

UMA BREVE ANÁLISE DO CORONELISMO E SUAS
REPRESENTAÇÕES NO FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO
REPUBLICANA DE 1988

Jussara Maria Moreno Jacintho

Profa. Associada na Universidade Federal de Sergipe.

Doutora em Direito Constitucional pela PUC/SP

Contato: j.jacinto50@gmail.com

Ariella Ferreira da Mota

Mestranda em Direito pelo Prodir/UFS. Membro do grupo de pesquisa Direito à Cidade e Epistemologia. Procuradora da Fazenda Nacional.

Resumo

O presente trabalho apresenta uma revisão de literatura sobre o coronelismo com o objetivo de apurar, se é possível afirmar a permanência de práticas identificadas com esse fenômeno na estrutura do pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988. Para isso, estudamos as principais características do patrimonialismo brasileiro, enquanto sistemática de exercício de poder, e seu entrelaçamento com a formação dos municípios, de forma a identificar, através do estudo da sistemática de repartição constitucional de receitas tributárias, práticas como clientelismo, mandonismo, nepotismo, associadas ao coronelismo. Como resultado, é possível afirmar que a Constituição Federal abre espaço.práticas coronelistas no relacionamento cruzado entre Poderes Executivo e Legislativo das três esferas de governo.

Palavras-Chave: Coronelismo; Federalismo Fiscal; Orçamento Público; Autonomia municipal.

A BRIEF ANALYSIS OF CORONELISMO AND ITS REPRESENTATIONS
ON COUNTY INSTITUTION UNDER 1988'S CONSTITUTIONAL
FEDERALISM

Abstract

The present work presents a literature review on the theory of coronelismo. It aims to explore, whether it is possible to affirm the permanence of coronelismo practices provided for or permitted under the Federal Constitution. In order to achieve that, we investigate the main characteristics of Brazilian patrimonialism, as a systematic exercise of power, and its intertwining on counties' institutional process as a way of identifying, through the analyzes of

systematic constitutional sharing of public revenue inflows in local organizations, the practices of clientelism, mandonism and nepotism, linked to coronelism. As a result, it is possible to affirm that the Federal Constitution makes room for coronelista practices on the relationship between Executive and Legislative Powers of the three spheres of government.

Keywords: Coronelismo; Fiscal Federalism; Public budget; County autonomy

A Constituição de 1988 conferiu ao Município um status constitucional nunca antes experimentado, seja da perspectiva da sua importância político- institucional, seja do ponto de vista da centralidade do Município, na vida prática do cidadão comum, haja vista a grande concentração de serviços públicos que ficaram a cargo do Município, a partir de 1988.

Trataremos, neste artigo, de um dos múltiplos aspectos do municipalismo pátrio -- a autonomia político-financeira do Município -- e sua relação com a herança deixada pelo coronelismo, nas relações institucionais com os outros entes da Federação, do qual invariavelmente, depende financeiramente e, conseqüentemente, politicamente, para realizar seus fins e prestar os serviços públicos que lhe são constitucionalmente atribuídos.

A hipótese com a qual iremos trabalhar é a de que a Constituição de 1988, nada obstante ser denominada **Carta Cidadã** e ter avançado, significativamente, em diversos aspectos da vida nacional, sobretudo, no regime de direitos fundamentais, reproduziu a lógica da distribuição e exercício do poder político vigente, na época do Coronelismo, cujo auge se deu no período conhecido como Primeira República, no mecanismo de financiamento da federação brasileira, por via da repartição das receitas tributárias, as quais, arrecadadas pelos entes subnacionais, no entanto, concentradas e redistribuídas pela União, determinam a reprodução da mesma dinâmica de troca de favores e mandonismo, tão presente nas relações políticas, desde o Brasil Império, e marcando presença na nossa história republicana, até os dias atuais.

Essa dinâmica foi sempre alheia aos períodos democráticos, invariavelmente titubeantes, na história do país, atravessando os períodos autoritários, cuja tônica era a concentração de poder, no governo central, forte no propósito de manter o controle das relações econômico-políticas, engendradas e desenvolvidas, tanto nos Estados quanto nos Municípios, sobretudo nestes últimos, configurando-se como representativas de obstáculo crescente ao desenvolvimento da sociedade e do cidadão em particular.

Atualizando essa prática para os dias de hoje, prefeitos e governadores, deputados estaduais,

federais e senadores negociam, com o Governo Federal, a obtenção de recursos extraordinários às repartições de receitas constitucionais, seja para realizar obras públicas e investimentos, seja para custear serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social, e, quiçá, o pagamento da folha de salários dos servidores, utilizando a troca de favores como instrumento material travestido, formal e ordinariamente, por meio de emendas parlamentares ao orçamento público.

Daí que a análise da história política do Brasil, especificamente a do Município, não se dará, consistentemente, sem que nos detenhamos em um dos seus fenômenos antecedentes mais remotos, o Coronelismo, cuja manifestação maior residia no poder de mando atribuído aos Coronéis, representantes do poder privado que serviam de mediadores entre os interesses do poder central e as camadas subalternas da população, sendo apresentada análise sintética da literatura sobre o tema, com aporte teórico em Vitor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Hollanda, Sérgio Lazzarine, Lilia Moritz Schwarcz e outros. Era a periferia do poder sustentando o centro, ao tempo em que este garantia o apoio daquelas pessoas determinadas, os Coronéis, concedendo-lhes vantagens e benefícios pessoais com dinheiro público, com vistas à satisfação dos apetites das oligarquias regionais.

Nada obstante o fenômeno socio-político ter se consolidado, no início do século passado, o fato é que as tentativas de nos transformarmos numa sociedade pautada por princípios e objetivos republicanos e democráticos ainda não se realizaram. Os mandões de ontem não morreram, apenas transformaram a sua roupagem. Continuam dominando a cena política e, sobretudo, continuam dominando o orçamento público, talvez o único instrumento jurídico eficiente e eficaz de combate à desigualdade, para além da retórica dos direitos humanos que a própria dogmática do direito nos oferece.

Partindo dessa premissa, estudamos o impacto do Coronelismo, como fenômeno político-social ainda presente, na formulação do federalismo fiscal da CF/88, especialmente no que diz respeito à atuação do Legislativo, consignando que a nossa Carta Política tem favorecido a manutenção dessas relações, malgrado tenha se construído, em torno dela, toda uma mística emancipatória que não se confirma na realidade.

Na segunda parte, trataremos do Coronelismo, no contexto histórico, discorrendo sobre como a sua estrutura perpassou as instituições atinentes ao Estado Unitário e à Monarquia, após o que, na parte III, estabeleceremos as relações entre aquele e os diversos momentos da federação

Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022.
ISSN: 1982 -193X

brasileira, culminando com uma análise do tema, na perspectiva da Constituição Federal. Ultrapassada essa fase histórica, trataremos dos marcos do financiamento do modelo federativo atual para estabelecermos a relação entre este e o sistema de distribuição do poder econômico-político denominado de coronelismo e seus impactos no federalismo fiscal brasileiro, para ao final chegarmos a nossas conclusões.

1. CORONELISMO NO ESTADO BRASILEIRO

O coronelismo é comumente avaliado como uma forma singular de poder político, que floresceu, mais livremente, durante a Primeira República, e cujas origens remontam à colonização do país por Portugal, estando associada à formação da estrutura agrária nacional, que sustentava as gestões do poder econômico privado, na vida pública nacional, mesmo após o advento da República (LEAL, 1976, p. 21)

Tomado como objeto de estudo pela sociologia e pela ciência política, dentre outras ciências sociais, o que se chama aqui de sistemática coronelista, de exercício do poder, é categorizada em diferentes conceitos de *mandonismo*, *clientelismo*, *patrimonialismo*, *feudalismo*, e, mais recentemente, manifestada em *empreguismo* e *nepotismo*, para José Murilo de Carvalho, “(...) o coronelismo seria um momento particular do mandonismo”, já este último seria um modo de exercício de poder característico de toda a América Latina, identificado com o “*caciquismo*” referido pela literatura hispano-americano, que, por sua vez, estaria, nos dias de hoje, consubstanciado no clientelismo, de modo que o clientelismo seria a prática do coronelismo trazida para o meio urbano do mundo atual (CARVALHO, 1997).

O presente trabalho não se deterá nessas distinções, embora não se ignore sua importância. O objeto do estudo é adensar as características principais de todas essas práticas de modo a analisar em que medida elas encontram espaço para se manter, no atual Estado Democrático e Republicano de Direito, sobretudo, no que se refere à repartição da riqueza nacional, naquilo que guardam em comum, identificado como patrimonialismo, ou seja, o uso de bens públicos, para fins particulares, conformando um ciclo vicioso que concentra poder e renda, na acepção dada ao termo, principalmente, por Raymundo Faoro.

A fim de melhor compreender o alcance que tem o fenômeno sociopolítico do Coronelismo,

na estrutura do federalismo fiscal brasileiro, notadamente, na participação legislativa, no processo orçamentário, objeto deste artigo, passamos a analisar características marcantes desse arranjo institucional não oficial.

1.1 Estado Imperial e Unitário

De Portugal, viera para o Brasil, juntamente com a família real, o tipo de família patriarcal que, no Reino, começara a decair, sob o reinado de D. Manuel, e que encontrou, no Brasil, para revigorar-se e perdurar, o seu **status quo**, condições de possibilidade favoráveis: latifúndio e escravidão. As terras eram doadas, em grandes lotes, denominados de sesmarias, de modo gratuito, mas pouco democrático, burocrático e dependente de favores da autoridade local, sendo que a única condição, legalmente imposta, em contrapartida à doação, era a posse de escravos e de animais aptos a tornar a terra produtiva (SILVA, 2000, p. 88).

A Coroa Portuguesa, a fim de colonizar, leia-se, povoar rapidamente, ainda que parcamente, o território, apelou à iniciativa privada, concentrando a posse da terra, nos primeiros donatários, impedindo o acesso direto à terra por novos colonos, formando-se um “mercado de arrendamento”, por meio do qual “os grandes senhores arrendavam suas terras e, sem nenhum esforço ou investimento prévio, tinham um retorno anual, em moeda e gêneros, que ajudava, enormemente, na manutenção de suas próprias empresas” (SILVA, 2000, p.89)

Há quem vislumbre, nas sesmarias, uma sistemática semelhante ao feudalismo (CARVALHO, 1997, não paginado), porém, estamos com Raymundo Faoro, no sentido de que Portugal trouxe para o Brasil um incipiente capitalismo de estado, “Estado patrimonial, portanto, e não feudal” (FAORO, 1987, p 20).

