

*Жулио Пиньейру Фару Омем де Сикеира<sup>1</sup>*  
*Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira*

## **Историческая конструкция бразильского государства**

## **The Historical Construction of the Brazilian State**

## **A construção histórica do Estado brasileiro**

---

*Аннотация:* Данная статья претендует на историческую реконструкцию начиная с колониального периода до сегодняшнего дня формирования бразильского государства. В ней выдвигается гипотеза, что понимание сути явления идет от его содержания, а не формы, что позволяет развить исторические, политические и юридические аргументы, которые позволяют сделать вывод, что бразильское государство, хотя и провозглашает себя федеральным, реально никогда таковым не было, а поныне остается унитарным.

*Ключевые слова:* история, формирование национальных государств, федерализм, унитаризм, Бразилия.

*Resumo:* o artigo faz uma recuperação histórica, do período colonial até a atualidade, a respeito da formação do Estado brasileiro. A hipótese defendida no trabalho é de que a compreensão de um objeto qualquer somente se dá a partir de sua essência, não de seu nome. A partir disso, desenvolvem-se argumentos históricos, políticos e jurídicos que permitem concluir que o Es-

---

<sup>1</sup> Жулио Пиньейру Фару Омем де Сикеира – профессор Университета Рио-Гранди-ду-Норте, Бразилия; **Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira** – professor of the Universidade Federal do Rio Grande do Norte; E-mail: [julio.pfhs@gmail.com](mailto:julio.pfhs@gmail.com)

tado brasileiro, embora adote o princípio federativo, nunca foi, verdadeiramente, federalista, mas unitarista.

*Palavras-chave:* História. Formação dos Estados Nacionais. Federalismo. Brasil. Unitarismo.

*Abstract:* the following article brings a historical recovery, from Colonial period until the current days, regarding the formation of the Brazilian State. The assumed hypothesis is that the comprehension of any object comes only from its essence, not from its name. From such perspective, historical, political and legal arguments are developed to conclude that the Brazilian State, although adopting the federative principle, was never truly federalist, but unitarian.

*Keywords:* History. Formation of the National States. Federalism. Brazil. Unitarianism.

---

DOI: 10.32608/2305-8773-2019-23-1-115-136

Познание сущности предмета исследования позволяет понять его природу. Для понимания государственного устройства следует обратиться к политической теории государственности на некоторых примерах. Первый тип государства – его части обладают автономией в принятии свои внутренних законов, уставов, конституций, которые не обязательно должны соответствовать законам других частей того же государства. Эти составляющие элементы государства обладают своей органической юридической структурой. Центральные власти в свою очередь сохраняют в своем ведении общенациональные вопросы и те, что не подпадают под местные законы. Другой тип государства предполагает автономию в собственных законах, которые подлежат контролю и одобрению центральной законодательной власти. В их структуре отсутствуют собственные судебные власти, а центральные власти регулируют все иные вопросы, не входящие в компетенцию местных властей. Следующий тип предполагает соотношений законов и правил автономий с общенациональными законами, при чем центральные власти имеют полномочия устанавливать пределы прав автономий. Автономии могут или не могут иметь собственные суды. Четвертый вариант предполагает отсутствие автономий со своими собственными конституциями, но имеющими свои собственные законы и парламент. Пятый тип государства не имеет автономий, ни отдельных законов для территорий, хотя те могут обладать общими уставами или конституциями, но полностью подчиненными центральной законодательной власти, хотя и обладающими политико-

административной автономией. В этом случае вся власть сосредоточена в центре. Следующий тип государства не обладает автономиями, которые могут принимать собственные законы. Части государства могут лишь обладать административной автономией, а все решения принимают в центре.

Все перечисленные шесть типов государства или вертикальной организации власти могут подразделяться на Региональное государство, Унитарное децентрализованное государство, Государство автономий, Централизованное унитарное государство или Федеративное государство (федерация). При этом одно и тоже явление может получить несколько из перечисленных наименований или не называться никак. Что же собой представляет бразильское государство? Два из вышеприведенных варианта могут получить одинаковое наименование, то есть явление обладает двумя сущностями. Существуют положения, при которых ни один из приведенных вариантов полностью не отвечает реальности данного явления, либо мы неверно определяем явление.

Определение бразильского случая скорее походит к третьему типу государства. Прочее называется либо Федеральное государство, либо федерация (первый тип), автономное государство или государство автономий (второй тип), региональное государство или целостное (четвертый тип), унитарное децентрализованное государство (пятый тип) и простое унитарное государство (шестой тип), представляя четкие и смешанные модели.

Все эти модели отвечают единственному критерию: уровню децентрализации в нисходящем порядке. Первый тип более децентрализован, а шестой – самый централизованный. Бразильский случай представляет собой не слишком централизованное, и не слишком децентрализованное государство, то есть следует говорить о бразильском государстве как о сверх децентрализованном унитарном или о сверх централизованной федерации.

Конституции Бразилии начиная с 1891 г. определяли республику как федеративную. Федеративный принцип присутствует, но это не означает, что он реализуется на практике. Данная статья задается вопросом, а был ли когда-либо в истории федеративный принцип реализован на практике. Чтобы найти наиболее адекватный термин, который сможет описать бразильский случай, данная работа предлагает рассмотреть формирование внутренней организации бразильского государства и создание собственной модели вертикальной власти с

колониального периода, когда Бразилия была частью португальского королевства и до сегодняшнего дня.

