

Livro Eletrônico

www.igepp.com.br

Profa. Dra. Maria das
Graças Rua

Teoria e Conceitos

[Ciências Sociais]

[IPEA Pós-Edital 2023]

Democracia, Estado e esfera pública;
cidadania, representação e
participação social; grupos de
pressão e lobbies [Aula 2]



1. O CONCEITO DE ESTADO

Como sabemos, os homens formam sociedade para satisfazer suas necessidades, das mais básicas até as mais complexas. Precisamos uns dos outros desde o nosso nascimento, para nossa sobrevivência, desenvolvimento e reprodução, até o fim de nossas vidas. Por isso vivemos juntos. E, como somos semelhantes, mas não iguais, estabelecemos regras comuns.

Quando os homens vivem em coletividade, sob regras comuns, sem que haja importunação de uns pelos outros e sem uma autoridade que possa impor a obediência às regras comuns, dizemos que se encontram em uma sociedade sem Estado, também chamada de *sociedade natural* ou *estado de natureza*¹.

Quando os homens, pela imposição de um terceiro, pelo costume ou por decisão racional, constituem uma autoridade única encarregada de obrigar a todos os que vivem no território a obedecer às regras comuns e para reprimir e punir os que a violam, temos o que se conhece como *sociedade política* ou *Estado*. Seja qual for o processo de sua constituição, o poder centralizado de coerção que se exerce sobre uma coletividade em um território, segundo determinadas regras, é o que define o Estado.

O conceito de Estado é, como o conceito de poder, absolutamente central à Ciência Política. Grande parte das discussões na Ciência Política gira em torno de perguntas como: o que é o Estado? Quais as suas características? Sua característica central seria a força que exerce ou a busca do bem comum? Existem diferenças entre os Estados? É uma instituição natural ou artificial? Existe desde o surgimento das comunidades humanas ou é fruto de uma época? Como se originou? Desde a sua origem, exibe as mesmas características ou se transformou? As suas relações com a sociedade incluem igualmente a todos ou privilegiam alguns segmentos sociais? Até onde pode ir o poder do Estado? Existem limites à sua autoridade? É uma instituição única ou abrange várias instituições?

A resposta à primeira dessas perguntas é dada por Max Weber (1998), o Estado é um empreendimento institucional de caráter político (porque envolve conflito, poder e força) no qual o aparelho administrativo leva

¹ Registra-se que não existem evidências empíricas de que algum dia tenha existido, em algum lugar tal estado de natureza, pois mesmo as sociedades tribais conhecidas têm chefes e adotam algum tipo de coerção sobre seus membros.

adiante, com êxito, a pretensão do monopólio da legítima² coerção física sobre a população em um dado território. Nessa definição está tudo aquilo que, abstratamente, constitui o Estado: um aparelho administrativo (tanto civil quanto militar), que é usado para o exercício da coerção, visando cumprir um dado ordenamento jurídico sobre uma população em um determinado território.

A despeito da Ciência Política assumir essa definição, vale registrar que nem todos os autores que se debruçaram sobre o tema o mesmo conjunto de elementos constitutivos. O jurista francês Leon Duguit Duguit, por exemplo, sustenta que o Estado é um...*Grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade. Enquanto a definição weberiana permite identificar, como elementos constitutivos do Estado: governo, poder, povo e território*, Duguit se limita a povo, território e poder (como força).

A maioria dos autores indica três elementos, sendo dois *materiais*, o território e o povo, e o terceiro elemento, *formal*: o poder em alguma das suas manifestações: autoridade, governo ou soberania. Alguns autores diferenciam o poder interno, que se expressa como governo, ou seja, autoridade que se exerce sobre um povo; e poder externo, a soberania, significando o poder máximo de um Estado sobre si mesmo, independente, que não se subordina a nenhum outro tipo de poder. Em ambos os casos, manifesta-se como ordenamento jurídico impositivo.

1.1 Elementos Constitutivos do Estado Moderno

São quatro os elementos constitutivos do Estado Moderno.

Primeiro, o território, que compreende o solo, subsolo, águas fluviais, lacustres e marítimas, inclusive a plataforma marítima correspondente, espaço aéreo, tanto do seu território vital quanto das suas embaixadas em outros países, além de todo tipo de naves que transitem sob a bandeira de um determinado Estado.

Segundo, o povo. Mais que simplesmente "população"³, povo é um conceito político, referindo-se ao conjunto dos indivíduos que compartilham um mesmo código de direitos e deveres, sob um mesmo ordenamento jurídico.

² Legítima porque é reconhecida como condizente com o benefício da coletividade.

³ População é um conceito demográfico e estatístico, não propriamente político.

Terceiro, a soberania⁴, que significa qualidade máxima do poder social através da qual as normas e decisões elaboradas pelo Estado prevalecem sobre as normas e decisões emanadas de grupos sociais intermediários. A soberania se manifesta em dois diferentes âmbitos. Internamente, a soberania de um Estado traduz a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária e se expressa como poder extroverso: o poder que extravasa os limites da organização governamental e se aplica sobre todas as organizações e membros da sociedade em seu conjunto. No âmbito externo, a soberania se manifesta como autodeterminação, ou seja: igualdade de todos os Estados na comunidade internacional.

Paulo Bonavides (2004) aponta três elementos que compõem a soberania. Primeiro, é a faculdade de impor unilateralmente aos demais um comando a que eles ficam a dever obediência, ou seja, é um poder extroverso. Segundo, não pode ser limitada no tempo, portanto, é um poder perpétuo. Terceiro, é um poder absoluto pois não está sujeito a condições ou encargos postos por outrem, não recebe ordens ou instruções de ninguém e não é responsável perante nenhum outro poder.

O mesmo autor aponta as características da soberania:

- a) é uma e indivisível, pois não pode ser dividida por dois governantes ou por vários órgãos;
- b) é própria e não delegada porque pertence por direito próprio ao soberano;
- c) é irrevogável, como fundamento da estabilidade política, pois o povo não tem direito de retirar do seu soberano o poder político que este possui por direito próprio;
- d) é suprema na ordem interna, significando não admitir outro poder com o qual partilhar a autoridade do Estado;
- e) é independente na ordem internacional, pois o Estado não depende de nenhum poder supranacional e só se considera vinculado pelas normas de direito internacional resultantes de tratados livremente celebrados ou de costumes voluntariamente aceites.

É o Governo, que é o quarto elemento constitutivo do Estado. É o corpo decisório que exerce o poder de reger uma sociedade política. É a instância máxima da administração executiva de um Estado e até de uma nação. O Estado é permanente e só se dissolve em caso de guerra civil ou invasão e conquista estrangeira. O governo é transitório, pode se dissolver e mudar por eleição ou por outros processos sucessórios.

⁴ Eventualmente designada como "independência".

Nas democracias representativas presidencialistas o chefe de Estado e o chefe de governo são o mesmo indivíduo. Nas democracias representativas parlamentaristas um indivíduo é o chefe de Estado e outro é o chefe de governo. O governo pertence ao Estado, mas o contrário não é verdadeiro, porque o Estado é que é a instância máxima e soberana. Por isso se diz que o Governo é um dos elementos constitutivos do Estado, mas não seria correto afirmar que o Estado é elemento constitutivo do Governo. Não pode existir Estado sem Governo. Mas é possível existir Governo sem Estado⁵.

Quando estão presentes apenas o povo e o governo, sem que haja um território demarcado, tem-se a nação, mas não o Estado. São exemplos de nação: curdos (a maior nação sem território do mundo), os palestinos, os tibetanos, os ciganos, os bascos. Nação um conceito que surgiu a partir do século XVIII designando o pertencimento a um grupo que se diferencia dos demais devido às suas características étnicas, religiosas, sociais e valores culturais e que envolve um sentimento de identidade coletiva constituída por uma história comum.

Vale registrar, ainda, que há autores, como Dalmo Dallari, que incluem um elemento adicional do Estado: a finalidade, qual seja, o bem comum.

Além das definições de Estado que consideram seus elementos essenciais, existem outras baseadas em critérios jurídicos, econômicos, etc. Um exemplo é a definição apresentada por Marx (e pelo pensamento marxista), para quem o Estado seria "o comitê executivo da burguesia, ou o poder organizado de uma classe para opressão de outra" O conceito repousa, nesse caso, na organização ou institucionalização da violência de classe.

Dado que o Estado moderno é um fenômeno histórico, seus elementos constitutivos assumem feições próprias em cada situação concreta, mesmo estando presentes em todos os Estados modernos. O mesmo acontece com e seus componentes funcionais, descritos a seguir.

⁵ Uma nação sem Governo será classificada como anárquica. Vale lembrar: anarquia significa exatamente ausência de governo ou autogoverno, e não caos. Pode existir governo sem Estado, como no caso de nações sem território. Mas não existe Estado sem governo.

1.2 Componentes Funcionais do Estado Moderno

Todas as instituições constitutivas do Estado moderno assumiram características de organizações: conjuntos de indivíduos orientados para objetivos específicos com uma divisão de trabalho racional e uma hierarquia, uma estrutura de comando.

O Estado moderno configura-se, assim, como uma complexa estrutura organizacional - ministérios, secretarias, órgãos públicos, exércitos, etc. através da qual exerce o seu poder.

Entre as organizações do Estado moderno é possível distinguir dois componentes funcionais permanentes. Primeiro, o aparato de segurança pública, que é o conjunto de todas as organizações encarregadas da repressão, punição e prevenção das transgressões à lei e dos conflitos: Polícias, exércitos, sistema penitenciário, cortes judiciais, conformam o aparato de segurança pública que garante a ordem interna e a defesa externa no território de um Estado. Sem esse aparato de segurança, não há como exercer o monopólio do uso da violência, característica fundamental do Estado.

O outro componente funcional é o chamado “quadro administrativo público”, que contemporaneamente se distingue do aparato de segurança pública⁶, compreendendo o grande conjunto de organizações encarregadas da gestão da coisa pública.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO: Os Estados da Antiguidade e o Estado Moderno

Prosseguindo nas indagações sobre o Estado, pergunta-se se o mesmo existe desde o surgimento das comunidades humanas ou se é fruto de uma época? Como se originou? De onde se originou o Estado? Como foi que se formou? Segundo Darcy Azambuja, há três modos pelos quais historicamente se formam os Estados:

Originário: em que a formação é inteiramente nova, nasce diretamente da população e do país, sem derivar de outro Estado preexistente. É decorrência natural da evolução das sociedades

⁶Max Weber, ao mencionar o quadro administrativo, refere-se indistintamente à burocracia civil e a burocracia militar. Contemporaneamente, atribui-se ao aparato de segurança pública as tarefas de lidar com a ordem interna e a defesa externa e ao quadro administrativo a gestão da coisa pública.

humanas. Ex: França, Espanha, Portugal, Inglaterra, etc Os Estados originários se formaram em um contexto histórico que já não mais existe. No mundo atual, toda a superfície do globo está dividida entre diversos Estados, sendo praticamente impossível que surja um Estado pelo modo originário.

Secundários: quando vários Estados se unem para formar um novo Estado, ou quando um se fraciona para formar outros. Por exemplo, com a derrocada da União Soviética no início dos anos 1990, formaram-se vários Estados. A antiga Tchecoslováquia, por exemplo, fracionou-se em República Tcheca e Eslováquia.

Derivados: quando a formação se produz por influências exteriores, de outros Estados. Entre os modos derivados, a colonização é o mais geral e importante. Temos os Estados nas Américas, que se formaram a partir da colonização europeia. Há também os casos de guerras, como o Vietnã, que foi dividido em dois Estados. Israel nasceu de uma convenção nas Nações Unidas.

Analisando as teorias sobre a origem dos estados originários, Azambuja distingue as que se baseiam nas doutrinas teocráticas e doutrinas democráticas.

- As teorias teocráticas defendiam que o poder e a autoridade têm origem divina.
- As teorias democráticas sustentam que a soberania, ou o poder político, reside no povo. Destacam-se, entre as teorias democráticas, as contratualistas.

Dalmo Dallari, diferentemente de Azambuja, divide a formação dos Estados em originária, que consistiria de agrupamentos humanos ainda não integrados em qualquer Estado; e derivada, quando a formação de novos Estados ocorre a partir de outros, preexistentes. Portanto, o que Azambuja considera como secundário, para Dallari seria derivado.

Examinando as principais teorias sobre a formação originária do Estado, o autor identifica:

1. Teorias que afirmam a **formação natural** ou espontânea do Estado, não havendo entre elas uma coincidência quanto à causa, mas tendo todas em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato voluntário;

2. Teorias que sustentam a **formação contratual** dos Estados, que compartilham a convicção de que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado.

Para Dallari as teorias não contratualistas compreendem:

Teorias da Origem familiar ou patriarcal: o Estado surgiu da ampliação do núcleo fundamental na família.

Teorias da Origem em atos de força: o Estado surge da conquista, de atos de violência quando um grupo social mais forte dominou e impôs sua superioridade de força a um grupo mais fraco;

Teorias da origem em causas econômicas: o Estado teria se formado para que determinados grupos se aproveitassem dos benefícios da divisão do trabalho, suprir as necessidades de trocas dos indivíduos, integrando-se as diferentes atividades profissionais;

Teorias da Origem no desenvolvimento interno da sociedade: o estado seria apenas uma potencialidade, em todas as sociedades humanas, enquanto se permaneceram simples e pouco desenvolvidas. Mas naquelas sociedades que atingiram maior grau de desenvolvimento e se tornaram mais complexas, o Estado se constituiu por necessidade.

Já as teorias contratualistas afirmam que o Estado não surge naturalmente, mas sim de um ato racional de um grupo humano que, insatisfeito com os inconvenientes do estado de natureza, decidiu estabelecer um poder político como forma de instituir a ordem. Assim, por meio de um pacto ou contrato, renunciaram a uma parte de sua liberdade natural, criando um poder político uno com soberania sobre todos os demais.

3. ORIGENS DA FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: A CORTE PORTUGUESA NO BRASIL

A formação do Estado brasileiro tem como marco inicial o ano de 1808, com a transferência da família real portuguesa para o Brasil, carregada de peculiaridades. Em primeiro lugar, a própria escolha das pessoas que comporiam a lotação dos navios, diz alguma coisa sobre as instituições e espaços de poder que estavam sendo transplantados. Em segundo lugar, a seleção dos bens que era possível carregar, além dos tesouros e objetos de indiscutível valor, contemplava material, livros, papéis, artefatos, instrumentos e símbolos necessários à administração. Em terceiro lugar, a instituição de um simulacro de governo em solo europeu, que se deu na forma de uma regência, logo destituída pelo ocupante.

O fato é que a transferência da Corte e mais tarde a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado brasileiro, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. Mas o Estado que se forma apresenta importante especificidade: a herança patrimonialista.

Em "Os donos do poder", Faoro defende a tese segundo a qual, durante seis séculos de história, a estrutura política e social herdada de Portugal resistiu a mudanças fundamentais, permanecendo altamente centralizadora e patrimonial.

Um fato fundamental é o de que, como não havia uma sociedade civil organizada, o Estado, no Brasil, antecede a sociedade. Ao invés de o Estado se constituir a partir da sociedade, é esta que se organiza a partir do Estado. E o Estado que coloniza o Brasil, sem sombra de dúvidas, é um Estado Absolutista, onde não existiam questionamentos bem-sucedidos sobre suas estruturas de poder.

Esta estrutura se caracterizava pela ausência de um sistema contratual entre o Estado e a sociedade. *"Patrimonial e não feudal era o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando."* (FAORO, 1998, p. 17-18 in *Corporativismo no Brasil, 1930-1945*http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16279/16279_4.PDF)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

O sistema colonial dos países ibéricos levou-os a considerar suas colônias como negócios a serem explorados, pois "... à época da descoberta, Portugal já não vivia em regime feudal: o rei é um "autêntico capitalista", seus vassallos chegam ao Novo Mundo com o desejo de enriquecer. Os poderes que lhes são delegados têm apenas o objetivo de assegurar-lhes lucros. Apenas a forma jurídica dessa concessão assemelha-se às instituições feudais. Seu conteúdo, em compensação, é exclusivamente capitalista." (TOPALOV, 1978, p. 14, citado por RAPOSO, 2008a, p. 66. *Corporativismo no Brasil, 1930-1945*. Consultado em http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16279/16279_4.PDF p.35)

"Para compreender o patrimonialismo, é preciso primeiro compreender a sua base, isto é, a dominação tradicional. Weber denomina dominação tradicional aquela cuja legitimidade "descansa na santidade de ordenações e poderes de mando herdados de tempos imemoriais...é assim porque sempre foi assim. No patrimonialismo, o chefe (rei, senhor etc.), que tem legitimidade através da tradição, exerce seu poder sem nenhum contrato que o limite. Isto contrasta com o feudalismo, em que existe uma relação contratual entre o governo e a vassalagem." (*Corporativismo no Brasil, 1930-1945* http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16279/16279_4.PDF, p.36)

3.1 A INDEPENDÊNCIA

A Independência é um dos fatos históricos mais importantes da política brasileira, pois marca o fim do domínio português, após uma série de lutas e encontros. Após o Dia do Fico⁷, D. Pedro tomou diversas medidas que desagradaram a Portugal, pois preparavam caminho para a independência do Brasil: convocou uma Assembleia Constituinte, organizou a Marinha de Guerra, obrigou as tropas de Portugal a voltarem para o reino. Além disso, determinou também que nenhuma lei de Portugal seria colocada em vigor sem o "cumpra-se", ou seja, sem a sua aprovação. Finalmente, o futuro imperador do Brasil, conclamava o povo a lutar pela independência.

⁷Em 9 de janeiro de 1822, D. Pedro I recebeu uma carta das cortes de Lisboa, exigindo seu retorno para Portugal. Porém, D. Pedro respondeu negativamente aos chamados de Portugal e proclamou: "Se é para o bem de todos e felicidade geral da nação, diga ao povo que fico."

A Independência do Brasil⁸ não foi um processo consensual. A chamada **Guerra da Independência do Brasil** estendeu-se de 1822, ano da proclamação da Independência, a 1824. A Guerra da Independência acabou por ser uma guerra civil Luso-Brasileira, já que portugueses e brasileiros combateram em ambos os lados. O que inicialmente começou como uma rebelião antilusitana em Salvador em 18 de fevereiro de 1822, se transformou, após a proclamação da independência, em 7 de setembro de 1822, em lutas mais encarniçadas nas regiões onde, por razões estratégicas, se registrava maior concentração de tropas do exército português, a saber, nas então Províncias Cisplatina (Uruguai), da Bahia, do Piauí, do Maranhão e do Grão-Pará⁹.

Como a maior parte da oficialidade era de origem portuguesa, o governo brasileiro, através do Ministro José Bonifácio de Andrada e Silva, adotou as providências para eliminar a resistência portuguesa: a compra de armas e navios, o recrutamento de tropas nacionais e a contratação de estrangeiros (mercenários), bem como medidas repressivas como o confisco de bens e a expulsão daqueles que não aceitassem a emancipação política do Brasil. No plano econômico, proibiu-se o comércio, e, no diplomático, autorizou-se a guerra de corso (autorização para pilhar navios), contra Portugal.

3.2 A Constituição de 1824

A primeira Constituição do Brasil mantinha a monarquia, a dinastia da Casa de Orléans e Bragança e d. Pedro I como imperador e defensor perpétuo do Brasil. Constituía um Estado unitário e centralizador, cujo território era dividido em províncias, que substituíam as antigas capitanias.

⁸O príncipe fez uma rápida viagem à Minas Gerais e a São Paulo para acalmar setores da sociedade que estavam preocupados com os últimos acontecimentos, pois acreditavam que tudo isto poderia ocasionar uma desestabilização social. Durante a viagem, D. Pedro recebeu uma nova carta de Portugal que anulava a Assembleia Constituinte e exigia a volta imediata dele para a metrópole. Em resposta, proclamou a independência.

⁹Houve cisão no Exército luso-brasileiro que ocupava a Cisplatina (Uruguai). Regimentos portugueses recuaram para Montevidéu e foram cercados pelos ex-companheiros, os brasileiros, liderados pelo Barão de Laguna. No norte do Pará e Maranhão, *juntas* pró-portuguesas declararam lealdade à pátria-mãe. Pernambuco era favorável à independência, mas, na Bahia, não havia consenso entre a população, o que deu origem a árduas batalhas na Campanha da Bahia.

Os poderes políticos eram quatro — Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. Cada província era dirigida por um presidente nomeado pelo imperador, que tomava posse perante a câmara da capital. Em cada uma delas havia também um conselho geral, cujos membros eram eleitos juntamente com a representação nacional.

O monarca exercia o Poder Moderador, com o apoio do Conselho de Estado, órgão de caráter consultivo e, ao mesmo tempo, o Poder Executivo, auxiliado pelos seus ministros de Estado. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores ou Senado do império. O Poder Judicial era exercido pelos juízes de direito e pelos juízes de paz, para as tentativas de conciliação prévias a qualquer processo.

Na capital do império e nas províncias havia um Supremo Tribunal de Justiça, composto de juízes letrados. A organização dos municípios não mudou de forma significativa, mantendo as câmaras o mesmo papel que exerciam na colônia.

3.3 A Crise da Monarquia

O sistema monárquico brasileiro encontrava-se desgastado e era questionado por vários setores da sociedade brasileira. O exército não aceitava mais a corrupção dentro do governo monárquico. Algumas imposições feitas pelo imperador também eram questionadas pelos militares. Entre elas, a proibição de oficiais do exército brasileiro em se manifestar na imprensa, sem a autorização do Ministro da Guerra.

Os membros da Igreja Católica Brasileira também estavam descontentes com o governo de Dom Pedro II, pois havia muita interferência real nos assuntos religiosos.

No final do século XIX, a monarquia era uma forma de governo questionada em todo o mundo ocidental. Muitos países importantes já haviam adotado a República, que possibilitava maior participação política dos cidadãos. No Brasil, a classe média, estudantes e profissionais liberais, simpáticos ao regime republicano, passaram a fazer oposição à Monarquia brasileira¹⁰. Queriam a implantação da

¹⁰Além de não conseguir deter a campanha abolicionista, o governo imperial envolveu-se numa séria desavença com a Igreja Católica, conhecida como Questão Religiosa (1872-1875), a qual contribuiu para desgastar mais ainda as bases de
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

República, para que pudessem ganhar mais poder e influência nas decisões políticas e administrativas do país.

Havia também um grande descontentamento entre os fazendeiros conservadores, que foram proprietários de grandes quantidades de escravos e não receberam indenização do governo após a abolição. Antes adeptos da Monarquia, estes fazendeiros retiraram o apoio político que davam à Monarquia após a abolição da escravatura em 1888.

Os setores progressistas da sociedade brasileira, por sua vez, eram contrários a uma série de situações mantidas pelo regime monárquico, tais como: voto censitário, miséria, ensino público para poucos, elevado índice de analfabetismo.

3.4 A crise Econômica

Desde o começo do século XIX, o café tinha se tornado um produto economicamente importante para o país. As grandes fazendas de café se expandiram por onde hoje é a região Sudeste, especialmente São Paulo, que ao final do século XIX respondia por mais da metade da produção nacional. O avanço do café coincidiu com a decadência das lavouras tradicionais de algodão e açúcar. Entre 1837 e 1838, as exportações de café, destinadas principalmente aos Estados Unidos, correspondiam a mais da metade do valor das exportações brasileiras. A lavoura cafeeira proporcionou aos grandes proprietários rurais do Sudeste (os barões do café) o suporte econômico necessário para consolidarem sua supremacia política perante as demais províncias do país.

Nas décadas finais do século XIX, o Rio de Janeiro passou por um grande crescimento demográfico, com um contingente populacional quase que dobrando entre 1872 e 1890. Isso, claro, provocou diversos problemas estruturais e de higiene na região. Cresceu o número de pessoas buscando emprego, conseqüentemente, de desempregados. Aumentou a quantidade de pessoas a morar em cortiços, agravando os problemas decorrentes da falta de saneamento básico e do abastecimento de água: surtos de malária, varíola, febre amarela e tuberculose.

sustentação do regime monárquico. Depois de 1880, o abolicionismo ganhou novo fôlego. Os abolicionistas conquistaram adeptos também nos círculos militares, onde já se havia difundido a filosofia positivista, por iniciativa de Benjamin Constant. A recusa do exército em perseguir os escravos que fugiam em massa das fazendas (muitas vezes com a ajuda da ala mais radical dos abolicionistas) deu origem a Questão Militar.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

A crise econômica em que o Brasil se encontrava fez com que aumentasse o descontentamento da população brasileira e também influenciou na Proclamação da República. Esta crise foi agravada com a Guerra do Paraguai, pois o Brasil recorreu aos empréstimos ingleses, aumentando assim a dívida externa.

3.5 O Positivismo

O positivismo foi uma corrente filosófica que surgiu na França no século XIX e ganhou força no Brasil no final do mesmo século¹¹. Militares, profissionais liberais e intelectuais defendiam os ideais positivistas. Estes ideais eram favoráveis ao regime republicano e, portanto, contrários à Monarquia. A inscrição "Ordem e Progresso" na bandeira brasileira, criada após a Proclamação da República, reflete a importância do Positivismo no processo republicano brasileiro.

¹¹O Positivismo, doutrina criada por Augusto Comte, defendia a ideia de que o conhecimento científico é a única forma de conhecimento verdadeiro, desconsiderando todas as outras formas do conhecimento humano que não pudessem ser comprovadas cientificamente. Tudo aquilo que não puder ser provado pela ciência é considerado como pertencente ao domínio teológico-metafísico caracterizado por credulidades e vãs superstições. Para os positivistas o progresso da humanidade depende única e exclusivamente dos avanços científicos, único meio capaz de transformar a sociedade no ideal desejado. O positivismo de Augusto Comte era caracterizado pela ênfase no determinismo, na hierarquia e na obediência, na concepção de evolução para o progresso, na crença no governo da elite intelectual e no desprezo à teologia e à metafísica. A ideia-chave do Positivismo Comtiano é a Lei dos Três Estados, de acordo com a qual o entendimento humano compreende três estágios na forma de conceber as suas ideias e a realidade: (1) Teológico: o ser humano explica a realidade por meio de entidades supranaturais (os "deuses"), buscando responder a questões como "de onde viemos?" e "para onde vamos?"; além disso, busca-se o absoluto. (2) Metafísico: é uma espécie de meio-termo entre a teologia e a positividade. No lugar dos deuses há entidades abstratas para explicar a realidade: "o Éter", "o Povo", "o Mercado financeiro", etc. Continua-se a procurar responder a questões como "de onde viemos?" e "para onde vamos?" e procurando o absoluto. É a busca da razão e destino das coisas, é o meio termo entre teológico e metafísico. (3) Positivo: etapa final e definitiva, não se busca mais o "porquê" das coisas, mas sim o "como", por meio da descoberta e do estudo das leis naturais, ou seja, relações constantes de sucessão ou de coexistência. A imaginação subordina-se à observação e busca-se apenas pelo observável e concreto. O lema do positivismo era: "Amor como princípio e ordem como base; o progresso como meta", e inspirou os dizeres da bandeira nacional brasileira "Ordem e Progresso".

3.6 A REPÚBLICA BRASILEIRA

Inicialmente, “república” é a forma de governo na qual os governantes são eletivos e temporários, por oposição à monarquia, na qual os governantes são hereditários e vitalícios. Porém, o termo tem um significado mais amplo e filosófico, como mostra Maria Helena Versiani, na Revista Brasileira de Historia, 2010 no texto “Uma República na Constituinte (1985-1988)” (<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v30n60/a13v3060.pdf>):

Por princípio, nas sociedades republicanas, a regulação política e as práticas sociais devem engendrar a noção de que é responsabilidade de todos consolidar o bem público. Assim, o terreno da República supõe alguma renúncia à lógica privada em favor da coisa pública, de modo que todos devem orientar as suas ações tendo em vista a supremacia do bem comum. Mas nem sempre foi isso o que aconteceu.