Com tais elementos, o chefe de família tornava-se senhor de uma grande extensão de terras mal policiadas, servida por uma grande quantidade de seres humanos, escravos e colonos, economicamente, dependentes, numa relação familiar e de compadrio que se estendia para além da parentela consanguínea. A desigualdade econômica, que se estabelecia então, fomentada pela sistemática das sesmarias, talvez seja a primeira forma de acumulação de riqueza privada pela apropriação de bens públicos, que iria acompanhar o brasileiro, até o capitalismo financeiro atual, caracterizando o “capitalismo de laços” estudado, empiricamente,

por Sérgio Lazzarini , como um modelo de produção econômica fundado na subjetividade de interrelações pessoais tanto para exploração de oportunidades de negócios como para gerar decisões políticas vantajosas. (LAZZARINI, 2018, p. 4 e 5). O modelo de financiamento da Coroa Portuguesa partia da extração máxima das riquezas da colônia e da produtividade das suas terras, as quais, a cargo dos grandes Senhores de Terra, representantes dos interesses da Metrópole, pagavam os tributos escorchantes que lhes eram cobrados e, em retorno, eram vistos, com condescendência, pela Coroa, quando se tratavam da administração dos seus respectivos interesses, despertando, neles o desejo de ali se fixarem e assumirem o governo da colônia.

Após a independência de Portugal, o Brasil se manteve , sob a forma de Estado Unitário, pela Constituição de 1824, a Constituição da Mandioca, de forte inspiração francesa (FELISBINO, 2011, p. 1; PARCELLI, 2015, p 65).

Embora previsse a divisão do território, em Províncias, e destas, em cidades, com a previsão de que cidades e vilas seriam governadas por Câmaras (BRASIL, 1824), não havia , para a formação dessas Câmaras, as quais eram “*corporações meramente administrativas*”, segundo o artigo 24 da Lei Nº 1, de 1º outubro de 1828 (BRASIL, 1828). Desse modo, o Império centralizou o poder econômico, político e administrativo que caberia às províncias. A Carta de 1824 repercutiu a desconfiança que as elites governantes tinham, na capacidade dos municípios, de se governarem, de maneira que ficaram estes subordinados ao poder provincial e do Império, tornando-se objeto de um interesse, cada vez mais crescente, dos governadores de província que viam, nos Coronéis um instrumento eleitoral de viabilização das suas demandas. (FELISBINO, 2011, p. 1; PARCELLI, 2015, p. 66)

Numa sociedade, desde sempre hierarquizada, construída a partir dos conceitos de autoridade e dominação, ordinariamente consolidada pela violência física e/ou simbólica (não apenas a dirigida à população nativa, sobretudo aos escravizados), a estrutura do poder sócio-econômico-político se organizou, verticalmente tendo sido introjetada no imaginário coletivo, desde sempre, (SCHWARCZ, 2019, p. 23 e 450; SOUZA, 2015, p. 161) . Os Coronéis políticos nem sempre eram Coronéis forjados na vivência e hierarquia militar. O tratamento de Coronel remonta aos integrantes da antiga Guarda Nacional, cuja origem datava de 18 de agosto de 1831, e que esteve presente, em todos os municípios nacionais, durante quase 100 anos, na qual o posto de Coronel era, por mais das vezes, concedido ao chefe político da comuna, que

coincidia, quase sempre, com o fazendeiro mais rico da região. Tal concentração de poder, em pessoas determinadas, levou o sertanejo a se referir a todo e qualquer chefe político, rico, poderoso, como Coronel, ainda que não detivesse a patente (LEAL, 1986, p. 21). Um Coronel, com expressividade em sua região, constituía-se como referência, na estratificação social e política da área, sob a qual o seu poder era exercido. Seus parentes, empregados e protegidos ganhavam ou diminuía, em importância política e social, conforme estabelecia sua relação com o Coronel que, invariavelmente, era integrante de uma elite controladora do poder econômico, político e social, isto é, de uma oligarquia em cuja realidade multifacetada se entevia a predominância do aspecto político sobre os demais (LEAL, 1975, p. 25).

O fenômeno pode ser apreendido em três dimensões: econômico-social, ideológica e política. A primeira dimensão se refere às relações de produção não-capitalistas estabelecidas entre o grande proprietário de terras e o trabalhador rural; a segunda se caracterizava por um plexo de ideias e práticas sustentadas em relações de lealdade e submissão, conquistadas, em parte, pelo carisma, e, em parte, pela violência do Coronel (MÉRITÉ, 1999, p.132; SOUZA, 1999, p. 57); a terceira e última, a dimensão política, porque a pessoa do Coronel se estabelece como instância intermediadora, entre a massa rural e o poder constituído, mediando as demandas de um e outro estamento (DANTAS, 1987, p.15-17)

A atuação tímida do Poder Público favoreceu o superdimensionamento do poder privado. E é, assim, em qualquer local e situação, em que o Estado não se faz presente, uma outra ordem política se impõe (SANTOS, 2013, p 161). As funções públicas a que se reduzia o Estado possibilitaram ao polo de poder privatístico atuar como seu substituto.

O coronelismo remete, portanto, a uma forma peculiar de governo, na qual poder privado e público se retroalimentam, para perpetuar no poder, um grupo determinado de pessoas, com a supremacia política e econômica. O Coronel era súdito e submetido a uma relação de vassalagem, com o Executivo central, ao mesmo tempo em que era suserano dos seus vassalos locais, não raro, milicianos, atuando em sua defesa e dos seus interesses. O objetivo, dessa troca de favores, era a estruturação do poder central, contando, para tanto, com a influência do Coronel sobre seus subordinados, na área rural. (LEAL, 1975, p.46; DANTAS, 1987, p. 25)

Tal situação perdurou, até o início da República, quando a Guarda Nacional foi extinta. Entretanto, apesar da sua extinção, a ordem coronelista perenizou-se na realidade e mentalidade sertaneja, a quem coube atribuir, *pari passu* com o Governo Federal, o poder e a

Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022.
ISSN: 1982 -193X

patente ao Coronel (LEAL, 1975, p.134; SCHWARCZ, 2019, p. 54).

1.2 Coronelismo no Estado Federal e Republicano

Com o advento da República, já não existiam as Províncias, que foram substituídas pelos Estados. (BRASIL, 1891). A forma de Estado passou a ser federativa e não unitária, e o modelo federativo de governo, pressupõe alguma autonomia administrativa e financeira e, alguma igualdade entre os entes subnacionais.

Quanto aos Estados da Federação, a equiparação era apenas formal. Na realidade, algumas, como sul e sudeste, se destacavam, economicamente, e terminavam por submeter os interesses dos demais estados aos seus próprios interesses, lançando mão da intervenção, nos estados que eventualmente, se colocassem contra essa hegemonia, de modo que o sistema federativo nasceu desequilibrado e sob guerra fiscal, consistente na disputa, entre os estados por mais receitas, que se acirraría entre São Paulo, de um lado, e o Rio Grande do Sul, de outro, até o declínio das lavouras de café, em São Paulo, e a ascensão de Getúlio Vargas (SOUZA, 1985, p.18).

Corroborando com a hegemonia paulista, na condução da mudança do regime monárquico ao republicano, Renato Lessa lembra que a forma de Estado Unitário foi mais ficcional do que real, tendo em vista a ausência de elementos comuns e capazes de unir uma população fragmentada em comunidades heterogêneas, sob uma unidade ou um conceito de povo. A institucionalização da forma federativa teria sido, assim, uma saída pragmática para se oficializar uma situação de poder de fato, que operava a par do poder central instituído, repercutindo o controle social e político das comunas pelos clãs (LESSA, 2019, p. 25).

Os municípios, por sua vez, sequer foram integrados como entes federados, hierarquicamente, equiparados a estados e União, pela Constituição de 1891, que dedicava apenas um artigo ao Município (Brasil 1891), o qual, embora mencionasse autonomia municipal, não a dotava de eficácia, uma vez que competia aos estados determinar a organização política do governo, administração dos serviços e das finanças municipais (FELISBINO, 2011, p 1; PARCELLI, 2015, p. 70).

A relação entre a falta de autonomia municipal e o coronelismo é de mutualidade (PARCELLI, 2015, p. 69-70). Victor Nunes Leal alude a uma autonomia *extralegal*, no sentido de que ela se dava de modo pessoal e extenso, quase uma *carta-branca* entre os ocupantes dos cargos

de governador e chefe municipal, em lugar de ser institucionalizada entre Estado e Município (LEAL, 1986, p.51)

Essa autonomia *extralegal* pressupunha, assim, uma operacionalidade oposta às diretrizes próprias a um Estado Republicano. Conforme sintetizado por Terezinha Oliva de Souza, a burguesia cafeeira utilizou a ideia de República, então, disseminada pelo liberalismo do século XIX, para arregimentar a população e o exército contra a Monarquia que, até então, sustentara economicamente e por cujo poder político ansiava, a fim de subordinar o Estado a seus próprios interesses, proclamando-os retoricamente, como interesses de toda a nação (SOUZA, 1985, p. 17)

Sabedor de que a intolerância só lhe traria desvantagens, o Coronel articulou, no sentido de favorecer, também, o tênue poder instituído, para que, de posse da confiança do governo oficial, pudesse desempenhar, sem maiores resistências, uma larga parcela da autoridade pública. Delineava-se, assim, outro aspecto do sistema coronelista, qual seja, o da reciprocidade (FÉ, 2015, p. 34; LEAL, 1975, p 88; PARCELLI, 2015, p. 70).

A concepção patrimonialista do Estado (FAORO, 1987 p. 20; SCHWARCZ, 2019, p. 65, 74) e a mentalidade de então, limitada às fronteiras da comuna, características do tempo em que o coronelismo ditava regras no País, criou a impressão de faltar ao Coronel noções básicas de espírito público. Essa impressão, todavia, é, frequentemente, questionada, ao se constatar evidências de real interesse do Coronel, no progresso da região. Com efeito, era, invariavelmente, à insistência e a iniciativas do Coronel, que se devem os principais melhoramentos do lugar e, como contrapartida a essa mentalidade, muitas vezes, visionária para a época, aprovavam-se a corrupção e o aproveitamento pessoal da coisa pública, pelo Coronel, popularizado, no imaginário popular, pela expressão: “*rouba, mas faz*” (LEAL, 1975, p.37).

Esse fazer, não raro, incluía dispêndio de seu próprio dinheiro e significava, principalmente, a utilização de toda influência política – um capital muito valioso - de que poderia dispor para conseguir dotar seu município de benefícios mínimos à ordenação urbana. É, através desse interesse manifestado, nos melhoramentos à Cidade, que o *Coronel* mantinha e mantém, até hoje, a sua liderança. Essa composição de interesses era, amplamente, estimulada pelo Estado - haja vista que a população rural formava um contingente eleitoral considerável de cujo apoio o Governo não poderia prescindir (DANTAS, 1987, p. 14-28).