Мы рассмотрим исторические изменения и константы, исходя из социальной практики, которая обычно называется борьбой за федерализм, а на самом деле является скромной борьбой за децентрализацию унитарного государства. Предлагается рассмотреть историческое формирование бразильского государства, разделив его на пять этапов: 1) колонизация вплоть до прибытия в страну королевского двора в 1808 г.; 2) от прибытия королевской семьи до Изъяснительного закона 1840 г.; 3) от Педру II до революции 1930 г.; 4) от временного правительства 1930 г. до принятия конституции 1988 г.; 5) от принятия конституции 1988 г. до наших дней.

#### Колониальная организация Бразилии, 1500–1808 гг.

Открытие Бразилии, как других земель Нового света, отвечали интересам поиска новых торговых путей, а не заселения новых стран<sup>2</sup>. И только через десятилетия начинается заселение Бразилии, и к середине XVIII в. население страны достигло 3 млн человек, занимавшихся сельским хозяйством, разработкой рудников, торговлей, что и обеспечило демографический взрыв<sup>3</sup>. Этот процесс и определил форму политико-административной организации. Речь идет о режиме сешмарий *sesmarias* (португальская система предоставления земельной собственности только при условии обработки, получаемой земли), по которой колонистам передавались большие территории. Эти огромные земельные владения стали называть капитаниями. Хотя Корона первоначально не стремилась создавать административную структуру управления колонии, эта система передачи земли была первой попыткой организации бразильской территории. В виду того, что капитании пользовались политической автономией, это деление выглядит как федерация<sup>4</sup>. В действительности это было формой сосуществования разных колоний португальцев на общем континенте, чаще всего без связи друг с другом, но объединенных только общей метрополией.

Деление бразильской территории на большие земли, передаваемые португальской знати и фидалгу, и первоначальная экономическая

---

<sup>2</sup> Prado Jr., 2011, p. 20.

<sup>3</sup> Ibid., pp. 34, 124 e 74.

<sup>4</sup> Carvalho, 2005a, p. 156

специализация колонии на сельском хозяйстве, основанном на монокультуре и рабском труде в латифундиях, составила основу социально-экономической структуры страны, которая не менялась в течение первых столетий колонизации<sup>5</sup>. И только триста лет спустя начала колонизации формируется более сложная система администрации<sup>6</sup>.

В 1548 г. появляется новый институт губернаторов и генерал-капитанов, подчиняющихся центральному правительству, а разделение на огромные площади капитаний остается<sup>7</sup>. Несмотря на административные изменения, не сложилось административное единство, но уже была административная централизация в тех частях колонии, которые представляли экономический интерес для метрополии, в то время как другие районы оставались без внимания<sup>8</sup>. Отсутствие административного единства и территориальной централизации способствовали формированию типа политической культуры, основанного на семейных связях, что позднее приведет к возникновению сильных местных властей, опиравшихся на семейные связи, что положило начало авторитарного, иерхизированного, антидемократического и централизованного общества.

Это не мешало вертикальной системе колониальной администрации сверху донизу: король, генерал-губернатор, губернаторы или старшие капитаны и муниципальные власти, что создавало тенденцию к централизации<sup>9</sup>. Между тем не было единства, а было несколько колоний или провинций, называемых капитаниями, которые входили в королевство Португалии и Алгарве, что подчеркивало децентрализованную организацию королевства, но централизованную на местах, так как не было в колониальной администрации четкого разделения полномочий между местными властями и центральным правительством<sup>10</sup>.

Местные органы действовали как подлинные департаменты центрального правительства, составляя его административную иерархию, а в конце колониального периода стали единственными колониальными институциями, которые смогли пережить все перемены и лишь

---

<sup>5</sup> Prado Jr., 2011, pp. 27 e 29

<sup>6</sup> Freyre, 2002, p. 92.

<sup>7</sup> Prado Jr., 2011, p. 320; Faoro, 2008, pp. 166-167.

<sup>8</sup> Prado Jr., 2011, p. 321.

<sup>9</sup> Faoro, 2008, p. 203.

<sup>10</sup> Prado Jr., 2011, pp. 322 e 327.

усилили свою власть, сыграв серьезную роль в создании независимой Империи<sup>11</sup> и в определении путей развития бразильского общества.

Административная централизация в колониальный период происходила сначала с созданием Заморского Совета в 1642 г. и затем с роспуском наследственных капитаний в 1759 г., и наконец с переездом королевского двора в Бразилию в 1808 г.: «Распущенные и разрушенные капитании стали ориентироваться на единый центр власти, который сокращал разъединение дистанцией»<sup>12</sup>. Трансформация колонии в империю вызвала необходимость административной централизации, из чего родилась унитарная модель вертикальной организации власти в Бразилии.