12. 11.1 A Primeira República ou República Velha

O período que vai de 1889 a 1930 é conhecido como a República Velha. Este período da História do Brasil é marcado pelo domínio político das elites agrárias¹² mineiras, paulistas e cariocas. Nesse período o Brasil firmou-se como um país exportador de café, e

¹²A concepção de um povo “bestializado”, surge quando, após a conquista da República, por falta de uma organização política pela sociedade, o poder é dado a gente envolvida com o liberalismo imperial. Com a Constituição de 1891 não dando obrigatoriedade, ao estado, em fornecer educação ao povo, e, o direito de voto só ser dado àqueles não analfabetos, a grande maioria da população é excluída da participação na comunidade política. Como é a primeira vez que o povo vê um modelo de república, há um descontentamento generalizado, inclusive desejando-se o retorno ao próprio modelo monarca, devido à simpatia a D.Pedro II e a princesa Isabel. Então, essa falta de intervenção do povo, quanto ao processo de consolidação da República, faz com que estudiosos os chamem de “bestializados”. E assim são tratados até a Revolta da Vacina, em que eclodiu um sentimento tão esperado pela defesa da honra e de seus direitos. Esses aspectos são examinados por José Murilo de Carvalho no livro **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**, 1987. Embora a frase de Aristides Lobo (jornalista e líder republicano paulista, depois feito ministro do governo provisório), “O povo assistiu bestializado” à proclamação da república, tenha entrado para a história, pesquisas históricas, mais recentes, têm dado outra versão à aceitação da república entre o povo brasileiro. A tese defendida por Maria Tereza Chaves de Mello (*A República Consentida*, Editora da FGV, EDUR, 2007), indica que a república, antes e depois da proclamação, era vista popularmente como um regime político que traria o desenvolvimento, em sentido amplo, para o país.

a indústria apresentou significativo avanço. Porém, na área social, ocorreram várias revoltas ¹³.

A **República da Espada, 1889-1894** foi a primeira fase da República Velha. Em 15 de novembro de 1889, aconteceu a Proclamação da República, liderada pelo Marechal Deodoro da Fonseca. Nos cinco anos iniciais, o Brasil foi governado por militares. Deodoro da Fonseca tornou-se Chefe do Governo Provisório. Em 1891, renunciou e quem assumiu foi o vice-presidente Floriano Peixoto, que intensificou a repressão aos que ainda lutavam pela monarquia.

Portanto, quando o governo brasileiro se tornou republicano, foram os militares que assumiram as duas primeiras presidências do país. Ao final do mandato de Floriano Peixoto, a elite agrária subiu ao poder dando início ao período conhecido como República do Café com Leite, ou República Velha.

A Constituição de 1891, a primeira da República, garantiu alguns avanços políticos, embora apresentasse várias limitações, pois representava os interesses das elites agrárias do país. Por isso, embora a escravidão já tivesse sido abolida e houvesse enormes contingentes de ex-escravos totalmente sem proteção social, a CF-91 rejeitava a obrigação social do Estado (assistência social e educação). A nova constituição implantou o voto universal (mas as mulheres, analfabetos, clérigos, militares de baixa patente ficavam de fora) instituiu o federalismo, o presidencialismo e o voto aberto do eleitor (o que deu margem à intimidação eleitoral).

Nos primeiros anos, após a proclamação da República, vigorava no Brasil um sistema financeiro retrógrado e uma estrutura econômica arcaica, baseada no café, um produto supérfluo extremamente sujeito às flutuações do mercado internacional. O Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, adotou uma política que visava estimular a industrialização e o desenvolvimento de novos negócios, os bancos passariam a liberar

¹³ **1896** – Os sertanejos liderados por Antônio Conselheiro foram derrotados pelas forças governamentais na Guerra de Canudos

1904 – Oswaldo Cruz com sua Lei da Vacina fez com que a população do Rio de Janeiro se rebelasse na Revolta da Vacina.

1910 – Os castigos corporais aplicado aos soldados da Marinha fez com que os mesmos se rebelassem contra os seus superiores na Revolta da Chibata.

1912 – No sul do Brasil as disputas por território entre Santa Catarina e Paraná gerou a Guerra do Contestado.

empréstimos livremente às pessoas, sem mesmo saber de suas reais condições de pagamento. Esta política ficou conhecida como **encilhamento**. Para financiar o enorme volume de empréstimos, o governo foi obrigado a fazer grandes emissões de moeda, desvalorizando-a, o que resultou em altíssimos níveis de inflação e acabou desencadeando uma das mais graves crises econômicas vividas pelo Brasil.

O período que vai de 1894 a 1930 foi marcado pelo governo de presidentes civis, apoiados pelas elites agrárias do país. Todos os Estados da Federação tinham o seu Partido Republicano. Os presidentes da República saíam dos seguintes partidos: Partido Republicano Paulista (PRP) e Partido Republicano Mineiro (PRM).

Os estados de São Paulo e Minas Gerais controlavam as eleições, mantendo-se no poder de maneira alternada : era a "**política do café com leite**", pois São Paulo era grande produtor de café e Minas Gerais era grande produtor de leite. Estes eram os estados mais ricos do país, por isso, dominavam o cenário político da república. Saídos das elites mineiras e paulistas, os presidentes acabavam favorecendo sempre o setor agrícola, principalmente do café (paulista) e do leite (mineiro).

A política do café-com-leite sofreu duras críticas de empresários ligados à indústria, que estava em expansão neste período. Se, por um lado, a política do café-com-leite privilegiou e favoreceu o crescimento da agricultura e da pecuária na região Sudeste, por outro, acabou provocando um abandono das outras regiões do país. Os outros estados brasileiros, deixados de lado pela oligarquia cafeeira, especialmente das regiões Nordeste, Norte¹⁴ e Centro-Oeste tiveram seus problemas sociais agravados e passaram a fazer forte oposição à política do café com leite.

Na época, o café era o principal produto da economia agroexportadora brasileira. Devido à instabilidade dos preços do café no mercado internacional, em benefício dos cafeicultores adotou-se uma política de proteção: o **Convênio de Taubaté**. Quando o preço do café caía muito no mercado externo, o governo federal comprava o excedente e estocava. Esperava-se a alta do preço do café e então os estoques eram liberados. Esta política mantinha o preço do café, principal produto de exportação, sempre em alta e garantia os lucros dos cafeicultores. Porém só funcionava até um certo limite: a grande crise do sistema resultou justamente da incapacidade de operação de tais estoques

¹⁴Com exceção do Estado do Amazonas que prosperou (no ciclo da borracha) graças à produção de borracha natural.

reguladores em contextos de acentuada desvalorização combinada com superprodução do café. Foi um dos fatores críticos que levaram à crise de 1929 e às mudanças políticas que se seguiram.

Instituída no governo do presidente paulista Campos Salles (1898-1902), a “**política dos governadores**” visava manter no poder as oligarquias: era uma troca de favores políticos entre governadores e presidente. O presidente apoiava os candidatos dos partidos governistas nos estados, enquanto estes políticos davam suporte à candidatura presidencial e ao governo. Esse acordo era parte do fenômeno que veio a ser conhecido como “coronelismo”.

Descrito por Vitor Nunes Leal no livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, o coronelismo foi um fenômeno típico da República Velha. Resultava do fato de que o poder do Estado brasileiro (presidência) e dos chefes dos Estados (governadores) não chegava aos grotões do interior. Por não estar presentes nesses locais, tanto o governo federal como os governadores precisavam do apoio da autoridade do senhor local - o “coronel” - para manter a população sob controle e proporcionar legitimação pelo voto¹⁵. Ou seja: foi um ponto de equilíbrio, um troca de apoio, entre o poder central que se fortalecia, mas ainda não havia se consolidado e o poder local, que vinha se fragilizando, mas ainda retinha significativo controle sobre a população nos municípios interioranos. O arranjo se sustentava à base de trocas clientelistas entre os coronéis e o povo, entre os governadores e os coronéis e entre o governo central e os governos estaduais.

Com o tempo, esse sistema passou a ser execrado pelas classes médias urbanas e setores mais esclarecidos da sociedade. O tenentismo foi um movimento que ganhou força entre militares de média e baixa patente durante os últimos anos da República Velha. O levante dos militares expressava, em parte, a inconformidade das classes médias urbanas para com os desmandos e o conservadorismo que caracterizavam a política nacional. Ao mesmo tempo, o tenentismo era mais uma clara

¹⁵ O coronel era um grande fazendeiro que geralmente dominava a política em um município, e utilizava seu poder econômico para garantir a eleição dos candidatos que apoiava. Era usado o “voto de cabresto”, em que o coronel (fazendeiro) obrigava e usava até mesmo a violência para que os eleitores de seu “curral eleitoral” votassem nos candidatos apoiados por ele. Como o voto era aberto, os eleitores eram pressionados e fiscalizados por capangas do coronel, para que votassem nos candidatos indicados. O coronel também utilizava outros “recursos” para conseguir seus objetivos políticos, principalmente o **clientelismo** (troca de um bem público pelo voto) e a intimidação, em práticas como: compra de votos, votos fantasmas, troca de favores, fraudes eleitorais e violência.

evidência do processo de diluição da hegemonia dos grupos políticos vinculados ao meio rural brasileiro.

Influenciados pelos anseios políticos das populações urbanas, os militares envolvidos nesse movimento se mostraram favoráveis às tendências políticas republicanas liberais. Entre outros pontos, reivindicavam uma reforma constitucional capaz de trazer critérios mais justos ao cenário político nacional. Exigiam que o processo eleitoral fosse feito com o uso do voto secreto e criticavam os vários episódios de fraude e corrupção que marcavam as eleições. Além disso, eram favoráveis à liberdade dos meios de comunicação, exigiam que o poder Executivo tivesse suas atribuições restringidas, maior autonomia às autoridades judiciais e a moralização dos representantes que compunham o Poder Legislativo. Entretanto, todo esse discurso liberal e moralizador também convivia com a opinião de alguns oficiais que defendiam a presença de um poder forte, centralizado e comprometido com mal definidas necessidades da nação brasileira¹⁶.

A oligarquia cafeeira conseguiu dominar o cenário político brasileiro por mais de duas décadas. Os outros estados brasileiros, à margem do poder, passaram a fazer forte oposição ao governo oligárquico. Jovens oficiais do exército (tenentes), também estavam insatisfeitos com os rumos políticos do Brasil. Aproveitando a dissidência de algumas oligarquias estaduais, em 1922 os tenentes apoiaram a candidatura de Nilo Peçanha em oposição ao mineiro Arthur Bernardes, politicamente comprometido com as demandas dos grandes cafeicultores.

A eleição presidencial de 1922 foi mais agitada da República Velha. Ao

¹⁶Esse parágrafo, bem como a Nota que se segue são de autoria de Rainer Sousa, publicados em <http://www.brasilecola.com/historiab/tenentismo.htm>, não paginado, em 08/07/2023. "As primeiras manifestações militares que ganharam corpo durante a República Oligárquica aconteceram nas eleições de 1922. Durante essas eleições a tensão entre os militares e o governo aumentou quando diversas críticas contra os militares, falsamente atribuídas a Arthur Bernardes, foram veiculadas nos jornais da época. Com a vitória eleitoral das oligarquias, a primeira manifestação tenentista veio à tona com uma série de levantes militares que ficaram marcados pelo episódio dos "18 do Forte de Copacabana", ocorrido no Rio de Janeiro, em julho de 1922. Nos dois anos seguintes, duas novas revoltas militares, uma no Rio Grande do Sul (1923) e outra em São Paulo (1924), mostrou que a presença dos tenentistas no cenário político se reafirmava. Após terem suas pretensões abafadas pelas forças fiéis ao governo, esses dois grupos se juntaram para a formação de uma guerrilha conhecida como Coluna Prestes. Entre 1925 e 1927, esse grupo composto por civis e militares armados entrecortou mais de 24 mil quilômetros sob a liderança de Luís Carlos Prestes. A falta de apelo entre os setores mais populares, e as intensas perseguições e cercos promovidos pelo governo acabaram dispersando esse movimento. Luís Carlos Prestes, notando a ausência de um conteúdo ideológico mais consistente à causa militar, resolveu aproximar-se das concepções políticas do Partido Comunista Brasileiro.

final, Artur Bernardes foi eleito novo Presidente da República, dando continuidade à política do café com leite. Os militares acreditavam que o candidato da oposição, Nilo Peçanha, era o verdadeiro vencedor das eleições presidenciais. Inconformados com mais um ato de corrupção por parte do governo, um grupo de militares, julgando-se defensores da moralização política do Brasil, iniciou uma série de revoltas contrárias à posse de Artur Bernardes como presidente.

A primeira revolta a acontecer foi a **Revolta do Forte de Copacabana**. Os tenentes haviam tentado controlar as principais guarnições do Rio de Janeiro a fim de pressionar o governo a anular a eleição vencida por Artur Bernardes. No andamento da revolta, somente um grupo pequeno de rebeldes, conhecidos como os 18 do Forte de Copacabana, continuaram a lutar. Os rebeldes foram facilmente derrotados pelas forças do governo. Do grupo dos Dezoito do Forte de Copacabana, apenas dois sobreviveram. Nesse momento, a falta de unidade política dos militares acabou enfraquecendo essa primeira manifestação conhecida como **Reação Republicana**.

Passados dois anos da revolta militar ocorrida no Rio de Janeiro, **o Movimento Tenentista** iniciou uma nova revolta, desta vez em São Paulo, que ficou conhecido como **Revolta Militar de 1924**¹⁷. No Norte do Brasil, os Tenentes também aderiram a Revolução de 1924. No Amazonas ocorreu a chamada **Comuna de Manaus**.

Fracassada a tentativa de controlar São Paulo, os militares da Revolução de 1924 foram em direção ao Sul do país para se encontrar com as forças militares que haviam se rebelado no Rio Grande do Sul. A união dos dois grupos gerou a famosa **Coluna Prestes**, força militar que marchou por boa parte do território brasileiro a fim de provocar uma revolução. Apesar de toda essa mobilização, o Tenentismo não obteve êxito em acabar com o governo oligárquico. Em 1930, alguns dos ativistas do Movimento Tenentista, tomaram parte na revolta que derrubou o governo de Washington Luís.

Wanderley Guilherme dos Santos, O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República, Dados, 2013. A íntegra desse artigo encontra-se em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v56n1/a02v56n1.pdf>

“A implantação da República, em 1889, aboliu as instituições monárquicas, entre elas, a do Poder Moderador; ratificou a

¹⁷Eduardo Gomes e Siqueira Campos, únicos sobreviventes dos 18 do Forte de Copacabana, inspiraram o militar Isidoro Dias a comandar um grande número de militares no combate ao governo oligárquico.

mobilidade relativa do fator trabalho, instituída pela Abolição da Escravatura no ano anterior; extinguiu completamente o requisito de renda para a participação eleitoral, à frente de todos os países em que existiam eleições, mas manteve os vetos à participação feminina e dos analfabetos¹⁸.

“Instalava-se por inteiro o sistema representativo oligárquico, com todas as peculiaridades institucionais: conflito altamente regulado entre as elites e extensa exclusão nos direitos à participação.

“A verdade é que os primeiros quarenta anos da república oligárquica brasileira transcorreram sem qualquer transtorno sério e eficaz na obediência às normas políticas. Não houve interrupção nas eleições legislativas, não houve deposição de presidentes, antes de 1930, nem houve manifestações militares bem-sucedidas. Algumas tentativas de revolução na década de 1920, sim, embora todas fracassadas, violência na política local, sim, como é usual na política de sistemas oligárquicos, mas golpe de estado bem-sucedido, não. Ao contrário, todas as eleições presidenciais, seguidas da posse dos eleitos, foram pacíficas. As regras de competição intraoligárquicas foram eficazes a nível nacional, enquanto a nível local prevalecia a disputa com base no voto, na violência e na corrupção, esta última ausente, por desnecessária, das eleições presidenciais.

“A partir de 1902, as eleições presidenciais eram decididas por um colégio informal de que faziam parte os representantes dos estados federados e a liderança governista. (...) O consenso prévio às disputas presidenciais garantia a estabilidade governativa das administrações, que transcorriam sem os grandes estremecimentos característicos das reformas ministeriais. (...) Por certo, o consenso característico da sucessão presidencial não se reproduzia nas disputas locais, em que famílias competiam pelo privilégio de nomear o delegado, o juiz de direito, o diretor da escola pública e o arrecadador de impostos. À centralização federal correspondiam feudos paroquiais, suficientemente radicalizados como para substituir em grande parte a representação do estado na Câmara dos Deputados a cada eleição.

¹⁸E também: do clero, dos militares da baixa patente e dos mendigos. Nota da Profa. Maria das Graças Rua.

“Os revolucionários de 1930 referiam-se aos membros da elite destituída como oligarcas, do mesmo modo que, depois da Constituinte de 1987-88, se tornou usual identificar a classe política do período 1945-1964 como a representante da oligarquia hegemônica no Brasil de então. “Oligarca” e “oligarquia”, a literatura especializada o comprova, são termos carentes de significado preciso e consensual na história brasileira.”

13. A Era Vargas

A Era Vargas, ou Período Getulista durando de 1930 a 1945, iniciou-se com a consumação da Revolução de 1930, que marca o fim da República das Oligarquias ou República Velha e da “política do café com leite”.

A Revolução de 1930 foi um movimento de revolta armado¹⁹, que tirou do poder, através de um golpe de Estado, o presidente Washington Luiz, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e tornou Getúlio Vargas presidente da República

A revolução de 1930 foi causada pela combinação entre a crise econômica mundial, devido à quebra da Bolsa de Nova York em 1929 (esmagando todas as economias com alguma participação nos mercados internacionais, caso do Brasil e suas exportações de café), a superprodução da lavoura cafeeira e o esgotamento do modelo político implantado no Brasil na República Velha.

Com a crise econômica, agravou-se o conflito entre as oligarquias cafeeicultoras paulistas, que controlavam o Governo Federal, e parte das oligarquias tradicionais e da burguesia industrial ascendente. Ao mesmo

¹⁹ “A revolta armada começou no Rio Grande do Sul, sob o comando do General Góes Monteiro, em 3 de outubro de 1930. No dia seguinte, foi a vez do Nordeste, sob o comando de Juarez Távora. Porém, antes mesmo que as tropas governamentais enfrentassem as forças rebeldes, as Forças Armadas (o Exército e Marinha) depuseram o presidente Washington Luís e formaram uma junta governativa composta pelos generais Tasso Fragoso e Menna Barreto e pelo almirante Isaías Noronha. Em novembro de 1930, os militares transferiram o poder governamental para o gaúcho Getúlio Vargas, o líder político do movimento conspirador e golpista.” Renato Cancian, Governo Washington Luís (1926-1930): Fim da República velha, em <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-washington-luis-1926-1930-fim-da-republica-velha.htm>.

tempo, as instituições políticas da República Velha começaram a perder legitimidade diante do crescente descontentamento dos grupos sociais urbanos e dos movimentos de revolta armada. Ocorreram várias revoltas militares ocorridas durante o governo Artur Bernardes (1922-1926) e os conflitos políticos prosseguiram durante o governo do seu sucessor, Washington Luis.

A cisão entre as oligarquias mostrou-se claramente por ocasião da eleição de 1930 quando, primeira vez no período republicano desenhou-se um cenário onde a oposição tinha verdadeiras chances de vitória, com a formação da **Aliança Liberal**. A chamada Aliança Libertadora ou Aliança Liberal representou a organização e união política entre as oligarquias agrárias regionais (de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba) que se opunham tenazmente às oligarquias cafeicultoras paulistas e ao governo de Washington Luís. Contrariando a alternância no poder firmada pelo acordo da política do café-com-leite, o presidente da República, Washington Luís tinha a intenção de eleger outro paulista para sucedê-lo, Júlio Prestes. As oligarquias de Minas Gerais, porém, desejavam que o candidato fosse mineiro. Como não houve acordo, o governador de Minas Gerais e candidato a sucessão presidencial, Antônio Carlos de Andrada, abriu mão de sua candidatura e organizou uma chapa de oposição apoiando para presidente o governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, e para vice-presidente o paraibano João Pessoa.

Mais uma vez a fraude praticada por ambos os lados domina o processo eleitoral e novamente o governo leva a melhor, elegendo Júlio Prestes presidente. Ao aproximar-se da posse de Júlio Prestes na presidência da República, a tensão política cresceu. Nessa conjuntura, o Governo Federal recorreu à prática da "degola" anulando a vitória de muitos deputados eleitos por Minas Gerais e Paraíba. Temendo que o movimento conspirador se radicalizasse a ponto de desencadear uma violenta guerra civil, os setores mais conservadores das oligarquias regionais dissidentes que estavam agrupadas na Aliança Liberal assumiram a condução da conspiração mostrando-se favorável a tomada do poder por meio de um golpe de Estado²⁰.

²⁰ Apesar da denominação usual de "Revolução", o que ocorreu em 1930 foi apenas um golpe de Estado. As classes que apareciam logo abaixo dos barões do café, como militares e classe média foram alçados à ponta da pirâmide social brasileira. Porém, sua orientação política não se baseava em uma proposta de mudança drástica na

Ainda que tenha se caracterizado mais como golpe de Estado, a "Revolução de 1930" representou muito mais do que a simples tomada do poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Do ponto de vista político havia um quadro favorável à transformação do Estado para atender às novas exigências do seu papel de indutor do desenvolvimento. As elites oligárquicas excluídas do compromisso do antigo regime uniram-se às forças emergentes representativas da nova burguesia industrial e das camadas médias urbanas.

14. As três fases do Período Getulista

A Era Vargas, ou Período Getulista, corresponde a 15 anos, sendo quatro de governo provisório (1930-1934), três de governo constitucional (1934-1937) e oito de ditadura (1937-1945). Expressando os novos tempos, as marcas da era Vargas foram o nacionalismo, o populismo e o autoritarismo.

15. O Governo Provisório

Ao ser nomeado chefe do governo provisório, Getúlio Vargas realizou profundas mudanças no arranjo político e na vida econômica. Declarou extinta a constituição de 1891 e afastou os governadores que controlavam a República das Oligarquias. Dissolveu todos os corpos legislativos e nomeou interventores para os governos estaduais, centralizando o poder no Governo Federal e fragilizando definitivamente os senhores locais. Como marco da incorporação de novos atores sociais, especialmente os trabalhadores urbanos, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que estabelecia uma interlocução com esses setores e lançava as bases do pacto corporativista que se seguiria.

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em novembro de 1930, foi uma importante iniciativa do governo revolucionário. O

condução política do país, descaracterizando assim, por completo, o termo "revolução".

"ministério da Revolução" - como foi chamado por Lindolfo Collor, o primeiro titular da pasta - surgiu para concretizar o projeto do novo regime de interferir sistematicamente nas relações entre o capital e o trabalho, centralizando no Estado o poder de arbitrar tais conflitos e aplicar a justiça. Até então, no Brasil, as questões relativas ao mundo do trabalho eram tratadas pelo Ministério da Agricultura, sendo na realidade praticamente ignoradas pelo governo.

Mas o governo manteve a política de valorização do café e procurou contemporizar com as oligarquias que aderiram ao movimento revolucionário. Vargas incentivou a criação de indústrias no país, promovendo acelerado crescimento *industrial*, levando à expansão e consolidação da burguesia industrial. Todavia, predominou uma imagem bifronte da política de Vargas — uma face voltada para as oligarquias rurais e outra para as massas urbanas.

16. O Governo Constitucional

A revolta paulista conhecida como Revolução Constitucionalista de 1932, fez com que o Governo Vargas se apressasse na tarefa de elaborar uma nova constituição. Em 16 de Julho de 1934 foi promulgada a nova Constituição do Brasil. Através de uma eleição indireta, Getúlio Vargas continuou no poder. A Constituição de 1934 ficou marcada por ter dado as mulheres brasileiras o direito de votar e por criar as leis trabalhistas. No Governo Constitucional os partidos políticos do Brasil seguiram as doutrinas políticas dos países europeus. Os dois principais partidos políticos da época eram:

AIB-Ação Integralista Brasileira - Partido que defendia a prática de uma política totalitária no Brasil. A O Integralismo foi a versão brasileira correspondente à ideologia facista. Os Integralistas defendiam a implantação, no Brasil, de um regime político semelhante aos implantados na Itália e Alemanha (Nazi-Fascismo). O líder deste partido era Plínio Salgado, que conduziu a Intentona Integralista (1938)

ANL - Aliança Nacional Libertadora - Partido político que defendia os ideais do Socialismo-Marxismo. Os aliancistas espelhavam-se principalmente no Partido Comunista da União Soviética. Luís Carlos

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Prestes era o principal líder dos Aliancistas. A Aliança Nacional Libertadora chegou a promover uma revolta armada fracassada que ficou conhecida como Intentona Comunista (1935). O movimento vermelho forneceu o pretexto para Vargas preparar um golpe de estado.

17. O Estado Novo

Com o pretexto de que o Brasil estava sendo ameaçado pelo comunismo, Getúlio Vargas apoiado pelas Forças Armadas pôs em prática o "Plano Cohen", golpe de estado que deu origem ao Estado Novo. Fechou o Congresso Nacional em 1937, instalou o Estado Novo e passou a governar com poderes ditatoriais.

Este governo assemelhava-se com o governo fascista de Mussolini da Itália. Assim como os nazi-fascistas, o Estado Novo perseguiu os comunistas.

No Estado Novo, Vargas deu mais importância à indústria, deixando de lado a agricultura. Iniciando a política nacional-desenvolvimentista, foram feitos investimentos na área de infraestrutura, criando a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Vale do Rio Doce (1942), e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

O processo de industrialização teve como uma das suas consequências o aumento da população operária. Vargas organizou as relações de trabalho de cima para baixo, a partir da iniciativa do Estado. Inspirou-se, para tanto, na *Carta del Lavoro*, de orientação fascista e totalitária, que teve partes inteiras traduzidas literalmente na Constituição de 1937, que fundou o Estado Novo e reiterou a *constitucionalização* do Direito do Trabalho no Brasil, iniciada pela Constituição de 1934. É inegável que o pensamento corporativista era um dos fundamentos da era Vargas²¹.

Quando se iniciou a Segunda Guerra Mundial, o Brasil manteve-se neutro no conflito. No entanto, quando os países do eixo declararam

²¹ Oliveira Vianna, que foi um dos mais notáveis intérpretes do corporativismo varguista, influenciou as concepções dos mais importantes nomes do novo regime, dentre eles Francisco Campos, o ministro da justiça que elaborou a Constituição de 1937. Campos, como Oliveira Vianna, sustentava que o resultado lógico do Estado Liberal era o comunismo e a desordem, daí a necessidade do Estado Corporativo. CARDOSO, Adalberto. Estado Novo e Corporativismo. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 109-118, 2007

guerra aos Estados Unidos, o Brasil teve que apoiar os americanos já que o crescimento industrial do nosso país naquele momento dependia de capitais norte-americanos. Em 1945 a guerra chegava ao fim com a derrota do fascismo e do nazismo. As nações aliadas, defensoras da democracia, implantaram governos democráticos na Alemanha e Itália.

Como o Brasil pertencia ao grupo dos aliados, o governo ditatorial de Getúlio Vargas passou a ser mal visto. Porém, visando manter suas bases de poder e fazer face ao crescimento do Partido Comunista, Vargas criou, primeiramente, o PSD. Em seguida, organizou o PTB como partido político em 1945, apenas um mês após a criação da UDN e do PSD. O PTB nasceu sob chancela governamental, tendo como palco de articulação principal o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e como grande figura o então chefe do Estado Novo, o presidente Getúlio Vargas, no poder desde 1930. Tanto o PSD como o PTB resultaram da frustração de um projeto de "partido único de massas", que vinha sendo acalentado entre setores da cúpula do Estado Novo, mas que não conseguira superar dificuldades políticas, sobretudo as que diziam respeito às alianças entre lideranças regionais e lideranças sindicais.

Visando permanecer no governo Getúlio Vargas criou o Queremismo (Queremos Getúlio), um movimento que teve no PTB uma das mais importantes bases de sustentação. Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945, por um golpe militar. Não houve resistência ao golpe por parte de Getúlio ou dos Queremistas.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro cearense José Linhares, assumiu, provisoriamente, a Presidência da República. Linhares era o substituto direto de Vargas, de acordo com a ordem sucessória da Constituição de 1937, que não previa a figura do Vice-Presidente. E teve como missão presidir as eleições de dezembro de 1945 e dar posse, em 31 de janeiro de 1946, aos que nela fossem eleitos

12. A CONSTITUIÇÃO DE 1946

O texto que se segue foi extraído/adaptado do texto de:
<https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/a4republica.html>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

Em meados de setembro de 1946, os constituintes assinavam a nova Constituição, inaugurando a quarta República, um período de quase 20 anos de liberdade política e pluripartidarismo, a primeira experiência efetivamente democrática da história constitucional do Brasil ao estabelecer as bases jurídicas do Estado de direito.