Muito embora existissem intermediários, entre os chefes regionais e os seus agregados, a figura de maior envergadura política era o Coronel, que comandava um lote considerável de votos de cabresto (LEAL, 1975, p. 66; SCHWARCZ, 2019, p. 54,81). Em virtude da incipiente renda dos sertanejos, o chefe político da região sempre arcava com as despesas decorrentes da participação em eleições, especialmente, com o deslocamento dos eleitores, prática, até hoje, presente, muito embora vedada pela legislação eleitoral, pós democratização do país. Essa tarefa a que o Coronel chamava a si, garantia ao eleitor não se escusar de votar, sob o pálio da falta de recursos, para comparecer à sede do Município.

O voto era o momento crucial, dessa cadeia de trocas de favores, muito embora esta não se resumisse àquele, abarcando o usufruto de um cardápio variado de benesses do poder. Inicialmente obtido com a utilização de meios coercitivos, esperava-se que a consolidação da República provocasse rupturas, nessa dinâmica, dada a possibilidade de o eleitorado escolher os seus representantes. No entanto, a liberdade democrática, consubstanciada no voto, acabou por realçar a desigualdade social, cujos efeitos refletiam as características secundárias do sistema coronelista como o nepotismo, o falseamento do voto, o adesismo, a distribuição de cargos, entre aliados sem qualificação técnica, o mandonismo e, máxime, a contaminação do espaço público pelos interesses, substancialmente, privados e individuais etc.

E, ademais, o voto, que antes era censitário e que excluía também os analfabetos, ganhou mais valor, com a inserção de novos eleitores – condição outorgada a todo cidadão brasileiro nato ou naturalizado que fosse alfabetizado, pela Constituição Republicana. (BRASIL, 1891). O aumento do contingente de eleitores comprovou que a liberdade democrática não significou emancipação, pelo contrário, possibilitou um acréscimo de poder ao mandão local, aumentando sua área de influência e de poder político (DANTAS, 1987, p.14-29; SCHWARCZ, 2019, p. 61).

Obviamente que, com a evolução do sistema representativo e a correspondente extensão das bases eleitorais, essa prática tornou-se cada vez mais dispendiosa. Desse modo, nada mais justo e natural, segundo essa ótica, que o eleitor votasse em quem fosse protegido do seu provedor, especialmente, quando a eleição se configurava como indiferente à mudança real do modo de vida sertanejo, sempre pautado pela escassez. E assim, o “voto de cabresto” foi, aos poucos, se transformando em venda de votos, outro efeito da relação entre cordialidade e violência. (HOLANDA, 2009; DANTAS, 1985; SOUZA, 2019)

Em que pese o processo eleitoral ter se instaurado com a mudança do unitarismo para o federalismo, a dinâmica da escolha eleitoral pela consolidação de uma tradição política, no mais das vezes de base familiar, apenas encontrou seu amparo legal, posto que o postulante, fora dessa via familiar, ainda é alijado do processo de representação, seja pela organização político-partidária, que favorece esse estado de coisas, seja pela própria organização do tecido social, que se estrutura, especialmente, nas pequenas cidades. Essa lógica da alternatividade no poder pela via familiar consanguínea, ou por afinidade e seus agregados, permanece até hoje (ALVIM, 2018; PITOMBO, 2018; SCHWARCZ, 2019, p. 57-60).

A oposição ao grupo político do poderoso local (DANTAS, 1987, p. 88), que estivesse no poder significava, no mínimo, a perseguição política e a morte. A violência desmedida, com a utilização de pistoleiros ou jagunços, a soldo das oligarquias, era, portanto, outra característica do coronelismo. (SOUZA, 1999) Ele estava edificado sobre uma base de poder autoritária, com dominantes e dominados, sendo que os poderosos detinham o poder de coerção e persuasão baseados, tão somente, em sua superioridade econômica conquistada, no mais das vezes pela indistinção entre patrimônio público e privado ou mesmo pelo locupletamento propositado.

Para se favorecer, e a seus protegidos, transitava-se, na zona limítrofe, entre o legal e o ilícito, numa ética peculiar, cuja essência é traduzida pelo ditado: “*Aos amigos tudo. Aos inimigos a lei*” (DANTAS, 1987, 24-25; LEAL, 1976, p. 39; QUEIROZ, 1976, p. 154).

Nada obstante o clima de animosidade entre as facções políticas chegassem ao paroxismo durante as eleições, o período que as precedia era oportunidade para que os acordos políticos e as negociações partidárias chegassem a bom termo.

Tais acordos, assim como compromissos firmados obedeciam à ética do interesse. Eram interesses, em dado momento, convergentes e movidos, não por princípios políticos, mas em torno de vantagens pessoais, quase sempre materiais. Para exemplificar, outro ditado popular pode servir de síntese ao sentimento de frustração que acometia os menos afortunados, eleitoralmente: “*Só há uma vergonha: perder*” (PRADO JÚNIOR, 1977, p. 45)

Todos esses esforços eram envidados, no sentido não só de vencer as forças oposicionistas mas, principalmente, no de gozar do privilégio de apoiar o governo e de ser por ele, inexoravelmente, apoiado. Quanto mais grupos políticos, disputando o poder, menores eram os conflitos, pois assim era imprescindível que houvesse alianças, para que uma dessas facções

fosse alçada ao poder e lá se mantivesse.

Eis aí, mais uma peculiaridade desse sistema, o adesismo, segundo o qual não interessava a quem se iria vencer ou dar apoio. Importava, isso, sim, que se apoiasse o vencedor. O partido político que obtivesse vitória, nas eleições estaduais, certamente atrairia a adesão das mais variadas forças políticas e de grupos familiares ainda que, antes das eleições, tivessem sido seu mais ferrenho inimigo. (LEAL, 1975, p. 50) É, nessa flexibilidade das ligações político partidárias, que iam se desenrolando as relações dentro da comuna.

Como vimos, no período compreendido entre a proclamação da República e a década de 30, do século passado, o poder político esteve submetido às oligarquias rurais e o federalismo era frágil e assentado, no binômio favorecimento aos senhores rurais e reciprocidade. (FÉ, 2015, p. 98). A troca de favores, que antes se fundava entre municípios e coronéis regionais, passou a assentar sua dinâmica, em três pilares, Município –Coronéis-Estado, possibilitando o surgimento da “*política dos governadores*”(DANTAS, 1987, p 37; FÉ, 2015, p. 99, LEAL, 1975, p. 233).

O declínio do ciclo do café propiciou o surgimento de novos segmentos , economicamente, consistentes como banqueiros, comerciantes e industriais (LEAL, 1976, p. 256). Com a ascensão de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 concentrou mais força, no poder central e reduziu o poder estadual, passando a dispor, expressamente, sobre a eleição de prefeitos, aludindo a um princípio de autonomia municipal a ser respeitada pelos Estados (BRASIL,1824). A Constituição de 1934 inaugura o federalismo cooperativo, no Brasil (FÉ, 2015, p.100, PARCELLI, 2015, p.72), não apenas prevendo as competências tributárias enumeradas e remanescentes, mas dispendo sobre a participação do Município, na repartição da arrecadação tributária federal e estadual (BRASIL 1934), sinalizando para um início de autonomia financeira municipal (FÉ, 2015, p. 100; PARCELLI,2015, p. 71).

O “surto autonômico” ,inserido na Constituição de 1934, durou apenas até 1937 (LEAL, 1986, p. 50), quando implantado o governo conhecido como Estado Novo, por Getúlio Vargas, que, sob a égide de uma nova Constituição outorgada, em 1937, legitimou um regime totalitário, suprimindo eleições estaduais e municipais pela nomeação de interventores estaduais pelo governo federal e de prefeitos municipais pelos interventores: (BRASIL,1937; DANTAS, 1987, p. 53; FÉ, 2015, p. 101). A repartição das receitas tributárias também foi modificada para reduzir a disponibilidade financeira cabível aos Municípios.

Apenas com a Constituição de 1946, os Municípios passaram a ser, efetivamente, considerados como unidades autônomas, ainda que não como membros da Federação, sendo-lhes garantida a competência tributária, para a instituição de tributos, participação na repartição da arrecadação federal e estadual e as eleições diretas (BRASIL,1946). Como resultante da redemocratização do País e dos embates havidos, neste período, sobretudo, pelos reflexos sentidos, no mundo com a Segunda Guerra, o federalismo proposto pela Constituição de 1946 foi pautado por um plano de ações desenvolvimentista, com maior redistribuição de competências tributárias e com repartição de receitas de impostos federais, que seriam transferidas aos Estados e Municípios, sendo privilegiadas as regiões norte e nordeste, por serem menos desenvolvidas, as quais passariam a receber recursos em fluxo contínuo (FÉ, 2015, p. 70; PARCELLI, 2015, p.72).

Com o golpe militar de 1964, o financiamento da federação tendeu à centralização, novamente, como sói acontecer, nos regimes autoritários, com Governadores e Prefeitos nomeados pelo poder central (ABRÚCIO, 1994, p. 167; ARRETCHE, 1999, p. 113)

A Emenda Constitucional Nº 18, de 1965, atribuiu competência ativa aos Municípios, para instituir e arrecadar o Imposto sobre Serviços, embora ainda no modelo de federação dualista, ou seja, quando os Municípios continuavam sem autonomia constitucional, nos moldes atuais. A Carta também repartiu competências tributárias dos demais Impostos, entre União e Estados. As taxas, já então, detinham a natureza jurídica de contraprestação ao serviços públicos ou à efetivação do poder de polícia, de modo que todos os entes federados, e também os Municípios, dispunham da competência para instituí-las de acordo com suas competências materiais. A Constituição não autorizava a criação de contribuições, e atribuía à União a competência exclusiva, apenas para a criação de empréstimos compulsórios.

Esta Emenda instituiu, não apenas a repartição das competências, para instituição de tributos, como também previu a repartição de arrecadação tributária federal e estadual, por intermédio da criação dos denominados Fundos de Participação Estadual e Municipal, segundo a qual, dez por cento dos impostos federais arrecadados seriam repassados ao Fundo (ARRETCHE, 2005, p. 75). Desse modo, as receitas federais arrecadadas passariam a ser repassadas aos Estados e Municípios, conforme os artigos 20 a 23 da Emenda (BRASIL, 1965).

Esse aumento da receita pública atribuída a Estados e Municípios, entretanto, veio acompanhado do incremento das competências materiais que passaram à responsabilidade de

Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022.
ISSN: 1982 -193X

Estados e Municípios.