#### Построение централизованной модели, 1808–1840 гг.

Когда Бразилия стала частью Объединенного королевства наряду с Португалией и Алгарве, единство колонии, преобразованной в империю, было ущербным, при чем каждая капитания была потенциально отдельной страной: «Жители чувствовали себя одновременно португальцами Бразилии и пернамбуканцами, байянцами, мараньнцами и прочее, была не одна Бразилия, а несколько Бразилий»<sup>13</sup>. С переездом двора в Рио-де-Жанейро стала формироваться местная аристократия, получавшая новые титулы, которая стала основой новой социальной иерархии<sup>14</sup>, определявшей развитие страны в период после провозглашения независимости. Власть стала строиться как централизованный механизм, а страна двигалась не только к территориальному, но и к административному единству. С прибытием королевской семьи в тропики Рио-де-Жанейро сильно изменился, приобретя не только облик европейской столицы, но и пробрел все её пороки, а именно высокие расходы двора и нового государственного аппарата. Эти расходы покрывались не только центральным правительством, но и провинции должны были нести свой вклад со всей придворной помпой.

Северные провинции, которые были самой развитой частью страны, отошли на второй план на новой политической сцене. Примечателен случай с провинцией Пернамбуку, которая после обогащения на

---

<sup>11</sup> Ibid., pp. 338-339.

<sup>12</sup> Faoro, 2008, p. 286.

<sup>13</sup> Costa e Silva, 2011a, p. 26.

<sup>14</sup> Costa e Silva, 2011b, pp. 58-59.

хлопке, подвергалась постоянным изъятиям ресурсов для столицы нового королевства за счет жесткой налоговой политики, что привело к обеднению местного населения<sup>15</sup>.

Этот жесткий налоговый пресс на местные финансы Пернамбуку сыграл немалую роль в рождении там республиканского движения 1817 г.<sup>16</sup> Это движение не имело сепаратистского характера, так как в это время нельзя говорить о существовании единой бразильской нации, и оно не ставило под вопрос национальное единство, ни требовало независимости страны, а опиралась на чувства гордости пернамбуканцев и на их стремление защитить свои устои, искала некой федеральной «лиги»<sup>17</sup>, что и стало причиной его поражения.

Бразильская независимость 1822 г. не принесла новшеств в политико-административное устройство страны. Интересны декреты от 20 октября 1823 г., ликвидировавшие совет общих адвокатов бразильских провинций и временные провинциальные советы (жунты), создав на их месте пост президента провинции и советы провинции<sup>18</sup>. Эта новая организация власти в провинции вызвала недовольство республиканцев, что стало преддверием государственного переворота 1824 г.<sup>19</sup>, когда Учредительное собрание было распущено, а конституция была октроирована. По ней устанавливалось унитарное государство, разделенное на провинции, управляемые президентами, назначаемыми императором. У них не было никакой автономии, что было сделано для сохранения единства бывшей колонии.

Государственный переворот, известный как провозглашение независимости<sup>20</sup>, был тяжелым поражением пернамбуканских федералистов, которые были единственными, кто отреагировал на перенос центра власти из Лиссабона в Рио-де-Жанейро в рамках сохранения централизованной монархии<sup>21</sup>. Несмотря на временную победу в 1824 г. с созданием Экваториальной конфедерации, объединившей северные провинции, это образование прожило менее года и было жестоко подавлено.

---

<sup>15</sup> Mello, 2004, p. 29–31.

<sup>16</sup> Neves, 2011, p. 85.

<sup>17</sup> Mello, 2004, pp. 45 e 48.

<sup>18</sup> Gouvêa, 2008, p. 18.

<sup>19</sup> Mello, 2004, p. 151.

<sup>20</sup> Coser, 2008, p. 22.

<sup>21</sup> Carvalho, 2012a, p. 20.

Несмотря на поражения в 1817 г. и в 1824 г. республиканское движение на севере Бразилии было той основой, на которой зарождалось стремление к децентрализации и местной автономии<sup>22</sup>. Во время дебатов в Учредительном собрании 1823 г. там сталкивались два течения – централистское (консервативное) и федералистское (либеральное). Консерваторы считали несовместимой монархию и федерацию, а либералы говорили, что вполне совместимо, так как монархия является формой распределения власти в государстве, в федерацию – форма её организации.

Между самими федералистами существовало разное понимание федеративной формы: федералисты юга (Сан-Паулу, Рио-де-Жанейро) считали, что федерализм обеспечит автономию Королевства Бразилии, но как единого целого, в северяне (Баия и Пернамбуку) хотели федерацию автономных провинций Португальской империи в Америке<sup>23</sup>. В любом случае аргументы федералистов основывались на идее, что «каждая провинция рассмотрит конституционный пакт, который сохранит их права, свободы и интересы в сочетании с общими интересами нации-государства, которые будут определяться из свободной игры этих интересов»<sup>24</sup>.

Тем не менее, федералистские (либеральные) аргументы уступили сверхценности национального единства в виде унитарного, консервативного монархического государства, но с серьезными уступками либералам, в частности, допускалось существование парламента и конституции<sup>25</sup>. Сохранение за монархом и за консерваторами контроля над государством было следствием переворота 1824 г., когда была подарена конституция, в которой содержался мощный централизаторский фактор как разделение властей на четыре ветви власти: исполнительную, законодательную, судебную и умиротворяющую (ст. 10).

Так называемая умиротворяющая ветвь власти, которую ст.98 конституции 1824 г. определяла «как ключ ко всей политической организации», полностью передавалась императору как высшей главе нации, её первому представителю, защитнику независимости, равновесия и гармонии с другими ветвями власти. Статья 99 утверждала политико-административную централизацию, ибо «личность императора была

---

<sup>22</sup> Carvalho, 2005a, p. 164.

