

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: SERÁ? – REFLEXÕES SOBRE O PACTO FEDERATIVO.

Capitão-de-Fragata André Panno Beirão

O Capitão-de-Fragata André Panno Beirão é bacharel em Direito (Unirio), Mestre em Ciências Navais (EGN), Mestre em Ciências Política (UFRJ) e doutorando em Direito (UERJ).

RESUMO

O texto apresenta uma reflexão sobre o pacto federativo brasileiro a partir de uma perspectiva histórica sobre o que é uma federação, seu contexto para ser implantado e exemplos históricos de outros países que fizeram e fazem uso deste sistema. Há um retrospecto brasileiro da fundação do seu pacto federativo, fazendo uso de comparações, próximas e distanciadas, a outros países americanos, em especial os EUA. É feita uma discussão sobre a (des)centralização na experiência brasileira e seus problemas decorrentes sob a ótica de diversos pensadores sociais da gente brasileira, redundando na apresentação das perspectivas próximas e urgência na re-discussão do pacto instituído na Constituição de 1988.

Palavras-chave: Pacto federativo, gente brasileira, centralização política.

ABSTRACT:

The text presents a reflexion about the brasilian federative covenant from a historic perpective about whats a federation, its context to be improved and historic examples of others countrys that adobted or adobt this kind of system. It includes a brasilian retrospect of its federative covenant foundation, drawing comparison, closer and distant, with other american countrys, speccially the USA. It does a discussion about centralization (decentralization) of brasilian expirience and it decorrent problems by a multiple social thinkers point of view about the brasilian people, overflowing by presentig closer perspectives and the urgency in re-discussion about the pact established at 1988 brasilian Constitution.

Keywords: federative covenant, brasilian people, policy centralization.

O QUE É FEDERAÇÃO

Quando falamos em federação estamos nos referindo a uma forma de constituição política que resulta de um pacto de união entre entidades regionais politicamente autônomas, ou seja, que se organizam e se governam a si mesmas. Autônomas, mas não soberanas: a soberania é depositada em um poder central, fruto do contrato entre as partes, que são províncias ou estados-membros. Assim, o conceito de federação envolve tanto a idéia de autonomia das partes, quanto à de união. Na verdade, essa noção, em seu sentido moderno, se originou de uma ênfase na União e não na autonomia das partes. Ela brotou do debate que se estabeleceu na América do Norte, em fins do século XVIII, depois que as treze colônias inglesas, ali estabelecidas, foram vitoriosas em sua luta pela independência. Havia uma propensão muito forte entre as colônias de conservarem suas respectivas identidades e viverem isoladas umas das outras, como acontecia até então. Nesse caso, elas seriam como que pequenos países, interligados de modo tênue, em uma confederação. Foi a primeira experiência que as treze colônias norte-americanas ensaiaram.

Essa fórmula deu lugar a outra, algum tempo depois, propriamente federativa, que se baseava na idéia de que a união das ex-colônias deveria ser mais sólida; ainda que respeitando ao máximo a autonomia das partes. Alcançar uma verdadeira unidade seria importante por várias razões, tanto militar e geopolítica, quanto econômicas (relativa à escala do mercado interno e ao potencial de comércio exterior do novo país). Assim se constituíram os Estados Unidos da América, cuja evolução política e econômica repousou, em grande parte, na solução federativa imaginada por alguns dos seus primeiros estadistas.

A experiência norte-americana é exemplar. Não apenas pelo seu pioneirismo, mas também porque indica as condições específicas que geraram o tipo federativo e sustentaram seu desenvolvimento ao longo do tempo. A primeira condição é a existência de um território relativamente vasto, ou pelo menos bastante heterogêneo, a ser organizado politicamente. A segunda é a existência de fortes identidades e interesses regionais a serem contemplados, interesses cuja acomodação, para ser duradoura, não se fará de cima para baixo, por fórmulas centralistas ou por tentativas de padronização, inclusive cultural. A terceira é um impulso para a União; de certo modo, derivado não só de interesses comuns entre as regiões (cujo sentimento de identidade nacional contrabalança os particularismos regionais), mas também, porque dá fundamento ao pacto.

Nações e Estados nacionais não devem ser vistos como realidades estáticas. Ao contrário, são entidades em processo, constroem-se e desconstroem-se historicamente. Vivemos, aliás, uma fase de profunda redefinição desses fenômenos, que acentuam o seu caráter histórico, contingente. Lembremos de tudo que aconteceu na última década do século XX, na Europa oriental.