Com o recrudescimento do regime autoritário, instituído em 1964, por meio do AI-5 de 1968, as transferências para os Municípios passaram a ser, rigorosamente controladas (FÉ, 2015, p. 104). A Emenda Constitucional Nº 1, de 1969, manteve, formalmente, os Fundos de Participação, mas com critérios de uso dos recursos fixados pelo Poder Central (BORDIN, 2006, p 65/70), dentre os quais a necessidade de aprovação pela União como condição à transferência para programas elaborados pelos Estados e Municípios (PARCELLI, 2015, p.79; REZENDE,2006)

Em consequência dessa centralização de receitas, aumentou-se a dependência de Estados e Municípios da União, aumentando o endividamento dos entes, situação que persiste até hoje (BORDIN, 2006, p. 65/70). Naturalmente que, durante o período ditatorial, as oligarquias rurais se fecharam, em torno do apoio ao regime, na esperança de permanecerem se beneficiando da estrutura de poder imposta. (DANTAS, 1987, p. 67-72).

A insípida decadência da estrutura de mando do Coronel só começou a acontecer com o efetivo fortalecimento do poder federal, com a industrialização e a urbanização que lhe foi consequente, durante a década de 50. Todavia, não é tarefa árdua identificar, na vida política nacional, a concepção coronelista de vivenciar o poder. Tal concepção sustenta práticas nefastas como o nepotismo, o clientelismo, o empreguismo, as fraudes eleitorais, dentre outros mecanismos entranhados, na estrutura político-administrativa do Estado brasileiro até hoje (VASCONCELOS, 2019; PINTO, 2019).

Ressalte-se, ainda, que a literatura sobre o tema tem destacado a nacionalidade do problema. Vale dizer, a presença e do domínio das oligarquias políticas e seus conseqüentários não são fenômenos isolados das regiões norte e nordeste, são pragas alastradas pela nossa estrutura social e disseminadas, nas relações de poder do Brasil atual.

Assim como a sociedade se modernizou, tornaram-se também sofisticados os expedientes antirrepublicanos, refletidos, agora, no bojo dos processos legislativos. No entanto, apesar de sofisticados no meio, têm origem no mesmo raciocínio, que dilui pela não responsabilização sistemática dos transgressores, a linha que separa a fazenda pública da privada, que transforma em meu aquilo que é, essencialmente, nosso.

A condescendência da população com a corrupção do coronel revela a ausência de consciência republicana e democrática, confundida com paternalismo, muitas vezes sem se discernir que a ajuda material não visa a formar cidadãos emancipados, mas adeptos e seguidores cativados.

O Coronelismo como fenômeno político-jurídico brasileiro, está, diretamente, relacionado à consistência da consciência democrático-republicana e da consistência da federação. Conforme sintetizado por Renato Lessa (2019), o coronelismo é uma federação de fato, que funciona, no dizer de Victor Nunes Leal (1975), mediante uma autonomia extralegal, que somente é possível por meio de uma confusão consentida, entre público e privado. Resta apurar até onde esse panorama foi desconstruído, com o passar da história e com a opção constitucional pelo Estado Democrático de Direito, conforme estruturado pela CF/88.

2. A INFLUÊNCIA CORONELISTA E O FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A fim de delimitar o objeto desta pesquisa, tenha-se presente que está fora dos limites da nossa análise a apuração sobre a suficiência ou não da arrecadação própria de estados e municípios, para o custeio de suas administrações e para o desempenho das competências materiais que lhes foram atribuídas pela Constituição, cabendo-nos, tão somente, a análise do impacto da clivagem sociopolítica adotada sobre a morfologia constitucional, no que diz respeito ao financiamento da federação.

O debate sobre o desequilíbrio fiscal dos municípios brasileiros é objeto de numerosas pesquisas, que apontam causas variadas, tais como a má gestão fiscal, decorrente de irresponsabilidade fiscal ou de inépcia, na qualidade dos gastos municipais, situações verificadas, por exemplo, nos excessos de contratações de empregados e servidores públicos municipais e estaduais, ou na ineficiência da arrecadação de tributos de sua competência.

É frequente, nesse sentido, a crítica, quase sempre procedente, segundo a qual os municípios brasileiros se colocam em situação de dependência porque deixam de incrementar as suas receitas municipais, seja pela pouca efetividade, na arrecadação dos tributos próprios, seja pelo não incremento, com outras receitas, que a legislação prevê, como as relativas ao meio ambiente e ao Estatuto da Cidade, bem peculiares às cidades, (JACINTHO, NOGUEIRA, 2018, p.72), mas, de ordinário pouco exploradas, maximizando uma dependência já expressiva das transferências dos outros entes da federação, pelo significativo comprometimento da sua

receita, com despesas de custeio e inviabilizando despesas de investimento (CLEMENTINO, 2000, p. 162-163).

A criação de municípios após a Constituição de 1988 até o advento da Emenda Constitucional Nº 15, de 1996, que modificou a redação do § 4º, do art. 18 da CF, é outro fator apontado para justificar precariedade de receitas municipais, uma vez que o aumento do número de entes titulares, na repartição de receitas, diminuiu as cotas de cada qual, questionando-se os critérios que permitiram tal aumento e a necessidade pública, desses novos municípios para a respectiva população (FERRARI, 2016; REZENDE, 2006)

Entre 1989 e 2001, foram criados 1.181 (mil cento e oitenta e um municípios no Brasil), número quase equivalente a 30% (trinta por cento) do total de municípios existentes, hoje (BRANDT, 2010, p. 63), geralmente, criados sem a menor condição de auto sustentabilidade financeira. O movimento de crescente criação, por desmembramento, desacelerou, somente a partir da EC Nº 15, de 1996, que condicionou novos desmembramentos a uma nova lei complementar, cujas propostas foram aprovadas, por duas vezes, pelo Congresso Nacional, mas foram vetadas (Mensagem 250/2014 CASA CIVIL; Mensagem 505/13,CASA CIVIL), ao qual se somou modificação na base de cálculo do FPM (REZENDE, 2006)

Outras causas estruturais, como um suposto desequilíbrio, de cariz constitucional, entre a repartição das competências administrativas e a repartição das fontes de receitas tributárias, a gerar excesso de despesas, em comparação à possibilidade de receitas, são, também, indicadores associados à precariedade em que se encontram as finanças públicas dos entes subnacionais.

As sugestões para a solução do desequilíbrio variam, na mesma proporção das causas apontadas, formando um espectro que vai desde propostas de sanções político-administrativas aos gestores municipais e estaduais, pela configuração de atos de irresponsabilidade fiscal, passando por propostas de extinção de municípios e por propostas de emendas constitucionais, para remodelação da repartição de receitas tributárias e de repactuação das responsabilidades federativas.

Dentre todos os estudos, o que há, em comum, é a constatação da situação de dependência econômica do Município, conforme ranking já disponibilizado pelo jornal Folha de São Paulo (CANZIAN, 2019), perante a respectiva unidade federada e destes perante a União, o que

acarreta um deslocamento natural da decisão política para o Centro do Poder (CLEMENTINO, 2000, p.173) , com as consequências naturais que o excesso de poder acarreta. A dependência econômica é agravada pela crise econômica por que passa o país e pelas desigualdades sociais e regionais, que parece em ascensão com o novo projeto político em curso.

A História política brasileira é prene de idas e vindas em relação à centralização e descentralização das competências da União e, tangencialmente, dos estados, de acordo com a dinâmica política autoritária ou democrática que se instalava no país (AMARAL FILHO, 2008, p 10; FÉ, 2015, p 76). É certo que não há dados empíricos que indicam que a centralização de receitas interfere, diretamente, na qualidade da alocação dos recursos e consequente eficiência dos serviços prestados à população (CLEMENTINO, 2015, p.163), e, ao contrário, princípios teóricos para modelos federativos recomendam essa centralização (CONTI, 2001,p 28/29). Todavia, não é pretensão do presente trabalho encontrar a solução para o problema da dependência econômica dos entes subnacionais, mas entender se as razões pelas quais as relações de dependência político-econômica se perenizam, dá-se apenas pela má qualidade da gestão ou se, para além desta,o enraizamento das relações de dependência entre entes subnacionais e poder central , fundado que está no sistema clientelista, herdado pela tradição agrário-oligárquica do país, oferece a sua contribuição para a persistência do problema .

Apresentadas as características do Coronelismo, as seções que se seguem analisam em que medida a operacionalização das entradas de receitas, nos entes subnacionais, deixam espaço para que práticas coronelistas se sobreponham a um devido processo legislativo. Para tanto, passamos a analisar a estrutura do federalismo fiscal brasileiro, notadamente a participação legislativa, no processo orçamentário.

Seguindo a classificação adotada por José Maurício Conti (2001), a Constituição de 1988 prevê dois critérios de repartição de receitas, que, por sua vez, são objeto de subdivisões. Cumula-se o critério da repartição das fontes de receita, com o critério da repartição do produto da arrecadação, resultando em um sistema misto, entre autonomia e dependência do financiamento, para as unidades subnacionais, visto que elas detêm entradas autônomas e entradas dependentes de repasse de outros entes (CONTI, 2001, p. 38).

O critério de repartição das fontes de receita significa a repartição das competências tributárias, previstas nos artigos 153 a 156, da CF, sobre as quais falaremos , no próximo item. O critério de repartição do produto da arrecadação se subdivide em participação direta, na arrecadação, *Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022.*
ISSN: 1982 -193X

e participação indireta, conhecida como transferência intergovernamental ou transferência via fundos de participação. As transferências intergovernamentais, por sua vez, podem ser classificadas, quanto à obrigatoriedade ou não do repasse, em automáticas (ou obrigatórias) e discricionárias (ou voluntárias), como também podem ser classificadas, quanto ao destino da arrecadação em *incondicionadas (ou não vinculadas)* e *condicionadas (ou vinculadas)* (CONTI, 2001, p. 35-40). A essa classificação é preciso acrescentar a sistemática das emendas parlamentares e a sua força impositiva, de que se cuida na última sessão.

2.1 Repartição das fontes de receitas ou repartição das competências tributárias

A fim de melhor compreender o alcance que tem o fenômeno sóciopolítico do Coronelismo na estrutura do federalismo fiscal brasileiro, notadamente, na participação ,financiamento de União, estados e municípios prescrita, na Constituição de 1988, e de que modo tais normas atuam, a fim de aferir como se dá essa construção.

Antes disso, registre-se que a Constituição de 1988 foi precedida de debates acirrados, em torno da distribuição de recursos entre os entes federados após a concentração intensificada pelo período de governo militar, sendo a Emenda Constitucional Nº 23, de 1983, denominada Emenda Passos Porto que elevava os percentuais do FPM de 12,5% para 13,5% e o FPE de 14% para 16% (BRASIL, 1983) , um indicador dessa disputa orçamentária (BORDIN, 2006, p. 65/70).

