

## **Economia e Política na PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930): paradoxos do federalismo instituído pela constituição de 1891**

Taís de Cássia Badaró Alves\*

*Doutora pelo Programa de Sociologia Política da UENF; Mestre em História pela Universidade Severino Sombra(USS-VASSOURAS); Especialista em História pela Faculdade de Filosofia de Campos(FFC); Professora de Ciência Política e Teoria do Estado da UNIG-Campus V. [taisbadaro@yahoo.com.br](mailto:taisbadaro@yahoo.com.br)*

Viviane Bastos Machado\*

*Advogada, professora do curso de Direito, disciplinas direito constitucional e direitos humanos fundamentais, mestre em Cognição e Linguagem – UENF, doutoranda em Ciências Jurídicas pela UNLP – La Plata – Buenos Aires/Argentina, especialista em Direito Constitucional Aplicado, Direito Civil e Processo Civil, Gestão e Educação à Distância – UFF. [vivianembastos@hotmail.com](mailto:vivianembastos@hotmail.com)*

181

### **Resumo**

A organização federativa do Estado brasileiro vem se tornando objeto de crescente interesse especialmente no âmbito da Ciência Política e do Direito Constitucional. O presente artigo – parte de uma pesquisa mais ampla – tem como pretensão analisar as distorções do federalismo instituído na Primeira República, à luz da Constituição de 1891, para melhor compreender as relações entre União e Estados Federados, e, em última instância as relações entre Economia e Política. A premissa central que norteia o referido estudo é assinalar a evolução do Estado no período histórico recortado, em um processo denominado *state-building*. Este estudo, busca, portanto, problematizar a atuação do Estado frente a interesses econômicos e sociais, segundo o "desenho institucional" do modelo federalista implantado na nascente República, suas distorções, e as articulações que mobilizaram o Estado e os setores dominantes.

**Palavras-chave:** Primeira República; Federalismo; União.

### **Abstract**

The federative organization of the Brazilian State has become an object of growing interest especially in the field of Political Science and Constitutional Law. This article - part of a broader research - aims to analyze the distortions of federalism instituted in the First Republic, in the light of the Constitution of 1891, to better understand the relations between the Union and the Federated States, and, ultimately, the relations between Economics and Politics. The central premise underlying this study is to point out the evolution of the state in the historical period, in a process called state-building. This study, therefore, seeks to problematize the State's action against economic and social interests, according to the "institutional design" of the federalist model implanted in the nascent Republic, its distortions, and the articulations that mobilized the State and the dominant sectors.

**Keywords:** First Republic; Federalism; Unity.

### **Considerações Iniciais**

O modelo federativo instituído na Primeira República suscita interrogações, especialmente no que se refere à capacidade deliberativa da instância federal de poder.

Apesar da descentralização fiscal instituída no contexto republicano, praticamente a totalidade das administrações estaduais recorria incessantemente aos fundos da União. Desse modo, torna-se relevante discutir neste artigo<sup>1</sup>, o modelo federativo e a perspectiva de considerar a atuação do Estado nos negócios de dois setores específicos e proeminentes – a cafeicultura e o setor industrial – por meio de medidas econômicas específicas implementadas nos âmbitos do Executivo e Legislativo federal.

Valorizar as arenas do Executivo e do Legislativo na instância federal e sua rede de interações com a "indústria" e o "café" no contexto referido, em que pese a ênfase sobre a instância estadual – própria às abordagens tradicionais pautadas na chamada "Política dos Estados"<sup>2</sup> – própria às abordagens tradicionais pode contribuir para melhor informar sobre a dimensão do Estado nesse contexto. Este artigo buscou revalorizar a abordagem macropolítica, considerando a instância federal de governo como esfera deliberativa relevante nesse contexto histórico, investindo, portanto, nas prerrogativas do Estado – como *locus* para o qual se dirigiam as pressões dos cafeicultores e dos industrialistas.

Além disso, na esteira dessas considerações, a valorização do Legislativo brasileiro como fórum deliberativo e como arena de disputas políticas nas primeiras décadas do regime republicano consolida as críticas feitas às análises tradicionais para os quais a política, nesse período, se dava "exogenamente" ao Congresso, como em uma relação direta entre Executivo e grupos econômicos (GOMES, 1988).

