

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**TEORIA DO ESTADO**

**ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**

**ILTON NORBERTO ROBL FILHO**

**SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teoria do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Ilton Norberto Robl Filho, Armando Albuquerque de Oliveira, Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-066-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do estado. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



**CONPEDI**

Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC

[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### TEORIA DO ESTADO

---

#### **Apresentação**

Na contemporaneidade, a discussão conjuntural de temas tais como os dilemas da democracia, a globalização e seus desafios, as novas tecnologias e os impasses suscitados por elas etc. não obstem - e até favorecem - a revisitação às bases teóricas que fundamentam a política e o Direito. Trata-se de examinar mais uma vez os fundamentos ideológicos e - por que não dizê-lo - lógicos que viabilizam o exercício do poder e a soberania populares. Daí a extrema importância que o Grupo de Trabalho "Teorias do Estado", constituído no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS, adquiriu ao oportunizar a apresentação das mais variadas reflexões sobre esse tema clássico. Relembre-se com Bobbio, abordando a obra de Max Weber, que um clássico é aquele que por mais revisitado que seja, sempre deixa uma lição para os estudiosos em todas as épocas. Sem dúvida este é o caso. Assim, a temática enfrentada acerca das teorias do Estado apresentou-se bastante diversa, com estudos envolvendo os seguintes assuntos: a) uma releitura das teorias clássicas, tais como a separação de poderes, as bases contratualistas do Estado de Direito, a teoria weberiana do Direito e do Estado, o liberalismo clássico e a abordagem kantiana da paz entre os Estados; b) a adoção de uma perspectiva histórica, abrangendo um estudo comparativo entre os Estados europeus e o brasileiro; c) estudos de conjuntura, tais como os que envolvem a globalização, o neoliberalismo e a pós-modernidade; e d) enfoques pontuais, debatendo temas específicos, tais como aquisição e perda da nacionalidade, papel dos militares, princípio da subsidiariedade, exação fiscal, municipalismo como teoria da federação, planejamento participativo etc. A riqueza dos debates suscitados pelas apresentações de todos esses assuntos ficou evidente na extensão do tempo empregado para desenvolvimento de todos os trabalhos: quase sete horas de candentes discussões, envolvendo não só os apresentadores, como também os coordenadores do Grupo de Trabalho, todos entusiastas dos temas ali postos em pauta.

## **MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO: A INFLUÊNCIA DO CORONELISMO NO MODELO BRASILEIRO**

### **MUNICIPALITY AND FEDERATION: THE INFLUENCE OF THE COLONELS IN THE BRAZILIAN MODEL**

**José Henrique Specie**

#### **Resumo**

A Constituição da República de 1988 elevou o Município à condição de ente federado, atribuindo-lhe autonomia política, administrativa e financeira. O presente artigo trata do papel do Município e de sua relação na formação do Brasil, de sua situação na evolução do federalismo como forma de Estado, forma adotada com a instalação do sistema republicano. A influência do fenômeno coronelista como instrumento de alcance e de manutenção do poder institucional pelos interesses privados, seus reflexos no sistema político e jurídico brasileiro, apresentando sob o aspecto cronológico, como o poder local sempre foi necessário para a consolidação do poder no âmbito das demais esferas do modelo federalista nacional.

**Palavras-chave:** Federalismo, Município, Coronelismo, Poder político.

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Constitution of 1988 elevated the Town to the status of federated entity, giving it political, administrative and financial autonomy. This article deals with the autonomy of the Municipality and its relationship in the formation of Brazil, from its situation in the evolution of federalism as the form of State, adopted form with the installation of the Republican system. The influence of the colonels phenomenon an instrument to reach and maintainability of institutional power by private interests, your reflexes in the Brazilian political and legal system, showing under the chronological aspect, as the local power has always been necessary for the consolidation of power in the context of the other spheres of the national federalist model.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federalism, The municipality, colonels phenomenon, Political power.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 ao formatar os fundamentos do Estado brasileiro, entre os quais a adoção do federalismo, instituiu mecanismos para buscar atingir sua efetividade, alçando o município como ente dotado de autonomia.