Nesse sentido, o sistema tributário constitucional de 1988, praticamente, reprisou o sistema tributário nacional, da Lei Nº 5.172, de 1966, e da Emenda Constitucional de 1965, com algumas poucas exceções, dentre as quais se destaca a competência exclusiva da União, para instituição, e, exclusividade na destinação das contribuições sociais previstas no Art. 149, da CF.

A competência tributária para instituir impostos e taxas, permaneceu garantida aos municípios, tendo sido a elas acrescentadas, por emendas constitucionais, o poder de instituir contribuições previdenciárias e contribuição para iluminação pública, embora, conforme já registrado, a suficiência das fontes de receita atribuídas ao município seja bastante questionada frente ao rol de competências materiais que lhes foram atribuídas, a partir de 2008. Vale lembrar que a competência municipal adstringe-se ao imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU), imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por

natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e imposto sobre serviços (ISS).

Todavia, o foco da presente abordagem é a concentração legislativa federal, prevista como necessária, para operacionalizar essas entradas autônomas, nos entes subnacionais, o que impede ou reduz a autonomia real dos entes subnacionais, estados e municípios (FÉ, 2015, p. 110). Isso porque a operacionalização do recebimento de receitas pelos municípios, e, também, pelos estados, não está comportada, em seus campos de autonomia legislativa

A Constituição de 1988 prevê, ao menos quatro modos de financiamento ou de obtenção de receitas derivadas por União, estados e municípios, quais sejam, a) a competência tributária própria para instituição e cobrança de tributos; b) a repartição da arrecadação tributária federal entre União, estados e municípios, como também a repartição da arrecadação estadual, entre estados e municípios; c) as transferências obrigatórias e voluntárias; d) as emendas parlamentares ao orçamento.

Ainda que o objeto da presente reflexão seja a quarta modalidade de financiamento da federação, qual seja, a repartição de recursos, pela via das emendas parlamentares, cabe uma breve análise sobre o tema da repartição de competências legislativas, haja vista que, antes de ser a materialidade da cobrança dos tributos (da sua ausência, sobretudo), o que se apresenta como um dos impedimentos à autonomia real dos entes subnacionais, estados e municípios, é a repartição da competência legislativa, também, concentrada (FÉ, 2015, p. 110) que impulsiona tais entes, sobretudo, os municípios, a uma cultura de dependência financeira da União. Por conseguinte, se falta ao ente subnacional autonomia para legislar sobre o seu autofinanciamento, é de se questionar se há como o município viabilizar-se financeiramente, segundo regras republicanas e democráticas, ou se trata de quimera, lenda urbana já consolidada, no imaginário nacional, sobretudo, quando os serviços públicos de maior envergadura tem sido deslocados para os municípios? Por outro lado, há que se ter em vista que a centralização legislativa aponta para uma confirmação da hipótese desse trabalho, qual seja, de que o federalismo fiscal da CF/88, está assentado na ideia de que o federalismo cooperativo pátrio, longe de modernizar as relações entre União e municípios, não prescindiu e estimula as relações de troca de favores e de mandonismo político para se firmar, até pelas suas implicações eleitorais. Muito ao contrário, o federalismo fiscal brasileiro radica, nesta ideia, enaltecendo sempre essa realidade, por meio do tripé, do qual se alimenta a estrutura

político-eleitoral nacional: centralização político-financeira, autonomias frágeis e competências materiais crescentes.

Assim, importa-nos investigar se a operacionalização do recebimento de receitas pelos municípios está comportada, em seu campo de autonomia, se esse recebimento depende de procedimentos normatizados, entre os poderes instituídos de cada ente federado, pelo estabelecimento de critérios objetivos voltados à consecução da redução de desigualdade, entre os entes, ou se o recebimento de receitas pelos municípios ainda depende do poder do capital político e pessoal de novos barões e coronéis, presentemente, posicionados, em cargos dos Poderes Executivo e Legislativo (PARCELLI, 2015, p. 80).

Falta ao ente subnacional autonomia para legislar sobre o seu autofinanciamento, uma vez que todas as normas gerais tributárias, assim como todas as normas relativas ao Simples Nacional e várias disposições necessárias à instituição do imposto sobre serviços (ISS), de sua competência exclusiva, estão reservadas à lei complementar, nos termos dos artigos 146, caput e parágrafo único, e 153 da CF.

Além disso, o modo pelo qual o Art. 146, da CF, vem sendo interpretado, pela doutrina (VELLOSO, 2012, p. 102/103) e pela jurisprudência leva a uma concentração de poder em nível federal, a pretexto de produção de eficácia nacional, das normas gerais tributárias, em detrimento de atribuições, antes cumpridas, por leis ordinárias de cada ente, conforme reconhecido pelo voto da Ministra Relatora Carmem Lúcia no RE Nº 559.943-4/RS, em 12 de junho de 2008.

Considerando que a alteração da abrangência da lei complementar, para dispor sobre normas gerais tributárias garante uniformidade de tratamento, em nível nacional, é certo, também, que estados e municípios deixam de dispor de autonomia legislativa, para

uma porção considerável de normas tributárias que poderiam ser editadas pelos seus próprios poderes legislativos, o que geraria, muito provavelmente, uma profusão extraordinária de leis, quase impossível de serem sistematizadas.

Simultaneamente, o Art. 24, I e parágrafos da CF/88, que repartem competência legislativa, alude a normas gerais federais, tributárias e financeiras, e o Art. 23, parágrafo único, da CF/88, determina que lei complementar cuidará de repartir as competências administrativas. Para o

Supremo Tribunal Federal, tais normas ratificam a opção constitucional, por um federalismo de cooperação, conforme tese fixada, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 3499, em 30 de agosto de 2019, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, para quem o mencionado dispositivo não veda a cooperação interfederativa, ao contrário, assegura-a, devendo os entes da federação buscarem os instrumentos adequados para tal.

Nada obstante à estratégica adoção do modelo de federação tripartite da CF/88 (FÉ, 2015, p. 105), a possibilidade de realização de convênios entre municípios e os entes dos quais os municípios são, economicamente, dependentes, não é capaz de garantir a autonomia municipal, de modo que os convênios se tornam contratos de adesão.(” (ADI 3.499, rel. min. Luiz Fux, DJE de 5-12-2019). A competência legislativa dos municípios é residual e, quando há concorrência de competências, a lei complementar é o instrumento cabível para repartir tais responsabilidades (Art. 24), cujo âmbito tem gerado um debate, entre os operadores do direito, quanto ao espaço de atuação de cada ente, na federação, quanto aos serviços de responsabilidade comum (Art. 23), os quais, em lugar de funcionarem como cadeia integrada, no mais das vezes, deixam de funcionar, pela ausência de definição. Assuntos sensíveis tais como saúde, assistência social e educação estão sob responsabilidade comum dos entes nos termos dos arts. 23, 198, 204 e 211 da CF, respectivamente, e dependem de Lei complementar de repartição de competências, nos termos do ar. 24 da CF (BRASIL, 1988).

Como se vê, mesmo as entradas autônomas de receitas no município, ou seja, a arrecadação tributária própria, aparecem, constitucionalmente, *dependentes* da fidelidade representativa de deputados federais e de senadores aos interesses de seus representados, uma vez que os congressistas federais não possuem vínculo institucional com os Poderes Executivos de estados e municípios. Nessa perspectiva, o poder de deputados federais e de senadores cresce, na medida em que ocupam a posição de intermediários, entre a decisão final a ser positivada, na Lei Complementar, o real interesse da população e dos estados e municípios que representam, e os poderes executivo estadual e municipal.

A Constituição Federal contém poucas regras sobre o processo legislativo, para aprovação de leis federais, ordinárias, complementares e mesmo de emendas constitucionais, ficando o trâmite desses processos sob reserva de regimentos internos, de cada casa legislativa e do congresso, impedindo a sindicância de outros poderes e mesmo da sociedade civil sobre eles, sob pena de afronta à separação de poderes.

A realidade orçamentária do município parece afastá-lo da ideia de espaço de convivência e de bem-estar, proporcionado por uma desejada autonomia municipal, capaz de torná-lo responsável direto pela prestação de serviços públicos urbanos, mais presentes no cotidiano das pessoas, tais como a coleta de lixo e transporte urbano. A centralização, em demasia, da competência legislativa e arrecadatória da União (ARRETCHE, 2005, p. 82) sugerem um estreitamento do âmbito de atuação dos municípios que, a fim de fazer frente aos serviços públicos que passaram a lhe ser destinados, tornaram-se cada vez mais dependentes (REZENDE, 2006). Os dados apresentados, em diversos estudos, sugerem que essa dependência é crescente, sobretudo com a transferência de políticas públicas de saúde, educação e assistência social, (ARRETCHE, 2005, p. 70; PINTO, 2019; REZENDE, 2006).

Por conseguinte, o federalismo de cooperação pensado, na Constituinte de 86-88, restou descaracterizado (REZENDE, 2006) e longe de modernizar as relações entre União, estados e municípios, em um sistema cooperativo, não prescinde das relações de troca de favores e de clientelismo (CARVALHO, 1997). político para se firmar.

Ainda no que diz respeito à repartição de competência legislativa, e a possível concentração ou falhas na distribuição de poder que ela encerra, importa registrar a assimetria de recursos que resulta dos Artigos 149, 195 e 240 da Constituição Federal de 1988. Tais dispositivos preveem a modalidade de tributos intitulada contribuições, que se subdividem entre contribuições sociais, contribuições previdenciárias e contribuições de intervenção, no domínio econômico, e que se caracterizam pela “referibilidade”, isto é, sua validade depende da previsão normativa de uma vinculação entre a incidência tributária e a destinação dessa arrecadação a uma finalidade específica (VELLOSO, 2012, p. 150). A instituição e cobrança dessa modalidade tributária foram atribuídas, em caráter exclusivo à União, salvo a possibilidade de estados e municípios, instituírem contribuições previdenciárias próprias, apenas, para seus respectivos servidores públicos (REZENDE, 2006). A Constituição Federal não previu a possibilidade de repartição do produto de tais receitas, sob a alegação injustificável, a nosso juízo, de que, devido ao fato de ser da sua essência terem uma destinação específica, os mesmos não poderiam ser transferidos. Entretanto, essas contribuições federais, juntas, representam mais da metade da arrecadação tributária federal anual, conforme dados divulgados pela Receita Federal do Brasil (REZENDE, 2006; CARVALHO, 1997).

A centralização que ocorreu, com a profusão da criação de contribuições federais, tem servido

também ao propósito de estabelecer uma relação de hierarquia acentuada da União sobre estados e municípios, notadamente, dos municípios, obliterando a autonomia defendida pela CF/88, numa clara tendência a concentrar a arrecadação tributária, no governo central (FÉ, 2015, p. 111-112; REZENDE, 2006).