Para o desenvolvimento desta temática, o artigo apresenta-se configurado em seções que discutem o modelo federativo em seus dispositivos normativos e funcionais, para a consideração das especificidades da fórmula federativa na recém-instituída República brasileira.

## 1 Aspectos constitucionais do Federalismo como forma de Estado

A construção do federalismo ultrapassa a formação do Estado simplesmente, sua estrutura usurpa a idealização de necessidade de um estado justo e de participação de suas comunidades independente da importância na estrutura de poder dos indivíduos que a compõe.

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte modificada da tese de doutorado intitulada "Grupos de Pressão" na Primeira República: representação de interesses entre os anos de 1889-1930 (ALVES, 2016).

<sup>2</sup> A "Política dos Governadores", engenharia política do governo Campos Sales (1898-1902), selou a máxima de que "era dos estados que se governava a República" (PENNA, 1999).

Mas, o momento culminante da estrutura federativa, ocorre através da primeira Constituição escrita, a Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, sendo fundamental compreender que muito embora estejamos falando de um sistema muito semelhante ao aplicado na atual Constituição do Brasil de 1988, a diferença de formação torna muito diferente sua concepção base, a autonomia dos entes federados.

A estrutura federativa da norma constitucional dos EUA vem por um movimento que chama-se centrípeto ou de agregação, formado pela estruturação de colônias independentes que se unem em prol de um interesse comum, o crescimento e a potencia referencial que hoje sustenta este referido Estado. Já, na realidade brasileira sua estrutura federativa foi construída por um movimento inverso de segregação ou centrífugo, haja vista que, o Estado brasileiro vem em sua base inicial de uma estrutura unitária. Assim, tal formação demonstra a proporção de autonomia dos entes federativos em cada uma das construções Federais, sendo certo que na estrutura realidade brasileira além da formação de uma federação atípica, ou seja, construída por uma quantidade maior de entes federativos – quatro entes, União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios – que estão trabalhando com a realidade cooperativa e com uma maior vinculação a estrutura de competências determinadas pelo texto constitucional.

Contudo, na realidade norte-americana a construção desde seu início é formada por uma estrutura federativa típica e com intensa dicotomia, entre União e Estados, sendo demonstrado pela formação constitucional uma organização aberta e subjetiva, ampliando a margem de atuação dos estados com independência muito ampla da União.

É fundamental compreender a estrutura delineada pela doutrina, desta forma Dallari entende que:

São as seguintes as *características fundamentais do Estado Federal*:  
*A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados.* No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados.

*A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado.* Baseando-se a união numa constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua renúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição.

*Na federação não existe direito de secessão.* Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mais ainda que não o seja ela é implícita.

*Só o Estado Federal tem soberania.* Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial. (DALLARI, 2016, p. 253-255).

No que se refere às competências e possibilidades previstas nos âmbitos dos estados e da União, encontram-se os elementos abaixo elencados.

*No Estado Federal as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências.*

Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. No caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservavam para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os poderes *residuais*, isto é, aquilo que não foi outorgado à União.

Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União os *poderes residuais*, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União. A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia. Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa.

*A cada esfera de competências se atribui renda própria.* Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.

*O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas.* Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal foi constituído o poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe, embora haja algumas exceções, assegurar-se a todas as unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa do poder legislativo é o próprio povo quem se faz representar.

*Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.* Não há uma coexistência de cidadanias, como não há também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas

diferentes unidades da federação. A Constituição federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir (DALLARI, 2016, p. 253-255).

O autor elenca a estrutura do Estado, sua construção junto a seus cidadãos e a espécies necessárias em uma formação federativa, inclusive estabelece a diferença entre organismo soberano e autônomo – são os entes federados –. Outro fator importante que influencia a estrutura federativa é o Estado Democrático, Social ou de Direito, formará a construção de um Estado.

Na formação constitucional brasileira, durante o correr das formações constitucionais vivenciadas, várias formas de Estado foram possíveis, quanto maior a construção de um Estado de Direito, maior obrigação e vinculação haverá entre os entes federados e o texto constitucional, tornando assim a característica de autonomia do ente federado mais delimitada diante de suas atuações. E, desta forma, autonomia, mais importante característica da federação é definida por Uadi Lammêgo Bulos:

*Autonomia*, do grego *autos* (próprio) e *nomos* (norma), é a capacidade de editar normas próprias dentro de um círculo preestabelecido pela Constituição Federal.