Nesse sentido, surge a importância também de discutir no plano da organização política estatal, as mudanças quanto a forma de Estado que o Brasil assumiu, do modelo colonial, do império e depois na república.

Nessa evolução, se percebe a transformação que ocorreu no âmbito da organização do poder local, hoje institucionalizado na figura do município.

Outro importante fenômeno que envolveu a situação do município no nosso modelo federativo foi o que se denominou de “coronelismo”, como um sistema de compromisso estabelecido entre agentes públicos e privados voltado a perpetuar privilégios e benesses de restrita parcela da sociedade nacional.

Desse modo, começamos a análise do problema com a contextualização histórica do município em nosso país.

## 2. CONJUNTURA HISTÓRICA DO MUNICÍPIO

A figura do município guarda origem na antiguidade clássica, nas “cidades-estados”, como ressaltado por Dalmo de Abreu Dallari:

[...] é a cidade-Estado, ou seja, a *polis*, como a sociedade política de maior expressão. O ideal visado era a auto-suficiência, a autarquia, dizendo Aristóteles que "a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de se abastecer por si, tendo atingido, por assim dizer, o fim a que se propôs" (2007, p. 63).

Durante a Idade Média, aquele conceito de cidade-estado foi alterado por um modelo feudalista, não consolidando uma forma específica em relação à estruturação do poder político e social naquelas organizações.

Nessa quadra, as peculiaridades que existiam na ordem política, se caracterizava pela convivência simultânea de diferentes poderes, não existindo um padrão que distinguisse notadamente o Estado durante a época medieval.

No período medieval há uma fragmentação na atribuição do poder político, sendo a organização política medieval próxima de uma *poliarquia*, onde conviviam simultaneamente diferentes poderes, como os feudos, as cidades independentes, corporações de ofício, em um

mesmo ambiente geográfico, quais exerciam competências próprias no espectro normativo, muitas vezes gerando superposições e conflitos (LEWANDOWSKI, 2004, p. 10).

Somente com o surgimento da Idade Moderna ocorre a transformação desse modelo com o aparecimento do Estado-nação.

A força do Estado nacional como modelo político institucional desprestigiam as organizações políticas locais, que perdem força, passando o poder a vincular-se de forma centralizada.

No Brasil, então colônia portuguesa, em razão da coroa buscar manter o controle sobre a imensa extensão territorial conquistada, os Municípios alcançam importância vital para o controle e a manutenção da empreitada colonial.

Esse contexto brasileiro foi descrito por José Nilo de Castro (2006, p. 11-12), ao afirmar que os Municípios obtêm a condição de “Conselho” dotado de certa autonomia institucional em relação à coroa, sendo fundado o primeiro Município brasileiro, São Vicente, em 1532 por Martim Afonso.

Ao fim do período colonial, com a independência e a fundação do Império do Brasil, os Municípios passaram a deter lugar de destaque com sua inclusão na primeira Constituição brasileira, de 1824, que garantia forte poder local, permitindo disciplinar a cobrança de taxas e eleger seus administradores.

Após o período imperial, a autonomia alcançada pelos Municípios sofre um rearranjo com a implantação da República, em razão da instituição do novo Estado Federal brasileiro, fortalecendo os Estados-membros, passando os Municípios serem à eles submetidos, tornando-se dependentes das novas unidades que passam a compor a federação, conforme previsto na primeira Constituição republicana, em 1891.

Mesmo na Constituição de 1891, em seu art. 68, conferir autonomia aos Municípios, mesmo que restrita, a Carta não estabeleceu competências precisas para tornar efetiva essa característica:

*Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.*

Tal previsão constitucional gerou o apequenamento do Município como parte da federação, assim lembrou Hely Lopes Meirelles:

*Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos*

de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (1996, p. 37).