<sup>23</sup> Coser, 2008, p.38-39..

<sup>24</sup> Ibid., pp. 45-46.

<sup>25</sup> Caldeira, 2011, p. 195.

неприкосновенна и священна, не ответственна ни перед кем».

Конституция 1824 г. в своей 165 статье предусматривала, что управление провинциями осуществляется президентом, свободно назначаемым и смещаемым императором. Полный контроль императорской власти над бюрократическим аппаратом провинций означал в глазах федералистов установление абсолютистского режима<sup>26</sup>. Поэтому и принятие конституции они называли государственным переворотом.

Первое царствование длилось до 1831 г., когда монарх вернулся в Португалию. Из-за молодого возраста наследника пять лет, 1831 – 1840 гг., длилось регентство, во время которого вновь возвысили голоса местные элиты. В 1831 г. с целью создать федеративную конституционную монархию Палата приняла реформу конституции, но её отверг Сенат<sup>27</sup>. В 1831 г. было даже предложено, чтобы каждая провинция приняла бы собственную конституцию, управлялась бы собственным парламентом, а центральное правительство могло бы быть временно пожизненным, а затем главу правительства избирали бы лидеры провинций<sup>28</sup>. Надо сказать, что в 1831 г. в политическом поле Бразилии не отличали конфедеративное и федеративное устройство, так как считали, что федерация должна состоять из независимых государств. Отсюда и страх перед децентрализацией власти. Но в 1832 г. федералисты уже проводили линию разделения между конфедерацией и федерацией, указывая на отказ от независимости провинций в отношении центральной власти<sup>29</sup>.

В 1834 г. Дополнительный акт (нечто вроде конституционной поправки) разделил компетенции центрального правительства, сводившимися к общенациональным проблемам, и провинциальных правительств, которые занимались бы местными делами<sup>30</sup>. Провинции получили автономию, что удовлетворило местные элиты. Тем не менее, новая система не была федеративной, так как президенты провинций (губернаторы) по-прежнему назначались центральным правительством. Это была децентрализация в отношениях центра и провинций, но привела к централизации провинциального управления в отноше-

---

<sup>26</sup> Coser, 2008, p. 48.

<sup>27</sup> Carvalho, 2005a, p. 164–165.

<sup>28</sup> Tavares Bastos, 1870, p. 79.

<sup>29</sup> Coser, 2008, p. 117.

<sup>30</sup> Dolhnikoff, 2007, p. 17.

нии муниципалитетов. Муниципалитет потерял автономию и его влияние было нейтрализовано.

Консерваторы в 1840 г. приняли в парламенте Интерпретативный Закон к Дополнительному акту, который отменял многие полномочия глав провинций, вернув ситуацию к положению 1834 г.<sup>31</sup> Их аргументом было то, что реформа лишь корректирует ошибки поправки 1834 г., восстанавливая политическую централизацию, которая совсем не обязательно должна сопровождаться централизацией административной<sup>32</sup>.

Бразилия была конституционно унитарным государством с 1824 г., а закон 1840 г. только подтвердил это, сделав унитарным децентрализованным государством, но не федерацией. Тенденция федерализации была минимальна, то есть с минимальной уступкой политической власти. Закон 1840 г. подтверждал централизацию, ослаблял федералистские тенденции, но местные элиты требовали автономии и децентрализации<sup>33</sup>. Со временем элиты укрепились и получили право решения местных вопросов, вводя тем самым некоторую политическую децентрализацию, забирая полномочия у центрального правительства.

#### Консолидация централизованной модели, 1840–1930 гг.

В июне 1840 г. совершеннолетие Педру II означало второе царствование, во время которого произошло одно федералистское восстание в 1848 г. в Пернамбуку. Уже в 1841 г. консерваторы приняли два закона, которые укрепляли центральную власть, передав в руки центрального правительства судебную и полицейскую власть, а император использовал полномочия Умиротворяющей власти, чтобы контролировать борьбу между либералами и консерваторами за участие в правительстве<sup>34</sup>.

Только в 1850 г. произошла консолидация процесса создания национального централизованного и монархического государства<sup>35</sup>, хотя с 60-х годов после возвращения либералов в парламент и в правительство снова зазвучали требования большей децентрализации и

---

<sup>31</sup> Carvalho, 2012b, pp. 95-96.

<sup>32</sup> Dolhnikoff, 2007, pp. 129 e 142-143.

<sup>33</sup> Dolhnikoff, 2007, p. 11.

<sup>34</sup> Carvalho, 2012b, p. 97.

<sup>35</sup> Carvalho, 2005b, p. 236.

автономии для провинций и муниципалитетов<sup>36</sup>. Начиная с 1870 г. второе царствование переживает упадок. Причина в длительной Парагвайской войне, испортившей не только образ императора, но и армии<sup>37</sup>. Именно армия стала тем институтом, который стал ключевым во время переворота 1889 г., создавшего республику и бразильскую федерацию.

Отсутствие императора в бурные 70-е, несмотря на регентство принцессы Изабеллы, способствовали укреплению республиканского духа и федералистских устремлений. Республиканский манифест 1870 г. содержал требования автономии, децентрализации, республики и свободы. С созданием в 1873 г. Республиканской партии Сан-Паулу укрепились оппозиция монархическому режиму, усилились требования децентрализации<sup>38</sup>.