Sem *autonomia* não se pode falar em Estado-membro, pois ela configura o seu elemento essencial. (BULOS, 2012, p. 492)

Sendo certo que, a autonomia é restringida pela limitação ao direito de secessão, ou seja, o direito de se desligar da estrutura de estado federativo, um crime grave e que em sua tentativa a penalização se faz imprescindível para a continuidade da estruturação do Estado.

## **2 A "fórmula federativa" na "Velha República"**

A "solução republicana federativa", no Brasil, esteve presente nos debates políticos desde o contexto de ruptura dos laços coloniais. Mobilizou as elites nacionais e marcou os horizontes das "soluções possíveis" – uma solução para todos, que institucionalmente se definiu como solução para uns poucos (CARVALHO, 1989). É importante considerar que [...] a ênfase em ver apenas "estados como atores", e a política dos governadores como uma política imposta “pelos três estados mais fortes” ignora outros tipos de elos políticos que se estabeleciam entre as elites da época (BACKES, 2004, p. 18).

A compreensão do modelo federativo instituído com a República exige certo recuo histórico a fim de retomar os fundamentos que alicerçaram a implantação do novo regime bem como estabeleceram as regras de um "novo jogo" dentro do qual os grupos privados se viram inseridos.

## 2.1 Breve histórico

O cenário da Independência (1822) permite observar a presença do ideal federativo – nesses tempos remotos, associado à ideia de descentralização, como na tradição norte-americana<sup>3</sup>. Nesse contexto, em meio à luta pela constitucionalização, ressaltam-se enfrentamentos recorrentes entre tendências voltadas para a autonomia provincial e as orientações centralistas.

Ainda que a resultante do embate centralização/descentralização tenha configurado um Estado Unitário, o ideal federativo se manteve presente no desenrolar do século XIX. A breve experiência de autonomia provincial oportunizada pelo "Ato Adicional de 1834" expressou a aspiração ao "autogoverno" e à perspectiva de uma maior participação dos governos provinciais no poder central (FAORO, 1987).

Uma vez contextualizada a emergência de projetos de descentralização político-administrativa, é importante considerar que

O Ato Adicional completou a série de reformas liberais realizadas pela Regência. Juntas, elas cumpriram um duplo papel: ajudaram, por um lado, a remover uma parcela significativa dos elementos autoritários do Estado imperial – identificados à forte centralização política e administrativa –, e, por outro lado, a reprimir a oposição *exaltada e restauradora* – associada à anarquia (BASILE, 1990, p. 228).

Para o que mais interessava às elites regionais, o Ato Adicional, assegurou o exercício político-administrativo por meio do caráter deliberativo de Assembleias Legislativas Provinciais com competência para legislar sobre assuntos do interesse dos grupos locais.

Apesar da breve experiência descentralizadora, o centralismo monárquico se impôs novamente com o "Regresso Conservador" – orientação política que, a partir dos anos de 1840, suprimiu os dispositivos de uma maior autonomia provincial, e instituiu um conjunto de medidas de caráter centralizador. Como exemplo dessas medidas,

<sup>3</sup> O federalismo norte-americano oscilou entre a orientação "hamiltoniana", voltada para o fortalecimento do governo central, e a "jeffersoniana", que enfatizava o "*selfgovernment*" – referência determinante não apenas para o Brasil como para um conjunto de novos estados na América. Para essa temática, ver Limongi (2010).

destacam-se a “Lei Interpretativa do Ato Adicional de 1834”, a restauração do “Conselho de Estado” e a reforma do “Código do Processo Criminal de 1832”<sup>4</sup>. Esses dispositivos, tomados em conjunto, assinalam a retomada de um maior conservadorismo e marcam a consolidação da orientação centralista do Império (BASILE, 1990).

A partir dos anos de 1870, contudo, há um recrudescimento das contradições do regime imperial, e a ampliação das perspectivas da descentralização político-administrativa, que voltam a ocupar lugar de destaque no cenário político. Marco desse processo de crise foi o "Manifesto Republicano" em 1870, e a "Convenção de Itu" em 1873, a qual consolidou os fundamentos do Partido Republicano Paulista, congregando para a luta contra a manutenção do Império. Para Neves e Heizer (1991), o ideário expresso na fundação do Partido Republicano tratou de associar República à ordem e à "causa do progresso" e enunciou um princípio fundamental do programa republicano: a federação.