Apenas na Constituição de 1946 ocorreu uma alteração no âmbito dos Municípios, ao reorganizar o Estado e conferir maior autonomia ao poder local, como continha o disposto no seu art. 28:

*Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:*

*I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;*

*II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,*

*a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;*

*b) à organização dos serviços públicos locais.*

Após breve manutenção de um período de liberdades democráticas, a ruptura política e institucional que ocorreu em 1964, originando a Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional de 1969, fortaleceu o poder central da União e manteve a característica da autonomia municipal, como dispôs o texto constitucional:

*Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:*

*[...]*

*II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:*

*a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e*

*b) à organização dos serviços públicos locais.*

A restauração da democracia política no Brasil, com a volta dos civis no poder político, permitiu a instalação de uma Assembleia Constituinte, sendo instalada em 1º de fevereiro de 1987, convocada por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985.

A atual Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988, devolveu os direitos fundamentais a sociedade, bem como transformou em grandes campos o Estado brasileiro, entre os quais o sistema federativo e a situação dos Municípios, que passam a contar com o *status* de ente federativo dotado de autonomia política e administrativa.

### **3. O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O municipalismo na Constituição Federal de 1988 manteve a evolução do tema nas normas anteriores, passando a nova norma a garantir ao município a inequívoca condição de

ente autônomo integrante da federação, conferindo e ampliando a sua autonomia no âmbito local, como ressaltou André Ramos Tavares:

A Constituição Federal, rompendo toda a discussão em torno do *status* dos Municípios na organização do Estado brasileiro, declara, expressamente, que compõem a federação e são dotados de autonomia. Realmente, nos arts. 1º, 18 e 34 fica certa a posição da comuna no Estado federal (2012, p. 1129).

Assim a problemática acerca da questão municipal e de seu tratamento constitucional evoluem considerando: (a) o crescimento da importância do município no Estado federal; (b) o crescimento na criação de novos entes locais; (c) o crescimento da distribuição das competências político-administrativas; e (d) a consolidação da autonomia do Município integrando o conjunto de entes da federação.

A Constituição, entretanto, propôs um ambiente de sobreposição das políticas públicas do ente central, impondo certa supressão no espaço alcançado pelos demais entes, como é o caso da distribuição de competências legislativas e das poucas competências exclusivas distribuídas aos Estados-membros e aos municípios.

Desse modo, encontramos ainda forte debate acerca da real condição federativa do município, mesmo tendo a Constituição de 1988 definidos de forma explícita e taxativa a sua autonomia, mantendo ainda pensadores que não reconhecem no poder local as condições de ente autônomo, como defende José Nilo de Castro:

A Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis, ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal (2006, p. 27)

No mesmo sentido, José Afonso da Silva defende o papel entregue ao poder local, afastando-o da autonomia federativa:

[...] a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados Federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição agora conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios (2009, p. 300).



Por outro lado, em posição defendendo a autonomia dos Municípios, encontramos o entendimento de Paulo Bonavides (1996, p. 314), que relata desconhecer outra forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização político e jurídico tão alto e expressivo quanto aquele que conta da definição constitucional do novo modelo implantado no Brasil pela Constituição de 1988.

Na mesma defesa pela autonomia do poder local no âmbito federativo brasileiro escreveu Hely Lopes Meirelles:

[...] a nossa Federação compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que também são entidades estatais, com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art. 18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art. 25) (2003, p. 61).

Compartilhando do mesmo entendimento que o Município está consagrado pela Constituição de 1988 como ente autônomo compondo a federação brasileira, inserido em um padrão federativo peculiar, que evoluiu desde a instituição da república, André Ramos Tavares (2012, p. 1129) ressalta que no Brasil, já não se pode falar em uma estrutura binária, com a União e os Estados federados convivendo sobre o mesmo território geográfico, possuindo assim três esferas de governo diversas compartilhando o mesmo território e povo: a federal, a estadual e a municipal.