Nesse cenário, e na esteira de modificações ao texto constitucional realizadas por Emendas Constitucionais, criou-se a denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU), inicialmente, prevista, para ter vigência temporária, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias inserida pela Emenda Constitucional de Revisão Nº 1, de 1994, a norma persiste no ordenamento, até hoje, tendo sido, sucessivamente prorrogada sua vigência pela Emendas Constitucionais Nº 17, de 1997; EC Nº 27, de 2000, EC Nº 42, de 2003, EC Nº 56, de 2007, EC Nº 68, de 2011 e EC Nº 93, de 2016, com prazo de vigência previsto para durar até 2023 (BRASIL, 1988).

A DRU permite à União relativizar a “referibilidade” das contribuições, modificando a destinação do recurso, normativamente, previsto para aplicá-lo, em outras finalidades, aumentando, assim, a liberdade orçamentária do Poder Executivo Federal. Tal desvinculação nunca foi autorizada a estados e municípios, exceto, na última EC Nº 93, de 2016. De notar-se que uma das consequências dessa desvinculação é, exatamente conferir ao Executivo Federal um maior poder de barganha com o Poder legislativo, na hora das negociações políticas cuja ferramenta, mais privilegiada, é a liberação de recursos, por via das emendas parlamentares.

Com o passar dos anos e a superveniência de numerosas Emendas Constitucionais, o campo de incidência das contribuições se estendeu, além do campo previsto pelo constituinte original, como foi o caso da possibilidade de criação de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e de Contribuições Sociais, desde que respeitados alguns limites constitucionais, como por exemplo, a proibição de incidência sobre base de cálculo idêntica ao de outro tributo.

Na verdade, a recentralização dos recursos na União foi uma escolha estratégica e está, mais diretamente, relacionada à centralização do poder político, na União e no Executivo, e, como mecanismo de controle das políticas públicas, a cargo dos municípios, as quais, no modelo de descentralização relativa, se acreditava sofreriam a influência das oligarquias ainda presentes, seja na formulação da política pública e consequente alocação dos recursos necessários, seja na operacionalização dos serviços em si (COSTA, 2005, p.3; REZENDE, 2006).

Por fim, outro aspecto que merece realce é a associação, historicamente, havida entre centralização de recursos e autoritarismo governamental, que não esteve presente mais recentemente, o que sugere que a escolha da União pautou-se, realmente, pela escolha política, com claro malefício ao federalismo de cooperação, inicialmente, pensado (PARCELLI, 2015, p.83; FÉ, 2015, p. 106), mas com evidentes benefícios ao controle da estrutura partidária e eleitoral, pelo Governo central.

2.2 Transferências Intergovernamentais

Conforme já mencionado, as transferências intergovernamentais se caracterizam pela passagem dos recursos arrecadados por um fundo, seguido da transferência desse fundo aos entes subnacionais.

Os mais conhecidos desses fundos são os Fundos de Participação entre Estados e Municípios, previstos no Art. 159, da CF. Assim como as normas gerais tributárias, os critérios de rateio dos Fundos de Participação também estão reservados à lei complementar. O Art. 161, da Constituição Federal reserva à lei complementar a tarefa de “estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente, sobre os critérios de rateio dos fundos previstos, em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e entre municípios” (BRASIL, 1988). O mesmo dispositivo constitucional atribui, ainda, ao Tribunal de Contas da União a tarefa de efetuar o cálculo prescrito, na referida lei complementar, para realizar a distribuição das cotas.

Os critérios de rateio dos fundos de participação previstos no Art. 159, da CF, foram, originalmente, instituídos pela Lei Complementar Nº 63, de 11 de janeiro de 1990 (FPM), e pela Lei Complementar Nº 62, de 28 de dezembro de 1989 (FPE), contra os quais estados e municípios interpuseram Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.875 e outras, julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2010). Seguiu-se a edição da Lei Complementar nº 143, de 18 de julho de 2013, que substituiu as leis julgadas inconstitucionais e que, em novembro de 2013, já era objeto de questionamento, perante o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5069, pendente de julgamento até o momento (BRASIL, 2013).

Retomando a classificação já apresentada, tem-se que os Fundos de Participação previstos no Art. 159 da CF, se caracterizam por repasses obrigatórios ou automáticos, isto é, o f, undo não dispõe de discricionariedade, para vetar tais repasses, como também se caracteriza por ter destinação certa a cada unidade federada, de acordo com os critérios de rateio, previstos em lei federal, porém de emprego livre, não vinculado ou incondicionado, cabendo a cada ente destiná-lo à finalidade que melhor entenda, no uso de sua discricionariedade.

Na prática, entretanto, a obrigatoriedade ou automaticidade do repasse tem sido exceção. É que a Constituição Federal prevê, no Art.160, da CF, que os repasses dos Fundos de Participação a Estados e Municípios dependem da sua regularidade fiscal, e estados e municípios vêm apresentando endividamento tributário, perante a União, no que tange a contribuições previdenciárias por eles devidas, na condição de empregadores incidente sobre suas folhas de pessoal (JACINTHO, 2011, p 110-112) . Opera-se, aqui , uma das práticas nefastas já apresentadas como resquício do coronelismo, o empreguismo. Embora a contratação de pessoal tenha sido desestimulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é frequente a incapacidade de municípios e dos estados para arcarem com o pagamento de seus servidores ou empregados, muitos dos quais apenas vinculados à administração pública porque representam interesses dos novos coronéis, com assento em qualquer dos Poderes e Órgãos da máquina estadual, e, conseqüentemente, das contribuições previdenciárias retidas ou devidas por estados e municípios em nome próprio.

O parágrafo único do Art. 160, da CF, autoriza o bloqueio do repasse do FPM e do FPE, pela União, diante da inadimplência de estados e municípios, no recolhimento de contribuições previdenciárias, assim como parcelamentos federais de contribuições previdenciárias por estados e municípios podem implicar a retenção de FPM para quitação das parcelas (JACINTHO, 2011, p. 115).

Além dos fundos de participação, a Constituição Federal prevê outros fundos para a realização de transferências intergovernamentais, os quais, na maioria dos casos, se classificam pelo condicionamento do repasse à aprovação de um projeto e pela destinação específica do repasse ao projeto aprovado.

A par das transferências determinadas pela repartição de rendas constitucional, o sistema cooperativo impôs o modelo de transferências voluntárias operacionalizadas, hoje, pelo sistema de convênios mantido pelo Governo Federal, o qual viabiliza transferências

Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022.
ISSN: 1982 -193X

decorrentes de programas e linhas de financiamento do Governo Federal e cuja liberação de recursos não prescinde das alianças políticas. Muito ao contrário, o chamado SICONV é um sistema de operacionalização das transferências voluntárias, por meio da apresentação de planos de trabalhos e projetos, o que pressupõe planejamento, na captação do recurso federal. No entanto, ordinariamente, requer estreita “relação de amizade política” com o parlamentar que apresentou a emenda individual, para que o recurso seja liberado. O sistema beneficia-se, no entanto, de alguma transparência, na medida em que os planos de trabalho e a liberação de recursos estão disponíveis no site do próprio SICONV.

Enfim, é de ver-se que das quatro formas de financiamento da federação previstos na Constituição, só o financiamento decorrente da arrecadação própria está, em tese, imune à influência política das oligarquias políticas que dominam as regiões do Brasil. Ressalte-se, ainda, que a literatura sobre o tema tem destacado a nacionalidade do problema. Vale dizer, a presença e o domínio das oligarquias políticas e seus conseqüências não é um fenômeno isolado das regiões norte e nordeste, é uma praga alastrada pela nossa estrutura social e disseminada, nas relações de poder, desde o Brasil imperial até o Brasil atual, conforme se constata pelo noticiário cotidiano.

3.3. As Emendas Parlamentares ao Orçamento

Além da centralização institucionalizada do poder, a lógica do *federalismo de fato* e da *autonomia extralegal*, que mistura as relações pessoais e decisões de interesse público, se estende à composição do orçamento público.

A execução do orçamento público, desde a previsão de receitas, passando por sua arrecadação e repartição até a realização das despesas, embora regulada pelo Direito, está permeada por espaços de discricionariedade atribuídos, sobretudo, a Deputados Federais e a Senadores que terminam por atribuir a esses representantes legislativos a responsabilidade de alocar recursos a estados e municípios, sem critérios objetivos que permitam o controle de legitimidade de suas decisões.

Na prática, o financiamento do estado e do município fica à mercê de relacionamentos cordiais pessoais e de ocasião eleitoral entre deputados federais e senadores, de um lado, e governadores

e prefeitos, de outro, em lugar de estar estruturado entre instituições públicas e perenes após planejamento e aprovação de projetos (JACINTHO, 2000, p. 62).

O orçamento brasileiro é veiculado, anualmente, pela Lei Orçamentária Anual que deve estar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei que veicula o Plano Plurianual (JACINTHO, 2000, p. 61-64). As três espécies têm seu processo legislativo regulamentado pela Constituição Federal, o que levaria a crer que deveriam ser cumpridas assim que vigentes. Todavia, consolidou-se no Brasil, a prática de considerar o orçamento um documento autorizativo de despesas, não representativo de um processo de planejamento democrático e, por conseguinte, impositivo de realização de despesas e investimentos. Desse modo, o Poder Executivo dispõe do poder discricionário de suspender a despesa que entenda descartável, pela razão que seja, não lhe sendo exigida a apresentação de motivos capazes de tornar tal ato administrativo sindicável. E tem sido essa discricionariedade que tem permitido que o espaço para escolhas objetivas, fundadas na conveniência e oportunidade da nação brasileira, dentro da perspectiva de que governar é escolher, seja substituído por escolhas que apenas privilegiam os projetos de poder ou eleitores do chefe de plantão (COLLUCCI, 2019).

Na disputa de poder acima comentada, vários projetos de emenda constitucional foram analisados pelo Congresso Nacional, em tentativas de tornar o orçamento impositivo, isto é, em tornar o Poder Executivo obrigado a cumprir o orçamento aprovado em lei, diminuindo a discricionariedade na execução do gasto público, que é maximizada exatamente em razão da sempre presente contaminação do interesse público pelo privado. Esse orçamento impositivo de que ora falamos não é o orçamento impositivo (ou secreto) recentemente aprovado pelo Congresso nacional e que, contrariamente ao que propusemos neste texto, tornou-se objeto de viabilização de projetos políticos individuais.