A quinta Carta Constitucional brasileira vigorou de 1946 a março de 1967. Ampliou os direitos da cidadania e permitiu a ampla formação de partidos, instalando a representação proporcional partidária. Todavia, manteve alguns traços distintivos do *Estado Novo*, como o corporativismo. Literalmente tão bem redigida quanto a de 1891, com a estrutura e as linhas gerais assemelhando-se, mas sem a rigidez presidencialista desta; considera-se que nela foram aperfeiçoados os princípios da primeira Carta republicana. Admitiu, porém, uma fonte de atrito incompatível com o presidencialismo: a possibilidade de presidente e vice-presidente da República serem eleitos por partidos diferentes.

A transição democrática se completou em 1947 com a eleição dos governadores e das Assembleias Constituintes dos estados. Conforme decisão constitucional a Assembleia Constituinte se transformou em Câmara dos Deputados e Senado Federal²².

Com a nova Constituição, foi restabelecido o princípio federativo, com a autonomia para os Estados e Municípios e a independência dos três Poderes da União. O Poder Legislativo voltou a ser bicameral, com o Senado voltando à posição de 1891. As eleições passaram a ser diretas em todos os níveis, e havia liberdade de organização partidária. Os deputados eram eleitos por sufrágio universal, voto secreto e direto, com sistema de representação proporcional dos partidos políticos. O

²²Houve eleições também para completar o número de 304 deputados federais - 38ª Legislatura (1946-1950), e que estavam previstos na Constituição de 1946. A Resolução nº 3.532, de 1950, do Tribunal Superior Eleitoral, manteve o quantitativo de 304 deputados para a 39ª Legislatura (1951-1954). A Lei nº 2.140, de 1953, determinou o quantitativo de 326 deputados para a 40ª Legislatura (1955-1958). Percentual que foi mantido na 41ª Legislatura (1959-1962). A Lei nº 4.095, de 1962, determinou o quantitativo de 404 deputados para a 42ª Legislatura (1963-1966). Percentual que foi mantido para a 43ª Legislatura (1967-1970), mas que foi aumentado para 409 deputados devido a transformação do Território do Acre em Estado.

Poder Legislativo nos Estados cabia às Assembleias Legislativas. O Congresso Nacional teria uma Legislatura de quatro anos.

A Constituição estabelecia a liberdade de culto, a total liberdade de pensamento, limitada apenas no que diz respeito aos espetáculos e diversões públicas. As liberdades e garantias individuais não podiam ser cerceadas por qualquer expediente autoritário, reservada a aprovação do estado de sítio unicamente ao Congresso Nacional. A organização partidária era livre, apesar da ressalva que impedia a organização, registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático – o que parecia contraditório.

O Estado social ampliou suas conquistas ao tratar da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros das empresas, com a instituição do repouso semanal remunerado, o reconhecimento do direito de greve, a aposentadoria facultativa do funcionário com 35 anos de serviço e a inserção da Justiça do Trabalho na esfera do Poder Judiciário.

Um dos destaques para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito foi a declaração, no Capítulo dos Direitos e das Garantias Individuais, de que a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. A Constituição, nesse caso, asseguraria um Estado Social de Direito na mais ampla tradição liberal dos juristas brasileiros. Foram excluídas as penas de morte, banimento e confisco.

Ficava assegurado a todos os cidadãos trabalho que possibilitasse uma existência digna, e elevando-o à condição de obrigação social. Proclamou-se o princípio da intervenção do Estado no domínio econômico e dando-lhe as bases assentadas no interesse público; estabelecia como limites da intervenção os direitos fundamentais, objeto das garantias contidas na Constituição; condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social e dispunha que a lei reprimiria toda e qualquer forma de abuso do poder econômico.

Com respeito à legislação trabalhista e à previdência social, foi declarada a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; instituído o repouso semanal remunerado e o salário mínimo; foi conferido ao trabalhador estabilidade na empresa; proclamada a assistência aos desempregados; determinada a indenização ao trabalhador despedido; estendida a previdência às vítimas da doença, da velhice, da invalidez e da morte; passou a ser livre a associação

profissional ou sindical; e foram reconhecidos os direitos de greve e ao ensino gratuito.

A educação deveria se inspirar nos princípios da liberdade e nos ideais da solidariedade humana. O amparo à cultura seria dever do Estado.

Desaparecia a representação classista e os órgãos de cooperação governamental; o Tribunal de Contas passava a ser regulado pelo Poder Legislativo como órgão de fiscalização orçamentária deste.

As finanças municipais passavam a ter um tratamento diferenciado, e o Brasil rural recebia uma política de recuperação das áreas atrasadas. Em contraste com outras constituições estrangeiras, as do Brasil, até então, não previam a punição de parlamentares indisciplinados ou de procedimento incompatível com as suas funções. Foi, então, instituída a Polícia Parlamentar. O art. 48, § 2º estatua que "perderá, igualmente, o mandato, o deputado ou senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar".

Em síntese, os direitos civis e políticos, somados ao conceito de liberdade, foram assegurados, com acréscimo dos direitos sociais, culturais e econômicos, direitos coletivos e da coletividade.

13. A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA OU A REPÚBLICA POPULISTA, 1945-1964

Populismo é uma forma de governar baseada nas massas, onde o governante exerce uma influência muito grande sobre o povo e utiliza isso para obter apoio popular. O líder populista procura estabelecer laços emocionais com o povo, e não racionais. Ele tem contato direto com o povo, não sendo necessária a presença de nenhum intermediário. É essa proximidade que gera nas pessoas, na maioria das vezes, de baixa renda, o sentimento de afeição pelo líder.

Um exemplo disso foi Vargas, chamado de "pai dos pobres", que foi o exemplo máximo do populismo no Brasil. Sua liderança carismática e empenho na aprovação de reformas trabalhistas que favoreceram ao operariado fizeram com que ele fosse aclamado pelas massas, no entanto, alegam alguns que suas medidas apenas fizeram com que os sindicatos e seus líderes se tornassem dependentes do Estado.

Francisco Weffort apresenta o conceito de populismo no Brasil através de três características fundamentais: “ a personalização do poder, a imagem, meio real e mística da soberania do estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas urbanas”.

O autor exemplificou a complexidade do populismo brasileiro através do estudo da legislação trabalhista implementada na Era Vargas. Para ele o jogo político do movimento populista é complexo, mas em uma tentativa de simplificá-lo pode-se dizer que em tal movimento a personalização do poder estatal se dá com a imagem de um governante paternal, do qual o povo depende, pois ele é o único capaz de “doar” os benefícios ao povo. Weffort ainda afirma que essa relação paternal é apenas um mecanismo da classe dominante para controlar as massas já que os benefícios dados ao povo são, na verdade, concessões que visam evitar revoltas populares sem que prejudique os interesses da elite. Weffort também indica que a imagem de um estado soberano e conciliador é uma máscara que encobre a realidade; para ele a soberania do estado é questionável já que este também depende do povo para que suas ações sejam bem sucedidas em sua principal função que é, na verdade, proteger os interesses das classes dominantes.

No Brasil, os governos populistas foram de Vargas a João Goulart. Ainda que houvesse variação nos estilos pessoais dos governantes em todos eles estavam presentes, em maior ou menor grau, as três características apontadas por Francisco Weffort.

A eleição presidencial brasileira de 1945 foi a décima quarta eleição presidencial e a décima-segunda direta, mas é considerada a primeira eleição presidencial verdadeiramente democrática da História do Brasil. Pela primeira vez as mulheres votaram, praticamente, não houve acusações de fraude no pleito de 1945 e o resultado foi acatado pela totalidade das forças políticas da época. Foi eleito o general Eurico Gaspar Dutra, o candidato do Partido Social Democrático (PSD), como Presidente da República. Além do novo presidente, elegeu-se também uma Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de elaborar uma nova Constituição para o país. Nessa Assembleia, o PSD foi majoritário, com 54% dos membros. Getúlio Vargas foi eleito senador pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), legenda que ajudara a criar. A novidade era a reduzida, porém combativa bancada comunista (14 deputados federais e um senador, Luís Carlos Prestes). Em síntese, a Assembleia, majoritariamente composta por elementos saídos da elite dominante, preservava a antiga ordem em suas linhas gerais.

14. O Governo Dutra, 1946-1951

No Governo de Eurico Gaspar Dutra, foi promulgada a nova Constituição. Externamente iniciava-se a “Guerra Fria” e este governo foi marcado pela aproximação com os Estados Unidos. Como reflexo desta política houve o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética e o Partido Comunista foi colocado na ilegalidade.

A ação mais importante do Governo Dutra foi a criação do Plano **SALTE**, plano social e econômico que integrava saúde, alimentação, transporte e energia, o primeiro planejamento global da economia brasileira. Na época, o Brasil passava por acentuado movimento de urbanização, centrado nas capitais, devido aos investimentos maciços de indústrias nacionais e estrangeiras. O crescimento desordenado levou a um surto inflacionário: ao mesmo tempo que era injetado dinheiro nos centros urbanos, aumentava o custo de vida da população.

O objetivo do Plano SALTE era direcionar o dinheiro público para setores emergenciais. Por mais que se apresentasse como uma iniciativa para diminuir os problemas sociais do país, o Plano SALTE acabou se tornando o pesadelo dos trabalhadores. Com o objetivo de diminuir a inflação, Gaspar Dutra cortou inúmeros gastos, dentre eles o piso salarial mínimo, que chegou a cair para a metade do que era antes. Ao mesmo tempo elevava-se o preço do café e das matérias-primas, auxiliando a balança comercial brasileira.

15. O Retorno de Vargas ao poder, 1951-1954

Getúlio Vargas, maior expoente do populismo no Brasil, retornou ao poder de forma legal, em 1951. A segunda presidência de Vargas foi marcada pelo nacionalismo e pelo intervencionismo estatal na economia, trazendo insatisfações ao empresariado nacional e ao capital internacional.

Já no primeiro ano de governo o nacionalismo econômico de Vargas efetivou-se no projeto de estabelecer o monopólio estatal do petróleo. Esse programa, que mobilizou boa parte a população brasileira tinha como slogan “O Petróleo é nosso”, resultando na criação da Petrobrás –

empresa estatal que monopolizou a exploração e o refino do petróleo no Brasil.

Propôs, no ano de 1954, um reajuste de 100% no salário mínimo, como forma de compensar as perdas salariais, em virtude da inflação. A aplicação de uma política nacionalista, bem como a aproximação de Vargas à classe trabalhadora, preocupava a classe dominante. O líder da oposição a Vargas era o jornalista Carlos Lacerda, que era o porta-voz dos setores ligados ao capital estrangeiro.

Ocorreu, então, na Rua Toneleiros, uma tentativa de assassinar Carlos Lacerda. No episódio foi morto o major da aeronáutica Rubens Vaz. Os resultados da investigação apontaram que Gregório Fortunato - principal guarda-costas do presidente - como o responsável pelo acontecimento. Embora nunca tivesse ficado provado a participação de Getúlio Vargas no episódio, este foi apontado pelos opositores como o mandante do atentado. Em 23 de agosto o vice-presidente, Café Filho rompeu com o presidente; no mesmo dia, o Exército divulgou um manifesto exigindo a renúncia de Vargas. Na madrugada de 24 de agosto, Getúlio Vargas suicidou-se.

16. O Governo Café Filho, 1954/1955

O vice-Presidente Café Filho assumiu o poder para completar o mandato, durante o qual se realizaram as eleições de 1956, vencidas pelo candidato da aliança PSD-PTB - Juscelino Kubitschek. Desencadeou-se uma crise política quando o coronel Bizarria Mamede, da Escola Superior de Guerra, proferiu um discurso contra a posse de JK. O general Henrique Lott, um defensor da legalidade constitucional e da posse dos candidatos eleitos, antecipou-se e organizou um contra-golpe. A presidência foi entregue ao presidente do Senado, Nereu Ramos, que governou até a posse de Juscelino Kubitschek (31/01/56).

17. O Governo Juscelino Kubitschek, 1956/1961

Juscelino Kubitschek assumiu a presidência do Brasil num clima tenso, pois a UDN posicionou-se contra sua posse e ele precisou da proteção do exército para exercer o seu mandato.

O governo JK destacou-se pelo desenvolvimentismo. A sua política econômica delineada no Plano de Metas, tinha como lema "Cinquenta anos de progresso em cinco de governo."

A realização do Plano de Metas resultou na expansão e consolidação do "capitalismo associado ou dependente" brasileiro, pois o processo de industrialização ocorreu em torno das empresas estrangeiras (as multinacionais). Estas empresas controlaram os setores chaves da economia nacional – maquinaria pesada, alumínio, setor automobilístico, construção naval – ocasionando a desnacionalização econômica.

O período de JK foi marcado, também, pela construção de Brasília, pela criação da Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste). Todas as grandes construções realizadas no Governo Juscelino Kubitschek só foram possíveis com intensa emissão de moeda e com o uso do capital estrangeiro. A inflação cresceu como nunca havia acontecido. Os investimentos estrangeiros aumentaram a dívida externa do país e ao final do governo o país teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional - FMI.

A era JK foi também marcada por crises políticas, ocorrendo duas tentativas de golpe: o levante de Jacareacanga e o de Aragarças – ambas insurreições por parte de alguns militares.

18. O Governo Jânio Quadros, 1961

Em 1960, houve eleições presidenciais e Jânio da Silva Quadros, então governador de São Paulo, foi o vencedor. Como não havia obrigatoriedade de os candidatos formarem uma chapa pelo mesmo partido, Jânio foi eleito pela UDN, e o seu vice-presidente João Goulart, foi eleito pela coligação PSD/PTB.

Jânio assumiu a presidência em meio a uma grave crise financeira: intensa inflação, crescimento da dívida externa e déficit na balança de pagamentos. Visando restabelecer o equilíbrio financeiro do país, Jânio realizou um reajuste cambial, restringiu os créditos, incentivou as exportações e congelou os salários. Iniciou a apuração de denúncias de

corrupção administrativa e nomeou uma comissão para definir a limitação da remessa de lucros para o exterior.

As medidas econômicas e financeiras tomadas por Jânio Quadros mostraram-se desastrosas pois levaram ao congelamento dos salários dos trabalhadores e a restrições ao crédito da burguesia.

No campo externo, Jânio Quadros procurou estabelecer uma política externa independente dos Estados Unidos: aproximou-se dos países socialistas ao restabelecer as relações diplomáticas com a União Soviética, enviou o vice-presidente (João Goulart) em viagem à China e prestigiou a Revolução Cubana, ao condecorar com a Ordem do Cruzeiro do Sul um de seus líderes, Ernesto “Che” Guevara. Tais atitudes preocuparam os norte-americanos e a classe dominante nacional. Jânio passou a ser mal visto também pelos setores conservadores do governo.

Sem apoio político, Jânio Quadros renunciou ao cargo de presidente em agosto de 1961. Alegou que **“forças ocultas”** o fizeram a tomar esta decisão. Muitos historiadores políticos acreditam que, na verdade Jânio Quadros queria dar um Golpe de Estado. Como o seu vice, João Goulart, era visto como um comunista, acreditava ele que o Congresso jamais entregaria a Presidência ao vice. Jânio Quadros pensou que o Congresso e as Forças Armadas o forçariam a continuar na presidência, com poderes fortalecidos. Mas não foi o que ocorreu.

19. O Governo João Goulart, 1961/1964

Quando Jânio Quadros renunciou, a presidência da República foi assumida por Raniere Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados, porque o vice, João Goulart estava em visita à China. Goulart – cujo apelido nos meios sindicais era Jango – não era bem visto pela elite nacional, nem pelas Forças Armadas²³. Era tido como agitador e com tendências comunistas. Era considerado uma ameaça à “segurança nacional” e um risco às instituições democráticas do país.

²³As “reformas de base” propostas por Jango desagradavam os setores conservadores e dirigentes de multinacionais, que vendo seus negócios em risco no Brasil financiaram em 1961 a criação do IPES. E através de seu poderio político financeiro e de lobbys no Congresso Nacional acabaram por se movimentar no sentido de impedir a posse de Jango.

Sob estas alegações, os ministros militares pediram ao Congresso Nacional a permanência de Raniere Mazzilli na presidência, o que representaria um golpe de Estado, já que a Constituição de 1946 estabelecia que o vice sucederia ao titular que viesse a faltar. Contra essa tentativa de golpe, o governador do Rio Grande do Sul – Leonel Brizola – liderou a chamada “campanha de legalidade”, que buscava garantir a posse de João Goulart.

Essa crise poderia ter antecipado o golpe militar de 1964 não fosse a ausência de um fator de substancial importância: a unidade das Forças Armadas²⁴. Para resolver o impasse e chegar-se a um acordo, aprovou-se uma emenda constitucional que instituiu o sistema de governo parlamentarista. Assim, João Goulart não teria plenos poderes para governar, suas ações “subversivas” estariam contidas, na visão dos militares e a Constituição seria respeitada.

Todavia, a “solução” parlamentarista não teve êxito. Os Gabinetes parlamentares rapidamente se sucediam, cada Primeiro Ministro pouco permanecia no cargo, logo renunciava, sendo substituído: de Tancredo Neves o cargo passou para Auro Moura; depois, para Brochado da Rocha; e depois, para Hermes Lima. O fato é que depois de algum tempo, já não havia consenso sobre o sistema de governo. E em janeiro de 1963 o povo foi chamado a um referendo para decidir sobre a permanência ou não do sistema de governo parlamentarista. Como resultado, voltou-se ao presidencialismo, o qual conferia poderes plenos a Jango, que assim se tornava o chefe de governo do Estado Brasileiro.

Inicia-se uma segunda fase do governo de João Goulart, marcada pela execução do chamado Plano Trienal, que buscava combater a inflação e promover o desenvolvimento econômico. O plano deveria ser acompanhado de reformas estruturais, denominadas “reformas de

²⁴Os ministros militares do governo Jânio Quadros — general Odílio Denys (Exército), brigadeiro Gabriel GrünMoss(Aeronáutica) e almirante Sílvio Heck(Marinha) tentavam impedir, sem sucesso, a posse de João Goulart.No Rio Grande do Sul, sede do III Exército, o Governo local armava-se para enfrentar qualquer ação contra a legítima posse de João Goulart, fundamentado na legalidade e na constitucionalidade. Nesse contexto é que o líder do III Exército, Marechal Lott ,numa promessa de obediência à Constituição, aderira ao movimento, opondo-se expressamente a orientação dos ministros militares de veto à posse de Goulart.

base”, que incluíam a reforma agrária; a reforma eleitoral – estendendo o direito de votos aos analfabetos; a reforma universitária, ampliando o número de vagas nas faculdades públicas e a reforma financeira e administrativa, procurando limitar a remessa de lucro e os lucros dos bancos.

João Goulart era um político populista radical, herdeiro do trabalhismo de Getúlio Vargas e tinha um estilo incendiário de comunicação com o povo. O descontentamento de setores da sociedade com a política do governo aumentou a partir do dia 13 de março de 1964 quando, num comício na Central do Brasil – diante de 200 mil trabalhadores – Jango radicalizou sua promessa de reforma agrária, lançou a ideia de uma “reforma urbana” e decretou a nacionalização das refinarias particulares de petróleo. A reação uniu os grandes empresários, forças multinacionais, proprietários rurais, setores conservadores da Igreja Católica e a classe média urbana que realizaram a Marcha da Família com Deus e pela Liberdade.

20. A DITADURA MILITAR NO BRASIL, 1964/1984

20.1 A formação dos exércitos profissionais permanentes no Brasil

Um dos aspectos mais centrais ao processo de formação do Estado é a constituição de exércitos profissionais (não temporários, nem mercenários), exclusivamente leais ao poder central. As forças de defesa e as Forças Armadas do Brasil se formaram ao longo de uma extensa série de conflitos ocorridos na História do país. Embora institucionalmente tenham tido uma formação tardia (Exército, em 1824; Marinha, em 1824; e Força Aérea, em 1941), as forças armadas brasileiras remontam as suas origens às disputas do período colonial e da Guerra de Independência.

Parte da historiografia brasileira aponta a consolidação do exército, resultado da Guerra do Paraguai, como um dos principais fatores desestabilizantes da Monarquia, na medida em que o corpo militar

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

identificou-se em torno de preceitos positivistas e adquiriu, por isso, maior ressonância política depois de 1870. Acreditavam que deveriam tomar as rédeas do Estado para que este reformasse a sociedade brasileira, ainda que fosse por vias autoritárias, mas respeitando o ideário republicano. Não se deve entender, contudo, que os militares representavam um grupo político homogêneo; a marinha, por exemplo, era bastante identificada com a monarquia; os militares da Praia Vermelha também não se coadunavam necessariamente com os gaúchos positivistas.

De todo modo, a ascensão política dos militares foi fundamental para a Proclamação da República, embora não fosse a única causa da queda da monarquia. As elites locais de SP, MG e RJ uniram-se em torno do Marechal Deodoro da Fonseca para que realizassem a revolução, que ocorreu a 15 de novembro de 1889, com a marcha do Marechal para o Ministério da Guerra, onde reuniam-se os líderes monarquistas. A partir de 1889, as forças armadas brasileiras foram usadas basicamente na repressão a diversas rebeliões internas que beiraram guerras civis.

No início da década de 1920, jovens oficiais de baixa e média patente do Exército Brasileiro, descontentes com a situação política do Brasil desencadearam um movimento político-militar, o tenentismo, e conduziram uma série de rebeliões demandando reformas na estrutura de poder do país, com o fim do voto de cabresto, a instituição do voto secreto e a reforma na educação pública.

Esses oficiais prosseguiram com o movimento modernizante, que continuou após 1930, como resultado do processo revolucionário que alterou a vida nacional. Com o objetivo de conter os possíveis levantes dos chefes locais que imperavam na República Velha, o governo Vargas absorveu os “tenentes” em diversas posições de governo, alguns inclusive como interventores nos estados, trazendo suas ideias e a marca da ruptura com o velho pacto oligárquico. Esse foi mais um elemento de fortalecimento do setor militar, que iria assumir um papel central em muitas outras ocasiões da vida política brasileira.

Em 1939, no início da Segunda Guerra Mundial, a forma como se desenvolviam os combates no além-mar surpreendeu e revelou o despreparo das forças armadas brasileiras para enfrentar as exigências do conflito, pois a organização militar ainda estava estruturada nos moldes da I Guerra Mundial.

Os antigos tenentes (como os generais Dutra, Góis Monteiro e o brigadeiro Eduardo Gomes à frente) tiveram papel crucial na derrubada de Getúlio Vargas e no restabelecimento da democracia assim que a

guerra terminou na Europa. Mais tarde, rejeitando o estilo populista, os militares fizeram nova pressão para a queda de Getúlio em 1954, agora já como presidente eleito por voto direto. Quando conservadores tentaram impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek, o comandante do exército Henrique Teixeira Lott mobilizou tropas para garanti-la. Durante o governo de JK, militares de baixa patente se revoltaram nas bases de Jacareacanga e Aragarças e as lideranças passaram a se preocupar fortemente com a politização e a indisciplina na caserna.

A partir de 1960, as Forças Armadas brasileiras passaram a estudar e a desenvolver uma doutrina própria, adaptada às condições e à realidade brasileiras: a Doutrina de Segurança Nacional, de inspiração norte-americana. Fortemente politizados, os militares brasileiros assumiram como sua missão o combate ao comunismo.

No início de 1964, o Brasil vivia um momento de extrema efervescência política, com greves de trabalhadores e estudantes, de um lado, manifestações camponesas, de outro, movimentos de direita, etc. E nesse contexto houve uma rebelião de marinheiros no Rio de Janeiro, servindo de pretexto para o golpe militar: alegava-se que a disciplina nas Forças Armadas estava em jogo. No dia 1º de abril João Goulart foi deposto. Encerrava-se assim o período democrático e iniciava-se a República Militar no Brasil²⁵.

20.2 O golpe militar de 1964

O golpe militar de 1964 não foi um evento repentino, nem imprevisto. Ao contrário, desde 1954 seria possível perceber a sua iminência. O motivo alegado por seus protagonistas era a ameaça do comunismo.

²⁵As Forças Armadas brasileiras adquiriram grande poder político desde a vitória na Guerra do Paraguai. A politização das instituições militares ficou evidente na Proclamação da República, que derrubou o Império e colocou no poder dois presidentes militares; ou com o tenentismo e a Revolução de 1930. Na década de 1950, importantes círculos militares se aliaram a ativistas de direita em tentativas de impedir que presidentes como Juscelino Kubitschek e João Goulart tomassem posse, devido ao seu suposto alinhamento com a ideologia comunista. O ponto crítico das tensões ocorreu quando Goulart prometeu reformas de longo alcance, expropriação de interesses comerciais e a continuação da independência da política externa iniciada por seu antecessor Jânio Quadros, com o Brasil tendo relações diplomáticas e comerciais com ambos os blocos capitalista e comunista. Certamente os militares temiam que fosse implantado no Brasil um regime socialista, à semelhança de Cuba.

Porém, a situação era bem mais complexa; as visões conflitantes da política e da economia, entre o pensamento de “direita” e de “esquerda” vinham se contrapondo desde o início do século XX.

Segundo CODATO (2005): “A ação final contra a “democracia populista” (1946-1964) ou, como preferem os conservadores, a “Revolução”, trouxe duas novidades. Não se tratava mais de uma operação intermitente das Forças Armadas com um objetivo preciso, quase sempre o de combater a “desordem” (a política de massas) ou o “comunismo” (a política social) ou a “corrupção” (*i. e.*, a política propriamente dita), mas de uma intervenção permanente. A garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se agora num *governo militar*.” (...) “um *movimento institucional* das Forças Armadas (O’DONNELL, 1975; CARDOSO, 1982). Foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (*i. e.*, o Executivo), depois o Estado (e seus vários aparelhos) e, em seguida, a cena política (*i. e.*, as instituições representativas).”

A partir de 1º de abril, na prática uma junta militar governava o Brasil, porém o cargo de presidente da República foi formalmente declarado vago, pelo senador Auro de Moura Andrade, presidente do Senado Federal, o qual empossou o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli na presidência.

20.3 6.2.1 Os Atos Institucionais

No dia 7 de abril de 1964, os ministros militares ignoraram o "Ato Constitucional" dos líderes parlamentares, que limitavam o expurgo no serviço público em todos os níveis, e deram início a uma série de "Atos Institucionais". Foram decretados dezessete atos institucionais e cento e quatro Atos Complementares a eles.

A 9 de abril, foi baixado o "Ato Institucional"²⁶, redigido por Francisco Campos, e que era para ser o único ato institucionalizador da "revolução de 1964". Dois dias depois, o marechal Castelo Branco - chefe do Estado-Maior e coordenador do golpe contra Jango - foi eleito presidente pelo Congresso Nacional; tomou posse na presidência em 15

²⁶Porém, depois da edição do AI-2 (ver abaixo), o "Ato Adicional" inicial foi numerado como AI-1.

de abril de 1964 para completar o mandato de Jânio Quadros, que iria de 31 de janeiro de 1961 até 31 de janeiro de 1966.

O "Ato Institucional" transferia poderes excepcionais para o executivo, ao mesmo tempo em que subtraía a autonomia do legislativo. O AI-1 marcava eleições presidenciais para outubro de 1965 e concedia à Junta Militar, entre outros tantos, o poder de cassar mandatos parlamentares²⁷.

No dia 10 de abril de 1964, a junta militar divulgou o Ato do Comando Revolucionário Nº 1, com a lista de cem nomes de suspeitos de serem comunistas, cujos direitos políticos foram suspensos. No mesmo dia, foi publicado Ato do Comando Revolucionário Nº 2, cassando o mandato de 40 membros do Congresso Nacional, que já haviam sido incluídos no ato de suspensão dos direitos políticos. Em 14 de Abril, o Ato Complementar No. 9 transformou a oposição em inimiga da Nação. A repressão se instalou imediatamente após o golpe de Estado. As associações civis contrárias ao regime eram consideradas inimigas do Estado, portanto passíveis de serem enquadradas.