A Constituição de 1988 fortaleceu a autonomia dos Municípios, passando a atribuir-lhes capacidades específicas como a sua auto-organização, autogoverno e autonomia política, denotando pela primeira capacidade, de auto-organização, a possibilidade do Município editar sua própria Lei Orgânica, já pela capacidade de autogoverno, a de eleger seus administradores e parlamentares; com a sua autodeterminação permite-se organizar e oferecer serviços públicos no âmbito local, arrecadar tributos e administrar seu próprio orçamento, por fim a sua autonomia política confere sua capacidade de legislar, inovando na ordem jurídica no âmbito de sua específica atuação.

Assim, o Município, coloca-se de forma autônoma no nosso sistema federativo, figurando como legitimado para tratar em sua esfera de competência de assuntos derivados dos interesses emanados das relações da sociedade local.

#### **4. O “CORONELISMO” E O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Como apresentado no item acima, após a Constituição de 1988, o Município, consolida-se como ente federativo dotado de plena autonomia, no entanto, até alcançar esse marco político formal, o poder local foi desde os tempos da colônia, objeto de grande interesse

por parte da elite política, pois o controle do poder local garantia em grande parte a influência em outras esferas de poder, ora no âmbito nacional, ora em âmbito estadual.

Esse fenômeno foi de forma importante estudado e melhor sistematizado por Victor Nunes Leal, que batizou essa relação de influência e poder a partir do poder local de “coronelismo”:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil (2012, p. 68).

Esse retratado desprestígio do poder público local no curso da formação do Brasil, gerou, por outro lado, a forte influência do poder privado nas localidades, gerando um verdadeiro poder extralegal às lideranças local, unidas por sua influência obtida com o poder econômico, originando os denominados coronéis.

Nesse sentido podemos entender o “coronelismo” como o resultado da busca pelo poder e influência local das suas principais lideranças econômicas, sobretudo dos senhores rurais que, em detrimento da autonomia dos poderes públicos locais, mantiveram, e ainda mantém em grande parte do país, um compromisso com o detentor do poder público.

Portanto o cerne do coronelismo vincula-se a existência da forte presença rural na formação do país, onde o poder privado, aos poucos decadente, dos senhores rurais, especialmente latifundiários, influencia diretamente nos destinos do poder local e em outras esferas, por meio da influência nas eleições.

Mesmo que o ápice do sistema coronelista tenha ocorrido no início da república, até hoje ele persiste em locais menos desenvolvidos do país, pois são nesses lugares que ainda se mantém como principal atividade a rural.

#### 4.1. As Receitas Municipais e o “Coronelismo”

Como verificamos o coronelismo sendo um sistema de compromisso para garantir a hegemonia do poder local nas mãos das lideranças rurais e econômicas, depende do

enfraquecimento do poder político local em detrimento do poder privado extralegal dos senhores rurais, um fator importante para garantir esse fenômeno é a questão que envolve a arrecadação financeira dos entes municipais, sempre precárias para suprir os serviços mínimos voltados à população local, garantindo um papel atuante dos coronéis.

As receitas municipais na formação do país constantemente foram marcadas pela precariedade, extremamente escassas no período colonial, durante o Império e mesmo na República, sendo o governo central sempre melhor abastecido na arrecadação tributária.

No período colonial, as receitas municipais eram escassas, impossibilitando atender às necessidades da população local, a coroa não almejava que a arrecadação do poder local fosse expressiva, pois existindo condições econômicas certamente haveria ambiente propício para a conquista de autonomia no âmbito político.

Após a chegada da corte portuguesa em terras brasileiras, não houve forte alteração no modelo de arrecadação financeira nos municípios, especialmente porque a base da economia permanecia no regime de escravidão, e os interesses dos líderes políticos e econômicos certamente seriam atingidos com um aumento na forma de arrecadação tributária, que se voltaria contra a própria elite, única classe social que tinha atuação na economia de forma organizada.

Somente com o início da república que a tributação sofrerá alguma mudança, pois ocorre grande alteração no âmbito econômico com o fim do regime de escravidão e o surgimento do trabalho assalariado como meio de produção, gerando assim, mesmo que pequena, mas o surgimento de outra classe social com potencial econômico para fins tributários.