Envolta no dilema entre orçamento impositivo ou autorizativo está uma disputa de poder pelo controle do orçamento, e não, propriamente ou necessariamente, a solução para sua alocação mais eficiente, conforme o aqui proposto. Na síntese de Weder de Oliveira, “Impositividade” e “autorizatividade” são lados opostos do espectro de variação do pêndulo do poder de decidir sobre a aplicação das rendas públicas no âmbito do processo orçamentário: para o lado do Congresso Nacional ou para o lado do Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2015, p. 425), ambos com os vícios e distorções próprias da construção sócio-político-cultural da nossa nação.

oportunidade de fazer emendas parlamentares que entender necessárias à proposta do Executivo, desde que não implique em aumento de despesas, salvo a possibilidade de reestimativa de receitas, na forma do Art. 166, §3º, da Constituição Federal. Ou seja, é-lhe facultado a oportunidade de fazer propostas à lei de Diretrizes Orçamentárias, e à LOA, desde que não signifique aumento da despesa prevista pelo Executivo, haja vista que esta tem que estar equacionada com as receitas a serem arrecadas pelo Governo Federal, segundo a norma que impõe o equilíbrio fiscal (JACINTHO, 2000, p. 60).

Tal sistemática vem sendo modificada por Emendas Constitucionais que revelam a disputa de poder e tornam a alocação de recursos, cada vez mais, discricionária, impondo-se a lógica da troca de favores e não da racionalidade e do planejamento. Na recente aprovação da reforma da previdência, projeto de interesse do governo atual, tal mecanismo foi utilizado com liberalidade, como fartamente noticiado pela mídia (NASSIF, 2019; BOLDRINI, 2019).

A Emenda Constitucional n. 100, de 27 de junho de 2019, alterou a redação dos artigos 165, §9º, III e 166, §§ 12, 13, 14, 16 e 17, da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares, de estados e Distrito Federal, denominando-se “orçamento parlamentar impositivo”, significa que, no que concerne às disposições legais contidas, na lei do orçamento, por emendas coletivas ou de bancadas estaduais, o Poder Executivo perde o poder discricionário de cancelar a despesa. A questão que se coloca, com essa modificação, é, se a alocação de recursos orçamentários pelo Poder Legislativo, através do seu poder de emendar a LOA, a qual esteja o Poder Executivo obrigado a cumprir, vai impedir ou consolidar a prática de governar, ou seja, de realizar despesas, com vistas à satisfação dos interesses dos modernos coronéis aos quais estejam vinculados deputados federais e senadores, persistindo o modelo colonial-oligárquico de governar, ou se a impositividade, senão do Orçamento em si, mas daquelas emendas específicas, vai garantir execução mais racional da despesa pública, com vista ao desenvolvimento do País, das regiões menos privilegiadas, da prestação de um serviço público melhor aos seus cidadãos.

Não dá para refletirmos sobre o problema do orçamento impositivo/autorizativo, sem o entrelaçarmos com o sistema partidário-eleitoral vigente que privilegia os caciques partidários e toda uma estrutura hierarquizada de poder que se inicia, no Governo Central, e vai se expandindo, de maneira razoavelmente organizada, até o cabo eleitoral dos rincões do país.

Não por acaso, a obra de Vitor Nunes Leal, com o qual iniciamos este texto é um clássico da sociologia política nacional e continua atualíssima (PINTO, 2019).

Antes da EC n. 100, de 2019, a Emenda Constitucional n. 86, de 2015, já previa uma espécie mais suave de emenda impositiva ao orçamento porque restrita a emendas individuais e dependentes da apresentação de projeto. As emendas de bancada ou coletivas não eram impositivas até então, ficando na dependência de aprovação dos projetos dependentes, com ampla margem de discricionariedade que permitia a negociação da liberação da emenda em troca do voto parlamentar a favor dos projetos de interesse do governo federal, nem sempre representativo de interesse do cidadão contribuinte.

A situação se agravou a partir da Emenda Constitucional 105, de 2019, que introduziu o Art. 166-A, da Constituição Federal, segundo o qual os recursos destinados a estados e municípios oriundos de emendas parlamentares individuais ou coletivas, serão repassados a estados e municípios (OLIVEIRA, 2020), independentemente de regularidade fiscal ou de projetos aprovados, privilegiando a realização de despesas não planejadas, o que contraria vários dispositivos constitucionais, como a necessidade de planejamento, para a realização de despesas e o do equilíbrio fiscal que só se realiza com racionalidade e planejamento do gasto público.

Há duas modalidades de repasse criadas pelo Art. 166-A, da CF. A do inciso I, a denominada transferência especial, determina que o recurso será destinado ao ente federado, estado ou município, indicado pela emenda parlamentar individual impositiva, de que trata o § 12 do Art. 166, já comentado. Novamente trazendo aquela classificação para qualificar o repasse do art. 166-A, da CF, tem-se que ele é obrigatório ou automático e desvinculado ou não condicionado, sendo do estado ou do município indicado pelo parlamentar a decisão sobre seu destino, desde que seja empregado na área finalística (§2º, III), mas 70% (setenta por cento) da verba pode ser aplicado em despesas de capital (§5º), desde que não seja pagamento de folha de pessoal ou de serviço da dívida (§1º).

A outra modalidade de repasse prevista, no inciso II do Art. 166-A da CF, estará vinculada a um projeto estabelecido pelo próprio parlamentar na emenda individual. A transferência não estará vinculada ao interesse do estado ou do município, salvo na medida em que este tenha sido endossado pelo parlamentar quando da apresentação da sua emenda (§4º). O destino do recurso será definido pelo parlamentar, responsável pela emenda, com a ressalva de que não

pode utilizá-lo, para pagamento de folha de pessoal ou de serviço da dívida (§1º) do ente federado a que destinar o recurso.

Tais mudanças não significam fortalecimento do federalismo com uma retomada de poder pelos poderes executivos estadual e municipal, porque tais recursos não serão repassados diretamente do Poder Executivo Federal para os entes subnacionais. Os recursos serão destacados para o Poder Legislativo Federal que os repassará a estados e Municípios de acordo com critérios parlamentares.

Portanto, em lugar de aumentar a disponibilidade de receitas, diretamente, a estados e municípios, esse conjunto de emendas constitucionais permanece concentrando os recursos, em nível federal, repassando-os a deputados e senadores representantes dos estados, de modo a perpetuar a dependência dos estados e dos municípios de relações pessoais-eleitorais entre prefeitos e governadores e entre estes e os parlamentares representantes de cada estado, de modo a perpetuar a dependência. Isso porque as EC N° 100 e N° 105, de 2019, não preveem critérios objetivos para a seleção de destinatários dos recursos obtidos pelas emendas parlamentares individuais ou de bancada impositivas.

As relações de compadrio vigentes no país e entranhadas na nossa percepção de mundo, longe de estarem localizadas em um passado distante, a República Velha, fazem-nos reféns, ainda hoje, do mesmo mandonismo existente então, seja do “você sabe com quem está falando” comum ainda hoje, em vários espaços de poder, até a discussão acerca das emendas impositivas, cerne do debate sobre o modelo de financiamento estatal.

A federação brasileira não foi concebida para romper o mandonismo presente na nossa tradição sociopolítica, muito embora tenha a CF/88 tenha, inicialmente, pensado a federação como um modelo cooperativo que, como nós vimos, rompeu-se precocemente. A quadra histórica atual, com o acesso à informação muito mais fácil, porque possibilita uma maior participação da população e de diversos atores, no debate sobre gastos/investimentos públicos, pode ser um diferencial, na pretensão de tornar o modelo federativo implantado mais receptivo a novas compreensões, modernizantes e mais adequadas a uma necessidade de desenvolvimento pautada pela globalização inevitável e pela inserção no mercado internacional, como forma de romper tradições arraigadas, na cultura política do país.

No entanto, em que pese esses fatores, ainda engatinhamos, e por vezes, retrocedemos no

propósito de nos libertarmos dessa construção econômico-político-jurídica que, ao invés de nos conduzir ao desenvolvimento, como direito humano, apenas nos acorrenta à interpretação acrítica, nem de longe pretendida pelo autor, da simbologia do brasileiro cordial, pensado por Sérgio Buarque de Holanda (2009), como único capital de que dispomos, na luta cotidiana pela sobrevivência individual ou coletiva.

CONCLUSÃO

Em vista de sua complexidade, o fenômeno do coronelismo já teve as mais variadas versões, de acordo com cada região, como também objeto de variadas interpretações. sendo definido como expressão social, decorrente da estrutura agrária, cuja densidade ora é mensurável, através da coerção exercida ou da quantidade de votos de que dispõe o chefe local ou regional, ora é definido como manifestação primeira do municipalismo, sem o qual a comuna não teria se consolidado e cuja autonomia é tributária das relações de poder desenvolvidas, a partir do sistema de mando local estruturado no coronelismo.

Malgrado todo o desconforto, arbítrio e violência gerados pelo Coronelismo, ele teve sua grande importância, na consolidação da autonomia municipal e na estrutura agrária nacional. Não foi um fenômeno isolado, datado, regional, desprovido de importância histórica, social, política e cultural. Ao contrário, foi um movimento uniforme, forte, enraizado e garantidor, em dado momento, da própria solidificação da comuna e amplamente apoiado pelo governo central.

Esse sentimento municipalista dominante desde a colonização serviu como argumento irretorquível, no debate havido em torno da viabilidade da democratização do país. Foi, aliás, um argumento atemporal e apartidário. Entrementes, nem só a lealdade ao chefe local, resultado dos benefícios por ele proporcionados ao município e aos seus munícipes é razão suficiente para explicar as motivações, para perpetuação do sistema coronelista, na nossa estrutura política.

Desde a Primeira República até a redemocratização do país, com a campanha pelas diretas já e a consequente Constituição de 1988, vivemos em um processo circular de centralização e descentralização política, com clara predominância da primeira, o que tem servido de fermento

à manutenção do sistema coronelista de divisão do poder político, muito perceptível, ainda nos dias de hoje, como vimos. E da mesma forma que essa dinâmica se impunha acerca das decisões políticas, com muito mais força se impunha na divisão do bolo orçamentário, cujos recursos eram repartidos para aquelas regiões com alinhamento eleitoral com o governo central. Com a imunização ao debate ético que a prática deveria engendrar e o profissionalização e deterioração da atividade política, como expressão de ideologias clássicas, que foram substituídos pelo pragmatismo, os Poderes Executivo e Legislativos passaram a se relacionar sob esse prisma, tendo as disponibilidades orçamentárias como diapasão da atuação e da persuasão, em detrimento de planos e projetos de interesse nacionais.

O longo período de autoritarismo permitiu à sociedade brasileira a convivência com um poder de mando, nos moldes de antanho, com muita naturalidade. Hoje, substituímos o Coronel pelo político que exerce influência na região, alternando-se entre prefeito, deputado estadual, federal ou senador, com o povo sustentando as escolhas feitas, sem que tenha participado, nem remotamente, do processo que as gerou e, de ordinário, contrárias aos seus próprios interesses.