Na mesma época se formou dentro do governo um grupo de espionagem, que depois seria chamado de comunidade de informações, cuja expressão institucional foi o SNI – Serviço Nacional de Informações.

Muitas instituições foram fechadas, seus dirigentes foram presos e enquadrados, suas famílias vigiadas. As greves de trabalhadores e estudantes foram proibidas e passaram a ser consideradas crime; os sindicatos sofreram intervenção federal, os líderes sindicais que se mostravam contrários eram enquadrados na Lei de Segurança Nacional como subversivos. Muitos cidadãos que se manifestaram contrários ao novo regime foram indiciados em Inquéritos Policiais Militares (IPM). Aqueles cujo inquérito concluísse que eram culpados, eram presos.

²⁷Houve uma razão lógica para a decretação do Ato Institucional No. 1, que foi uma medida mais estratégica do que o diálogo. Os políticos, em sua maioria, estavam reticentes quanto aos caminhos que seriam tomados pelo governo de então. Naquela altura, a conversa, o convencimento pela razão e pelos argumentos seriam inócuos e demandariam muito tempo, o que daria espaço e fôlego aos depostos ou à oposição de se reorganizar. Os militares acreditavam na necessidade urgente de legitimar o golpe "*por si mesmo*".

Políticos de oposição tiveram seus mandatos cassados, suas famílias postas sob vigilância. Muitos foram processados e expulsos do Brasil e tiveram seus bens indisponíveis.

Ao longo dos governos dos generais Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) e Artur da Costa e Silva (1967-1969), os Atos Institucionais foram promulgados e emendaram a Constituição durante todo o período da ditadura.

Em julho de 1965, os governadores Magalhães Pinto (Minas Gerais) e Carlos Lacerda (Guanabara) que patrocinaram a conspiração anti-Jango com verbas e auxílio logístico, romperam com o governo federal. Naquele ano houve eleições estaduais, segundo uma previsão legal anterior ao golpe militar. Diante da vitória da oposição nas eleições em cinco estados do país, (especialmente as de Israel Pinheiro em Minas Gerais e Negrão de Lima na Guanabara - atual RJ), os militares avançaram com a repressão: foram reabertos os processos de cassação, partidos políticos foram extintos, suas sedes invadidas e desativadas.

O Ato Institucional Número Dois, ou AI-2, foi baixado em outubro de 1965 como resposta aos resultados das eleições ocorridas no início do mês, sob o pretexto de que certos dispositivos da Constituição de 1946 não eram compatíveis com a nova ordem "revolucionária".

O AI-2 extinguiu o pluripartidarismo, desativando todos os partidos políticos, e criando somente dois; o primeiro, partido situacionista, chamado de Aliança Renovadora Nacional, ARENA, o segundo, um partido para fazer oposição ao primeiro, chamado de Movimento Democrático Brasileiro, MDB. Tornou indireta a eleição do Presidente da República, transferindo-a para o Congresso Nacional (dominado pela ARENA), mas também tornou o presidente Castelo Branco inelegível para este pleito.

Com o AI-2, o Poder Judiciário sofreu intervenção direta do Poder Executivo. O Presidente precisava de mais poderes para fazer aprovar leis; a Justiça Militar precisava entrar na competência da Justiça Civil; o número de ministros do Supremo Tribunal Federal foi aumentado de onze para dezesseis, proporcionando ao governo a maioria no STF. Dessa forma, civis poderiam ser presos e processados por crimes contra a segurança nacional, a justiça ordinária era sobreposta pela justiça

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

revolucionária, os julgamentos das ações dos golpistas deixam de ser competência da justiça civil, a legislatura passa a ser em causa própria, o Estado entra num regime de exceção ainda mais excludente dos direitos individuais do cidadão.

Foi reativado o poder presidencial de cassar e banir da vida pública os "subversivos", o estado de sítio poderia ser decretado por 180 dias sem consulta ao Congresso. Poderiam ser demitidos sumariamente funcionários civis e militares que tivessem suas atividades consideradas *incompatíveis com a revolução*²⁸.

A autonomia dos entes federativos também foi violada, pois a intervenção federal nos estados e municípios poderia ser decretada sem prévio aviso. O Congresso Nacional poderia ser fechado a qualquer momento. Desta forma, toda e qualquer resistência ao regime no país era cancelada pelo dispositivo institucional, se o presidente assim o decidisse, qualquer cidade ou estado poderiam ser isolados do resto da nação.

Foram institucionalizados os Atos Complementares que poderiam ser baixados juntamente com decretos-lei, a qualquer momento, sob a alegação de assuntos relativos à segurança nacional. Desta maneira, todas as instituições ficavam subordinadas ao Conselho de Segurança Nacional, que passaria a baixar diretrizes, aconselhando o Presidente da República.

O Ato Institucional Número Três, ou AI-3, foi baixado pelo Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco em 5 de fevereiro de 1966. A edição deste ato se fez necessária porque a derrota da ARENA, partido situacionista, nas eleições dos governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, estados onde se concentrava a maior população do Brasil, era iminente.

²⁸De acordo com a constituição, os funcionários públicos, não poderiam ser demitidos sumariamente, este dispositivo, havia sido criado pelo *Estatuto do Funcionário Público* para evitar as perseguições políticas. Com o advento do AI-2, estas garantias foram canceladas e deixou de existir o dispositivo de ampla defesa do funcionário público na constituição, ficando seu emprego falível.

Novamente violando o princípio federativo da legitimação própria, o AI-3 determinava que a eleição de governadores e vice governadores seria indireta, executada por colégio eleitoral estadual, os prefeitos das capitais e dos municípios considerados "de segurança nacional" (por estarem na "faixa de fronteira, abrigarem instalações nucleares, de telecomunicações, hidrelétricas, etc.) e instâncias hidrominerais não seriam mais eleitos e sim indicados por nomeação pelos governadores.

Em seu artigo sexto excluía de ... *(sic)* *apreciação judicial os atos praticados com fundamento no presente Ato institucional e nos atos complementares dele*. Não se poderia contestar judicialmente a legalidade ou não da decisão tomada, reforçando a tese de que o regime estava aos poucos endurecendo.

O Ato Institucional Número Quatro, ou AI-4 foi baixado por Castelo Branco em dezembro de 1966 convocando o Congresso Nacional para a votação e promulgação do projeto de Constituição, que revogava definitivamente a Constituição de 1946.

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada pelo Congresso Nacional uma nova Constituição, a sexta do Brasil, quinta do período republicano. Essa Constituição, que dava grandes poderes ao presidente da República, seria modificada pela Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969, que tornou o poder político ainda mais centralizado nas mãos do Executivo.

O AI-2 continuou em vigor até 15 de Março de 1967, quando Costa e Silva tomou posse e a nova Constituição de 1967, proposta pelo Executivo e ratificada pelo Congresso, entrou em vigor.

Em 13 de dezembro de 1968 foi baixado o Ato Institucional Nº 5 ou AI-5, sobrepondo-se à Constituição de 24 de janeiro de 1967, bem como às constituições estaduais, dando poderes ainda mais extraordinários ao Presidente da República e suspendendo várias garantias constitucionais, tendo como primeira consequência o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano.

Pelo artigo 2º do AI-5, o Presidente da República podia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, que só voltariam a funcionar quando ele

próprio os convocasse. Durante o recesso, o Poder Executivo federal, estadual ou municipal, cumpriria as funções do Legislativo correspondente. Ademais, o Poder Judiciário também se subordinava ao Executivo, pois os atos praticados de acordo com o AI-5 e seus Atos Complementares excluía-m-se de qualquer apreciação judicial (artigo 11).

Conforme o artigo 4º, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e "sem as limitações previstas na Constituição", podia decretar a intervenção nos estados e municípios, podia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais²⁹. Pelo artigo 5º, a suspensão dos direitos políticos, significava: I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função; II - suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições sindicais; III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política; IV - aplicação, pelo Ministério da Justiça, independentemente de apreciação pelo Poder Judiciário, das seguintes medidas: a) liberdade vigiada; b) proibição de frequentar determinados lugares; c) domicílio determinado.

O artigo 10 suspendia a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Durante a vigência do AI-5, a censura prévia se estendeu à imprensa, à música, ao teatro e ao cinema.

O AI-5 vinha na esteira de ações e declarações que expressavam o confronto da classe política com o regime, e assim fortaleceu a chamada "linha dura" do regime militar. Os militares assumiram definitivamente que não estavam dispostos a ser um poder moderador e sim uma ditadura.

²⁹Além disso, "outras restrições ou proibições ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados *poderiam ser estabelecidas à discricção do Executivo*. O Presidente da República podia também, conforme o artigo 8º, decretar o confisco de bens em decorrência de enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou função pública, após a devida investigação - com cláusula de restituição se provada a legitimidade da aquisição dos bens.

20.4 O Decreto-Lei

Uma das peculiaridades da ditadura militar brasileira foi o fato de que, diferentemente das ditaduras militares da Argentina e do Chile, no Brasil o Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias estaduais e Câmaras de Vereadores) não foram impedidos de funcionar, muito embora operassem num ambiente de severos constrangimentos autoritários. O fato de o Poder Legislativo continuar funcionando e de ser admitida uma oposição – ainda que simbólica - fez com que o regime militar criasse um instrumento próprio para lidar com as eventuais tentativas de decisão autônoma dos parlamentares: o decreto-lei.

Assim, além dos Atos Institucionais, o regime militar governava por intermédio dos decretos-leis, fundados nos Atos Institucionais nº 2, de 27 de outubro de 1965 e nº 4, de 7 de dezembro de 1966, no artigo 58 do texto original da Constituição de 24 de janeiro de 1967, do artigo 55 da mesma Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 e, editados com base no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

A expedição do decreto-lei pressupunha alternativamente urgência ou interesse público relevante. O decreto-lei não podia implicar aumento de despesa e restringia-se a determinadas matérias. Em caso de rejeição pelo Congresso, era como se o decreto-lei tivesse sido revogado (art.55, §2º da Emenda nº 1 à Constituição Brasileira de 1967: A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência). O decreto-lei só podia ser rejeitado na sua totalidade, não poderia sofrer emendas. Em caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional, o decreto-lei era considerado definitivamente aprovado por decurso de prazo, num período de 30 dias.

21. O Governo Militar³⁰

³⁰**Humberto Alencar Castelo Branco (1964-1967)**

Criou o SNI – Serviço Nacional de Informações, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. Aprovou o Estatuto da Terra, que instituía a reforma agrária. Em 1966

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

o governo instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, estabeleceu duas leis essenciais para deliberar os limites do novo sistema político vigente: a Lei de Imprensa, que abrandava a liberdade de expressão, e a Lei de Segurança Nacional. Foi formulado e implementado o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo –, o qual tinha por objetivo refrear a inflação e recuperar o crescimento econômico do país.

Artur da Costa e Silva (1967-1969)

Combateu a inflação, revisou a política salarial e ampliou o comércio exterior. Iniciou uma reforma administrativa (Decreto-Lei 200) e expandiu as comunicações. Deu máxima atenção à política de transportes, iniciando a construção de uma extensa rede de rodovias, implantou o Plano Nacional de Habitação, mas não enfrentou os problemas da Educação. Em setembro de 1969, sofreu um derrame cerebral. Como não havia nenhuma previsão constitucional para tal situação de emergência, foi sucedido por uma Junta Governativa Provisória, também conhecida como a Segunda Junta Militar. Costa e Silva faleceu em dezembro de 1969, deixando vago o cargo de presidente. A Junta Militar recusou-se a entregar a presidência para o vice-presidente, o civil Pedro Aleixo. Os ministros militares elegeram Emílio Médici como novo Presidente do Brasil.

Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

Foi no **Governo Médici** que a economia brasileira alcançou o maior crescimento (o chamado **Milagre Brasileiro**), **que foi interrompido com a primeira crise do petróleo, em 1973**. Ao mesmo tempo, ocorreu o endurecimento do regime, caracterizando o período chamado “anos de chumbo”, uma fase de violenta repressão tanto à oposição política como aos movimentos clandestinos de orientação socialista ou comunista.

Ernesto Geisel (1974-1979)

No **Governo Ernesto Geisel** iniciou-se a “distensão” ou “abertura política” do Brasil que seria “**lenta, gradual e segura**”. Em outubro de 1978, no governo Ernesto Geisel, foi promulgada a emenda constitucional nº 11, cujo artigo 3º revogava todos os atos institucionais e complementares, no que fossem contrários à Constituição Federal, “ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”, restaurando o *habeas corpus*. A emenda constitucional entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979.

João Batista Figueiredo (1979-1985)

O **Governo Figueiredo** prosseguiu com a redemocratização, concedendo a anistia aos presos políticos e reestabelecendo as eleições diretas para governadores. Figueiredo se tornaria o último presidente do regime militar. Pelo Movimento das **Diretas Já**, de apoio à **Emenda Dante de Oliveira**, a oposição exigiu a realização de eleições diretas para o cargo de presidente. Esta emenda não foi aprovada, mas mesmo assim através do **Colégio Eleitoral**, foi eleito **um civil, candidato da oposição**, como presidente do Brasil: Tancredo Neves, que adoeceu e faleceu sem tomar posse. Em seu lugar, assumiu o vice, José Sarney.

O regime militar durou 20 anos (1964-1985), teve cinco governos e quatro fases. A primeira, de *constituição* do regime militar corresponde, *grosso modo*, aos governos Castello Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); a segunda fase, de *consolidação* do regime, coincide com o governo Médici: (1969-1974); a terceira fase, de *transformação* do regime, ocorre no governo Geisel (1974-1979); a quarta fase, consiste na *desagregação* do regime militar, durante o governo Figueiredo (1979-1985).

Um eixo central do regime militar era o combate ao “comunismo”, visto como uma ameaça ao Brasil e à América Latina na década de 1960, auge da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética (URSS). Outros eixos eram o nacionalismo e o desenvolvimentismo.

A concepção central do regime militar era “desenvolvimento com segurança”, formulada pela Escola Superior de Guerra (ESG). O modelo econômico replicava o nacional-desenvolvimentismo vigente desde a Era Vargas e incluía um componente de integração territorial, com o *slogan* “integrar para não entregar”. Nesse sentido, a ocupação do território, especialmente mediante a “marcha para o oeste” e a conquista da Amazônia (através da construção da Transamazônica), durante o regime militar, foram momentos relevantes da formação do Estado brasileiro.

Um conceito importante para o entendimento da atuação dos militares na política brasileira é o de “pretorianismo”³¹. Elaborado pelo cientista político Samuel Huntington, o conceito descreve situações nas quais o sistema político mostra-se pouco capaz de processar as demandas e conflitos, tornando-se presa fácil de aventuras autoritárias. A ausência ou deficiência de canais institucionalizados de participação, especialmente quando o sistema partidário é instável e carece de legitimidade, a atuação política de grupos sociais como os militares acaba por levar a crise de governabilidade. Para Huntington, é a fragilidade das instituições políticas que faz com que as instituições que não têm função política como os militares, mas não somente eles; também sindicatos, igrejas, universidades, etc.) se tornem fortemente

³¹Segundo Daniel R. Headrick, o pretorianismo consiste em um militarismo desenvolvido não em torno de campanhas militares (guerra) mas destinado a manter a influência militar no sistema político, controlar as decisões que afetem interesses dos próprios militares ou apoiar uma facção política.

politizadas e usem seus recursos de poder na defesa dos seus interesses. Como os militares destacam-se por controlar os meios de violência, eles acabam por sobrepujar os demais atores, impondo-se pela força.

Outro importante conceito para a análise do regime militar no Brasil foi desenvolvido por Guillermo O'DONNELL(1982): o "regime burocrático-autoritário". O regime burocrático-autoritário (BA) pode ser entendido a partir de três dimensões: (1)a ação dos atores,(2) a exclusão política e o processo de despolitização e (3)a exclusão econômica e aprofundamento do capitalismo periférico e dependente.

Na primeira dimensão, **O'DONNELL** focaliza os atores envolvidos com a função de "gerenciamento", sustentando que os regimes burocrático-autoritários formaram-se pela intervenção atores que possuíam, em comum, um histórico de atuação burocrática. Os países que adotaram tal modelo possuíam, no alto comando do governo, indivíduos com sólida carreira em organizações complexas e burocratizadas, como são os casos das Forças Armadas, de grandes empresas privadas e de áreas administrativas do próprio Estado.

A segunda dimensão compreende a atividade política. **O'DONNELL** afirma que os regimes BA compõem sistemas de exclusão política, pois fecham os canais de acesso da sociedade e impõem, através da repressão, controle vertical sobre instituições representativas, principalmente sobre os sindicatos. Afirma também que o regime BA procura despolitizar o ambiente político, direcionando para um "ambiente técnico", as questões sociais e as políticas públicas.

Por fim, a dimensão econômica é caracterizada pela exclusão das camadas populares nas decisões sobre questões econômicas, o que aprofunda as desigualdades próprias do capitalismo. Este fato gera forte contradição ao ser comparado com o desenvolvimento industrial já que provoca desigualdades provenientes da exclusão econômica, compondo uma importante transformação dos mecanismos de acumulação existentes nas sociedades de classe. Assim, acaba por se aprofundar um capitalismo periférico e dependente, mas dotado de uma extensa industrialização.

22. O PROCESSO DEMOCRÁTICO A PARTIR DE 1985

Durante os regimes autoritários que se instalaram na América Latina nos anos 1960 e 1970, iniciou-se um processo de resistência democrática em diferentes esferas sociais, incluindo vários atores e instituições sociais. Esse processo – genericamente denominado “transição” – foi essencial para a volta à democracia, bem como para as conquistas³² que marcaram a volta ao “Estado de Direito”³³.

A transição pode ser definida como o intervalo entre um regime político e outro (e não apenas um governo e outro), que pode ocorrer de diversas formas, dependendo essencialmente da natureza do regime anterior e dos processos históricos de cada país. A transição pode assumir uma de três diferentes formas: (1) quando as elites do poder resolvem iniciar um processo de abertura; (2) quando grupos da oposição derrubam o regime ou este cai; (3) quando a democratização resulta de uma ação conjugada do regime e da oposição.

Ao tratar do processo de mudança dos regimes ditatoriais para a democracia, Guillermo O’Donnell distingue (...) *duas formas clássicas de transição: uma, rápida, com forte ruptura com o autoritarismo vigente, denominada **transição por colapso**; outra, lenta e gradual, segura para as forças até então no poder, fruto de acordo entre os setores conservadores no poder e as forças moderadas na oposição. Esta seria denominada **transição pactuada**. O primeiro tipo ocorreu na Grécia, Argentina e Bolívia. O segundo tipo (...) deu-se na Espanha, Chile e Brasil.*

A transição brasileira apresenta três características.

³²A reorganização dos partidos políticos, do movimento sindical e do movimento estudantil, o recrudescimento das pressões civis pela punição aos militares e pelo reconhecimento oficial dos mortos e desaparecidos durante o regime, as reivindicações populares no ambiente de recessão econômica, dentre outras.

³³Na década de 1980 mais de uma dezena de países latino-americanos viveram a transição democrática. Na América do Sul, por exemplo, o fim do regime militar ocorreu em 1982, na Bolívia; em 1983, na Argentina; em 1984, no Uruguai; em 1985, no Brasil, e em 1988, no Chile.

(1)O processo de mudança, inicialmente chamado de “distensão política”, depois “política de abertura” e, por fim, “transição política”, foi *iniciado* pelos militares - mais especificamente por uma das suas correntes político-ideológicas - e não por pressão da sociedade.

(2) Esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos também *determinados* pelos militares, que negociaram entre si e com os políticos civis.

(3) Essa mudança resultou da necessidade dos próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não de uma súbita conversão democrática de parte do oficialato.

Por tudo isso, fica claro que o Brasil teve uma “transição pactuada” na qual os membros do regime anterior não foram derrubados, mas negociaram as condições de sua saída do poder. É bem ilustrativo do caráter conservador da redemocratização brasileira, o fato de a responsabilidade pela transição democrática ter ficado a cargo de José Sarney, um dos políticos civis mais influentes da ditadura militar e que, apenas dez meses antes de se tornar presidente da República, era o presidente do partido de apoio ao regime militar³⁴, a ARENA.

Por isso, há autores que sustentam ter havido uma quinta fase do regime autoritário, que seria, justamente, a de *transição* do regime autoritário militar para um regime liberal-democrático, tendo como presidente José Sarney (1985-1989). Outros autores, porém consideram que essa fase de “transição” seria a primeira da redemocratização, não somente por ter sido presidida por um civil, mas pelas diversas mudanças que apontariam nesse sentido, como:

1)abril-maio de 1985: faleceu o presidente eleito Tancredo Neves e o vice-presidente José Sarney assumiu normalmente o poder, com apoio do Congresso Nacional; em julho de 1985 é aprovada uma emenda constitucional que restabelece eleições diretas para Presidente da República e a Lei nº 7.332/85 implantou uma reforma política que restabelecia a eleição direta para o governo de todos os estados e

Vitor Amorim de Angelo, Nova República: Transição democrática, Figueiredo e Tancredo Neves. IN <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/nova-republica-1-transicao-democratica-figueiredo-e-tancredo-neves.htm>

municípios que tinham perdido o direitos de eleger seus governantes, reconhecia o direito de voto aos analfabetos e legalizava todos os partidos políticos inclusive os partidos comunistas; também em 1985 se realizaram as primeiras eleições diretas, após o fim do regime militar, para as prefeituras das capitais e municípios de segurança nacional e estâncias hidrominerais

2) novembro de 1986 marcou a vitória do PMDB nas eleições gerais e sua hegemonia na Assembleia Nacional Constituinte; em outubro de 1988 foi promulgada nova Constituição Federal.

3) março de 1989 traz o início da campanha eleitoral para a Presidência da República, uma “eleição solteira”, ou seja para esse único cargo, na esfera federal, sem correspondentes nas esferas subnacionais, nem nos cargos legislativos ; dezembro de 1989 Collor de Mello vence a eleição presidencial.

Cabe ressaltar que esse período, geralmente denominado “transição democrática”, não levou necessariamente ao restabelecimento da democracia na sua plenitude: esse foi um processo muito lento, permeado de tensões, avanços e retrocessos. Por isso diversos estudiosos desse período utilizam o termo **“transição negociada”** para melhor traduzir as dificuldades, as pressões e concessões que configuraram complexos jogos políticos envolvendo diversos setores da sociedade, em cada caso³⁵.

A “consolidação democrática” brasileira, por sua vez, ocorreu em um quadro institucional peculiar. O cenário resultante da nova Constituição conjugou o presidencialismo como forma de governo, o federalismo como fórmula de relação entre o Estado central e as unidades subnacionais (MAINWARING, 1997), a coalizão política como fórmula de governabilidade (ABRANCHES, 1988), tendo por base um sistema partidário fragmentado (NICOLAU, 1996), pouco institucionalizado e

³⁵Em alguns países, como o Chile, por exemplo, leis que imperaram durante o regime militar, mesmo após o fim deste continuaram em vigor durante muitos anos. Nessa mesma perspectiva podemos citar o Brasil, outro bom exemplo de “transição negociada”, onde só ocorreram eleições diretas para presidente em 1989, apesar dos militares terem perdido o controle da política desde 1985 e da grande mobilização civil em defesa da volta ao Estado de Direito.

demasiadamente regionalizado (ABRUCIO, 1998). Essa combinação institucional levou ao seguinte resultado: uma democracia eleitoral, um Executivo imperial e um regime congressional que atua ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do Presidente, ator central do sistema político³⁶.

A década de 1990 foi, de acordo com grande parte da literatura, o período da consolidação do regime liberal-democrático. Esse processo compreende os governos de Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujos principais fatos foram:

- 1) março de 1990: posse do Presidente eleito, Fernando Collor de Mello; anunciado o Plano Collor I; janeiro de 1991 foi anunciado o Plano Collor II.
- 2) dezembro de 1992 ocorre o *impeachment* do Presidente Collor; o vice-Presidente Itamar Franco assume a Presidência da República; julho de 1994 foi lançado o Plano Real.
- 3) janeiro de 1995: posse do Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso; junho de 1997 foi aprovada a emenda que permite a reeleição do Presidente da República e dos titulares dos poderes Executivos estaduais e dos municípios com mais de 200.000 eleitores
- 4) janeiro de 1999: posse do Presidente reeleito, Fernando Henrique Cardoso – outubro-novembro de 2000: vitória dos partidos de oposição nas eleições municipais.
- 5) julho de 2002: início da campanha para as eleições presidenciais – janeiro de 2003: posse do Presidente eleito, Luís Inácio Lula da Silva.

Na década de 1990, a discussão pública e acadêmica sobre o Estado e da sua crise, tanto no Brasil como no mundo ocidental como um todo, esteve mais associada ao problema da eficiência dos gastos públicos e sua solução, a “reforma do Estado”, a uma perspectiva mais administrativa (ou “gerencial”)., enquanto, do ponto de vista político se discutia a “governabilidade”. De certa forma, a preocupação com as relações Executivo-Legislativo ou, mais propriamente, com a capacidade

³⁶CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA. *Revista de Sociologia e Política* Nº 25: 83-106 NOV. 2005. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31113.pdf>

do Presidente de tomar decisões e implementá-la, sobrepôs-se às preocupações com o próprio poder Executivo.

Uma dimensão importante da herança institucional da ditadura militar para os governos da década de 1990 foi a permanência de núcleos de poder específicos no Estado brasileiro, dotados de grande independência e nenhum controle, nem político, ou seja, parlamentar, nem social.

Nos governos Cardoso (1995-1998; 1999-2002), houve três expressões desse fenômeno. Na área econômica continuou vigorando, assim como no arranjo ditatorial, o esquema do “superministério”, agora representado pela tríade Banco Central, Conselho de Política Monetária e Ministério da Fazenda.

Na área militar foram mantidos três “feudos burocráticos” intocáveis: o Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN, antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Justiça Militar.

Por fim, na área “empresarial”, *i. e.*, naqueles aparelhos de Estado em que, por sua natureza ou competência, se administram os “interesses do mercado” (política de privatizações, política de transportes, de comércio exterior, de comunicações, de educação etc.), a regra foi o contato direto de representantes influentes do mundo dos grandes negócios com decisores estratégicos, mecanismo muito pouco transparente e que, a propósito do “regime autoritário”, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1975) conceituou como “anéis burocráticos”³⁷ e que hoje se aproximariam das chamadas *networks* ou redes.

Segundo Carlos Nelson Coutinho³⁸, a redemocratização brasileira teria sido uma “transição fraca”. Havia um “risco contido nessa forma de transição relativamente ‘negociada’”. Nela se verifica sempre (...) a combinação de processos ‘pelo alto’ e de processos provenientes ‘de baixo’; e, decerto, é o predomínio de uns ou de outros o que determina o resultado final”. Como naquela transição predominaram as forças do

³⁷Arranjos de poder pelos quais a política não passa pelas instituições abertas da democracia (partidos, legislativo, etc) mas pela rede de relações que se formam entre empresários e burocracias do setor privado e burocracias públicas, que trocam privilégios e controlam o processo de decisão.

³⁸COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992, pág. 50

“alto”, ela “implicava certamente uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil.

23. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

No dia 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal, que tinha como objetivo garantir os direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, suspensos durante o regime militar. Também conhecida como a Constituição Cidadã, ela é a oitava na história do Brasil, sétima da República. Esta Constituição é considerada a mais completa, principalmente, no sentido de garantir ao povo brasileiro todos os direitos civis, políticos e sociais.

A CF-88 nasceu para coroar um momento de redemocratização bastante aguardado e comemorado pela sociedade brasileira, logo após mais de 20 longos anos de ditadura militar. Logo, sintetiza a disputa de forças políticas e socioeconômicas existentes na sociedade brasileira, como quando estabelece como fundamento da república a livre-iniciativa com a valorização do trabalho, ou quando garante o direito de propriedade, condicionando-o, porém, ao cumprimento da função social.