No que se refere ao papel do município na arrecadação financeira, o ordenamento jurídico trazido com a Constituição de 1891, manteve a forte influência do governo central, mantendo o poder de arrecadar dos municípios derivados dos Estados, portanto criando um sistema de dependência entre o poder local e agora o poder estadual com a implantação do federalismo.

Com a Constituição de 1934 que o poder local passa a contar com poder de tributar próprio previsto no âmbito constitucional, mas que ainda seriam muito aquém de suas necessidades (LEAL, 2012, p. 161).

Mas somente a partir da Constituição de 1946 que se verifica um real aumento nas receitas tributárias locais, mesmo que ainda bastante insuficientes para garantir um razoável serviço às populações locais.

Essa valorização do município contudo, teve razão em virtude de fenômeno paralelo ao político, que foi a gradual industrialização do país, devendo melhorar a qualidade de vida também no interior, quando antes quase toda a arrecadação, que era grande parte centralizada pelo poder central e estadual fora destinada a infraestrutura dos grandes centros urbanos em detrimento das demais populações, mas que por outro lado, indiretamente haveria uma expansão do mercado interno com a elevação do padrão de vida em outros centros.

[...] parece muito provável que tenham sido os interesses da nossa economia comercial e, depois, da nossa incipiente indústria os maiores responsáveis pela drenagem de recursos do interior para os grandes centros, ou, em outras palavras, do campo para a cidade. A cidade é a sede natural do comércio, como é também a sede principal da indústria. É perfeitamente explicável que, à medida que aumentava a influência dos interesses comerciais e industriais, também se acentuasse a preferência dos homens de governo pelo desenvolvimento das cidades e pelo bem-estar de seus habitantes, especialmente localizados nos bairros de gente mais prospera. (...) nem todos quantos se deixarem envolver pela atmosfera municipalista dos nossos dias estarão conscientes de que o aumento da receita dos municípios é, com muita probabilidade, uma consequência indireta da necessidade de ampliarmos o mercado interno, pela inversão de tais recursos na melhoria de vida das populações rurais. (LEAL, 2012, p. 170 e 173).

A mostrada precariedade financeira dos municípios no Brasil tem origem especialmente política, onde é fato que a insuficiência de receitas municipais para suprir suas demandas, gerou e mantém um sistema de dependência dos poderes locais junto aos demais poderes públicos.

A sobrevivência do coronelismo deriva desse fato, pois permite ainda espaço para o exercício extralegal dos líderes locais naqueles lugares onde o poder público não consegue prover as necessidades da população, situação que ocorre principalmente nos ambientes não influenciados pelos grandes centros urbanos.

#### 4.2. A Questão Judiciária e Policial e o “Coronelismo”

Assim como a questão financeira gerou um sistema de dependência do município em face dos poderes públicos estaduais e central, outro aspecto importante que estruturou essa situação e garantiu a manutenção do coronelismo é a problemática da organização policial e judiciária.

Desde o período colonial até a Constituição de 1824, como o país era regido pela legislação portuguesa, sendo a organização das atividades judiciais e policiais definidas de

forma bastante imperfeita, sendo nesse momento histórico não incomum o acúmulo das funções públicas naquelas atividades.

As autoridades nomeadas pela coroa - juizes ordinários e os juizes de fora, centralizavam os poderes administrativos, judiciais e policiais, que se submetiam hierarquicamente dentro da organização da colônia aos ouvidores de comarca, e estes aos ouvidores gerais dotados de competência recursal, todos nomeados pelo monarca.

Em grau superior, durante o período colonial, funcionavam nesse âmbito de jurisdição, alterando a denominação conforme a época, os donatários, os capitães-mores, os capitães-gerais, o governador-geral e o vice-rei, figurando acima destas autoridades as localizadas na sede da metrópole, sendo os assuntos da Colônia submetidos ao Conselho Ultramarino, à Mesa da Consciência e Ordens, ao Desembargo do Paço e em última instância à Casa de Suplicação.

Com a vinda da corte para o Brasil e até o surgimento do Império, D. João instituiu inúmeros tribunais superiores, aumentou o número de ouvidores e juizes de fora, criando ainda o cargo de Intendente Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil, com funções policiais e judiciárias.