Conforme se viu, na seção II, todas as formas de financiamento do federalismo previstas na Constituição, inclusive, o financiamento decorrente da arrecadação própria, dependem do Poder Legislativo Federal, o qual, embora seja integrado por representantes de estados e municípios, não é parte integrante dos entes subnacionais.

Quaisquer que sejam as causas que levam à dependência econômica dos entes subnacionais perante a União, constatada por várias pesquisas, sua solução ou interrupção, necessariamente, passam pela reformulação dos processos legislativos, em matéria tributária, financeira e orçamentária, no sentido de torná-los transparentes e sindicáveis pelos entes subnacionais e, principalmente, pela sociedade civil.

A concentração de competência legislativa federal, para assuntos estaduais e municipais, associada à insindicabilidade do processo legislativo, perpetua a influência política das oligarquias que dominam as regiões do Brasil, manifestada nas relações não institucionais necessárias à entrada de recursos nos entes subnacionais.

As recentes emendas constitucionais, ao introduzirem as denominadas emendas orçamentárias parlamentares impositivas, concedendo o destino de recursos orçamentários federais ao poder discricionário de deputados federais, senadores e bancadas, reavivam as possibilidades de

práticas coronelistas.

Vislumbramos tempos sombrios, com poucas chances de vingarem as intenções do Constituinte de 1988, posto que mais do que mudanças legislativas, necessitamos de mudanças de padrão de civilidade e solidariedade da sociedade brasileira, a nos conduzir ao desenvolvimento e, para tanto, entendemos que apenas o aprimoramento da sociedade como mecanismo de controle das instituições é capaz de parar essa sangria do dinheiro público que oblitera vidas e esperanças.

Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando Luiz. 1998. Os barões da federação. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 33, pp. 165-183, 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451994000200012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt . Acesso em: 20 dez. 2019

ALVIM, Mariana. Eleições 2018: os “herdeiros” de políticos que conseguiram se eleger e os derrotados nas urnas. **BBC News Brasil**. São Paulo. 8 out. 2018. Disponível em: Eleições 2018: Os 'herdeiros' de políticos que conseguiram se eleger e os derrotados nas urnas. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780929> Acesso em: 2 ago. 2019.

AMARAL FILHO, Jair do. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. In: JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS DA FACULTAD DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DA UNC, n. 41,2008, Córdoba. **Anais eletrônicos...**Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf Acesso em: 20 dez. 2019

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política da UFPR**, n. 24, pp. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802406>. Acesso em 20 dez 2019

BOLDRINI et alli; **Governo oferece R\$ 40 mi em emndas para deputados que votaram**

pela reforma. www.folha.com.br disponível em 24 de abril de 2019; acesso em 03 de agosto de 2019.

BORDIN, Luís Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugênio. **Formação tributária do Brasil: a trajetória da política e da administração tributarias**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2006.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Coleção das Leis do Imperio do Brazil, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html> Acesso em: 20 dez. 2019

_____. **Lei Nº 1, de 1 de outubro de 1828**. Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm. Acesso em: 20 dez. 2019

_____. **Constituição (1891)**. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 20 dez. 2019

_____. **Constituição (1934)**. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 20 dez. 2019

_____. **Constituição (1946)**. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. **Constituição (1946). Emenda Constitucional Nº 18, 1 de dezembro de 1965**. Reforma o Sistema Tributário. Disponível em: Acesso em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc18-65.htm . Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei Nº 6.901, de 15 de agosto de 1974**. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm . Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Constituição (1988)**. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 20 dez. 2019

_____. **Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm . Acesso em: 20 dez. 2019

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 875**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 24 fev. 2010. Diário de Justiça Eletrônico n. 76, de 30 abr. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1> . Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. **Lei complementar n. 143, de 17 de julho de 2013**. Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm . Acesso em: 05 de jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5069**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli, Brasília, 6 dez. 2013. Diário de Justiça Eletrônico n. 246, de 13 dez. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4501372> . Acesso em: 05 jan. 2020

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 559.943**, Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Cármen Lúcia, Brasília, 6 nov. 2014. Diário de Justiça Eletrônico n. 234, de 28 nov. 2014. Disponível em: *Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, São Cristóvão, v. 16, n. 31, jul. - dez. 2022. ISSN: 1982 -193X*

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1> . Acesso em: 05 jan. 2020

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm . Acesso em: 15 jan. 2020

_____. **Lei Nº 13.485, de 2 de outubro de 2017**. Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a revisão da dívida previdenciária dos Municípios pelo Poder Executivo federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13485.htm Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3499**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux, Brasília, 30 ago. 2019. Diário de Justiça Eletrônico n. 265, 5 dez. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283499%2EENUME%2E+OU+3499%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yy6slysg> . Acessado em: 05 jan. 2020.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm . Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc102.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 103, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

CANZIAN, Fernando. 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas externas. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 07 fev. 2019. Temas: Ranking de Eficiência dos Municípios. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dosmunicipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CARONE, Edgard. Coronelismo: definição histórica bibliografia. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol.11, n.3, set. 1971. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901971000300008>. Acesso em: 20 dez. 2019

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual. **Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)**, Rio de Janeiro, vol. 40 n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 20 dez. 2019

CASA CIVIL (Brasil). Mensagem Nº 505, de 12 de novembro de 2013. Veta Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002, que "Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Msg/VET/VET-505.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Mensagem Nº 250, de 26 de agosto de 2014. Veta Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014, que "Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2014/Msg/VET/VET-250.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Finanças públicas no nível local de governo. **Cadernos Metrópole Desigualdade e Governança** da PUC-SP, São Paulo, n. 4, p.159-182, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9306/6910> . Acesso em: 20 jun. 2019.

COLLUCCI, Cláudia. É justo tirar R\$ 500 milhões do SUS para engordar campanha política? Folha de São Paulo. São Paulo. 10 dez. 2019. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2019/12/e-justo-tirar-r-500-milh-oes-do-sus-para-engordar-campanha-politica.shtml> . Acesso em: 15 jan. 2020

COSTA, João Bosco Araújo da; MACEDO, Neyber Auridéia Wanderley Pípolo de. Poder público local e políticas públicas: algumas considerações sobre avaliação. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, n. 2, 2005, São Luís. Anais... São Luís: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, 2005, p.1-9. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/joao_bosco_210.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e Dominação**. PROEX/CECAC Programa Editorial Universidade Federal de Sergipe: Aracaju, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul Globo, 2012.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, 2015, p. 93-114. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2869> . Acesso em: 20 dez. 2019

FELISBINO, Riberti de Almeida. Os Municípios Brasileiros nas Constituições Federais, 1824 a 1988. *Evocati Revista*, n.63, 2011, Aracaju. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/artigos>. Acesso: 30 ago. 2011.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico. Entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul. 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525419> . Acesso em: 15 jan. 2020

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JACINTHO, Jussara M. M. **A participação popular e o orçamento público**. São Paulo: Editora de Direito, 2000

_____. Política urbana e incremento da receita municipal: novos desafios do gestor público. **Revista de direito tributário e financeiro**, Salvador. v.4, n.1, p. 69-84, jun. 2018, Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/download/4297/pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Direito fundamental ao desenvolvimento e o Município na CF/88. **Revista do mestrado em Direito da Universidade Federal de Sergipe**, vol. 1. N. 1 (jul/dez 2011) p.101-119.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões**. 2. ed. São Paulo: BEI Comunicação, 2018.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. Alfa-Ômega: São Paulo, 1975.

LESSA, Renato. A primeira década: república, natureza e desordem. In.:130 anos: em busca da República. In: BACHA, E. et al. (Org.) 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p.24-26 .

NASSIF, Luis. **Extra de R\$ 40 milhões em emendas teria garantido CCJ aprovar reforma da Previdência**. JORNAL GGN, www.ggn.copm.br, disponível em 24 de abril de 2019 ; acesso em 03 de agosto de 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Ribamar. Loteando o orçamento da União. **Valor Econômico**. São Paulo. 12 dez. 2019. Opinião. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/loteando-o-orcamento-Ponta-de-Lança:Revista-Eletrônica-de-História-Memória-&Cultura,São-Cristóvão,v.16,n.31,jul.-dez.2022.ISSN:1982-193X>



[da-uniao.ghtml](#). Acesso em: 6 jan. 2020

_____. Orçamento impositivo alastra-se pelo país. **Valor Econômico**. São Paulo. 19 dez 2019. Opinião. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/orcamento-impositivo-alastra-se-pelo-pais.ghtml>. Acesso em: 6 jan. 2020.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. vol. 1. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

PARCELLI, Dionízio Moreira. **História do federalismo fiscal nas constituições republicanas brasileiras**. RIHGRGS, Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revistaihgrgs/article/download/57872/36026>. Acesso em: 20 dez. 2019

PINTO, Élide Graziane. Risco de novos “anões” coronelistas do orçamento abre década de 2020. São Paulo. 31 dez. 2019. Contas à vista. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-31/contas-vista-risco-novos-anoes-coronelistas-orcamento-abre-2020> . Acesso em: 03 jan. 2020.

PITOMBO, João Pedro. Políticos articulam chapas em família para eleições em ao menos cinco estados. **Folha de São Paulo**. Salvador. 21 maio 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/politicos-articulam-chapas-em-familia-para-eleicoes-em-ao-menos-cinco-estados.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2019.

PRADO Jr, Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. 10 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

QUEIRÓZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (Brasil). Relatórios do Resultado da Arrecadação 2019. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao> . Acesso em: 20 dez. 2019.

REZENDE, F. (Org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. 2013.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da Silva. Conquista e colonização da América Portuguesa. Brasil-Colônia 1500 – 1750. In: História Geral do Brasil. LINHARES, M. Y. et. Al. (Org.) 9. ed. rev. atual. 26. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2000.

SOARES, Ingrid. Mais da metade dos municípios brasileiros depende da administração pública. Correio Braziliense. Brasília. 15 dez. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/15/internas_economia,725516/ Acesso em: 20 dez. 2019

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Le Ya, 2015.

SOUZA, Mériti. A cordialidade como mal-estar ou a violência como o recalcado. Revista latino-americana de psicopatologia fundamental, São Paulo, vol. 2, n.4, dez. 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1415-47141999004008> .Acesso em: 20 dez 2019

SOUZA, Terezinha Oliva de. **Impasses do Federalismo Brasileiro: Sergipe e a Revolta de Fausto Cardoso**. São Cristóvão: Paz e Terra História Editora, 1985. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VASCONCELLOS, João Gualberto. Raízes do autoritarismo brasileiro. Coronelismo moderno se dá em meio às redes sociais. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 27 out. 2019. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/10/raizes-do-autoritarismo-brasileiro.shtml>. Acesso em: 20 dez. 2019

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no nordeste**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Recebido em 14- 10- 2022

Aprovado em 16 - 01 - 2023