Elaborada por 558 constituintes é o texto constitucional que mais tempo demorou para ser formulado e aprovado (de fevereiro de 1987 até outubro de 1988), e é também o mais longo em número de dispositivos constitucionais. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte envolveram diversas audiências públicas e emendas populares que contribuíram na confecção da versão final do documento, além das deliberações próprias do Congresso Constituinte.

Títulos da Constituição de 1988

- Título I - Princípios Fundamentais
- Título II - Direitos e Garantias Fundamentais

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

- Título III - Organização do Estado
- Título IV - Organização dos Poderes
- Título V - Defesa do Estado e das Instituições
- Título VI - Tributação e Orçamento
- Título VII - Ordem Econômica e Financeira
- Título VIII - Ordem Social
- Título IX - Disposições Gerais

Principais características:

A nova Constituição reconheceu e ampliou os direitos sociais, instituindo o Sistema de Seguridade Social, de lógica universalista, compreendendo a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, dotado de orçamento próprio. A classe trabalhadora adquiriu vários direitos, como de licença maternidade para 120 dias, licença paternidade de 5 dias, redução da jornada de trabalho de 48 horas semanais para 44 horas, além de direito à greve, liberdade sindical, abono de férias de um terço do salário e o 13º salário para os aposentados. Foi também instituída a igualdade entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.

A CF-88 prescreveu a extinção das desigualdades sociais, regionais, de etnia e gênero pela efetivação de um amplo sistema de direitos econômicos e sociais. A prática do racismo antes tratada com displicência torna-se crime inafiançável com reclusão, os indígenas foram reconhecidos como cultura, e o governo ficou incumbido de definir as terras reservadas a eles, além de garantir a sua proteção e de suas riquezas. Estabeleceu diversos mecanismos de proteção e garantia dos direitos das minorias. E instituiu como princípio o desenvolvimento econômico fundado no compromisso de maior justiça social e de proteção intransigente do meio ambiente.

Foram realizadas mudanças para a consolidação da democracia como o direito de voto aos analfabetos e facultativo aos jovens com idade entre 16 e 18 anos; sistema eleitoral pluripartidário combinando eleições

majoritárias com eleições proporcionais; eleições em dois turnos, para os cargos de presidente, governador e prefeito, de municípios com mais de 200 mil eleitores. Os mandatos desses cargos foi reduzido de 5 para 4 anos. Além disso, estabeleceram-se os direitos políticos de participação direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa – como solução para a crise de representatividade.

24. Emendas ao Texto Constitucional

Foram aprovadas várias emendas³⁹ ao texto constitucional e inclusive seis emendas do período de revisão, em 1994.

Emendas constitucionais de revisão

Nº	Data	Publicação	Ementa	Principais alterações
<u>ECR</u> <u>1</u>	01/03/94	02/03/94	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Institui o Fundo Social de Emergência.
<u>ECR</u> <u>2</u>	07/06/94	09/06/94	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.	Estende aos demais titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República a obrigação de comparecerem perante o Congresso Nacional quando chamados.

³⁹ Todavia, a grande maioria destas emendas não operou grandes modificações, pois alteraram artigos do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - apenas para prorrogar o prazo de vigência de alguma regra provisória; outras modificaram apenas um artigo ou acrescentaram um único inciso a um artigo já existente, existindo até mesmo uma Emenda que foi aprovada somente para acrescentar uma palavra ao texto constitucional. Foi o caso da EC 64/2010 que acrescentou a "alimentação" como direito social ao art. 6º, da CF.

Nº	Data	Publicação	Ementa	Principais alterações
<u>ECR 3</u>	07/06/94	09/06/94	Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.	Amplia hipóteses de nacionalidade.
<u>ECR 4</u>	07/06/94	09/06/94	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.	Requer lei complementar para casos de inelegibilidade.
<u>ECR 5</u>	07/06/94	09/06/94	Altera o art. 82 da Constituição Federal.	Altera para quatro anos a duração do mandato do Presidente da República.
<u>ECR 6</u>	07/06/94	09/06/94	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.	Dispõe que a renúncia de parlamentar não interrompe o processo de cassação de mandato.

A EC 16/199, reduziu o mandato do [Presidente](#) da República para quatro anos e instituiu a [reeleição](#) para mandatos dos chefes do poder Executivo federal, estadual e municipal, além de estabelecer as eleições gerais no primeiro domingo de outubro e a posse em [1º de janeiro](#) do ano subsequente. (Nova redação do § 5º do art. 14, do caput do art. 28, do inciso II do art. 29, do caput do art. 77 e do art. 82 da Constituição Federal). Houve, posteriormente, um significativo número de emendas destinadas a disciplinar os sistemas partidário e eleitoral.

Devido aos problemas de ajuste fiscal, a Previdência Social e as regras de aposentadoria foram matéria de diversas emendas constitucionais.

- [Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021](#)
Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

- [Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019](#)
Altera o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias.
- [Emenda Constitucional nº 88, de 07 de maio de 2015](#)
Altera o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público, bem como acrescenta o art. 100 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
- [Emenda Constitucional Nº 79, de 27 de maio de 2014](#)
Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.
- [Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012](#)
Acrescenta o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos.
- [Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005](#)
Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.
- [Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#)
Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
- [Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000](#)
Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.
- [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#)
Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.
- [Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998](#)
Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de

despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

- [Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998](#)
Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Igualmente importante, do ponto de vista da política fiscal, foi a promulgação da EC 95, de 15/12/2016, que instituiu o [Novo Regime Fiscal](#) (Teto dos Gastos Públicos).

A pandemia ensejou diversas emendas constitucionais a fim de administrar as situações de emergência.

Em 2022, foram promulgadas catorze emendas à Constituição, número recorde para um único ano desde que a Carta entrou em vigor. O número de promulgações de 2022 é quase o dobro do ano recordista anterior — 2014, quando oito emendas foram promulgadas. As emendas promulgadas em 2022 não seguiram um padrão temático único. Elas tocam em vários assuntos, como tributação, regras eleitorais, orçamento, administração pública e direitos trabalhistas (ver Quase todas elas se originaram no próprio Poder Legislativo, que assumiu um protagonismo que há muito não se via. Apenas uma EC fazia parte da agenda do Executivo: a [EC 123](#), que reconheceu o estado de emergência em função dos preços dos combustíveis e abriu caminho para despesas excepcionais.

EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE 2022

EC-115	Inclui a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais (fevereiro)
EC -116	Isenta templos religiosos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (fevereiro)
EC -117	Determina percentual mínimo de recursos do fundo partidário para candidaturas de mulheres (abril)
EC -118	Quebra monopólio estatal sobre produção de radioisótopos de uso médico (abril)
EC- 119	Isenta estados e municípios de cumprir gastos mínimos com educação durante a pandemia de covid-19 (abril)
EC -120	Estabelece piso salarial nacional para os agentes comunitários de saúde (maio)

- [EC -121](#) Retoma benefícios tributários para empresas de tecnologia da informação e comunicação e de semicondutores ([maio](#))
- [EC -122](#) Eleva limite de idade para a indicação de ministros de tribunais superiores e juízes de segunda instância ([maio](#))
- [EC -123](#) Reconhece estado de emergência e autoriza gastos fora do teto para combater alta do preço dos combustíveis ([julho](#))
- [EC -124](#) Prevê que lei federal deve instituir piso salarial nacional para os enfermeiros ([julho](#))
- [EC -125](#) Limita a apresentação de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ([julho](#))
- [EC -126](#) Autoriza gastos fora do teto para complementar o Orçamento de 2023 ([dezembro](#))
- [EC -127](#) Direciona recursos de fundos para financiar o piso salarial da enfermagem ([dezembro](#))
- [EC -128](#) Impede lei federal de criar despesa sem fonte de receita ([dezembro](#))

Fonte: Agência Senado

Esse fato mostra uma balança política pendendo para o Legislativo expressando, de um lado, a falta de articulação e a fraqueza política do governo; e, de outro, uma simplificação do procedimento de aprovação de emendas constitucionais, o que leva a aprovações mais rápidas já que as ferramentas criadas durante a pandemia e que acabaram sendo incorporadas ao dia a dia do Congresso, como votações à distância e deliberações diretamente no Plenário. (Fonte: Agência Senado).

É importante ainda destacar que relevantes alterações no texto constitucional vem sendo realizadas através de novas interpretações conferidas pelo STF. É o fenômeno chamado de mutação constitucional, ou seja, modifica-se o sentido do texto constitucional sem alterá-lo formalmente.

25. O MOVIMENTO DE CONCENTRAÇÃO DO PODER DO ESTADO NO BRASIL

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

O processo de formação do Estado Moderno consistiu em dois grandes movimentos. Primeiro, a implantação de uma lei única e universal, de aplicação garantida em todo o território. Isso significou não somente na formulação das regras pela autoridade central, mas na garantia de aplicação da norma de maneira universal e no estabelecimento dos sistemas de sua imposição. Para isso, foi indispensável a criação de cortes de justiça para a aplicação de tal norma e o estabelecimento das forças de repressão e de punição à sua violação em todo o território do Estado. Resumidamente: a instituição de cortes judiciais, a formação das burocracias encarregadas da fiscalização do cumprimento da lei, e a implantação dos sistemas de penalização e as organizações policiais de *enforcement*.

Segundo, a eliminação e subordinação de todos os poderes e ordenamentos concorrentes ao poder central. Somente assim é possível falar em poder soberano.

O processo de formação do Estado brasileiro – com sua constante tensão entre o poder central e os poderes locais – estendeu-se desde a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, passou pela implantação da República e do seu peculiar arranjo federativo, pela centralização de poder em dois momentos autoritários – o período Getulista e o regime militar – e chegou pelo menos até a Constituição de 1988.

O estudo do processo federativo brasileiro mostra, de maneira bem clara, a maneira como o poder central e os poderes locais ora se compunham, ora se enfrentavam até chegar ao esvaziamento desses últimos e à consolidação do poder central.

O texto que se segue é uma adaptação do texto original, descrevendo a origem e evolução do federalismo no Brasil, uma forma peculiar de expropriação dos poderes locais e fortalecimento do Estado brasileiro.

Economia e Sociedade 31 (1) • Jan-Apr 2022 • <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>

Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios

Francisco Luiz C. Lopreato

O regime federativo da Constituição Federal de 1891 tem as raízes históricas no modelo de organização presente na concepção do pacto

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

imperial. O poder central, preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local; condição mantida na revisão conservadora de 1840 que, embora tenha desencadeado disputas políticas em torno de pontos específicos, não chegou a atacar as questões relacionadas ao cerne do pacto federativo.

As relações entre o centro e as províncias, marcadas por descentralização e liberdade de ações, contrastava com a centralização do poder provincial no trato com os municípios. Em matérias políticas, as Assembleias dominavam o processo e deviam aprovar as *posturas*, os orçamentos e a contratação de funcionários municipais antes de entrarem em vigência. Na área fiscal, os municípios, com baixo montante de receita própria, dependiam do orçamento provincial e estavam forçados a barganhar as demandas locais com as elites provinciais (**Dolhnikoff, 2004**, cap. 2). O modelo estabelecia a subordinação e a dependência da autoridade local em relação ao poder provincial, reforçando o papel desta esfera de governo na estrutura federativa.

O pacto de 1891 ancorou os seus alicerces no arranjo imperial. O fortalecimento das oligarquias regionais e a crise do final do império deram força às reivindicações federalistas, amadurecidas durante o Império. As pressões regionais buscaram ganhos tributários como meio de enfrentamento dos problemas existentes. No plano político, o conjunto das forças era favorável à autonomia dos estados; a divergência concentrava-se nas discussões sobre o alcance do poder federal e a estrutura da ordem federativa (ver **Roure, 1920**).

Os representantes de unidades de alto poder econômico, sobretudo paulistas e mineiros, sem ferir a autonomia estadual, frearam a descentralização radical e respaldaram as demandas do governo central evitando a perda da capacidade de atuação do poder federal, ao mesmo tempo em que contemplaram os interesses estaduais.

O embate concentrou-se na disputa sobre a descentralização e o poder de regulação federal, em busca da garantia do poder estadual de gerir os interesses próprios. A instauração da figura do governador eleito eliminou um dos elos de transmissão das relações do centro com as unidades subnacionais e reforçou o poder das oligarquias locais. Elas passaram a ter no governador o representante direto da elite local, com maior liberdade de ação. O movimento, no entanto, não trouxe necessariamente alterações bruscas no papel ocupado pelo centro, uma vez que o poder do Império não era absoluto. Os espaços de atuação

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

dos presidentes de província, como se viu, eram limitados e agiam articulados com a oligarquia local na defesa de seus interesses. Além disso, a esfera federal, em uma nação marcada pela assimetria do poder econômico, sustentou a tarefa de nuclear a negociação dos entes subnacionais em busca de apoio financeiro.

O formato constitucional de 1891 não inviabilizou a atuação e o poder de regulação do centro, mesmo no auge da descentralização do primeiro período republicano. A União, em conexão com os grandes estados, teve força de agir e de cobrar apoio político em troca de favores e de segurança. O processo ganhou vigor com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) de 3/09/1926 revertendo parte da descentralização anterior e fortalecendo o poder central, que, com o passar do tempo, mudou parte da feição do federalismo criado em 1891, sem alterar outras questões do *modus operandi* existente (**Torres, 2017**).

A distribuição dos recursos tributários em 1891 não sofreu alterações substantivas em relação ao Império. O discurso a favor da ampliação do poder financeiro estadual permeou os debates mas não avançou graças à parcela dos constituintes preocupados em não inviabilizar a atuação federal. A decisão de manter a repartição da receita fiscal próxima à anterior preservou o poder da União de cumprir os preceitos básicos à sustentação dos interesses do conjunto da nação e evitou que a descentralização excessiva colocasse em risco a unidade territorial.

O comércio exterior continuou a ser a base do sistema tributário. A atribuição do imposto de exportação aos estados favoreceu as poucas unidades com vendas importantes ao exterior, enquanto as outras ficaram presas à tributação do mercado interno e aos favores da União

A descentralização manteve, em linhas gerais, o modelo de relações entre o governo central e os estados. A autonomia estadual em conduzir os próprios interesses, aliada à ausência de políticas públicas federais de âmbito nacional, deu lugar a formas de negociação bilateral e *ad hoc*, pautadas por interesses específicos de cada unidade. A prevalência de um sistema de negociação envolvendo entes isolados, sem planos intermediários de negociação, restringiu os espaços de discussão de interesses comuns, propensos a gerar normas voltadas a enfrentar a desigualdade regional. O que restou foi o caminho de arranjos políticos fragmentados, de troca de favores por inserções pontuais no orçamento federal, marcado por relações bilaterais, União-Estados, análogas às existentes no Império.

A descentralização em favor dos estados trouxe nas entranhas o formato dominante das relações com os municípios. O movimento seguiu curso semelhante ao do pacto imperial (Nunes Leal, 2006). Os municípios, mesmo ocupando espaço destacado no arranjo político, permaneceram

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

tutelados pelo poder estadual, graças ao direito de legislar sobre o montante disponível de recursos tributários e o alcance das administrações locais. Os dirigentes municipais atuavam com liberdade consentida no arranjo do poder local, uma vez que estavam sujeitos a darem o apoio exigido ao comando estadual, pois, em caso contrário, o suporte às ações locais arrefecia e o domínio do grupo político no município comprometia-se.

A partir da Revolução de 1930 mudou o ambiente político e ocorreu o enfraquecimento das oligarquias subnacionais alterando o arranjo federativo. Porém, alterações, embora significativas, não romperam a configuração de elementos centrais do arranjo federativo e as alterações da era Vargas tiveram profundidade menor do que a aparência do momento indicava.

A expansão do poder do governo central, apesar de restringir a liberdade de ação dos entes subnacionais, conservou os mecanismos federativos da República Velha, assentado no foco regional, e levou o centro a buscar a composição com os interesses regionais como meio de assegurar a sobrevivência política (**Souza, 1976**).

Os interventores, nesse novo arranjo político, sobreviveriam por pouco tempo caso não se integrassem com os interesses locais. Nas palavras de Souza (2006, p. 13-14): "A implantação de um Estado centralizado nesse período significou, de fato, uma redefinição dos canais de acesso e influência dos interesses do estado com o poder central. na prática, o rigor da vasta centralização administrativa foi de algum modo moderado pelas acomodações políticas regionais e estaduais características do prévio federalismo brasileiro."

O governo modernizou o aparelho estatal e criou instituições voltadas a combater os efeitos da crise e a garantir a estrutura material do poder central capaz de atender às políticas nacionais de avanço social e de defesa do projeto de industrialização (**Draibe, 1985**).

Os estados, com as finanças abaladas e sem condições de administração da crise, cederam à esfera federal o poder de controlar os órgãos responsáveis pelos complexos exportadores e de ampliar os institutos e agências estatais direcionadas à defesa de produtos e interesses específicos (**Nunes, 1997; Fonseca, 2012**).

O protagonismo federal teve reflexos nas relações intergovernamentais. Os interventores e os DASPs estaduais, articulados com a esfera federal, com tutela direta de Vargas, restringiram a autonomia estadual e ampliaram o controle central das diretrizes gerais do País. Contudo, o processo não negou a relevância das oligarquias estaduais. Os

interventores, por si só, não deram fim ao arranjo das políticas regionais. As nomeações, em geral, eram de políticos dos próprios estados que, mesmo sem pertencerem à cúpula do poder anterior, tinham ligações com esses interesses.

O fato de os interventores ocuparem espaços definidos pelo centro e não dependerem diretamente das articulações locais dava a eles certa autonomia, mas, nem por isso, tomavam decisões livremente. O risco de generalização de conflitos forçou os agentes a negociarem e a interagirem com as forças regionais. Ou seja, os interventores, apesar de nomeados pelo centro e de restringirem a força das oligarquias estaduais, não as anulavam e acabaram incorporados ao jogo político local e reproduzindo traços característicos do pacto federativo.

O processo atingiu o auge em 1939, quando o DL n. 1202 atribuiu à União o direito de supervisionar a execução orçamentária e os atos administrativos dos entes subnacionais. A medida expôs o caráter centralizador e autoritário de toda a construção do aparato institucional. Todavia, um olhar atento indica que não se deixou de levar em conta o poder político local. A possibilidade de apelar ao Presidente da República, como meio de solucionar eventuais conflitos, revelou os limites das ações da burocracia federal e a resistência das burguesias regionais. O modelo de Vargas não pressupôs a desconsideração das alianças regionais como elemento central do arranjo federativo, mas, ao alçar o chefe do executivo a árbitro de conflitos, deu a ele protagonismo político como peça central do processo de negociação e de articulação de interesses, elementos necessários ao esforço de minimizar os conflitos na condução do regime.

Além disso, a era Vargas, apesar de intervir em diferentes áreas, não provocou a centralização tributária. Os estados, mesmo com perdas de graus de liberdade, mantiveram a receita, com o controle sobre o principal imposto (IVC) e o direito de criar outros, com a repartição de 30% à União e de 20% aos municípios, vedada a bitributação, prevalecendo o tributo federal em caso de competência concorrente. A mudança restringiu-se à transferência do imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão ao governo federal, que, em 1940, passou a ser denominado de Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) com a unificação das tarifas. Ou seja, a centralização do poder não teve como contrapartida a expansão da capacidade de arrecadação e de gasto da União.

O embate com o pacto oligárquico e o uso do Estado como indutor do crescimento industrial ocorreu por meio de alterações de natureza político-institucional, com o propósito de dar espaço na coalizão de

poder aos atores ligados à nova ordem, sem desalojar as antigas elites, ainda presentes e atuantes.

A União, sem a centralização de recursos tributários e financeiros e o domínio de empresas públicas capazes de construir a articulação com os estados, não dispunha de meios de direcionar os gastos públicos. O poder federal circunscreveu-se ao controle político dos órgãos diretivos estaduais, que, embora longe de ser desprezível, tinha limites em razão da obrigatoriedade de negociar com os interesses locais o destino dos recursos e de respeitar os seus espaços econômicos, a fim de evitar atritos e o risco de não concretização de acordos necessários à sustentação do poder político.

Os estados, nesta forma particular de articulação, preservaram, como colocou **Camargo (1999)**, o papel de atores políticos relevantes e de palco da disputa entre interesses tradicionais e setores emergentes. Os conflitos expressavam-se por meio dos novos canais de interlocução com a esfera federal e cabia à União mediar as divergências e conciliar o antigo e o novo.

O jogo político ganhou contornos específicos, de acordo com o peso econômico e a tradição de cada estado. Os mais ricos tinham maior autonomia no controle e direcionamento dos gastos, pois, embora presos à interlocução com os agentes federais, as negociações se faziam no interior do estado, com recursos majoritariamente próprios e de livre destinação. As unidades de menor poder econômico, por sua vez, dispunham de menor autonomia financeira graças à baixa receita tributária e à dependência de inserções no orçamento federal, o que as colocava como reféns e submissas à vontade do centro, em razão da necessidade de trocar favores políticos por acesso a recursos.

As relações entre estados e municípios, embora marcadas pelos movimentos típicos de centralização política e administrativa, não sofreram alterações significativas em relação ao período anterior. A experiência com os departamentos de municipalidades, criados em 1934, como órgãos estaduais responsáveis por oferecerem assistência técnica e coordenarem as atividades de elaboração e execução orçamentária, prática ampliada durante o Estado Novo com os DASP, referendou o antigo esquema de tutela e de submissão aos governos estaduais.

As mudanças institucionais, particularmente a discriminação das competências tributárias e a adoção do princípio da eletividade da Constituição de 1934, logo revogado em 1937, não alteraram, como colocou **Nunes Leal (2012)**, o caráter da relação de subordinação municipal aos interesses estaduais.

Os dirigentes municipais, mesmo com liberdade de ação no âmbito doméstico, dependiam das indicações de aliados aos numerosos cargos em órgãos estaduais e federais e do acesso a verbas estaduais para realizarem gastos, manterem o controle político local e se perpetuarem no poder. Estes mecanismos deixavam os gestores presos à obrigação de sustentarem as alianças e de se sujeitarem à proteção do governador, a fim de assegurarem espaços extralegais de autonomia no trato das questões municipais e de receberem apoio à continuidade no poder. A perda de acesso a esses instrumentos dava chance a outros grupos de ascenderem e tomarem o controle do poder local.

A queda de Vargas trouxe de volta a democracia, com a retomada do Congresso Nacional, eleições diretas, fim da figura dos interventores e a desconstrução do aparelho institucional autoritário. O novo ordenamento devolveu a força da representação política e o poder dos governadores na articulação dos interesses regionais.

Mantiveram-se semelhanças marcantes com os ciclos anteriores e a continuidade do papel dos estados e do foco regional como elemento que une esses diferentes períodos. Isto é, o peso representativo dos governos estaduais no arranjo federativo sugere que esses momentos, resguardadas as peculiaridades próprias de cada um deles, representam partes de uma mesma etapa longa (1891 a 1964), tendo esse traço comum como principal fator de definição.

As novidades no campo federativo decorreram da valorização do legislativo e do revigoramento de diferentes atores, ao lado do avanço de forças regionais e da presença de grupos de interesses específicos, responsáveis por ampliar o campo de reivindicação de favores e de verbas públicas em troca de votos e de apoio às políticas federais, com reflexo na configuração dos canais de negociação. As ações deixaram de ser centralizadas na figura do mandatário máximo e se diluíram nos escaninhos do poder, dimensionados de acordo com a força política e a capacidade de influência de cada ator, revigorando o espaço dos governadores.

A carta de 1946 não buscou reconfigurar nem alterar elementos constitutivos das relações federativas. A volta do regime democrático recolocou os governadores como representantes dos interesses locais e alterou os canais de negociação. A eliminação do aparato arbitrário do Estado Novo, com a eliminação dos interventores e a perda de influência do sistema DASP, reduziu o poder federal de influenciar o direcionamento de parcela dos gastos dos governos subnacionais. O fim do expediente autoritário trouxe de volta o arranjo tradicional e as práticas baseadas na diferenciação dos estados de acordo com o poder

econômico. Como bem anotou Campelo de **Souza (1976)**, assim como o Estado Novo não destruiu a estrutura federativa, a Constituição de 1946 (CF46) não esvaziou a força do governo central e garantiu a ampliação de suas atribuições

A estratégia de industrialização reforçou esse traço constitutivo do federalismo brasileiro, responsável por delimitar os espaços de atuação das diferentes unidades. Os estados fortes, impelidos pela autonomia financeira e liberdade política, ocuparam lugar de destaque no centro das decisões sobre a dinâmica do processo de desenvolvimento, associados à União. O uso de recursos próprios e, com frequência, de déficits fiscais, além da presença crescente de bancos estaduais, deu a eles condições de acompanharem a estratégia traçada no plano federal, de ampliarem gastos e de apoiarem a iniciativa privada, bem como realizarem os investimentos requeridos pelo crescimento industrial, sobretudo, na fase do Plano de Metas. Isso, enquanto os estados de menor poder econômico, prisioneiros das formas específicas de articulação com a esfera federal, deram espaço à prática generalizada de diferentes expedientes de cooptação (doações, incentivos e subsídios, concessões, regulamentação de privilégios, e outros), transformados em instrumentos de composição política (Camargo, 1992).

Os municípios, por sua vez, alteraram pouco o seu papel no arranjo federativo, apesar de obterem alguns ganhos no retorno à democracia. A CF46 garantiu autonomia na eleição de prefeitos e vereadores, liberdade de decretar, arrecadar e aplicar o valor dos tributos de sua competência, bem como de organizar os serviços locais. O acréscimo de receitas, como colocado acima, com a participação nos impostos únicos e no imposto de renda, deu alento ao governo local, apesar do relativo controle sobre o direcionamento dos recursos.

Não obstante, as melhores condições resultantes das normas da CF46 não tiveram, segundo Nunes Leal (2006), a força necessária de alterar o quadro até então vigente. A autonomia política pouco transformou a realidade, já que a restrição legal de outros tempos "*nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência*" (p. 126). No plano financeiro, o ganho revelou-se insuficiente e não se refletiu em aumento de participação na distribuição da receita tributária.

A postura subalterna e a supremacia do poder estadual nos entendimentos com as forças locais em muito se assemelharam às de ciclos anteriores. A falta de recursos transformou em realidade

processos variados de tutela, com os governos locais dependentes do apoio estadual para levar adiante os seus projetos e políticas públicas. Assim, o ganho formal de autonomia política não alterou o modelo de inserção municipal e o desenho federativo. Os municípios, frágeis financeiramente, mantiveram as ações atreladas aos movimentos dos dirigentes estaduais, responsáveis, hierarquicamente, por delinear as alianças políticas e a condução dos gastos e investimentos.

Enfim, a nova configuração política deu força a estados e municípios e preservou outros elementos determinantes do arranjo federativo. A União, mesmo com a perda do arbítrio e menor participação na receita tributária, não perdeu o comando da política econômica e da estratégia de desenvolvimento, além de manter a capacidade de costurar o pacto federativo. O uso de favores orçamentários e de formas de relações intergovernamentais, em um país marcado por unidades de força assimétrica, manteve-se intacto. Mudou o canal de articulação. Os governadores preencheram o espaço antes ocupado pelos interventores na intermediação com a elite estadual em torno das decisões de gastos, sem alterar, no entanto, o caráter regional das negociações e a autonomia desigual dos governadores.

Os estados, fortalecidos, cresceram em termos políticos e financeiros e sustentaram papel estratégico no arranjo federativo. O ganho de arrecadação tributária os favoreceu sem mexer no modelo de relações intergovernamentais e nos mecanismos delineadores da federação. A relação com a esfera federal seguiu os traços tradicionais; e com os municípios, mesmo perdendo o direito legal de intervir na escolha dos dirigentes locais, conservou padrão semelhante. Os estados preservaram a tarefa de intermediários nessa articulação por comandarem o poder econômico, elemento chave na definição do arranjo político local. A dependência de acesso a verbas e financiamentos, além de espaços em cargos de nomeação política, continuou a ditar as vinculações dos governadores e dos grupos locais, centrais na composição do arranjo político e no domínio do poder local.

O golpe militar de 1964 sinalizou um momento de ruptura e a inauguração de nova etapa do federalismo brasileiro. O corte analítico decorre, em parte, da alteração do regime político e do fato de o centro tomar para si o direito de nomear os governadores e os prefeitos das capitais. Porém, estas condições não implicariam, necessariamente, em outras mudanças do arranjo federativo a ponto de caracterizar o rompimento com a fase anterior. O fator determinante da reestruturação do pacto federativo está na força com que o regime militar alterou elementos basilares da ordem passada.