Essas atribuições de forma acumuladas e imperfeitas permitiram o desenvolvimento do poder nas mãos dos senhores rurais, que ampliariam seus poderes extralegais nos remotos locais onde o poder institucionalizado jamais chegaria.

Durante o Império, a marca maior da organização policial e judiciária foi a manutenção do acúmulo de atribuições, passando somente a partir de 1841 haver uma centralização desses poderes junto ao governo central, porém sem afetar a influência dos líderes locais nas funções de polícia e de jurisdição.

O poder judiciário somente passa a ser exercido de forma independente com a Constituição de 1824, quando os juizes de direito passam a ter a garantia da vitaliciedade.

Outro importante aspecto nesse sentido ocorreu com a edição do Código de Processo Criminal de 1832 que implantou a descentralização no âmbito policial e judiciário, trazendo valorização à função do juiz de paz, que passou a ter relevante atuação sendo investido de amplos poderes pela legislação. Essa valorização do juiz de paz, elemento importante do poder local foi até sua alteração em 1841, objeto de muita controvérsia, pois a valorização dada ao município não logrou êxito no âmbito da segurança pública (LEAL, 2012, p. 185).

Em alteração ao estabelecido pelo código de 1832, que conferia grande valorização ao poder local nos municípios, a legislação da época permitiu a edição, no âmbito das províncias, da chamada “lei dos prefeitos”, modelo inaugurado pela província de São Paulo,

em lei de 11 de abril de 1835, que depois foi implantada em outras províncias, onde o poder local passava a submeter-se ao poder provincial, portanto submetido ao governo central, entregando aos prefeitos as funções policiais, estes nomeados livremente pelos presidentes das províncias.

Esse constante movimento de fluxo e contra fluxo que utilizava o poder local como instrumento de disputa e manutenção do poder público, diretamente importava a questão dos prefeitos, pois passaram a ter competência na esfera da segurança pública, atividade fundamental para manutenção da ordem e do controle social, inclusive eleitoral.

Em contra fluxo à influência que as províncias passaram a ter no poder local, a Assembleia Geral, preocupada no fortalecimento do poder provincial, em 1841 busca alterar novamente esse quadro, com a reforma do código de 1832 em âmbito nacional, centralizando novamente o poder no âmbito do governo central.

Pelo código de 1832, de caráter descentralizador, cada comarca tinha um juiz de direito, e nas mais populosas contavam com até três, um deles o chefe da polícia; os juízes de direito eram nomeados pelo imperador. Nos termos havia um conselho de jurados, com dois júris, um juiz municipal e um promotor público, em cada distrito um juiz de paz eleito, nas comarcas havia as juntas de paz; as funções policiais eram competência especialmente destacada aos juízes de paz (LEAL, 2012, p. 186-187).

Em contraste com essa lei descentralizadora, a de 3 de dezembro instituiu, no município da Corte e em cada província, um chefe de polícia, ao qual estavam subordinados os delegados e subdelegados, no número que fosse necessário, todos de livre nomeação do governo, na Corte, ou dos presidentes, nas províncias, não podendo recusar o encargo. Na base da pirâmide continuavam os inspetores de quarterão, mas nomeados pelos delegados. Foi dispensada a indicação tríplice das câmaras para nomeação dos juízes municipais e promotores, ampliada a competência dos juízes de direito e limitadas as atribuições dos juízes de paz. Ainda mais: ficaram confiadas aos delegados e subdelegados, além das policiais, funções de natureza judiciária. Finalmente, extinguiu a lei as juntas de paz e o júri de acusação e deu outras providências que o regulamento desenvolveu (LEAL, 2012, p. 187).

Esse movimento em torno da centralização do poder político, submetendo o poder local ao governo central, não foi uma mera alteração legislativa, mas, sobretudo um instrumento para o poder político manter um importante mecanismo de controle e hegemonia a quem se instala no poder estatal.