A República viria, finalmente, em 1889, e, com o novo regime, mudanças significativas marcaram a organização político-administrativa do país<sup>5</sup>.

## 2.2 A construção de um modelo: República, federalismo e seus paradoxos

O compromisso com a manutenção da unidade em meio à construção da "fórmula federativa" se impôs para a superação das forças centrífugas e desagregadoras da unidade territorial e nacional<sup>6</sup>.

A forma federativa do Estado brasileiro expressa nos artigos 1 e 2 da Constituição Federal assim se apresentava:

A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil; Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1891).

<sup>4</sup> Para um maior aprofundamento no conjunto de medidas que caracterizam o "regresso conservador" no Império e que inauguram o Segundo Reinado (1840-1889), ver Nequete (2000) e Betzel (2006).

<sup>5</sup> A tônica do republicanismo seria a autonomia dada às províncias, o que não poderia ser atingido sem a implantação da descentralização política, levada a cabo pelo federalismo. No embate de projetos, a orientação vitoriosa, dentro do ideário de República, estabelecia que a mudança deveria obedecer a um critério evolucionista, pela via eleitoral e legal (CASALECCHI, 1987).

<sup>6</sup> Nesse aspecto, em especial, cabe observar a instabilidade própria ao Período Regencial, marcada pelas revoltas nas províncias, nas décadas de 1830 e 1840, que acenaram como uma ameaça à unidade e à manutenção do Império (BASILE, 1990).

A Federação brasileira transformou as antigas províncias em Estados, substituindo o sistema unitário próprio ao modelo Imperial. Para a delimitação das competências, um intenso debate se configurou. Unionistas e Federalistas<sup>7</sup> confrontaram-se entre a orientação voltada para o fortalecimento da União e a afirmação de maiores prerrogativas para os estados. Quanto a esse embate, não se pode deixar de considerar que, ao longo dos primeiros anos do regime republicano, projetos voltados para a afirmação dos poderes da União Federal sobre os Estados se fizeram representar.

Embora a ideia de reforma na Constituição estivesse presente nos círculos de debates políticos durante toda a Primeira República, somente em 1926 a Constituição de 1891 sofreria mudanças mais substanciais. As emendas feitas ao texto constitucional versaram sobre a maior concentração do poder da União – com a consequente restrição à autonomia dos Estados e a ampliação das prerrogativas do Executivo (NEVES; HEIZER, 1991).

Ao longo de quase quatro décadas os critérios constitucionais se mantiveram, vigorando um conjunto de competências atribuídas à União e aos Estados. Dentro de um amplo rol de determinações, quanto a aspectos de toda ordem, o que mais importa são os dispositivos que caracterizaram o sistema tributário.

As delimitações previstas no texto constitucional indicam o tipo de expectativa que se podia ter em relação à instância federal, quanto à maior ou menor abrangência de suas competências. A Constituição de 1891 adotou o regime de separação de fontes – em consonância com a lógica do federalismo instituído, para o qual era ponto pacífico assegurar a autonomia financeira dos entes da federação. A Constituição de 1891 apresentou um grau significativo de descentralização – o que concorreu para que os estados administrassem uma parte expressiva das rendas (CASSEB, 1999).

Foi de suma importância para os estados o direito que lhes foi assegurado sobre os impostos de exportação – especialmente para aqueles cujas receitas se definiam pela economia cafeeira. Dentro dessa delimitação consagrada no texto constitucional, é importante observar os embates que se desenrolaram na trama política e econômica, para que a União, por meio da prerrogativa dos impostos de importação, garantisse receita

---

<sup>7</sup> Os chamados unionistas tinham uma concepção de federalismo mais moderado, voltados para a manutenção da União. São expressões desse grupo, os políticos Rui Barbosa, Ubaldino do Amaral, José Higino, J. J. Seabra, Justiniano de Serpa e Amaro Cavalcanti. Em uma posição oposta, destacam-se Julio de Castilhos, Borges de Medeiros, Lauro Müller, Epitácio Pessoa e Campos Sales. Sobre essa temática, ver *Federalismo* de Maria Luiza Cruz (1986) e *O Tempo Saquarema* de Ilmar R. Mattos (2004).

frente aos gastos públicos. Essa foi uma questão presente nos embates da política econômica ao longo da Primeira República, confrontando interesses voltados para a taxaço das importações – que implicava receita para o Estado.