As novidades envolveram diversas das premissas de sustentação do modelo anterior. O governo federal promoveu a centralização dos

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

recursos tributários e ampliou o domínio sobre fontes financeiras usadas no financiamento de várias áreas. Além disso, alterou as relações com os governos subnacionais por diferentes caminhos. A institucionalização de um sistema de partilha com transferências vinculadas e o uso das instituições de crédito oficiais por meio de empréstimos condicionados permitiram o controle de parcela dos gastos públicos realizados pelos entes subnacionais, que perderam a autonomia até então existente na tomada de decisões. O mesmo ocorreu na gestão tributária com a manipulação federal das alíquotas do principal tributo estadual, o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM). Finalmente, a reconfiguração das relações das estatais federais e suas congêneres estaduais, bem como o uso de incentivos fiscais a fim de ampliar os investimentos no norte, nordeste e centro-oeste afetaram o modelo de articulação entre as esferas de governo e deram lugar a um movimento mais articulado de resposta à questão regional.

O movimento nuclear desse processo foi a concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal. No plano fiscal, a reforma do sistema tributário elevou a carga tributária e aumentou o peso da União, que saltou de 40,6% em 1966 para 51,6% em 1974, enquanto a dos Estados caiu de 46,3% para 35,2%. A concentração da arrecadação alterou traço marcante do federalismo fiscal brasileiro.

Os estados que, desde o início da República, mantiveram (ou expandiram) a participação no valor da receita tributária, perderam pontos na distribuição dos recursos disponíveis e ampliaram a dependência em relação à esfera federal, apesar de a reforma tributária de 1966 seguir a tradição histórica e atribuir a eles o tributo de maior potencial de arrecadação, o ICM, beneficiando as unidades de maior potencial econômico.

Por outro lado, várias medidas favoreceram o controle sobre os recursos financeiros. A reestruturação da dívida pública com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), o uso das cadernetas de poupança com correção monetária, a criação das poupanças compulsórias (FGTS, PIS-PASEP) e a busca de financiamento no mercado externo (Resolução 63/1967) deram à esfera federal o manuseio de parcela expressiva da poupança financeira. A centralização financeira ganhou contornos finais quando a Lei Complementar n. 12, de novembro de 1971, ampliou a possibilidade de financiamento público ao delegar ao Banco Central o comando sobre a dívida pública e a liberdade de colocação de títulos e de responder pelos encargos decorrentes.

O modelo de atuação federal ganhou nova feição com o domínio dos recursos fiscais e financeiros. A União, apesar de ter sempre posição de destaque no controle da política econômica e da estratégia de

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

desenvolvimento, em nenhum outro momento teve à disposição meios de ação de porte tão expressivo. No campo fiscal, o montante de arrecadação permitiu a criação de ampla gama de fundos, programas, subsídios e incentivos fiscais em favor de áreas estratégicas da política de desenvolvimento, bem como a expansão dos investimentos da administração direta. Na área financeira, os bancos e agências financeiras públicas, com o controle de vasta gama de recursos, puderam atuar no direcionamento de crédito a áreas de interesse e influenciar, como se mostra adiante, os gastos das esferas subnacionais. No campo empresarial, as estatais, reestruturadas financeiramente com a política de valorização dos preços públicos, colocaram-se na condição de instrumentos da política de desenvolvimento e de responsáveis por elevada parcela dos investimentos públicos.

O controle desse aparato deu outra dimensão ao espaço ocupado pelo governo central na federação brasileira. Não só acumulou parcela expressiva dos gastos públicos como interveio na alocação de despesas de outras esferas de governo. Ou seja, a União reestruturou as relações com os entes subnacionais e pôde desenhar a estratégia de crescimento por meio do direcionamento de investimentos a áreas consideradas fundamentais, além de atuar na *costura* do pacto federativo a partir da negociação de verbas a favor dos interesses regionais.

A barganha por verbas não constituiu novidade. A diferença agora estava no montante de recursos à disposição do centro e nos caminhos por onde se realizavam. A negociação, até então centrada na peça orçamentária, incorporou outros instrumentos e valores inusitados. O domínio sobre as regras de acesso ao dinheiro, associado à dependência de estados e municípios da liberação de verbas, reforçou o papel do centro como lugar privilegiado do pacto de poder, em condições de alterar o modelo de relacionamento intergovernamental e de fazer valer a sua vontade em decisões das esferas subnacionais, bem como usar, no plano da política, a cassação de políticos como meio de renovar a configuração dos arranjos locais.

O sucesso do projeto de crescimento, na visão dominante, dependia da racionalidade dos gastos federais e de dinâmica semelhante dos entes subnacionais. Com isso, questionou-se a autonomia dos entes subnacionais no trato dos gastos públicos. O centro tratou de restringir o livre uso dos recursos por meio da definição de normas estritas de obediência à aplicação do conjunto de verbas negociadas e de repasses federais, a fim de delinear o ritmo e o volume dos gastos dos entes subnacionais e garantir os investimentos nos setores estratégicos da proposta oficial (**Rezende, 1982**).

Os caminhos de intervenção multiplicaram-se. O sistema de partilha, alterado em relação ao esquema débil até então existente, criou critérios

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

de distribuição de verbas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) direcionados a atuar como objeto de redistribuição institucional de renda. O FPM favoreceu os municípios de pequeno porte, vistos como os mais pobres, com um volume mínimo de renda. O FPE tratou de compensar parte do potencial de arrecadação do ICM nos estados de maior nível de renda e de responder à questão regional transferindo parcela preponderante da verba às unidades de baixa renda, com a determinação inicial de aplicar, pelo menos, 50% em despesas de capital. Enquanto as outras formas de transferências constitucionais, como os impostos únicos e o salário educação, mantiveram as vinculações a funções e despesas de capital.

A edição do AI-5 facilitou os cortes e a imposição de normas de como alocar as transferências constitucionais, o que ampliou a concentração da receita tributária e o controle do seu destino pelo governo federal.

Os repasses dos impostos únicos caíram e permaneceram as vinculações a funções e despesas de capital. Os fundos constitucionais (FPM e FPE) perderam metade dos recursos e os repasses passaram a ser condicionados à aprovação de programas de aplicação com base nas diretrizes e prioridades definidas no plano federal, além de as unidades serem obrigadas a destinar verbas próprias para completar as despesas realizadas nos programas determinados pela esfera federal.

As relações intergovernamentais tinham como lugar comum a submissão ao poder central. Na formação dos sistemas nacionais (energia e telecomunicações), as empresas federais, no papel de *holding*, definiam a estrutura de financiamento e a distribuição interna de verbas no interior do sistema, a fim de contemplar as demandas das unidades de menor potencial de acumulação, subordinando, assim, as empresas estaduais às diretrizes federais. As áreas de transporte, saneamento, habitação e urbanização atrelaram o volume de gastos aos repasses da administração direta, mas, sobretudo, ao acesso de linhas de crédito negociadas em agências federais (BNH e CEF). Os órgãos ligados à assistência técnica e extensão rural, por sua vez, estavam subordinados ao centro e definiam as suas ações atreladas aos recursos de origem federal.

O protagonismo dos governos estaduais, característico da etapa anterior, perdeu fôlego no novo arranjo federativo. Os estados, debilitados politicamente e presos às decisões econômicas da União, tornaram-se sombra do que tinham sido. Não obstante, continuaram a ocupar lugar relevante porque preservaram o papel como agentes intermediários, por onde transitavam os recursos das empresas estatais e das instituições de crédito federais.

As relações de empresas e bancos estaduais com o Tesouro estadual dinamizavam a capacidade de gastos e fortaleciam a interação dos governadores com os municípios. Os entes locais, sem ganhos na distribuição de recursos tributários, continuaram a depender de recursos e a lutar por lugar privilegiado na distribuição convencional das despesas orçamentárias da administração direta estadual, além de barganharem com os governadores os empréstimos das instituições financeiras e os favores na alocação dos gastos das empresas públicas.

A União ganhou uma força que não se resume simplesmente ao aumento do poder de regulação dos momentos anteriores. Além do poder político, definido pelo regime autoritário, a esfera federal delineou a estratégia de desenvolvimento e usou o controle de recursos fiscais e financeiros, as transferências, a atuação das empresas estatais, a manipulação das alíquotas dos tributos e o condicionamento dos gastos como meios de direcionar os investimentos dos governos subnacionais às áreas de interesse do plano de ação. Os estados, por sua vez, enfraquecidos e deslocados da primazia ocupada na etapa anterior, tornaram-se presos às determinações da esfera federal, sem deixarem de cumprir a tarefa de agentes intermediários na estrutura federativa e de elos de articulação com os municípios. Os entes locais ganharam algum espaço de atuação, mas, dependentes de acesso a crédito e de gastos controlados pelos governadores, sustentaram laços fortes e continuaram presos aos estados.

Com a redemocratização, a CF88 proibiu a União de intervir nos tributos das outras esferas de governo e de condicionar as transferências constitucionais. Além disso, elevou a participação de estados e municípios na receita tributária, por meio do aumento dos valores distribuídos ao FPE e ao FPM e da incorporação dos antigos impostos únicos (energia, combustíveis, minerais e telecomunicações) e os serviços de transporte na base do ICM, criando o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou a distribuir aos governos locais 25%, ao invés de 20%, da arrecadação. A norma constitucional buscou ainda a descentralização dos gastos de saúde e educação na tentativa de reverter a concentração das atividades na esfera federal. Finalmente, ampliou os direitos sociais dos cidadãos em resposta à questão de desigualdade de renda, negligenciada na era militar.

Em 1988, o novo desenho constitucional atendeu a dois dos principais problemas em debate: a necessidade de suprir a ausência do estado de bem-estar social e de reequilibrar a federação, restituindo aos entes subnacionais parte da receita tributária e os direitos usurpados nos anos anteriores. O esforço, no entanto, não veio acompanhado da definição da arquitetura institucional e da delimitação dos direitos e encargos de

cada esfera de governo, essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais.

O redesenho do arranjo federativo, iniciado na CF88, só veio a ganhar traços permanentes no governo de FHC. O sucesso do Plano Real consolidou a força política do presidente e garantiu as condições de montagem da base parlamentar necessária à aprovação das normas legais exigidas na reformulação do projeto de desenvolvimento e do novo delineamento da federação.

As reformas do governo FHC deram outra configuração à estrutura federativa. A novidade está em um modelo que se afastou da disposição e das características dominantes em etapas anteriores do federalismo brasileiro e assumiu como elementos delineadores de sua nova representação a descentralização das políticas públicas e conexão federal direta com os municípios.

A nova configuração federativa, indicando afastamento de elementos constitutivos de arranjos anteriores, sustentou-se em três pilares básicos: (i) a descentralização das políticas públicas; (ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle das estruturas dos programas de gastos e do modelo de execução das políticas públicas pelos entes subnacionais e (iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios.

O redesenho da federação idealizada em 1988 ganhou novas cores com o avanço da União no controle da questão fiscal e na definição de encargos e de arranjos na estruturação das políticas públicas. O seu poder jurisdicional deu a base necessária à concentração do poder da esfera federal, com a edição de um conjunto de normas legais responsáveis pela regulação do modelo de atuação de várias áreas.

O processo obedeceu a um duplo movimento. De um lado, a configuração anterior mudou, com a crescente descentralização dos gastos com políticas públicas. O movimento, iniciado de forma caótica transformou-se em política deliberada de alteração da estrutura institucional do federalismo brasileiro. A centralização do regime militar deu lugar à transferência das políticas públicas aos governos subnacionais, com relevante peso dos municípios, acompanhada do aumento dos recursos federais no atendimento dos vários programas. De outro, o deslocamento das políticas públicas e o repasse de recursos federais ocorreram em condições particulares, com a União assumindo a tarefa de definir os programas, fixar as normas de gestão e de aplicação financeira, enquanto os entes subnacionais, em busca das verbas prometidas, aceitaram participar e se obrigaram a direcionar parte dos recursos próprios como contrapartida dos repasses federais.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) tornou a regulação federal perene e consolidou o novo regime fiscal. O conjunto de regras enquadrou as finanças de estados e municípios à lógica de ajuste traçada pela União. Os memorandos técnicos de entendimento, acordados com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao determinarem metas fiscais periódicas e normas de gestão orçamentária, cortaram graus de autonomia dos entes subnacionais e os tornaram reféns da negociação de condições específicas.

Os estados, em particular, envoltos pela crise fiscal, deixaram para trás o período de retomada do poder político na volta da democracia e, sem condições de sustentarem os seus espaços de atuação, perderam expressão na configuração do arranjo federativo. O medíocre comportamento econômico, refletido no baixo dinamismo do ICMS, a perda de arrecadação por conta da guerra fiscal e as restrições de acesso a crédito, ao lado da obrigação de gerar os superávits primários exigidos no pagamento do serviço da dívida, restringiram os programas de expansão de gastos e geraram as políticas de ajuste fiscal.

O modelo atual descartou as características do tempo de arbítrio do regime militar e os anos de apogeu da liderança estadual, dando lugar ao que se pode chamar de um federalismo centralizado, onde prevalece a posição federal de ditar a conduta nas diferentes áreas, além de mudanças no modo de atuação de estados e municípios. Os governos estaduais, sem as condições que anteriormente os colocavam em posição privilegiada, perderam espaços na interlocução com os entes locais e na mediação do jogo das relações intergovernamentais.

A inflexão do poder estadual ganhou corpo nos anos 1990. Os barões da federação, como chamou **Abrucio (1998)**, não sustentaram o desempenho passado e, gradativamente, perderam relevância. A falta de soluções próprias no enfrentamento da crise fiscal e o custo financeiro explosivo da rolagem integral da dívida (principal e juros) comprometeram o quadro financeiro estadual e, fragmentados, os estados não lograram um acordo de encaminhamento da dívida pública e de revisão do pacto nacional. A ausência de posições acordadas levou ao arbítrio e a centralização das decisões, com os estados relegados à posição de reféns das deliberações federais (**Lopreato, 2000**).

A perda do protagonismo estadual contrariou a tradição federalista brasileira baseada na força da política regional e dos governadores. Não obstante, os estados, mesmo que em outros termos, importam e cumprem tarefas relevantes no arranjo federativo (**Silva, 2020**). No modelo presente, em que prevalece o controle federal e a descentralização das políticas públicas, com perda de autonomia das unidades executoras, os governos estaduais diferenciam-se cada vez mais pelas condições atreladas à capacidade de coordenar, de dar

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

suporte técnico e financeiro, de colaborar na realização de políticas e ser o interlocutor privilegiado da esfera federal. A diversidade de situações reflete, em grande parte, a condição financeira, técnica e organizacional de cada estado e o tipo de relações estabelecidas com os diferentes municípios, capazes de fazer a diferença na prestação de políticas públicas.

Os municípios, por sua vez, ganharam dimensão inusitada e os prefeitos reposicionaram-se no jogo político. Eles se afastaram da situação anterior em que predominava o atrelamento aos interesses dos governadores e a dependência de repasses, empréstimos, gastos de empresas estaduais e nomeação de correligionários, necessários à sustentação da administração local e dos projetos pessoais dos dirigentes. O menor alcance da atuação estadual levou ao afrouxamento dos elos econômicos e políticos com os governadores. O espaço acabou ocupado pela articulação direta com a União, mais atuante no atendimento das demandas municipais e o responsável principal pelo repasse de verbas, assinatura de convênios e definição de programas de atendimento das demandas dos cidadãos, determinantes do sucesso do projeto político local.

O aumento de participação na receita tributária final disponível e o estreitamento dos laços com a esfera federal, levaram os municípios a expandirem a oferta de serviços em diferentes áreas (saúde, educação, políticas sociais, habitação) e a presença na execução de políticas públicas, simultaneamente à colocação dos prefeitos como atores políticos no cenário nacional. Entretanto, a força inusitada dos governos locais na federação brasileira tem, em contradição, a expansão de normas limitantes à autonomia de realização das tarefas e da dependência de convênios e do valor de repasses, além da obediência às regras emanadas da União.

Enfim, o novo modelo federativo mudou a composição das relações intergovernamentais e, como bem colocou **Tavares de Almeida (2005)**, as questões envolvidas dificilmente podem ser definidas em termos simples, que tomam por base a dicotomia centralizada x descentralizada, já que são um arranjo complexo, de tendências que interagem de formas distintas e produzem resultados variados.

26. REVISÃO DOS CONCEITOS EM ESTADO

ESTADO

Não existe uma definição única e abrangente do que constitui o Estado. Na verdade, a concepção desse termo é uma criação humana que se desenvolve com base em contextos políticos, filosóficos e jurídicos específicos de diferentes épocas, a fim de dar sustentação às ações que detêm o poder.

Embora seja uma estrutura política da sociedade, conhecida como Estado, seja uma realidade desde tempos imemoriais, ela nem sempre foi chamada assim ou teve o mesmo significado. Exemplos disso incluem a "pólis" grega (a cidade-estado da Grécia Antiga) e a República Romana, que serviram de base para o que hoje entendemos como república. Portanto, o uso da palavra "Estado" no sentido que atribuímos atualmente remontam à Idade Moderna, com o surgimento das monarquias absolutistas.

Nesse contexto, foi Nicolau Maquiavel quem desempenhou um papel fundamental na redefinição do conceito de Estado, ao desconsiderar valores humanos, incluindo os de natureza moral e religiosa. Ele também desenvolveu a ideia de que apenas o estabelecimento de uma autoridade forte poderia garantir a ordem e a paz. Sua obra "O Príncipe" serve como um guia político sobre a estrutura do Estado moderno. Nesse texto, Maquiavel explora como um soberano deve agir para manter seu domínio e, ao mesmo tempo, alertar o povo sobre as estratégias que um príncipe pode empregar para se manter no poder.

Portanto, o Estado é uma concepção humana moldada ao longo do tempo e refinada por várias teorias que buscam explicar sua origem sob uma perspectiva histórico-social e lógica. Essas teorias, que exploram as origens do Estado de maneira histórico-social, são predominantemente suposições fundamentadas em raciocínio hipotético

e geralmente se dividem em três categorias: a teoria da origem familiar, a teoria da origem patrimonial e a teoria da força.

A teoria da origem familiar sugere que o Estado é uma extensão da família nuclear, uma vez que a família é considerada a forma mais primordial de organização política. Essa ideia se fundamenta em duas abordagens: a teoria matriarcal, que argumenta que a organização primitiva da sociedade tinha a mulher como figura central, e a teoria patriarcal, que, reafirmada pelos filósofos gregos e pelo direito romano, se origina na Bíblia e se baseia na união econômica como meio de proteção à propriedade e regulamentações as relações patrimoniais. Essa teoria encontra respaldo nos ensinamentos de Platão, que afirmava que o direito de propriedade precede a própria formação do Estado.

A teoria da origem patrimonial difere da teoria da origem familiar ao focar na propriedade como um mecanismo central na formação do Estado. Segundo esta perspectiva, o Estado emerge como uma entidade necessária para a proteção e gestão da propriedade e dos recursos. A ideia subjacente é que, em uma sociedade crescente onde os recursos se tornam mais escassos e a propriedade mais valorizada, torna-se essencial ter uma autoridade centralizada que possa regular a propriedade, a terra e outros ativos.

Esta teoria patrimonial frequentemente se relaciona com as ideias do mercantilismo, uma teoria econômica que ganhou destaque na Europa durante os séculos XVI e XVII. De acordo com o mercantilismo, a riqueza do Estado reside na acumulação de capitais e propriedades, e é papel do Estado regular e proteger esses ativos para o bem comum. O Estado, assim, age como um "proprietário" da nação, estabelecendo leis e normas para regular o comércio, a indústria e a agricultura.

O desenvolvimento da teoria patrimonial também pode ser observado em outras tradições filosóficas e jurídicas, como nas obras de Jean-Jacques Rousseau e John Locke, que debateram sobre o papel do contrato social na legitimação da propriedade e da autoridade estatal. Segundo esses pensadores, os indivíduos cedem certas liberdades a uma autoridade central para ganhar proteção e segurança, especialmente no que diz respeito à sua propriedade.

Portanto, a teoria da origem patrimonial vê o Estado como um mecanismo para a proteção e regulação da propriedade, e sugere que essa necessidade de estrutura organizacional mais ampla foi um dos principais impulsionadores para a formação e desenvolvimento do Estado moderno.

Por fim, a teoria da força argumenta que o Estado é o resultado do poder de dominação do "mais forte sobre o mais fraco". De acordo com essa perspectiva, o poder público surgiu como um meio de regular as interações entre os indivíduos e prevenir conflitos que poderiam levar à subjugação dos derrotados pelos vencedores. Um dos teóricos que fundamentam essa teoria é Thomas Hobbes, autor de "Leviatã", publicado em 1651, que explica a origem do Estado como resultado de um contrato entre os seres humanos para evitar o estado de natureza, caracterizado pela guerra de "todos contra todos".

Quadro Resumo: Concepção do Estado

HISTÓRICO DA CONCEPÇÃO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Origens antigas como a "pólis" grega e a República Romana. • A palavra "Estado" e seu significado contemporâneo surgiram na Idade Moderna.
PERSONAGENS IMPORTANTES	
	<ul style="list-style-type: none"> • Nicolau Maquiavel: Desenvolvimento do conceito moderno de Estado. <ul style="list-style-type: none"> • Obra: "O Príncipe". • Foco em autoridade forte para garantir ordem e paz.
CATEGORIAS DE TEORIAS SOBRE A ORIGEM	
1.	Teoria da Origem Familiar <ul style="list-style-type: none"> • Extensão da família nuclear como a forma mais primordial de organização política. • Duas abordagens: Matriarcal e Patriarcal. • Platão: Direito de propriedade precede a formação do Estado.
2.	Teoria da Origem Patrimonial <ul style="list-style-type: none"> • Importante em contextos de monarquia e propriedade territorial.
3.	Teoria da Força <ul style="list-style-type: none"> • Estado como resultado do poder de dominação. • Thomas Hobbes: "Leviatã", contrato social para evitar estado de natureza.
ASPECTOS FUNDAMENTAIS	
	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado é uma construção humana, moldada ao longo do tempo. • Desenvolve-se com base em contextos políticos, filosóficos e jurídicos específicos.
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade de teorias explicativas, muitas vezes fundamentadas em raciocínio hipotético.

- Relevância em várias disciplinas, incluindo história, filosofia, direito e ciência política.

ESTADO MODERNO – JEAN BODIN

Jean Bodin (1530-1596) é frequentemente creditado por desenvolver o conceito moderno de soberania. Seu tratado, "Os Seis Livros da República" (Les Six Livres de la République, em francês), é uma obra fundamental na teoria política que definiu e caracterizou a ideia de soberania no contexto do Estado moderno. Aqui estão as características centrais do conceito moderno de Estado e soberania de acordo com Bodin:

- Soberania Absoluta e Perpétua: Para Bodin, a soberania é a autoridade absoluta e perpétua de uma república. É o poder mais alto e não pode ser limitado, seja temporal ou juridicamente. Em outras palavras, não há autoridade acima da soberania.
- Indivisibilidade: A soberania é indivisível. Ela não pode ser compartilhada ou dividida entre diferentes entidades ou instituições. Se a soberania fosse dividida, então a ordem e a estabilidade ficariam ameaçadas, e a entidade não seria verdadeiramente soberana.
 - Permanência: A soberania é perpétua; não pode ser mantida temporariamente nem pode ser revogada. É uma característica permanente do Estado.
 - Autonomia Interna: A soberania implica que o Estado tenha autoridade sobre todas as questões internas, incluindo religião, leis e administração.
 - Independência Externa: Um Estado soberano não está sujeito à autoridade de qualquer outro Estado ou entidade externa. Bodin enfatizou que a verdadeira soberania exige independência das entidades externas, incluindo a Igreja.
 - Estado como Detentor da Soberania: Bodin vê o Estado como uma entidade que detém e exerce a soberania. Embora o poder possa ser exercido por uma monarca ou uma assembleia, é o Estado em si que é soberano.
 - Limites Práticos: Apesar de Bodin enfatizar a supremacia da soberania, ele também reconheceu limites práticos. Por exemplo, um soberano deve governar de acordo com a lei natural e as leis divinas. Além disso, uma soberba sabedoria governaria em benefício do bem comum, e não apenas em interesse próprio.

- **Rejeição da Soberania Papal sobre os Monarcas Temporais:** Um dos debates da época de Bodin era a extensão da autoridade papal. Bodin argumentou contra a ideia de que o Papa tinha autoridade temporal sobre as monarcas europeias, reforçando a ideia de que os Estados-nação tinham a sua própria soberania.

Em resumo, o conceito moderno de Estado e de soberania em Bodin colocou como bases para a compreensão do Estado-nação como a principal entidade política na ordem mundial moderna. Suas ideias influenciaram profundamente o pensamento político e continuaram a ser referência no estudo da teoria política e da soberania.

Quadro Resumo: Conceito de Estado e Soberania segundo Jean Bodin

BIOGRAFIA	
	<ul style="list-style-type: none"> • Jean Bodin (1530-1596) • Obra: "Os Seis Livros da República" (Les Six Livres de la République)
CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DA SOBERANIA	
1.	Soberania Absoluta e Perpétua
	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade mais alta que não pode ser limitada temporal ou juridicamente.
2.	Indivisibilidade
	<ul style="list-style-type: none"> • Soberania não pode ser compartilhada ou dividida entre diferentes entidades.
3.	Permanência
	<ul style="list-style-type: none"> • Soberania é uma característica perpétua e irrevogável do Estado.
4.	Autonomia Interna
	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado tem autoridade completa sobre questões internas, como religião, leis e administração.
5.	Independência Externa
	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado não está sujeito à autoridade de entidades externas, incluindo a Igreja.
6.	Estado como Detentor da Soberania
	<ul style="list-style-type: none"> • É o Estado que possui e exerce a soberania, não importando se o poder é exercido por um monarca ou uma assembleia.
7.	Limites Práticos
	<ul style="list-style-type: none"> • Soberania deve ser exercida em conformidade com a lei natural e leis divinas, além de visar o bem comum.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

8. Rejeição da Soberania Papal

- Argumento contra a ideia de que o Papa teria autoridade temporal sobre monarcas europeus.

IMPACTO E INFLUÊNCIA

- As ideias de Bodin serviram como base para a compreensão moderna do Estado-nação como a principal entidade política.
- Seu trabalho continua a ser uma referência no estudo da teoria política e da soberania.

TEORIA DO ESTADO E A EVOLUÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS

➤ Componentes Essenciais do Estado

O Estado, enquanto entidade soberana, é constituído por uma tríade de elementos fundamentais: uma dimensão humana, uma dimensão geográfica e uma estrutural. Esses elementos estão intrinsecamente interligados, e a falta de um deles compromete a integridade e o reconhecimento do Estado como tal.

- **Povo:** Referente à dimensão humana, o povo representa o conjunto de indivíduos que possuem um vínculo jurídico-político com o Estado, conferindo-lhes o estatuto de cidadãos. Este conceito distingue-se de "população", que se refere à totalidade dos habitantes, independentemente do seu estatuto jurídico, e de "nação", que alude a uma conexão mais profunda baseada em laços históricos, culturais e por vezes étnicos. Um exemplo pertinente é o dos curdos, que representa uma nação sem um Estado soberano próprio.
- **Território:** Refere-se à dimensão geográfica, o território é o espaço físico delimitado onde o Estado exerce sua soberania e jurisdição. Mas, essa noção vai além das fronteiras terrestres e abrange áreas marítimas, aéreas e até mesmo subsolo. Extensões de território incluem veículos aéreos e marítimos, principalmente quando ocupados por forças militares ou em missões oficiais.
- **Governo:** Na dimensão estrutural, o governo atua como o mecanismo formal que coordena e administra o território e o povo. É uma entidade que cria e aplica leis, políticas públicas

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

direcionadas e representa o Estado tanto internamente quanto no cenário internacional.