Com a República, se mantém a questão da segurança pública, o aparato policial como instrumento de poder político, alterando, com o federalismo o âmbito de controle que

passa a vincular-se aos entes estaduais, em alteração à antiga subordinação junto ao poder central.

No âmbito do poder judiciário, com a República começa a se implementar um processo de consolidação de garantias a fim de suprir a função jurisdicional de alguma autonomia para o exercício de suas atribuições.

Com a Constituição de 1891 ocorre a segmentação do poder judiciário com a instituição da justiça federal de competência da União e a justiça “local” de competência dos Estados, sendo essa vinculação ao âmbito estadual da justiça “local”, gerou um engenho de situacionismo do poder judiciário que auxiliava a dominação política no plano estadual, com fortes vínculos com as lideranças locais coronelistas (LEAL, 2012, p.193).

Um aspecto também relevante para a continuidade da influencia coronelista, foi a manutenção da justiça de paz eletiva nas Constituições de 1934, 1937 e 1946 e, por outro lado, diminuindo mas não excluindo a influencia dos lideres locais, foi a progressiva diminuição da competência do júri, que foi instituído pela Constituição de 1824, órgão que sempre foi sujeito a pressões dos lideres coronelistas, pois garantia a relativa impunidade aos acusados que tinham relações de amizade com os coronéis.

Ainda podemos verificar na origem do coronelismo e da forte influência do poder local no país, seu vínculo com a estrutura das chamadas “ordenanças” e também na Guarda Nacional, instituições criadas pela coroa, a primeira no período colonial e a última no império, formuladas inicialmente para garantir a manutenção do poder da coroa na vasta área territorial existente no país e depois para auxiliar as forças regulares do país em formação.

A formação dessa tropa auxiliar e principalmente o uso extralegal que dela se fez revelam muito claramente que as condições da Colônia impunham um compromisso entre a Coroa e os senhores rurais, mesmo no período em que o poderio privado destes, embora ainda muito sensível, já não podia representar qualquer desafio sério à autoridade real. A volta dos senhores rurais, que formavam os centros naturais do poder econômico e social da época, reunia-se habitualmente, além dos escravos e índios reduzidos, um grande número de agregados. Dessa população dependente é que saía o grosso dos exércitos particulares que tornavam efetiva a autoridade do senhor e tão importante papel desempenharam nas lutas de famílias. A própria Coroa, no início da colonização, a fim de resguardar a ocupação efetiva da terra contra o gentio inconformado, exigira dos sesmeiros um mínimo de força armada, sob seu comando, para defesa dos núcleos coloniais [...]. A Guarda Nacional será, mais tarde, uma revivescência modernizada das ordenanças (LEAL, 2012, p. 200).

Como ressaltado por Victor Nunes Leal, encontramos entre as origens do coronelismo as ordenanças e especialmente a Guarda Nacional, esta última fortemente contribuiu para a consolidação do fenômeno, que inclusive forneceu a nomenclatura ao

modelo, onde os coronéis mantinham uma importante posição política local, colocando em um ente privado o real representante dos interesses do poder público.

Assim, fica bastante claro que a organização da Guarda Nacional instituiu o grande propósito do poder público de se beneficiar do poder privado para garantir a execução de atividades que não conseguia implementar por conta própria, ficando assim institucionalizando o sistema coronelista com a participação dos líderes locais, sobretudo os senhores rurais, iniciando assim um padrão de influência privada no poder político local que ainda persiste em boa parte do país.

#### 4.3. A Questão Eleitoral e o “Coronelismo”

Uma importante questão que manteve por longo tempo a influência das lideranças locais no poder público municipal foram as constantes relações dos coronéis com o sistema político.

Nos últimos tempos a diminuição dessa influência vem sendo verificada na medida em que passa a ocorrer um fortalecimento do poder público, retirando em grande parte o papel do poder privado nas esferas e atribuições que eram veladamente compartilhadas com as lideranças locais, especialmente nas áreas rurais, onde sempre foi comum a fraude eleitoral para garantir a eleição dos agentes comprometidos com a política coronelista.