O quadro abaixo apresenta a discriminação dessas competências como se encontram expressas nos artigos 7 e 9, da Constituição Federal de 1891.

### Competências da União e dos Estados da Federação

UNIÃO
<b>Decretar impostos sobre:</b>
Importação de procedência estrangeira.
Direitos de entrada e saída de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais; bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação.
Taxas de selo.
Taxas de correios e telégrafos federais.
Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.

ESTADOS DA FEDERAÇÃO
<b>Decretar impostos sobre:</b>
Exportação de mercadorias de sua própria produção.
Imóveis rurais e urbanos.
Transmissão de propriedade.
Indústrias e profissões.

**Elaboração própria. Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1891. Publicação original/portal da Câmara dos Deputados.**

A Constituição autorizava para a União, além dessas competências, instituir privativamente bancos emissores<sup>8</sup>, criar e manter as alfândegas.

No que se refere ao direito de intervenção da União, sobre os Estados, em uma orientação distinta da que vigorou no Império, o texto Constitucional ressaltou a intervenção federal somente em situações limite, ou seja, voltadas para a preservação da forma republicana federativa. Contudo, a prática política acenou com outra perspectiva.

Como uma evidência da crescente concentração de poder do Estado nesse contexto – a despeito da autonomia dos estados –, vale assinalar a dinâmica frequente de intervenções armadas da União nos estados da federação. De acordo com Reis (2008, p. 178), "[...] sete dos doze presidentes em exercício durante a República Velha ordenaram intervenções". Fora do eixo São Paulo-Minas, o único estado capaz de resistir a intervenções externas era o Rio Grande do Sul.

<sup>8</sup> Essa prerrogativa foi utilizada por Deodoro da Fonseca no contexto da política do Encilhamento e a orientação emisionista seguida no Ministério da Fazenda.

No que se refere aos estados, além das competências indicadas, o texto constitucional estabelecia, privativamente, o direito de tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, tendo que reverter, contudo, o produto do imposto para o Tesouro Federal. Essa determinação funcionava como mecanismo para assegurar à União meios de arrecadação.

Nesse contexto, vale destacar o que estava vedado aos Estados e que expressava a subordinação às prerrogativas da União, de acordo com o Art. 66 da Constituição Federal: “É defeso aos Estados: 1º. Recusar fé aos documentos públicos de natureza legislativa, administrativa, ou judiciária da União, ou de qualquer dos Estados; 2º. Rejeitar a moeda, ou a emissão bancária em circulação por ato do Governo Federal” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1891).

As competências estabelecidas para as esferas federal e estadual, conforme determinações expressas no texto constitucional, importam para a problemática enfrentada neste artigo, uma vez que apontam o potencial deliberativo das instâncias. É no campo dessas competências discriminadas nos limites estabelecidos pela Constituição e também nos espaços que se configuraram em meio às lutas políticas – para além dos aspectos formais da lei – que se abriram as perspectivas reais de pressão dos grupos sobre as esferas governamentais.

Outros aspectos relativos às relações entre União e Estados previstos no texto constitucional de 1891 e engendrados pelo funcionamento do sistema federativo na República recém-implantada encontram-se discutidos na sequência do texto para melhor informarem sobre o funcionamento do federalismo nesse contexto específico. As particularidades do modelo vigente na Primeira República suscitam considerações mais detalhadas.

O funcionamento do federalismo, sob determinados aspectos, importa, neste capítulo, se entendido como um conjunto de instituições – por meio das quais a autoridade é distribuída e redistribuída. O Estado, sob essa perspectiva, não pode ser concebido como “[...] um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e o resultado dos conflitos entre grupos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

De acordo com Schwartzman (1975), as implicações próprias ao modelo federativo do contexto inicial da República – no qual predominava o "espírito" de região – influíram, significativamente, no governo. A verificação da representação de interesses nas esferas Legislativa e Executiva, portanto, encontra-se pautada na premissa de como

as instituições – no caso, as de governo – podem, em uma perspectiva histórica e cultural, orientar os comportamentos dos atores para a consecução de suas demandas.

Essas premissas impõem a consideração não só dos limites estabelecidos formalmente no texto constitucional e nas regras ali fixadas para o Estado Federal, mas, especialmente, das práticas políticas vigentes nesse contexto histórico – que orientaram a ação dos grupos privados (cafeicultores e industrialistas) sobre as instâncias de poder.