В это время децентрализационные тенденции развивались в единой стране, когда преобладали экономические силы над политическими<sup>39</sup>. Декрет от 24 декабря 1870 г. расширил полномочия президентов провинций<sup>40</sup>. Во время своей третьей поездки за границу в конце 1880-х монарх вновь поручил регентство своей дочери. Это было беспокойное для трона время не только из-за открытой критики размеров расходов монарха, но и из-за аболиционистских настроений. 13 мая 1888 г. было ликвидировано рабство. Лавры от этого декрета сделали более популярным образ принцессы-регентши, что и осталось фактическим последней опорой монархии: даже помещики долины Параиба перешли на сторону республиканцев<sup>41</sup>. Монарх ещё вернулся в Бразилию, чтобы затем навсегда её покинуть. 1889 г. был решительным годом. Давление на монархию и требование республики шло от армии. Вскоре и произошел переворот. Педру II был свергнут 15 ноября 1889 г.

Республика и федерация возникли из военного переворота. Магическая трансформация за один день передавшая больше власти местным элитам для решения локальных проблем. Произошло укрепление власти олигархии. Эта была республика, родившаяся в казарме, с фе-

---

<sup>36</sup> Carvalho, 2012b, p. 102; Gouvêa, 2008, p. 29.

<sup>37</sup> Schwarcz, 2002, pp. 308-314.

<sup>38</sup> Carvalho, 2005c, p. 108.

<sup>39</sup> Carvalho, 2005a, pp. 171-172.

<sup>40</sup> Faoro, 2008, p. 523.

<sup>41</sup> Schwarcz, 2002, pp. 437-438.

деративной символикой, но не более<sup>42</sup>. В 1891 г. была провозглашена конституция, прикрывавшая старые императорские политические рычаги. Была провозглашена неделимая федеративная, представительная республика Соединенные штаты Бразилии. Провинции стали называться штатами, которые обладали некоторой автономией, что это лишь означало децентрализацию политико-административной структуры. Также признавались муниципалитеты и их права

Ещё до принятия конституции были изданы несколько декретов, ставивших своей целью по-новому сформировать государственную машину. Так, 20 ноября 1889 г. было установлено, что штаты сами регулируют свои интересы через губернаторов, чьи полномочия устанавливались в 13 пунктах декрета. Временное федеральное правительство, тем не менее, могло ограничить, или расширить, или полностью отменить некоторые полномочия временных губернаторов, и даже сместить их с поста по своему решению. Страна тогда управлялась декретами, а конституция была не более, чем симулякр.

Военный переворот сам по себе определял, что временные власти как на провинциальном, так и на федеральном уровнях назначались военными, что привело к некоторой непопулярности федерального правительства, к частным восстаниям в штатах, которые требовали не только большей автономии, но и также участия местной олигархии в центральной власти. Штаты создавали давление на власть в виду ущербности легальности режима<sup>43</sup>, что привело к принятию конституции 1891 г.

Конституция объявила о создании Соединённых штатов Бразилии как федеративной республики. Однако, заявленное на бумаге не было реализовано в жизни. Бразильский федерализм родился из кризиса<sup>44</sup>. Бразилия оставалась унитарным государством несмотря на децентрализующие, но не федерализующие тенденции. Не было ни одного правительства во время Первой республики, которое не переживало бы потрясений. Центральное правительство постоянно вмешивалось в дела штатов, не было равновесия между союзными органами и самими штатами, центр пользовался интервенциями как инструментом контроля<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Silva, 2011, p. 282.

<sup>43</sup> Carone, 1974, p. 26–29.

<sup>44</sup> Silva, 2011, p. 284.

<sup>45</sup> Rocha, 1997, pp. 218-219.

Во время Первой республики штат Риу-Гранди-ду-Сул нес ответственность за федералистское восстание, которое продлилось более десяти лет и завершилось включением в комплекс центральной власти, где преобладали элиты Сан-Паулу и Минас-Жераис, олигархии этого региона несмотря на серьезную оппозицию со стороны Старой республики<sup>46</sup>. С 1894 г. по 1930 г. Сан-Паулу и Минас-Жейраис делили власть между собой, пока лидер юга Жетулио Варгас не стал президентом страны.

С этого момента начался период известный как Республики кофе с молоком (Кофе – основной продукт Сан-Паулу, а молоко – юга), при этом господство олигархии полковников (помещиков) сохранилось<sup>47</sup>. Хотя полковники доминировали на местах, это не означало торжество федеративных принципов. Отсутствие политической сменяемости в управлении центрального правительства превратило олигархии штатов в федеральных олигархов: штаты из динамичных центров превратились в опору центральной власти<sup>48</sup>.

#### Усиление централизации: 1930 – 1988 гг.

С приходом Ж. Варгаса к власти конституция 1891 г. была аннулирована. Указ временного правительства от 11 ноября 1930 г. передавал правительству как исполнительные, так и законодательные функции до того, как «Учредительное собрание не проведет конституционную реорганизацию страны». Вводился пост федерального интервентора для управления каждым штатом, у которого также была вся исполнительная и законодательная власть на местном уровне, как того требовала автономия штата<sup>49</sup>.