Esse movimento passou a ocorrer sobretudo com a edição do Código Eleitoral de 1932 que teve o objetivo de tornar o sufrágio mais seguro e indevassável:

O aperfeiçoamento do processo eleitoral está contribuindo, certamente, para abalar o “coronelismo”, conquanto a ampliação do alistamento opere em sentido inverso, pelo aumento das despesas eleitorais. Entretanto, se somente em 1932 tivemos um Código Eleitoral mais apropriado ao bom funcionamento do regime representativo, a conclusão a tirar-se é que as condições do país já se haviam alterado a ponto de exigir a sua promulgação, que por sinal sucedeu a uma revolução vitoriosa. Realmente, em 1930, a economia brasileira já não se podia considerar essencialmente rural, porque a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em confronto com o dos banqueiros, comerciantes e industriais. Concomitantemente, haviam crescido a população e o eleitorado urbanos, e a expansão dos meios de comunicação e transporte aumentara os contatos da população rural, com inevitáveis reflexos sobre sua conduta política. Todos esses fatores vêm de longa data corroendo a estrutura econômica e social em que se arrima o “coronelismo”, mas foi preciso uma revolução para transpor para o plano político as modificações de base que surdamente se vinham processando (LEAL, 2012, p. 236-237).



Mesmo com as transformações no modelo eleitoral que tendem a evitar a influência do sistema coronelista no poder local, somente ocorrerá em definitivo um desmantelamento desse modelo de compromisso recíproco entre o poder público e o privado na medida em que o país realizar uma verdadeira alteração no modelo agrário que perdura no Brasil.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As conclusões se relacionam com a problemática da autonomia dos municípios na formação do Brasil, que foi marcada, desde o período colonial por um grande desprestígio dentro da organização política estatal.

Somente com a Constituição de 1988 ao formatar os fundamentos do Estado brasileiro, foram instituídos mecanismos para o poder local buscar atingir sua efetividade, alçando o município plena autonomia.

Nesse sentido, com as mudanças quanto à forma de Estado que o Brasil assumiu, desde o período colonial até nossos dias, é essencial entender e discutir a organização política estatal.

Nessa evolução, se percebe a transformação que ocorreu no âmbito da organização do poder local, hoje institucionalizado na figura do município.

Outro importante fenômeno que envolveu a situação do município no nosso modelo federativo foi o que se denominou de “coronelismo”, como um sistema de compromisso estabelecido entre agentes públicos e privados voltado a perpetuar privilégios e benesses de restrita parcela da sociedade nacional.

O Município, participando de forma autônoma do sistema federativo, figura como legitimado para tratar em sua órbita de competência, que somente terá pleno êxito quando de fato a influência do coronelismo for diminuta, pois está fundada na negativa autoridade dos sistemas políticos representativos, que buscam de fato apenas a hegemonia e influencia de grupos no poder local.

No coronelismo, entendido como um sistema de compromisso entre o poder público e o poder privado, este especialmente dos senhores rurais, a propriedade da terra enseja a base de sua manutenção.

Esse comprometimento recíproco apresenta um vício que somente é sanável com a redução de desigualdades sociais e regionais, pois os coronéis somente conseguem manter seu poder político, com a condescendência do poder público, pois aqueles mantêm plena influência em grande contingente de pessoas (eleitores) no campo, que em regra são alheiros

ao pleno exercício dos seus direitos fundamentais, que se proporcionados gerariam certamente sua emancipação e libertação frente a atual dependência econômica, política e social em que vivem.

Concluimos ressaltando que o Município, conseguirá atingir plena autonomia, e será visto como ente legítimo para tratar em sua órbita de competência, do desenvolvimento das populações locais, na medida em que o fenômeno coronelista for extirpado de uma vez por todas como fator de influência nas municipalidades de grande parte do território nacional.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24/02/1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 05/04/2015.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 18/09/1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em 05/04/2015.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Emenda Constitucional n. 1 (1969): 17/10/1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em 05/04/2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 05/04/2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo.** 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 7ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. ver. e atual., São Paulo: Saraiva, 2012.