Dentro do conjunto das características peculiares do federalismo nessa fase republicana, cabe reconhecer a relação que as abordagens tradicionais estabeleceram entre a "Política dos Governadores", instituída a partir de 1898, e o que se convencionou chamar de "estadualismo oligárquico". De forma recorrente, em uma linha interpretativa mais tradicional, o presidente Campos Sales (1898-1902), ao fundar o "pacto federativo", teria instituído um dispositivo suficiente e capaz de contentar as oligarquias ao criar um ambiente político propício à implementação de seu projeto de governo. O acordo entre as oligarquias, por sua vez, denominado "pacto oligárquico", se faria necessário, pela instabilidade que marcou os primeiros anos do regime republicano.

De acordo com Lessa (1988), os anos iniciais da experiência republicana, foram marcados pela ausência de mecanismos institucionais capazes de assegurar estabilidade política e dotar a República de um padrão mínimo de governabilidade. Para superar essa instabilidade, construiu-se, por meio do "pacto oligárquico", um dispositivo de "rotinização" de mecanismos institucionais a fim de assegurar a ordem republicana. Isso se daria pelo fato de que, os aspectos formais da Constituição de 1891, em sua tarefa de normatizar o novo regime, não teriam sido suficientes para a estabilidade política.

Um conjunto de elementos são valorizados, nesse enfoque, para a caracterização do período sob a égide da instabilidade e sob o estigma dos "anos entrópicos", como se pode ver.

[...] a incerteza sobrevive à carta constitucional de 1891 e, em certo sentido, é ampliada, pois a definição de mecanismos constitucionais não implica obrigatoriamente a existência de fórmulas políticas pacíficas, que dependem menos do Direito Constitucional do que de arranjos informais. Ao instituir um sistema político baseado no presidencialismo, na autonomia dos Estados e no alargamento das prerrogativas do Legislativo, a Constituição de 1891 certamente inovou, tendo em vista a tradição imperial. Mas, a acomodação entre esses aspectos, não sendo matéria constitucional, dependeu do desempenho dos atores políticos e de sua capacidade de gerar um pacto não escrito (LESSA, 1988, p. 106).

Nessa mesma linha interpretativa, Kugelmas (1986), valorizando o "pacto oligárquico" e reforçando a importância dos estados na conjuntura política da Primeira República, afirma que, por meio desse dispositivo, chegava-se ao fim de uma fase de "[...] intensas lutas entre as facções que porfiavam nos Estados pela conquista do poder, pois, através desse recurso, consolidavam-se os grupos então dominantes em cada Estado" (KUGELMAS, 1986, p. 58). Sob essa perspectiva de análise, portanto, o "pacto oligárquico" engendrou um fenômeno denominado "estadualismo" – mecanismo que assegurou o protagonismo dos estados nesse contexto. Estes, valendo-se das prerrogativas constitucionais<sup>9</sup>, gozavam de autonomia e cumpriam papel primordial para a reprodução dos moldes vigentes da política nacional<sup>10</sup>.

Esses "cânones" que consagraram a Primeira República como a "República oligárquica" desafiaram a orientação assumida nesta pesquisa. Isso porque o enfoque estrito no "estadualismo" – recorrente em muitos estudos – supervalorizou o "lugar" dos estados no funcionamento da "fórmula federativa", em detrimento do poder deliberativo do Estado, como instância federal. O recorte no âmbito nacional – dentro da proposta deste estudo – e a ênfase na sua efetividade como esfera de pressão sobre a qual agiam os interesses privados nesse contexto político e econômico se sustentam com base em alguns pressupostos.

Em primeiro lugar, pela premissa de que, a própria lógica do "pacto oligárquico" – que engendrou a ênfase nos estados – delimitou e resguardou a importância da instância federal no jogo político da Primeira República. Isto porque, conforme analisa Backes (2004), determinadas evidências concorreram para demarcar o "lugar" de destaque da instância federal no jogo político. A própria dinâmica de controle eleitoral nos estados – parte fundamental para o funcionamento do "pacto" – estava condicionada ao apoio incondicional ao Presidente da República. Apesar da autonomia federalista, as eleições deveriam ser feitas em absoluta consonância com o governo federal.