Так Варгасу удалось сдерживать власть полковников, которые с реформой 1850 г. получили контроль над Национальной гвардией на местах, так как стали назначать офицеров, а не выбирать на местах. Эти места офицеров получали помещики, которых и называли полковники, ставшими полными хозяевами в регионах<sup>50</sup>.

В 1933 г. временное правительство объявило о проведении выборов в Учредительное собрание, а в 1934 г. была принята третья консти-

---

<sup>46</sup> Carone, 1974, p. 128.

<sup>47</sup> Carvalho, 2005d, pp. 131-132.

<sup>48</sup> Faoro, 2008, p. 667.

<sup>49</sup> Rocha, 1997, pp. 223-224.

<sup>50</sup> Carvalho, 2012b, pp. 101-102.

туция Бразилии, объявлявшаяся федеративной республикой. Текст конституции отразил большую централизацию полномочий в руках федерального правительства, что отражало как политические тенденции в самой Бразилии, так и международный тренд к укреплению государства, к авторитаризму и интервенционизму в экономической сфере.

В 1937 г. после президентских выборов произошел государственный переворот, установивший диктатуру, издавшую новую конституцию, утверждавшую, что Бразилия является неразрывным союзом штатов и федеративной республикой. Федерация в очередной раз была лишь номинальной декларацией при диктатуре Варгаса<sup>51</sup>. Специальная статья конституции подчеркивала, что штатами управляют интервенторы, назначаемые президентом республики, что вполне напоминало президентов провинций времен империи или военных губернаторов начала республики. В 1945 г. Бразилия оставалась унитарным государством с тенденцией к децентрализации при номинальном федерализме.

На практике происходил процесс усиления централизации, который не изменил даже возврат к демократии после 1946 г., но прерванный переворотом 1964 г. Конституция по-прежнему утверждала, что Бразилия является Федерацией, всякий раз расширяя полномочия центральной власти, в том числе и в налоговой части, усиливая финансовую зависимость штатов от центра.

Целая серия институционных актов, принятых после 1964 г. только усилили централизацию, отменив прямые выборы губернаторов и префектов, закрепив почти диктаторские полномочия за президентом республики (конституция 1967 г. и поправки к ней 1969 г.). Конституция 1964–1967 г. закрепила тенденцию к централизации, особенно в налоговой области<sup>52</sup>, что имело целью поддерживать сильную зависимость штатов от центра.

В начале 80-х некоторые конституционалисты не без основания утверждали, что на практике Бразилия давно перестала быть федеративной республикой<sup>53</sup>. Конституции штатов повторяли в своих текстах нормы федеральной конституции<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Rocha, 1997, p. 225–230.

<sup>52</sup> Rocha, 1997, p. 233.

<sup>53</sup> Bonavides, 1980, p. 119.

<sup>54</sup> Horta, 1981, pp. 19–20.

Попытка децентрализации началась в 80-е годы с возвращением к демократии. В 1986 г. была принята поправка к конституции, которая позволяла создать Учредительное собрание, которое и было собрано в 1987-1988 г. из избранных в 1982 г. и 1986 г. сенаторов и депутатов. Это собрание приняло в 1988 г. ныне действующую конституцию, которая, как и раньше, объявляла страну федеративной, состоявшей из штатов, муниципалитетов и Федерального округа. Произошло перераспределение полномочий, прежде всего в законодательных правах штатов. Конституция 1988 г. все же была лишь слабой попыткой политической децентрализации, оставляя слишком много полномочий центральной власти.

Номинальное федеративное государство: 1988 г. – сегодняшний день

Возможно, что с принятием конституции 1988 г. в Бразилии окончательно укрепилась номинально федеративная модель, начало которой приходится на 1891 г. Все это время приоритет отдавался однородной национальной политике, централизации налоговой политики<sup>55</sup>. Тем не менее, нельзя точно определить бразильский федерализм как централизованный или децентрализованный, ибо хотя существовала сильная федеральная политика, у штатов и муниципалитетов по конституции 1988 г. была автономия, хотя излишняя детализация их прав оставляла небольшое пространство для их полномочий<sup>56</sup>.

Учредительное собрание 1988 г. ясно определило более централизованную модель организации вертикали власти в Бразилии, определив обязательность перенесения в местное законодательство норм федерального закона, что сократило возможности самоорганизации и значительно укрепило Союз<sup>57</sup>.

В отношении штатов конституция 1988 г. ограничила процесс самоорганизации, четко определив состав Законодательных ассамблей штатов и срок мандатов их депутатов, а также все процедуры для исполнительной власти на местах. Некоторые специалисты утверждают, что бразильский федерализм действует на трех уровнях (Союз, штат, муниципалитет), и он симметричен во всех штатах<sup>58</sup>. Однако, несмотря на симметрию, штаты представлены асимметрично в отношениях к

---

<sup>55</sup> Arretche, 2009, p. 594.

<sup>56</sup> Souza, 2005, p. 111.

<sup>57</sup> Martins, 2003, p. 145.

<sup>58</sup> Reverbel, 2012, p. 18.

федеральном центре, например, законодательная власть в федерации двухпалатная, а в штатах – однопалатная. Что касается муниципалитетов, конституция 1988 г. устанавливает как органический закон и число, и полномочия муниципальных советников, общее число которых зависит от числа жителей.