Além destes três, há pensadores, como Groppali e Acquaviva, que, embora não sejam tão reconhecidos como Hobbes ou Locke, fizeram contribuições notáveis no campo da Ciência Política. Eles argumentam que a "finalidade", ou seja, a aspiração à realização do bem comum, deve ser reconhecida como o quarto elemento vital na composição do Estado.

- Groppali: Antonio Groppali foi um jurista e teórico político italiano. Ele se destacou principalmente por suas obras sobre teoria do Estado e direito constitucional. Groppali argumentou que não bastava que o Estado tivesse território, povo e soberania (três elementos comumente aceitos como constituintes essenciais de um Estado). Ele afirmava que a "finalidade", referindo-se especificamente à busca do bem comum, era um elemento vital para compreender plenamente a natureza e o propósito do Estado. Em outras palavras, Groppali acreditava que um Estado não deveria apenas existir por sua própria existência, mas que deveria sempre aspirar a atingir o bem comum para seus cidadãos.
- Acquaviva: José Cretella Júnior, mais conhecido como Acquaviva, foi um jurista brasileiro. Suas contribuições à ciência política e ao direito são amplas, e ele escreveu vários livros ao longo de sua carreira. Como Groppali, Acquaviva também considerou que a específica, no contexto da busca pelo bem comum, era essencial para a definição completa do Estado. Para Acquaviva, o bem comum não era apenas uma aspiração ou um objetivo ideal, mas um princípio fundamental que guiava e justificava a existência do Estado. Em sua visão, o Estado existia para servir seus cidadãos, e a busca do bem comum era a maneira pela qual ele realizava esse serviço.

Gênese dos Estados Nacionais

A formação dos Estados Nacionais é um marco na história política e social da humanidade. A trajetória que levou à consolidação dessas entidades soberanas e autônomas é complexa e multifacetada. Ao longo do tempo, pesquisadores e teóricos têm buscado compreender esse

fenômeno, e suas análises têm se agrupado principalmente em duas vertentes teóricas:

- **Perspectiva Materialista:** Esta abordagem enfatiza fatores tangíveis e concretos que influenciaram a formação dos Estados. Isso inclui, por exemplo, considerações econômicas, como a necessidade de estabelecer rotas comerciais seguras ou de proteger recursos naturais valiosos. Também pode envolver aspectos geográficos, como a presença de barreiras naturais que facilitaram a defesa e a consolidação territorial. Nesta perspectiva, a formação dos Estados é vista principalmente como uma resposta a desafios e oportunidades materiais.
- **Perspectiva Ideacional:** Esta abordagem coloca no centro da análise as ideias, crenças e valores que influenciaram a formação dos Estados. Isso pode incluir conceitos de identidade nacional, aspirações de autodeterminação ou crenças religiosas. A ideia aqui é que os Estados não se formaram apenas como uma resposta a fatores materiais, mas também como uma manifestação de ideias e identidades compartilhadas. A formação do Estado, neste contexto, é vista como um projeto ideológico e cultural.

Ambas as perspectivas oferecem insights valiosos sobre a gênese dos Estados Nacionais e, muitas vezes, os teóricos reconhecem que uma combinação de fatores materiais e ideacionais desempenhou um papel na formação dos Estados. A complexidade e a riqueza desse processo histórico garantem que continue sendo um campo fértil de estudo e debate.

De outra sorte, a construção e consolidação dos Estados ao longo da história têm sido objeto de profundo estudo e análise, levando à formulação de várias teorias que buscam explicar suas origens. Duas das principais teorias neste campo são a Formação Originária e a Formação Derivada. Ambas oferecem perspectivas distintas sobre o processo de formação do Estado:

- **Formação Originária:** Esta teoria postula que os Estados surgem de uma fonte intrínseca ou natural, sem a influência direta de outras

entidades estatais pré-existent. Há duas vertentes principais dentro dessa perspectiva:

- Extensão Natural: A teoria da Extensão Natural é uma perspectiva fascinante que sugere uma evolução orgânica e intrínseca na formação dos Estados. Ela postula que as origens dos Estados podem ser rastreadas até as unidades sociais mais fundamentais, e aqui está uma análise mais detalhada dessa teoria:
 - Grupos Familiares e Clânicos: A ideia central é que os Estados, em sua forma mais primitiva, começaram como extensões de grupos familiares ou clânicos. Estes grupos, inicialmente pequenos e coesos, formavam a base das primeiras sociedades. Com o tempo, à medida que esses grupos cresceram e se multiplicaram, eles começaram a formar unidades sociais maiores, levando à criação de tribos ou confederações.
 - Impulsores da Expansão: Vários fatores podem ter catalisado a expansão desses grupos iniciais:
 - Necessidade de Recursos: À medida que a população desses grupos crescia, a demanda por recursos, como alimentos, água e abrigo, também aumentava. Isso poderia levar a movimentos migratórios em busca de terras mais ricas e produtivas.
 - Busca por Territórios Férteis: Além das necessidades básicas, a busca por terras mais férteis para agricultura ou pastagem poderia impulsionar a expansão. Territórios férteis não só garantiam sustento, mas também riqueza e poder.
 - Dinâmica Demográfica: A simples dinâmica do crescimento populacional também poderia levar à expansão. Com o aumento da população, os grupos poderiam buscar novos territórios para acomodar seu povo e evitar conflitos internos por recursos limitados.
 - Consequências da Expansão: À medida que esses grupos se expandiam e se estabeleciam em novos territórios, eles inevitavelmente entravam em contato com outros grupos. Isso poderia levar a uma variedade de interações, desde o comércio e a cooperação até conflitos e guerras. Com o tempo, essas interações moldariam a paisagem política,

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

levando à formação de entidades políticas maiores e mais estruturadas, que eventualmente evoluiriam para os Estados como os conhecemos hoje.

A teoria da Extensão Natural oferece uma visão evolucionária da formação do Estado, sugerindo que os Estados surgiram de maneira orgânica e gradual a partir das unidades sociais mais básicas, impulsionados por necessidades e dinâmicas fundamentais.

- União Voluntária: A ideia da União Voluntária é uma perspectiva intrigante que postula que a formação dos Estados pode ocorrer através da junção deliberada e consensual de grupos ou entidades menores. Esta teoria apresenta um contraste interessante com outras visões que enfatizam conquistas ou imposições. Aqui está uma análise mais detalhada desta teoria:
 - Motivação pela Interconexão: A União Voluntária sugere que diferentes grupos ou entidades, reconhecendo os benefícios potenciais da colaboração, podem optar por se unir. Estas uniões são frequentemente impulsionadas por uma série de fatores inter-relacionados:
 - Interesses Comuns: Grupos distintos podem identificar objetivos ou interesses compartilhados, sejam eles econômicos, políticos ou de outra natureza. A união pode permitir a esses grupos alcançar seus objetivos de forma mais eficaz e eficiente.
 - Laços Culturais: Em muitos casos, a união pode ser facilitada por laços culturais, linguísticos ou religiosos comuns. Estas semelhanças podem servir como uma base sólida para a formação de uma entidade política unificada, pois promovem a coesão e a identidade compartilhada.
 - Necessidades de Sobrevivência: Em algumas circunstâncias, a união pode ser vista como uma estratégia de sobrevivência. Grupos menores, enfrentando ameaças externas ou desafios internos, podem optar por se unir para fortalecer sua posição e garantir sua sobrevivência a longo prazo.
 - Processo de Formação: A formação de um Estado através da União Voluntária geralmente envolve negociações,

compromissos e acordos entre os grupos envolvidos. Estes acordos podem abordar uma variedade de questões, desde a estrutura de governança até os direitos e responsabilidades dos cidadãos. O resultado é uma entidade política que reflete os desejos e aspirações de seus constituintes.

- Implicações a Longo Prazo: Estados formados através da União Voluntária podem, em teoria, ter uma base mais sólida de legitimidade e coesão. A formação consensual pode promover um sentimento de pertencimento e investimento na nova entidade, o que pode ser crucial para sua estabilidade e prosperidade a longo prazo.

A teoria da União Voluntária apresenta uma visão otimista e colaborativa da formação do Estado, sugerindo que a unidade e a coesão podem emergir não através da força, mas através do consenso e da colaboração entre diferentes grupos. Esta perspectiva destaca a capacidade dos seres humanos de se unirem em busca de objetivos comuns, criando entidades políticas que refletem seus valores e aspirações compartilhados.

- **Formação Derivada:** Ao contrário da perspectiva originária, a teoria da formação derivada argumenta que os Estados são produtos da evolução ou transformação de estruturas políticas já existentes. Há duas maneiras principais pelas quais isso pode ocorrer:

- **Divisão:** A ideia de formação de Estados através da divisão é uma perspectiva que sugere que, em vez de crescerem e se expandirem, algumas entidades políticas podem, paradoxalmente, originar-se através do processo de fragmentação. Esta teoria oferece insights sobre como e por que grandes entidades estatais podem se dividir em Estados menores e autônomos. Aqui está uma análise mais detalhada dessa teoria:
 - **Forças Motrizes da Divisão:** A fragmentação de grandes entidades estatais em Estados menores não é um fenômeno aleatório, mas geralmente é impulsionada por uma série de fatores inter-relacionados:
 - **Conflitos Internos:** Disputas internas, sejam elas de natureza política, econômica ou social, podem criar tensões dentro de

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igep.com.br

uma entidade estatal. Estes conflitos podem ser exacerbados por rivalidades entre facções, lutas pelo poder ou descontentamento com o status quo.

- **Diferenças Culturais:** Em muitos impérios ou grandes Estados, diferentes grupos étnicos, linguísticos ou religiosos coexistem sob um único domínio. Se esses grupos sentirem que seus direitos ou identidades estão sendo suprimidos, eles podem aspirar à autonomia ou independência, levando à fragmentação do Estado.
- **Influências Externas:** Em alguns casos, forças externas, como potências coloniais ou rivais regionais, podem desempenhar um papel na divisão de uma entidade estatal, seja através de intervenções diretas ou através do apoio a movimentos separatistas.
- **Processo de Divisão:** A fragmentação de uma entidade estatal geralmente envolve um processo complexo e muitas vezes tumultuado. Pode ser pacífico, com negociações e acordos levando à criação de novos Estados, ou pode ser violento, resultando em conflitos armados e revoluções.
- **Exemplo Clássico - Desmembramento de Impérios:** Ao longo da história, vários impérios poderosos, que uma vez dominaram vastos territórios, eventualmente se desintegraram em Estados menores. O desmembramento do Império Romano, o colapso do Império Otomano após a Primeira Guerra Mundial ou a dissolução da União Soviética no final do século XX são exemplos notáveis de como grandes entidades estatais podem se fragmentar em várias nações independentes.

A teoria da divisão oferece uma visão sobre como as forças internas e externas podem levar à fragmentação de grandes entidades estatais. Ela destaca a natureza dinâmica e muitas vezes volátil da política internacional, onde as fronteiras e as identidades nacionais estão em constante fluxo e evolução. Esta perspectiva ressalta a importância de compreender as tensões e desafios internos que podem moldar o destino de nações e impérios.

- **Unificação:** A teoria da Unificação é uma perspectiva intrigante que postula que a formação dos Estados pode surgir da junção deliberada de entidades políticas menores. Esta abordagem

sugere que, em certos contextos, a força não reside na divisão, mas na união. Aqui está uma análise mais detalhada dessa teoria:

- **Impulso para a Unificação:** A decisão de várias entidades políticas menores se unirem e formar uma entidade maior geralmente é motivada por uma combinação de fatores estratégicos, econômicos e socioculturais:
- **Busca de Poder Ampliado:** Estados menores, ao reconhecerem os benefícios de uma força combinada, podem optar por se unir para ampliar seu poder e influência no cenário regional ou global. Uma união pode proporcionar vantagens militares, políticas e diplomáticas.
- **Proteção contra Ameaças Externas:** Em um mundo onde as ameaças podem vir de vizinhos mais poderosos ou de potências distantes, a unificação pode ser vista como uma estratégia defensiva. Ao se unirem, os Estados menores podem fortalecer suas defesas e apresentar um front unido contra adversários potenciais.
- **Objetivos Econômicos ou Políticos Comuns:** Além das motivações de segurança, a unificação pode ser impulsionada pela aspiração de alcançar metas econômicas ou políticas compartilhadas. Isso pode incluir a criação de um mercado comum, a implementação de políticas harmonizadas ou a busca por objetivos diplomáticos conjuntos.
- **Processo de Unificação:** A fusão de entidades políticas menores em uma maior envolve negociações detalhadas e, muitas vezes, compromissos delicados. Questões como governança, distribuição de recursos, direitos de cidadania e representação política são centrais neste processo. O resultado é a formação de um Estado que reflete os desejos e interesses combinados de seus constituintes.
- **Exemplos Históricos:** Ao longo da história, vários Estados surgiram através do processo de unificação. O Reino da Itália no século XIX, formado pela junção de vários Estados e territórios italianos, ou a formação da Alemanha sob a liderança da Prússia, são exemplos clássicos de unificação política.

A teoria da Unificação oferece uma visão otimista da formação do Estado, sugerindo que a coesão e a força podem ser alcançadas através da colaboração e da união. Ela destaca a capacidade das entidades políticas de olhar além de suas diferenças e reconhecer os benefícios potenciais da união, levando à criação de Estados mais robustos e resilientes.

Ambas as teorias, Formação Originária e Formação Derivada, oferecem lentes valiosas para entender a complexa tapeçaria da formação estatal ao longo da história. Muitas vezes, a realidade de como os Estados se formaram pode envolver elementos de ambas as teorias, tornando a análise ainda mais rica e multifacetada.

FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O Brasil, uma nação de vastas dimensões territoriais, diversidade cultural e rica história, possui uma trajetória complexa e fascinante de formação estatal. Esta jornada, entrelaçada com eventos globais e influências externas, foi marcada por momentos de turbulência, transformação e triunfo. Desde os primeiros dias do período joanino, quando a família real portuguesa se refugiou nas terras brasileiras, fugindo das invasões napoleônicas na Europa, até as decisões contemporâneas sob a égide da Constituição de 1988, o país tem navegado por mares tempestuosos de mudança política, social e econômica.

A chegada da família real no início do século XIX marcou uma virada decisiva na história brasileira, catapultando o então território colonial a uma posição de destaque no império português. Esta era, repleta de reformas e inovações, lançou as bases para o subseqüente processo de independência e formação do Estado brasileiro.

No entanto, a jornada não terminou aí. Ao longo dos séculos XIX e XX, o Brasil enfrentou desafios internos e externos, desde conflitos regionais, questões de identidade nacional, até a busca por um modelo de governança que refletisse os valores e aspirações de seu povo diversificado. A Constituição de 1988, um marco na história política brasileira, simboliza a culminação desses esforços, estabelecendo o país como uma república federativa, pautada pelos princípios da democracia e dos direitos humanos.

➤ Período Joanino:

O alvorecer da formação do Estado-Nação brasileiro é marcado pela vinda da família real portuguesa em 1808, fugindo da ameaça

napoleônica. Esta realocação significou muito mais do que uma simples mudança de sede da coroa; precipitou uma série de eventos que eventualmente elevaram o Brasil de uma mera colônia à sede de um império. Com a capital do império em terras brasileiras, o Rio de Janeiro experimentou transformações urbanísticas, culturais e sociais que modificaram seu tecido societal.

No entanto, este período também foi marcado por agitações. Movimentos como a Revolução Pernambucana de 1817 revelaram descontentamento interno, enquanto eventos como a Revolução Liberal do Porto em 1820 mostraram as turbulências no cenário europeu. A decisão de Dom João VI de retornar a Portugal em 1821 e deixar seu filho Dom Pedro como regente incendiou a arena política, polarizando o Partido Português e o Partido Brasileiro. A tensão crescente finalmente culminou na declaração histórica de independência em 1822, com Dom Pedro I à frente do nascente império brasileiro.

➤ **Consolidação da Independência:**

O grito do Ipiranga, em 7 de setembro de 1822, foi um momento emblemático na história brasileira, marcando a decisão do país de romper os laços coloniais com Portugal. No entanto, essa proclamação foi apenas o início de uma jornada complexa e tumultuada para consolidar a independência do Brasil no cenário internacional.

O reconhecimento internacional da nova nação emergente foi vital para sua sobrevivência e legitimidade. Embora várias nações tenham reconhecido a independência brasileira nos anos subsequentes, a aceitação de Portugal em 1825 foi, sem dúvida, o selo de aprovação mais significativo, solidificando a separação formal entre a ex-colônia e sua metrópole.

No entanto, a trajetória não foi linear. As Guerras da Independência, que irromperam em várias regiões do Brasil, evidenciaram que a declaração de independência não era suficiente. A autonomia e a soberania da nova nação tiveram que ser afirmadas e defendidas no campo de batalha. Estes conflitos, que puseram à prova a resiliência e determinação do povo brasileiro, foram fundamentais para assegurar que a independência não fosse apenas um ideal, mas uma realidade concreta.

Paralelamente aos desafios militares, o Brasil enfrentou dilemas políticos. A Constituição de 1824, outorgada sob o governo de Dom Pedro I, estabeleceu os fundamentos legais e institucionais do novo

Estado. Contudo, a abdicação de Dom Pedro I em 1831, em favor de seu filho menor, Dom Pedro II, marcou uma transição significativa, garantindo que o projeto imperial continuasse, mas sob uma nova liderança.

Em retrospecto, a consolidação da independência brasileira foi uma combinação de diplomacia, força, visão e perseverança. Através de lutas e negociações, o Brasil emergiu não apenas como uma nação independente, mas como um império em seu próprio direito, pavimentando o caminho para seu futuro como uma das nações mais influentes da América Latina.

➤ Período Republicano:

O ano de 1889 marcou uma virada monumental na história brasileira. Com a Proclamação da República, o Brasil deixou para trás séculos de monarquia e embarcou em uma nova jornada, guiada por ideais republicanos e democráticos. Esta mudança não foi apenas uma alteração na estrutura de governo, mas simbolizou a metamorfose do Brasil de uma sociedade dominada por elites aristocráticas para uma que aspirava a representar todos os seus cidadãos.

No cerne da era republicana estava a ambição de modernização. Seja através da expansão da infraestrutura, da implementação de reformas educacionais ou da promoção de políticas que incentivavam a industrialização, o Brasil estava decidido a se posicionar como uma nação progressista e moderna. Essa transformação foi acompanhada por uma profunda introspecção sobre o que significava ser brasileiro, resultando em uma busca contínua pela identidade nacional. A centralização do poder federal e a adoção de símbolos republicanos, como a nova bandeira, refletiam essa aspiração de unidade e progresso.

No entanto, o século XX apresentou ao Brasil um conjunto único de desafios. A rápida urbanização e industrialização não apenas transformaram a paisagem física do país, mas também redefiniram suas dinâmicas sociais e políticas. Este período viu oscilações políticas, alternando entre democracias frágeis e regimes autoritários. A sombra da ditadura, em particular, lançou uma nuvem sobre o legado republicano do Brasil.

Mas, como em muitos capítulos anteriores de sua história, o Brasil demonstrou resiliência. A Constituição de 1988, promulgada após anos

de luta pela redemocratização, foi um testemunho do compromisso inabalável do Brasil com os princípios democráticos. Este documento, mais do que um mero instrumento legal, é uma declaração dos valores e aspirações da nação.

Trajectoria da Formação do Estado Brasileiro

Período	Eventos Principais	Significado e Impacto
Período Joanino	<ul style="list-style-type: none"> - Chegada da família real portuguesa em 1808. - Transformações urbanísticas, culturais e sociais no Rio de Janeiro. - Revolução Pernambucana de 1817 e Revolução Liberal do Porto em 1820. - Independência em 1822. 	<p>Marca o início da formação do Estado-Nação brasileiro, elevando o Brasil de colônia à sede de um império. Período de agitações e turbulências, tanto no cenário interno quanto no externo.</p>
Consolidação da Independência	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento internacional da independência, principalmente por Portugal em 1825. - Guerras da Independência em diversas regiões do Brasil. 	<p>A declaração de independência foi apenas o começo de uma jornada complexa para consolidar a autonomia brasileira no cenário global. O período foi marcado por desafios militares e políticos, com a nação emergindo como uma potência independente e imperial após lutas e negociações.</p>

Período	Eventos Principais	Significado e Impacto
	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1824. - Abdicação de Dom Pedro I em 1831. 	
<p>Período Republicano</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proclamação da República em 1889. - Modernização e busca pela identidade nacional. - Centralização do poder federal e adoção de símbolos republicanos. - Urbanização e industrialização no século XX. - Oscilações políticas e regimes autoritários. - Constituição de 1988. 	<p>Representa uma grande transformação na história brasileira, onde o país deixa a monarquia e abraça os ideais republicanos e democráticos. O século XX trouxe desafios únicos, com a urbanização e industrialização redefinindo a paisagem e a dinâmica social do Brasil. A Constituição de 1988 simboliza o compromisso do Brasil com a democracia, marcando a culminação dos esforços nacionais após séculos de história.</p>

27. Questões Comentadas

1-Ano: 2023 **Banca:** [FUMARC](#) **Órgão:** [AL-MG](#) **Prova:** [FUMARC - 2023 - AL-MG - Analista Legislativo - Consultor do Processo Legislativo](#)

A seguinte variável é determinante na ascensão histórica dos Estados modernos ocidentais:

- (A) Democracia.
- (B) Nacionalismo.
- (C) Pátria.
- (D) Soberania.

GABARITO D: "Soberania" é a resposta correta

A soberania é o princípio fundamental que define a autoridade suprema e independente de um Estado sobre seu território e seu povo. Ela consiste na capacidade do Estado de exercer o controle e tomar decisões autônomas sobre assuntos internos e externos, sem interferência de outros Estados ou autoridades superiores. A formação do Estado foi um processo secular pelo qual um rei foi eliminando todos os poderes concorrentes e se tornando um soberano exclusivo capaz de controlar a ordem interna (subordinar o povo às suas leis) e de prover a defesa externa (controlar e proteger seu território).

Enquanto as demais alternativas mencionadas (A, B e C) sejam conceitos importantes nos Estados ocidentais modernos, eles não foram decisivos para a sua formação e ascensão.

Alternativa A: INCORRETA. A democracia é uma forma de governo que pode ser adotada por um Estado soberano, ou não; mas não foi determinante para a ascensão dos Estados modernos ocidentais. Ela existiu na Grécia antiga, por exemplo, ainda que como democracia direta. Na realidade, o Estado Absoluto – autoritário e não democrático - foi o que mais contribuiu para a consolidação da soberania do Estado Moderno.

Alternativa B: INCORRETA. O nacionalismo é relativo à nação, conceito que surgiu a partir do século XVIII designando o pertencimento a um grupo que se diferencia dos demais devido às suas características e valores culturais e que envolve um sentimento de identidade coletiva constituída por uma história comum. No século XIX o nacionalismo foi muito importante na defesa dos territórios e fronteiras do Estado e no

fortalecimento das identidades comuns que deram origem aos chamados "Estados Nacionais". Por isso mesmo, o nacionalismo também levou a uma série de conflitos entre Estados soberanos.

Alternativa C: INCORRETA. Pátria é um conceito originário da antiga civilização romana, onde significava país, o espaço geográfico e o ambiente a terra natal, onde se nasce e se vive.

2-Ano: 2023 **Banca:** [FUMARC](#) **Órgão:** [AL-MG](#) **Provas:** [FUMARC - 2023 - AL-MG - Analista Legislativo - Analista de Sistemas I - Desenvolvimento de Sistemas](#)

A soberania, no âmbito do Estado como objeto de estudo e experiência moderna, expressa:

- (A) Elemento antagônico ao poder.
- (B) Elemento constitutivo.
- (C) Elemento subjetivo.
- (D) Sinônimo de autonomia.

GABARITO B

A resposta correta é a alternativa B: "Elemento constitutivo."

No âmbito do Estado como objeto de estudo e experiência moderna, a soberania é considerada um elemento constitutivo, ou seja: sem soberania não há Estado. A soberania representa a autoridade suprema e independente de um Estado sobre seu território e seu povo. É o que confere ao Estado a capacidade de impor a ordem interna e assegurar a defesa do seu território e dos seus interesses na órbita externa, de exercer todo o controle sem que haja nenhum poder que lhe seja superior, interna ou externamente.

Alternativa A: INCORRETA, pois a soberania não é um elemento antagônico ao poder, mas sim um aspecto central do poder estatal.

Alternativa C: INCORRETA, porque a soberania não é um elemento subjetivo, já que possui uma dimensão objetiva e institucional.

Alternativa D: INCORRETA. A soberania não pode ser considerada sinônimo de autonomia porque a esta refere-se apenas à capacidade de autogoverno do Estado, enquanto a soberania vai além da dimensão interna e se manifesta na órbita das relações entre os Estados.

3-Ano: 2018 **Banca:** [FCC](#) **Órgão:** [Câmara Legislativa do Distrito Federal](#) **Prova:** [FCC - 2018 - Câmara Legislativa do Distrito Federal - Consultor Legislativo - Redação Parlamentar](#)

O Contrato Social é inspirado pela paixão da unidade. Unidade de corpo social, subordinação dos interesses particulares à vontade geral, soberania absoluta e indissolúvel da vontade geral, reino da virtude numa nação de cidadãos. [...] Pelo pacto social, segundo Rousseau, cada indivíduo une-se a todos. O contrato é feito com a comunidade. [...] O soberano por nada está obrigado, mas, segundo a teoria de Rousseau, não pode ter interesse contrário aos particulares que o compõem. O soberano é portanto essa vontade geral que é a vontade da comunidade e não dos membros que constituem essa comunidade. [...] O soberano é [...] a vontade geral, de que a lei é a expressão: "A vontade do soberano é o próprio soberano. O soberano quer o interesse geral e, por definição, só pode querer o interesse geral". (Adaptado de: TOUCHARD, Jean (dirigida por) – **O "Contrato Social" e O Soberano**. In: História das Ideias Políticas, quarto volume, Lisboa: Publicações Europa-América, 1970, pp. 90-92)

Além de absoluta e indissolúvel, a Soberania para Rousseau possui mais duas características:

- (A) ser efêmera e ser impessoal.
- (B) ser seletiva e ser pactuada.
- (C) ser livre e ser a proteção da liberdade.
- (D) ser um dom e ser um atributo.
- (E) ser inalienável e ser infalível.

GABARITO E

A resposta correta é E: "ser inalienável e ser infalível."
Comentário sobre cada alternativa:

Alternativa A: INCORRETA. Ser efêmera e ser impessoal – A Vontade Geral, que para Rousseau é soberana, não é efêmera, muito ao contrário: ele a considera indissolúvel. A soberania é impessoal porque expressa a vontade de todos. Mas a combinação dos dois termos torna a alternativa incorreta.

Alternativa B: INCORRETA. Ser seletiva e ser pactuada - A soberania, de acordo com Rousseau, não é seletiva. Ela expressa a vontade geral de toda a comunidade, e não apenas a vontade de alguns indivíduos ou grupos. Na realidade, caso ela expressasse a vontade de particulares, não seria Vontade Geral. A Vontade Geral, sim, é pactuada: resulta do pacto de todos com todos os membros da comunidade. Mas, novamente, a combinação dos dois termos torna a alternativa incorreta.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

Alternativa C: INCORRETA. Ser livre e ser a proteção da liberdade – Para Rousseau, através do pacto, cada um não obedece a ninguém, pois todos obedecendo a todos, cada um não obedece a ninguém além de si mesmo e esta é a verdadeira liberdade. Do pacto que institui tal liberdade surge a Vontade Geral, que é totalmente livre. Mas não é proteção à liberdade, pois na vigência da Vontade Geral, a liberdade não precisa ser protegida. Então, mais uma vez, um dos termos da alternativa está errado, tornando-a incorreta.

Alternativa D: INCORRETA. Ser um dom e ser um atributo - Dom significa dádiva, donativo, aquilo que foi concedido. A soberania resulta de um pacto social pelo qual se institui a Vontade Geral. A Vontade Geral é soberana, está acima de tudo, por isso não haveria como ser concedida. Da mesma forma a Vontade Geral não poderia ser atributo de nada nem de ninguém, nem atribuída a ninguém.

Alternativa E. CORRETA. Ser inalienável e ser infalível - Para Rousseau, a soberania é absoluta, indissolúvel, inalienável e infalível. Ser inalienável significa que a soberania não pode ser transferida ou alienada, e ser infalível significa que a Vontade Geral (a expressão da soberania, segundo Rousseau), por conter a vontade de todos, sempre visa ao bem comum e, portanto, não pode errar.