Dentro desse sistema, os governadores, nos estados, tinham de garantir o apoio ao Presidente, como medida para inviabilizar a intervenção federal. Como saldo político e institucional, portanto, o que se pode observar é que, por meio desse dispositivo, projetava-se o papel da Presidência – titular do poder Executivo. A autora supracitada,

<sup>9</sup> As prerrogativas constitucionais atribuídas aos estados encontram-se no quadro demonstrativo, p.8-9.

<sup>10</sup> Cabe ressaltar, dentre outros, o mecanismo da "Verificação de Poderes" e sua função no esquema político da época.

consolida essa perspectiva pela observação de que outro pilar das análises tradicionais – o poder do coronel – se explica, nesse contexto histórico, pelo maior ou menor grau de sua incorporação e subordinação ao aparelho estatal e burocrático, aspecto sobre o qual a República avançou.

A autora entende, portanto, que não se deve tomar o fenômeno do "estadualismo" de forma absoluta, uma vez que a "Política dos Estados" tem aspectos que relativizam a ideia tão consolidada no âmbito das abordagens clássicas, da inexistência de um poder central forte. Essa perspectiva apresentada dialoga com a ênfase dada por Reis (1991) ao processo de construção do Estado Nacional na Primeira República. Afirma que, para o período em destaque, "[...] Não devemos pensar que o governo federal, também chamado de União, ficou completamente sem poderes" (BACKES, 2004, p. 6-7). Sobre a ênfase no "estadualismo", observa:

Esse enfoque subestima as instituições políticas nacionais que estavam em funcionamento desde o Império – especialmente o Exército e o Parlamento. Neste último, discutiam-se questões cruciais como as que envolviam a política econômica da Nação (os confrontos entre metalistas X papelistas, industrialistas X anti-protecionistas, definindo questões cruciais com as questões de câmbio, o orçamento, os gastos do Estado, o grau de endividamento da Nação) (BACKES, 2004, p. 22).

No que se refere à dimensão do poder Executivo federal e ao "lugar" da Presidência, dentro do sistema político da Primeira República, Cardoso (1985), analisa:

1.º) Em matéria de teoria do Estado, "independência entre os Poderes" mas preeminência presidencial. Sequer se aceitavam Conselhos de Ministros como norma administrativa, para marcar que o Presidente delibera responsabilmente, como chefe, "cuja autoridade legal e moral jamais deverá desaparecer atrás dos seus ministros"; 2.º.) O Legislativo não governa nem administra. "O poder, que, pela natureza de suas prerrogativas, se acha em condição de esclarecer e dirigir, é o Executivo" e o Congresso tem necessidade de que sua maioria seja esclarecida, e sob certos assuntos, dirigida; 3.º.) Consequentemente, é preciso buscar uma fórmula que solidarize as maiorias com os Executivos. Essa, no plano formas e na expressão de Campos Sales, decorreria de que o mesmo sufrágio que elege a um deve eleger ao outro poder. Na prática, o Presidente propôs que se reconhecesse automaticamente a "legitimidade" das maiorias estaduais; 4.º.) Com isso, ou seja, com a promessa (que não foi cumprida em todos os casos por Campos Sales) de que o Governo Federal não apoiaria dissidências locais, as situações se obrigariam a apoiar a política do Presidente (CARDOSO, 1985, p. 48).

Dentro desse conjunto de referências que reafirmam a orientação seguida na pesquisa mais ampla da qual este artigo é parte, de revalorizar a instância federal no contexto da Primeira República, cabe recorrer, por fim, aos estudos de Elisa Reis (1991; 2008), que afirmam o Estado Nacional como espaço de ação política sobre o qual as elites agrárias investiram nesse contexto histórico. Ao fenômeno denominado *state-building* – resultante das relações entre setores privados e setor público – a autora atribui a expansão do poder público e a ampliação do aparato do Estado nesse período. Afirma os ganhos de centralidade como um processo em curso e expresso em diferentes contextos dentro do marco mais geral da Primeira República (REIS, 1991; 2008).