Хотя муниципалитеты были признаны конституцией как составные части федерации, но право федерации вмешательства в их дела превращают их автономию более номинальной, чем реальной. Если взглянуть на 60 статью конституции 1988 г., которая предусматривает порядок поправок к ней, то видно, что у муниципалитетов нет права на инициативу по изменениям конституции, и только законодательные собрания федерации и штатов, а также исполнительная власть могут выступать с предложениями поправок.

Муниципалитеты не обладают представительством ни в федеральном парламенте, ни в штатах. Федеральная палата избирается от всего народа по штатам, территориям или Федеральному округу (ст. 45 конституция 1988 г.), а сенат является представительством штатов и федерального округа, то есть штаты имеют двойное представительство, а муниципалитеты не представлены никак. То же самое на уровне парламентов штатов. Таким образом, муниципалитеты не участвуют в формировании власти на уровне федерации или штатов, то есть нет эффективной кооперации разных уровней власти.

Хотя считается, что федеральная модель характеризуется вертикальным разделением полномочий между центральным и местным правительствами, которые принимают решения независимо друг от друга, факт, что многие решения остаются за центром, в странах с огромными территориями и разнообразием культур является препятствием для развития<sup>59</sup>. Учредительное собрание 1988 г. передало центру право издавать законы о деятельности штатов и муниципалитетов, укрепив тем самым власть центра<sup>60</sup>. Федерализм остался лишь на бумаге.

Федеральная модель не состоит только в вертикальном разделении полномочий или представительства, это скорее децентрализация, чья суть в ограничениях центрального правительства, которое оставляет за собой право отмены решений местных властей. Федерализм состоит не в распределении власти между центром и регионом, а в суще-

---

<sup>59</sup> Arretche, 2001, p. 23.

<sup>60</sup> Arretche, 2009, p. 411.

ствовании сотрудничества федеративных институтов и их совместного принятия решений<sup>61</sup>. В этом смысле можно говорить о бразильском государственном устройстве только как о номинальном федерализме. Необходимо говорить о централизованном федерализме, унитарном федерализме, при котором штаты формально составляют Союз, а государство остается на практике унитарным<sup>62</sup>.

15 ноября 1889 г. Декрет №1 «провозгласил» Бразилию республикой, организованной на федеральных принципах. Провинции преобразовывались в штаты, которые должны были принять свои собственные конституции. 4 октября 1890 г. временное правительство приказало правительствам штатов принять собственные конституции и созвать законодательные ассамблеи до апреля 1891 г., которые и примут конституции, предложенные местной исполнительной властью.

Есть две особенности в декрете 802 от 1890 г. С одной стороны, конституции штатов легитимизировали ассамблеи, которые должны были принять конституции, а Федеральная конституция была принята 24 февраля 1891 г.<sup>63</sup> Затем были приняты конституции штатов. Причем те штаты, которые не приняли бы до 1892 г. собственную конституцию могли быть принуждаемы принять ту, которую им даст центральная власть с опорой на те конституции других штатов, уже принявших свои Основные законы, а таким был штат Сан-Паулу. Конституции штатов должны были соответствовать федеральной конституции.

Только конституция 1937 г. не предусматривала этого процесса, так как все законодательные собрания штатов были распущены. В 1946 г. было установлено, что штаты должны провести выборы в ассамблеи в течение 120 дней, а затем собрания имели 4 месяца для принятия конституции. В 1967 г. конституции штатов обязательно должны были включать в себя положения федеральных законов. А вот конституция 1988 г. давала целый год для разработки конституции штатов.

Конституционная реформа 1926 г. вводила унитарную форму государства, а в 1930 г. штаты управлялись интервентами, назначаемыми временным правительством. Это привело к усилению централизации управления. В период с 1930 по 1947 г. все конституции штатов

---

<sup>61</sup> Rodden, 2005, p. 13–17.

<sup>62</sup> Almeida, 2005, p. 31.

<sup>63</sup> Ferrari, 2003, p. 109.

были номинальными, а с 1935 г. было установлено военное положение, измененное в 1937 г. в чрезвычайное положение. Действие конституций штатов вернулось в национальную жизнь только в 1947 г., но в 1964 г. они снова стали номинальными. За весь период существования бразильского независимого государства, республики оставалась преобладающей тенденция к вертикальности власти и централизации при чисто декларативном федерализме. Это касалось прежде всего налоговой и управленческой политики.

Периодом наибольшей децентрализации и политической автономии штатов было время с 1890 по 1926 г., затем тенденция к централизации преобладала. Аргументом для централизации власти и ресурсов был неравенство в доходах штатов, администрации многих из которых для нормального функционирования нуждались в финансировании из центра. Однако неравенство не только не сокращалось, но и осталось таким же и после 1988 г.

Утверждение, что бразильский федерализм является номинальным, на практике ведет к децентрализации, что противоречит декларируемой вертикальности власти. Заложенные в теории бразильского федеративного конституционализма принципы, заимствованные в практике европейцев или северо-американцев, а практике оказались не выполнимыми и противоречащими бразильской традиции.