4-Ano: 2008 **Banca:** [ESAF](#) **Órgão:** [Ministério do Planejamento e Orçamento](#) **Prova:** [Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG](#)

A formação do Estado moderno, entre os séculos XII/ XIII e XVIII/XIX, consistiu em um longo e complexo processo que levou à normatização das relações de força por meio do exercício monopolístico do poder pelo soberano. Todos os enunciados abaixo sobre a formação do Estado estão corretos, exceto:

a) além do desenvolvimento do Estado territorial institucional, a formação do Estado moderno envolveu a passagem do poder personificado do príncipe para o primado dos esquemas universalistas e abstratos da norma jurídica, que mais tarde daria origem ao Estado de Direito.

b) o processo de formação do Estado foi marcado pela tensão entre, de um lado, a expropriação dos poderes privados locais; e, de outro, a necessidade do soberano de recorrer às categorias ou camadas sociais para dispor de fundos para criar e manter seu quadro administrativo e um exército permanente.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

c) além da distinção entre o espaço público e o privado, a formação do Estado implicou em substituir gradualmente a supremacia da dimensão individual do senhor feudal e do príncipe pelo princípio das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, novos interlocutores do soberano.

d) a delimitação de um espaço das relações sociais, gerenciado de forma exclusivamente política, tornou-se possível graças à conquista, pelo príncipe, do apoio da esfera financeira à luta contra os privilégios, inclusive fiscais, da aristocracia.

e) a distinção entre o mundo espiritual e o mundano, sobre a qual se assentava o primado da Igreja e de sua concepção universalista da república cristã, acabou por fundamentar a supremacia da política.

GABARITO:C

Observe-se que o comando da questão “Todos os enunciados abaixo sobre a formação do Estado estão corretos, exceto!” pede que se indique o que está INCORRETO, portanto:

Alternativa C:INCORRETA. Como visto acima, o poder do príncipe não foi substituído pelo princípio das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, muito ao contrário, pois a base da sociedade civil passou a repousar no conceito de indivíduos. Estes é que se tornaram os novos interlocutores do soberano, que passou a monopolizar o poder político à medida em que teve êxito em expropriar os estamentos, categorias ou camadas sociais e os seus interlocutores diretos não foram mais as categorias, mas os indivíduos.

As demais estão corretas:

Alternativa A:CORRETA. O enunciado refere-se à passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal. Para Weber, uma característica do Estado Moderno é dominação racional-legal, ou o modelo burocrático, porque o capitalismo e a democracia exigiam uma administração mais imparcial e racional. E, embora o Estado Moderno tenha se iniciado com a dominação tradicional do absolutismo, do poder divino dos reis, a sua evolução acarretou a passagem para a dominação racional-legal.

Alternativa B: CORRETA. Norberto Bobbio diferencia a evolução do Estado Moderno em duas fases: sociedade por camadas e moderna sociedade civil. Na primeira as relações sociais tinham caráter estamental, baseando-se nos status adscrito, no prestígio. A sociedade por camadas era caracterizada pela força da nobreza, que ainda detinha

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

muito poder e limitava a atuação do príncipe, porque neste momento, ele ainda não tinha recursos suficientes para criar e manter o quadro administrativo e um exército permanente, dependendo, para isso dos recursos provenientes da nobreza. Já no Estado Liberal, as camadas ou estamentos aos poucos se extinguíram, já que o capitalismo foi transformando as relações sociais, que passaram a ser baseadas na posição econômica dos indivíduos. E o príncipe passou a se financiar com recursos da burguesia não mais dependendo do financiamento das camadas.

Alternativa D: CORRETA. Bobbio sustenta que o Estado moderno significava (...) *a instauração de um nível diferente da vida social, a delimitação de uma esfera rigidamente separada de relações sociais, gerenciada exclusivamente de uma forma política*. Isso se tornou possível à medida que o príncipe conquistou o apoio da burguesia na luta contra o poder e os privilégios da nobreza, já que aquela reivindicava uma buscando uma tributação mais justa.

Alternativa E: CORRETA. Bobbio, afirma exatamente que: *A distinção entre o espiritual e o mundano, inicialmente introduzida pelos papas para fundamentar o primado da Igreja, desencadeou agora sua força na direção do primado e da supremacia da política*. De fato, grande parte do poder dos papas da Igreja Católica no período medieval provinha da distinção entre o mundo espiritual - sobre o qual a Igreja reinava soberana - e a esfera das coisas terrenas, o mundano, reservado ao príncipe e à nobreza. Este "modelo" de separação das esferas de influência foi apropriado pelo príncipe absolutista para impor a política como uma esfera autônoma de atividade, totalmente independente da religião e até da ética, como postula Maquiavel em "O Príncipe".

5-Ano: 2022 Banca: [FGV](#) Órgão: [Senado Federal](#) Provas: [FGV - 2022 - Senado Federal - Consultor Legislativo - Orçamento e Análise Econômica](#)

A formulação do conceito de Estado moderno remonta ao século XVI, quando a crise dos grandes poderes universais e dos poderes senhoriais feudais abriu o espaço para a formação de monarquias centralizadas dinástico-territoriais, em conflito pela hegemonia da Europa. Na França, em um contexto de guerras interestatais e civis religiosas, o jurista Jean Bodin desenvolveu uma das primeiras teorias sobre o poder soberano como principal agente da racionalização política:

Aquele que é soberano não deve estar sujeito ao comando de outrem em modo algum, e deve poder dar a lei aos seus súditos e apagar ou anular as palavras inúteis nela substituindo-as por outras, o que não pode ser feito por quem está sujeito às leis ou a pessoas que exercitem o poder sobre ele. Por isso, a lei afirma que o príncipe não está sujeito à autoridade das leis, e em latim a palavra lei significa o comando de quem tem o poder soberano. Assim como o papa, segundo os canonistas, nunca pode atar as próprias mãos, também não as pode atar o príncipe soberano, mesmo que o quisesse. Por isso, no fim dos editos e das ordenanças vemos as palavras "pois tal é o nosso prazer", para que esteja claro que as leis do príncipe soberano, mesmo que fundadas em motivos válidos e concretos, dependem apenas de sua pura e livre vontade. Quanto, porém, às leis naturais e divinas, todos os príncipes da terra estão sujeitos a elas, nem possuem poder para transgredi-las, se não quiserem serem culpados de lesa majestade divina, pondo-se em guerra contra aquele Deus a cuja majestade todos os príncipes da terra devem se submeter, com absoluto temor e reverência.

Adaptado de J. Bodin, I sei libri dello Stato. Torino: Utet, 1964, livro I, cap. VIII, p. 358-362.

Com base no trecho e em seus conhecimentos, assinale a afirmativa que caracteriza corretamente o conceito moderno de estado e de soberania em Bodin.

(A) Exercer a soberania absoluta, fazendo uso integral dos poderes da soberania, significa poder modificar o direito ordinário, consuetudinário e as leis fundamentais do Reino.

(B) Para que o poder seja absoluto, deve se sobrepor a todos os demais poderes, por isso ele se manifesta na prerrogativa de não se submeter à autoridade das leis.

(C) O poder absoluto consiste na faculdade de derogar as leis civis, no caráter juridicamente incondicionado da soberania e em sua limitação pelo direito divino e natural.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

(D) O Estado moderno é caracterizado por uma entidade soberana, o Estado, que exerce o poder coercitivo sobre um território e possui o monopólio do uso legítimo da força.

(E) A soberania moderna baseia-se na divisibilidade de poderes exercidos por um Estado sobre uma comunidade política, submetida aos poderes soberano, divino e natural.

GABARITO C

Alternativa A: INCORRETA. Exercer a soberania absoluta, fazendo uso integral dos poderes da soberania, significa poder modificar o direito ordinário, consuetudinário e as leis fundamentais do Reino. Está errada porque, embora Bodin reconheça que o soberano possui a autoridade para modificar as leis, ele destaca que essa autoridade não é ilimitada e está sujeita a restrições impostas pelo direito divino e natural.

Alternativa B: INCORRETA. Para que o poder seja absoluto, deve se sobrepôr a todos os demais poderes, por isso ele se manifesta na prerrogativa de não se submeter à autoridade das leis. Bodin argumenta que o soberano não deve estar sujeito às leis e que sua vontade é a fonte suprema de autoridade. Mas o enunciado não trata nem do conceito de Estado, nem da soberania.

Alternativa C: CORRETA. O poder absoluto consiste na faculdade de derrogar as leis civis, no caráter juridicamente incondicionado da soberania e em sua limitação pelo direito divino e natural. Essa alternativa está correta. Bodin defende a soberania absoluta, mas reconhece que ela está sujeita a limitações impostas pelo direito divino e natural.

Alternativa D: INCORRETA. O Estado moderno é caracterizado por uma entidade soberana, o Estado, que exerce o poder coercitivo sobre um território e possui o monopólio do uso legítimo da força. Essa afirmação descreve a concepção moderna do Estado e do poder soberano, mas não se relaciona diretamente com as ideias de Bodin sobre a soberania.

Alternativa E: INCORRETA. A soberania moderna baseia-se na divisibilidade de poderes exercidos por um Estado sobre uma comunidade política, submetida aos poderes soberano, divino e natural. Esta alternativa está errada porque Jean Bodin nega a divisão dos poderes e enfatiza a unidade do poder soberano, atribuindo ao soberano a capacidade de exercer autoridade e tomar decisões sem a interferência de outros poderes.

6-Ano: 2009 Banca: ESAF Órgão: [Ministério do Planejamento e Orçamento](#) Prova: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG

O monopólio do uso da força pelo Estado e seus agentes é uma característica do poder político. Identifique o enunciado correto.

- a) Somente em países onde existe uma constituição escrita o Estado tem legitimidade para impor o monopólio do uso da força.
- b) Todo grupo organizado e com uma liderança constituída tem legitimidade para usar a força.
- c) É preciso que exista um sistema legal para que a violência seja usada legitimamente pelos agentes do Estado.
- d) A legitimidade do monopólio da força exclui a dominação ideológica.
- e) O Estado que abre mão de manter forças armadas deixa de ter o monopólio da força.

GABARITO: C

Alternativa A: INCORRETA. A existência de Constituição escrita jamais foi critério de legitimidade para o Estado impor o monopólio do uso da força. Um dos primeiros Estados que se formaram no mundo ocidental, a Inglaterra, estabeleceu legitimamente o monopólio do uso da força com base no direito consuetudinário. A alternativa contém um erro de fundamento pois o **Estado é o monopólio do uso da força**, independentemente do critério de legitimidade.

Alternativa B: INCORRETA. As empresas são grupos organizados, com liderança constituída; o mesmo vale para sindicatos, para partidos políticos e inúmeros outros grupos. Nem por isso qualquer deles está autorizado a usar a força. Ao contrário, o uso da força é prerrogativa exclusiva das organizações do Estado.

Alternativa C: CORRETA. Somente a lei pode autorizar a legítima aplicação da violência pelos agentes do Estado

Alternativa D: INCORRETA. O fato de o uso da força ter sido legitimado por quaisquer meios não exclui a necessidade de um corpo de crenças em valores capazes de atribuir significado, vinculando-o com o modelo de dominação vigente em uma dada sociedade.

Alternativa E: INCORRETA. Existem vários exemplos de Estados que abriram mão de manter forças armadas sem que isso lhes retirasse o monopólio da força, pois mantiveram sistemas institucionalizados de segurança pública encarregados da ordem interna.

7-Ano: 2008 Banca: ESAF Órgão: Ministério do Planejamento e Orçamento Prova: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG

A formação do Estado moderno, entre os séculos XII/ XIII e XVIII/XIX, consistiu em um longo e complexo processo que levou à normatização das relações de força por meio do exercício monopolístico do poder pelo soberano. Todos os enunciados abaixo sobre a formação do Estado estão corretos, exceto:

a) além da distinção entre o espaço público e o privado, a formação do Estado implicou em substituir gradualmente a supremacia da dimensão individual do senhor feudal e do príncipe pelo princípio das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, novos interlocutores do soberano.

b) o processo de formação do Estado foi marcado pela tensão entre, de um lado, a expropriação dos poderes privados locais; e, de outro, a necessidade do soberano de recorrer às categorias ou camadas sociais para dispor de fundos para criar e manter seu quadro administrativo e um exército permanente.

c) além do desenvolvimento do Estado territorial institucional, a formação do Estado moderno envolveu a passagem do poder personificado do príncipe para o primado dos esquemas universalistas e abstratos da norma jurídica, que mais tarde daria origem ao Estado de Direito.

d) a delimitação de um espaço das relações sociais, gerenciado de forma exclusivamente política, tornou-se possível graças à conquista, pelo príncipe, do apoio da esfera financeira à luta contra os privilégios, inclusive fiscais, da aristocracia.

e) a distinção entre o mundo espiritual e o mundano, sobre a qual se assentava o primado da Igreja e de sua concepção universalista da república cristã, acabou por fundamentar a supremacia da política.

GABARITO: A

A questão requer que se aponte a alternativa que NÃO ESTÁ CORRETA. Portanto, em termos da resposta, todos os enunciados corretos sobre a formação do Estado Moderno não serão aceitos.

O único enunciado que não se aplica ao processo de formação do Estado moderno encontra-se na alternativa A: *"além da distinção entre o espaço público e o privado, a formação do Estado implicou em substituir gradualmente a supremacia da dimensão individual do senhor feudal e do príncipe pelo princípio das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, novos interlocutores do soberano."*, porque o que ocorreu foi justamente que o capitalismo levou à gradual eliminação das categorias sociais como núcleos da sociedade civil, sendo

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

substituídas pelos indivíduos e classes sociais como novos interlocutores do soberano.

As alternativas B, C, D e E descrevem adequadamente aspectos do processo de formação do Estado moderno.

8-Ano: 2005 **Banca:** ESAF **Órgão:** Secretaria do Tesouro Nacional **Prova:** Auditor Fiscal do Tesouro Nacional - AFTN

Um dos mais notáveis aspectos no processo de evolução do Estado são as estruturas institucionais que aos poucos se formaram e passaram a caracterizar o aparelho do Estado nas democracias liberais modernas. Assinale, entre as opções que se seguem, a única que não corresponde ao enunciado acima.

- a) Exercício do poder político segundo ordenamentos jurídicos que se impõem não somente àqueles que prestam obediência, como os cidadãos, mas também àqueles que mandam.
- b) Formação de exércitos profissionais permanentes, subordinados ao chefe de Estado, cuja presença e potencial atuação é um dos elementos indispensáveis à caracterização do monopólio do uso da violência.
- c) Separação e independência dos Poderes que, não obstante, se fazem presentes uns na órbita dos demais mediante as faculdades de estatuir e de impedir.
- d) Formação do Estado Federativo, organizado segundo os princípios da autonomia e da participação, cujas unidades se relacionam politicamente com a União por meio da representação parlamentar.
- e) Formação de burocracias públicas e separação entre a atividade política e a administração pública, sendo esta última formalmente regida pelo critério do conhecimento técnico e pela ética da obediência.

GABARITO: D

A questão requer que se aponte a alternativa que descreve uma estrutura institucional que não caracteriza o aparelho do Estado nas democracias liberais modernas. Observe-se que o enunciado da questão não contempla especificidades, mas refere-se ao aparelho do Estado em todas e quaisquer das democracias liberais modernas. Portanto, em termos da resposta, deve-se buscar a alternativa que não seja uma característica generalizada do aparelho do Estado nas democracias liberais modernas.

A Alternativa D é a única que atende a este comando, já que o “Estado Federativo, organizado segundo os princípios da autonomia e da participação, cujas unidades se relacionam politicamente com a União por meio da representação parlamentar”, ocorre em várias democracias liberais modernas, mas não em todas e, principalmente, não caracteriza todos os Estados modernos.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

Quanto aos demais itens:

A alternativa A: *Exercício do poder político segundo ordenamentos jurídicos que se impõem não somente àqueles que prestam obediência, como os cidadãos, mas também àqueles que mandam.* Nas democracias modernas é essencial que o exercício do poder político se limite ao que a lei permite e prescreve, seja por parte dos governantes, seja por parte dos governados.

A alternativa B: *Formação de exércitos profissionais permanentes, subordinados ao chefe de Estado, cuja presença e potencial atuação é um dos elementos indispensáveis à caracterização do monopólio do uso da violência.* Esta também é uma estrutura institucional universal do aparelho do Estado moderno, tendo sido uma das primeiras a se formar.

A alternativa C: *Separação e independência dos Poderes que, não obstante, se fazem presentes uns na órbita dos demais mediante as faculdades de estatuir e de impedir.* Esta é uma característica central do aparelho do Estado nas democracias modernas.

A alternativa D: *Formação de burocracias públicas e separação entre a atividade política e a administração pública, sendo esta última formalmente regida pelo critério do conhecimento técnico e pela ética da obediência.* De um lado, a formação da burocracia pública foi essencial para a imposição do poder do soberano. De outro, a separação entre política e administração foi essencial para a democracia, na medida que submete o poder burocrático ao poder político.

9-Ano: 2005 Banca: ESAF Órgão: Ministério do Planejamento e Orçamento Prova: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG

Do ponto de vista histórico podemos verificar várias definições de Estado, com características específicas. Indique a opção correta.

- a) O Estado feudal caracteriza-se por uma concentração de poder, em um determinado território nacional, na figura do rei.
- b) O Estado estamental caracteriza-se por uma divisão de classes entre os detentores, ou não, dos meios de produção.
- c) O Estado socialista caracteriza-se por desconcentrar o poder entre a população por meio de um sistema multipartidário.
- d) O Estado absolutista caracteriza-se por um duplo processo de concentração e centralização de poder em um determinado território.
- e) O Estado representativo caracteriza-se por ser exclusivo a sociedades democráticas modernas, não existindo em monarquias.

GABARITO: D

Está correto o enunciado contido em D: O Estado absolutista caracteriza-se por um duplo processo de concentração e centralização de poder em um determinado território. *O Estado absolutista* caracterizou-se pelo fato de

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

que somente o Rei poderia exercer o poder, ele seria o único dentro do território a exercer a soberania (concentração). Ao mesmo tempo, foram eliminados ou subordinados os poderes locais, quando os estamentos, as cidades e outras formas de associação perderam sua autonomia (centralização).

Alternativa A: INCORRETA porque, ao contrário do que diz o enunciado, o Estado feudal caracteriza-se pela dispersão do poder, em um determinado território nacional, entre vários senhores feudais.

Alternativa B, INCORRETA porque o Estado estamental caracteriza-se por uma divisão entre estamentos, baseados em posições de status proveniente de nascimento. A divisão de classes entre os detentores, ou não, dos meios de produção é própria da organização social capitalista que substituiu o Estado Estamental e proporcionou as bases para o Estado Moderno.

Alternativa C: INCORRETA, porque o Estado socialista não se caracteriza por desconcentrar o poder entre a população por meio de um sistema multipartidário, nem em seu modelo teórico, que propõe um sistema de partido único, nem nos experimentos do socialismo real.

Alternativa E: INCORRETA, porque Estado representativo caracteriza-se por ser exclusivo das sociedades democráticas modernas sejam elas monarquias ou repúblicas.

10-Ano: 2023 Banca: [FUMARC](#) Órgão: [AL-MG](#) Prova: [FUMARC - 2023 - AL-MG - Analista Legislativo - Consultor do Processo Legislativo](#)

O Estado e o Governo, a partir do Estado de Direito, possuem a seguinte correlação:

(A) Governo e Estado são sinônimos, identificando-se os membros do governo como pessoas do Estado.

(B) Governo é função do Estado de alternância periódica, cujos membros são distintos do Estado e sujeitos à responsabilidade.

(C) O Estado se sujeita irrestritamente ao governo, ainda que este seja composto por alternância periódica.

(D) Os membros do povo possuem, perante o Estado, qualidade de súditos, mas, perante o Governo, possuem a qualidade de cidadãos/indivíduos.

GABARITO B:

"Governo é função do Estado de alternância periódica, cujos membros são distintos do Estado e sujeitos à responsabilidade."

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

Qualquer que seja o tipo de Estado, o Governo é um dos seus componentes ou elementos constitutivos. A correlação entre Estado e Governo, a partir do Estado de Direito, é melhor representada pela alternativa B. Nessa relação, o Governo é entendido como uma função do Estado, responsável pela administração e condução dos assuntos públicos. Os membros do Governo são distintos do próprio Estado e são sujeitos à alternância periódica, ou seja, ocorrem eleições regulares para determinar quem ocupará os cargos governamentais. Além disso, os membros do Governo são sujeitos à responsabilidade perante a sociedade e as leis, devendo prestar contas por suas ações e decisões.

Alternativa A: INCORRETA, porque afirma que Governo e Estado são sinônimos, o que não é verdade. O Governo é uma parte do Estado, responsável por exercer o poder e tomar decisões, enquanto o Estado é uma entidade mais ampla, que engloba o conjunto das instituições políticas e jurídicas de um país, além de povo e território.

Alternativa C: INCORRETA, porque afirma que o Estado se sujeita irrestritamente ao Governo, o que não é verdadeiro. O Estado é que é a entidade soberana e autônoma, enquanto o Governo é uma parte do Estado que deve operar dentro dos limites legais e constitucionais.

Alternativa D: INCORRETA, porque a distinção entre súditos e cidadãos/indivíduos não é uma correlação direta entre Estado e Governo no contexto do Estado de Direito.

11-Ano : 2012 Banca: ESAF Órgão: [Controladoria Geral da União - CGU](#) Prova:Analista de Finanças e Controle – Prevenção à Corrupção

Conforme o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasqualino, o Estado de Direito Moderno é composto por certas estruturas. Das opções abaixo apenas uma não integra as estruturas do Estado de Direito Moderno.

- a) Estrutura formal do sistema jurídico.
- b) Estrutura material do sistema jurídico.
- c) Estrutura social do sistema jurídico.
- d) Estrutura política do sistema jurídico.
- e) Estrutura político-administrativa do sistema jurídico.

GABARITO: E

Esta questão baseia-se em Norberto Bobbio, que define o aparelho do Estado de Direito como composto por quatro estruturas. A primeira

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

delas corresponde à alternativa A, estrutura formal do sistema jurídico, que se destina à garantia de direitos fundamentais com aplicação da norma universal por juízes independentes. Segue-se o descrito na alternativa B, estrutura material do sistema jurídico, que consiste na garantia dos contratos e liberdade de iniciativa e de concorrência no mercado, reconhecida aos sujeitos da propriedade. Em terceiro lugar, como consta da alternativa C, encontra-se a estrutura social do sistema jurídico, encarregada do tratamento da questão social e políticas reformistas para integração da classe trabalhadora. Por fim, o autor aponta a estrutura política do sistema jurídico, descrita como separação e distribuição do poder soberano do Estado, que corresponde à alternativa D. A questão requer que se indique qual das estruturas nomeadas não integra o moderno Estado de Direito. A "estrutura político-administrativa do sistema jurídico" atende ao comando da questão.

12-Ano: 2009 **Banca:** ESAF **Órgão:** [Ministério do Planejamento e Orçamento](#) **Prova:** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG

O surgimento do Estado Moderno foi acompanhado do surgimento da noção de cidadania, que teve como condição um dos seguintes fenômenos sociais:

- a) o fim dos regimes despóticos.
- b) a emergência da noção de indivíduo.
- c) a abolição da escravidão.
- d) a revolução industrial e surgimento do proletariado.
- e) a escolha direta dos governos locais.

GABARITO: B

A resposta correta é "a emergência da noção de indivíduo", quando o desenvolvimento do capitalismo desintegra o sistema de estamentos, de status adscrito (com base na posição de nascimento), que é substituído pela noção de que cada membro da sociedade é o único responsável por si mesmo, capaz de estabelecer contratos individuais para vender sua força de trabalho.

Alternativa A: INCORRETA, porque o surgimento do Estado Moderno não significou o fim dos regimes despóticos, ao contrário coincidiu com a ascensão dos absolutismo.

Alternativa C: INCORRETA, porque o fundamento do regime feudal não era a escravidão, mas sim a servidão.

Alternativa D: INCORRETA, porque a revolução industrial e o surgimento do proletariado são posteriores ao surgimento do Estado moderno.

Alternativa E: INCORRETA, porque a escolha direta dos governos locais não ocorreu em nenhum momento do processo que deu origem ao Estado Moderno.

13-Ano: 2023 **Banca:** [FUMARC](#) **Órgão:** [AL-MG](#) **Prova:** [FUMARC - 2023 - AL-MG - Analista Legislativo - Consultor do Processo Legislativo](#)

O Estado e o Governo, a partir do Estado de Direito, possuem a seguinte correlação:

(A) Governo e Estado são sinônimos, identificando-se os membros do governo como pessoas do Estado.

(B) Governo é função do Estado de alternância periódica, cujos membros são distintos do Estado e sujeitos à responsabilidade.

(C) O Estado se sujeita irrestritamente ao governo, ainda que este seja composto por alternância periódica.

(D) Os membros do povo possuem, perante o Estado, qualidade de súditos, mas, perante o Governo, possuem a qualidade de cidadãos/indivíduos.

GABARITO: B

"Governo é função do Estado de alternância periódica, cujos membros são distintos do Estado e sujeitos à responsabilidade." - Nessa relação, o Governo é entendido como uma função do Estado, responsável pela administração e condução dos assuntos públicos. Os membros do Governo são distintos do próprio Estado e são sujeitos à alternância periódica, ou seja, ocorrem eleições regulares para determinar quem ocupará os cargos governamentais. Além disso, os membros do Governo são sujeitos à responsabilidade perante a sociedade e as leis, devendo prestar contas por suas ações e decisões.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

As demais alternativas estão incorretas.

Alternativa A: INCORRETA, porque afirma que Governo e Estado são sinônimos, o que não é verdade. O Governo é uma parte do Estado, responsável por exercer o poder e tomar decisões, enquanto o Estado é uma entidade mais ampla, que engloba o conjunto das instituições políticas e jurídicas de um país.

Alternativa C: INCORRETA, porque sugere que o Estado se sujeita irrestritamente ao Governo, o que não é o caso, uma vez que o Estado é uma entidade soberana e autônoma, enquanto o Governo é uma parte do Estado que deve operar dentro dos limites legais e constitucionais.

Alternativa D: INCORRETA, porque menciona a distinção entre súditos e cidadãos/indivíduos, mas no contexto do Estado de Direito a categoria súdito não se aplica nem em relação ao Estado, nem em relação ao Governo.

14-Ano: 2023 **Banca:** [FUMARC](#) **Órgão:** [AL-MG](#) **Provas:** [FUMARC](#) - [2023 - AL-MG - Analista Legislativo - Analista de Sistemas I - Desenvolvimento de Sistemas](#)

A soberania, no âmbito do Estado como objeto de estudo e experiência moderna, expressa:

- (A) Elemento antagônico ao poder.
- (B) Elemento constitutivo.
- (C) Elemento subjetivo.
- (D) Sinônimo de autonomia.

GABARITO: B

A resposta correta é a alternativa B: "Elemento constitutivo."

Comentário: No âmbito do Estado como objeto de estudo e experiência moderna, a soberania é considerada um elemento constitutivo. A soberania representa a autoridade suprema e independente de um Estado sobre seu território e seu povo. É um elemento essencial para a existência e funcionamento do Estado, pois confere a ele a capacidade de exercer o controle e tomar decisões autônomas em assuntos internos e externos, sem interferência de outras autoridades.

As demais alternativas estão incorretas.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

IPEA - [Pós-Edital 2023] - Profa.Dra. Maria das Graça Rua - www.igepp.com.br

Alternativa A:INCORRETA. A soberania não é um elemento antagônico ao poder, mas sim um aspecto central do poder estatal.

Alternativa C:INCORRETA. Também não é um elemento subjetivo (alternativa C), pois a soberania possui uma dimensão objetiva e institucional.

Alternativa D:INCORRETA. Embora a soberania esteja relacionada à autonomia do Estado, não pode ser considerada sinônimo de autonomia pois a autonomia refere-se à capacidade de autogoverno do Estado, enquanto a soberania envolve a autoridade e a legitimidade do poder estatal.