Alguns aspectos essenciais desse processo, apontados pela autora, devem ser elencados: i) a expansão do aparato burocrático estatal, na esteira das relações com o setor privado; ii) a ampliação das atribuições fiscais da União (pela criação de outras fontes) – apesar da descentralização fiscal. (REIS, 2008). Talvez seja válido enfatizar a premissa defendida pela autora de que "[...] a própria política dos governadores (aparentemente uma instituição do federalismo descentralizado) aponta para o fortalecimento do poder de barganha do poder central" (REIS, 1991, p. 178). Sobre a expansão do aparato fiscal do Estado, destaca que

[...] alterações na participação relativa das diferentes taxas no total da receita sugerem que o poder federal logrou estabelecer novas fontes de extração de recursos, apesar da estrutura fiscal descentralizada do modelo federativo adotado. Embora os impostos sobre importações tenham constituído uma fonte crucial da receita federal durante toda a República Velha, outras taxas foram criadas ou ampliadas e adquiriram importância crescente no tempo para o orçamento da União. (REIS, 2008, p. 174).

Essas evidências, tomadas em conjunto, atuam no sentido de relativizar a ênfase na instância estadual como o "centro" da dinâmica política no contexto pesquisado, discutindo-se, portanto, o caráter absoluto atribuído ao que se convencionou chamar de "estadualismo oligárquico".

### **Considerações Finais**

A organização federativa do Estado brasileiro vem se tornando objeto de interesse crescente de analistas políticos especialmente sob a ótica do neo-institucionalismo, parecem ter contribuído igualmente para que o federalismo ganhasse espaço na agenda

de pesquisa da ciência política nacional, especialmente no que tange o fato de que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações. Isto posto, cabe considerar que, a despeito da ênfase no “estadualismo oligárquico” – valorizada, de forma recorrente nas abordagens clássicas – o paradoxo da crescente intervenção do Estado na economia ao longo da Primeira República, configurando a esfera federal como fórum deliberativo significativo – e *locus* para o qual se dirigiam as pressões dos grupos representativos dos interesses da cafeicultura e do setor industrial. O artigo limitou-se a discutir esse paradoxo, fundamentando-se na pesquisa empírica – que, embora não demonstrada neste espaço – encontra-se na tese da qual este estudo faz parte.

### Referências

- ALVES, Taís de C. B. **“Grupos de Pressão” na Primeira República: representação de interesses entre os anos de 1889-1930**. Tese de Doutorado. 221 p. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. UENF, 2016.
- BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto de Campos Sales**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre 2004.
- BASILE, Marcello Otavio N. de C. O Império Brasileiro. Panorama Político. In: **História Geral do Brasil**. 9. ed. Maria Yedda Linhares (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- BETZEL, Viviani Dal Piero. **O Tribunal do Júri – papel, ação e composição: Vitória/Espírito Santo, 1850-1870**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2006.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 4ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente – Campos Sales, p. 15-50. In FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Tomo III. O Brasil Republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930). São Paulo: Difel, 1985.
- CARVALHO, José Murillo de. **A formação das Almas: o imaginário da República que não foi**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- CASALECCHI, José Ênio. **O Partido Republicano Paulista: política e poder (1889-1926)**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo: aspectos contemporâneos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Legislação Informatizada - **CONSTITUIÇÃO DE 1891** – Publicação Original. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em 18 jan. 2016.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.
- GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. São Paulo, Vértice, 1988.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo, p.193-223. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 58, São Paulo, 2003. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em 10 jan. 2016.
- KUGELMAS, Eduardo. **Difícil Hegemonia**: um estudo sobre São Paulo na Primeira República (Tese de Doutorado) São Paulo: FFLCH/USP, 1986.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- LESSA, Renato. **A Invenção Republicana**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos, p. 242-255. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O Tempo Saquarema**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2004
- NEQUETE, Lenine. **O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.
- NEVES Margarida de Souza; HEIZER, Alda. **A Ordem é o Progresso**. O Brasil de 1870 a 1910. São Paulo: Atual, 1991.
- PENNA, Lincoln de Abreu. **República Brasileira**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- REIS, Elisa P. Interesses agroexportadores e construção do estado: Brasil de 1890 a 1930, p. 169-190. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (Orgs.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.
- REIS, Elisa P. Poder Privado e Construção de Estado sob a Primeira República, p. 43-79. In: Renato Raul Boschi (Org.). **Corporativismo e desigualdade**: a construção do Espaço Público no Brasil. Rio de Janeiro; Rio Fundo, IUPERJ, 1991.
- SCHWARTZMAN, Simon. **São Paulo e o Estado nacional**. São Paulo: Difel, 1975.