Очень важно не путать понятия федерализма и децентрализации. Есть не-федеративные, но децентрализованные государства. Например, испанское государство автономий является примером этого: это самое децентрализованное государство в мире, но основано на принципах унитаризма, который предстает сверх децентрализованным. С другой стороны, децентрализация не означает федерализм, так как последний кроме децентрализации предполагает конкуренцию и межправительственные взаимодействия властей разных уровней в принятии решений, а не только принятие решений на местах. Федерализм зависит от связей солидарности в общих интересах. Этой солидарности исторически никогда не было в Бразилии. С точки зрения политической культуры бразильское общество характеризуется глубоким индивидуализмом, который ведет к отсутствию гражданской культуры, а затем и неверное понимание свободы без осознания долга<sup>64</sup>. Отсюда отсутствие идентичности, объединявшей быть бразильцем,

---

<sup>64</sup> Carvalho, 2005e, pp. 284-285.

гражданином и связи с институтами.

Данное исследование сконцентрировалось на юридическо-институциональном анализе. Первая бразильская республика была номинально федеративной, позволявшая центральной власти вмешиваться в организацию власти в штатах и муниципалитетах, но не позволявшая созданию кооперативного федерализма. Муниципалитеты не были представлены ни в ассамблеях штатов, ни в федеральной парламенте. Но и последняя конституция 1988 г. остается номинально федеративной, где принятие решений полностью зависит от центральной власти, что можно назвать «авторитарным кооперативизмом»<sup>65</sup>.

Наш вывод состоит в том, что бразильское государство является по своему типу децентрализованным унитарным. Унитарное государство проще и легче может проводить внутреннюю децентрализацию, передавать на места дополнительные полномочия, создавать автономии. Но повторимся, децентрализация не является федерацией. Республика в Бразилии лишь номинально является федеративной, что нашло отражение во всех республиканских конституциях и в административной практике. И ситуация к последнему основному закону 1988 г. только ухудшилась. Нам представляется корректным характеризовать бразильское государство как децентрализованное унитарное.

#### БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

- Abrucio F.* A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. // Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.
- Almeida FDM.* Competências na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- Almeida MHT.* Recentralizando a federação? // Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.
- Arretche M.* Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. // DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 52, n. 2, 2009.
- Arretche M.* Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. // São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4, 2001.
- Bercovici G.* Dilemas do Estado federal brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

---

<sup>65</sup> Oliveira, 2010, p. 106.

- Bonavides P.* O caminho para um federalismo das regiões. // Revista de Informação Legislativa, vol. 17, n. 65, 1980.
- Caldeira J.* O processo econômico. In: Schwarcz LM (dir.); Costa e Silva A (coord.). // História do Brasil nação: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, vol. 1.
- Carone E.* A República velha: evolução política. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.
- Carvalho JM.* A vida política. // História do Brasil nação: 1808-2010./ Schwarcz LM (dir.); Carvalho JM (coord.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2012b, vol. 2.
- Carvalho JM.* As marcas do período. // História do Brasil nação: 1808-2010. / Schwarcz LM (dir.); Carvalho JM (coord.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2012a, vol. 2.
- Carvalho JM.* Brasil: nações imaginadas. // Idem. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 2005b.
- Carvalho JM.* Brasil 1870-1914: a força da tradição. // Idem. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 2005c.
- Carvalho JM.* Brasileiro: cidadão? // Idem. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 2005e.
- Carvalho JM.* Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. // Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 2005a.
- Carvalho JM.* Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. // Idem. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 2005d.
- Comparato FK.* A organização constitucional da função planejadora. // Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. / Camargo RAL (org.). Porto Alegre: Safe, 1995.
- Coser I.* Visconde de Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866). Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- Costa e Silva A.* As marcas do período. // História do Brasil nação: 1808-2010. / Schwarcz LM (dir.); Costa e Silva A (coord.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2011a, vol. 1.
- Costa e Silva A.* População e sociedade. // História do Brasil nação: 1808-2010. / Schwarcz LM (dir.); Costa e Silva A (coord.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2011b, vol. 1.
- Dolhnikoff M.* O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2007.

- Faoro R.* Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2008.
- Ferrari S.* Constituição estadual e federação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- Freyre G.* Casa-grande & senzala. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- Gouvêa MFS.* O império das províncias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- Hesse K.* El Estado federal unitario. // Revista de Derecho Constitucional Europeo, n. 6, 2006.
- Horta RM.* Direito constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- Horta RM.* Normas centrais da Constituição Federal. // Revista de Informação Legislativa, vol. 34, m. 135, 1997.
- Horta RM.* Organização constitucional do federalismo. // Revista de Informação Legislativa, vol. 22, n. 87, 1985.
- Horta RM.* Reconstrução do federalismo brasileiro. // Revista de Informação Legislativa, vol. 18, n. 79, 1981.
- Lopes Filho JM.* Competências federativas na constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.
- Mello EC.* A outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824. São Paulo: Editora 34, 2004.
- Martins CF.* Princípio federativo e mudança constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- Neves LBP.* A vida política. // História do Brasil nação: 1808-2010. / Schwarcz LM (dir.); Costa e Silva A (coord.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, vol. 1.
- Oliveira T.* O poder local e o federalismo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- Prado Jr. C.* Formação do Brasil contemporâneo: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- Reverbel CED.* O federalismo numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- Rocha CLA.* República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- Rodden J.* Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. // Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.
- Schwarcz LM.* As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

*Silva JA.* O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.

*Souza C.* Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. // Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.

*Tavares Bastos AC.* A província: estudo sobre a descentralização no Brazil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.