De todo modo, o que devemos reter é a noção de que a União federal supõe um senso de pertencimento, de comunhão, em grau suficiente para contornar as diferenças entre as partes e estabelecer uma relação de interdependência entre elas, expressa pelo arranjo federativo. Mas não são muitos os países que apresentam as condições que tornam viável a experiência da federação. A grande maioria dos Estados nacionais adota o sistema unitário de governo com um poder central que rege todo o território. Delegando, freqüentemente, atribuições administrativas a unidades menores, regionais ou locais, sem, no entanto, que essas possuam verdadeira autonomia política; porque esse é o traço básico da federação.

É interessante observar que diversos países que adotam o modelo federal tiveram uma trajetória em algo semelhante à dos Estados Unidos: foram colônias que, ao se tornarem independentes, tiveram que equacionar o problema da unidade, em face de fortes diferenças regionais herdadas desse passado colonial. Na América do Norte, o Canadá e o México. Na América do Sul, o Brasil, a Argentina e a Venezuela. Na Oceania, a Austrália. Na Ásia, a Malásia. E, na África, a Nigéria e a África do Sul. A esses países, todos eles da época moderna, alguns até mais jovens que o Brasil, acrescentam-se outras poucas nações bem mais antigas, como a Áustria, a Alemanha, a Suíça, a Rússia e, ainda, a Índia. São esses, e apenas esses, os Estados federais existentes na atualidade.

O pacto federativo corresponde, portanto, a um esforço para alcançar a unidade a partir da diversidade. Trata-se de uma construção institucional complexa, cuja estabilidade depende de razoável equilíbrio entre as partes e o todo. É nesse ponto que devemos considerar o papel essencial do Parlamento na construção e manutenção do pacto. Este pressupõe que os membros contratantes — ou seja, os estados ou províncias — se façam representar adequadamente no governo da União. E tal representação se realiza, antes de tudo, pelo Parlamento. O Parlamento é o órgão que exprime, por excelência, a unidade na diversidade, o aludido equilíbrio entre as partes e o todo.

HISTÓRICO DO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

Ao se tornar independente, o Brasil adotou o regime da monarquia unitária, sendo descartadas as propostas republicana e federalista. As razões para essa escolha são conhecidas: havia o risco da desagregação (tal como ocorrera na América espanhola), temor que recrudescer com as revoltas da fase da Regência, a guerra dos Farrapos, as revoltas do Nordeste e do Norte do país. A legitimidade do poder real parecia indispensável, ou era vista como indispensável, à preservação da unidade nacional; e havia, em segundo lugar, o regime de trabalho escravo, fator permanente de tensão a exigir controle centralizado do território.

O ideal federalista nunca desapareceu durante o regime imperial e, quando este se estabilizou em meados do século XIX, a proposta ganhou fôlego. Para tanto, concorreu o declínio gradual do escravismo, que enfraquecia um dos principais argumentos em favor da centralização do poder. Ao mesmo tempo, a dinâmica da economia fomentava fortes interesses regionalistas. Sabemos que a expansão do café em São Paulo foi um dos fatores de estímulo ao movimento republicano. Tudo indica, porém, que a pressão pela mudança das instituições visava mais à autonomia provincial, do que à substituição da monarquia pela república. Se o regime imperial tivesse adotado o sistema federativo, talvez aplacasse boa parte dos descontentes. Cabe perguntar: poderia o governo imperial dar tal passo sem se descaracterizar completamente? Uma pergunta difícil de responder o porque é a análise contra-factual, aquela análise do “se”, se tivesse acontecido.

Formalmente, o Brasil se tornou uma federação de estados após a proclamação da República. No entanto, a instabilidade que caracterizou nossas instituições políticas ao longo do tempo faz com que essa caracterização formal perca muito do seu significado. De fato, a idéia de construção do pacto federativo é rigorosamente aplicável ao Brasil, “construção”. Já afirmava Oliveira Vianna¹ em 1924 (1924, p.145): “O idealismo falhou, destarte, logo no início da sua experiência constitucional, porque eram completamente hostis a qualquer surto idealista, às circunstâncias do momento histórico que envolveu os primeiros anos do novo regime”.

Temos uma ordem federativa instável, incompleta, que se constrói apesar de grandes obstáculos e fatores de desconstruções permanentes. Talvez sirva de consolo dizer que a estabilidade não é o atributo forte de vários outros sistemas federais. O exemplo do Canadá indica a dificuldade de garantir uma união estável, mesmo em contextos de prosperidade econômica e altos índices de bem-estar social. Contudo, o obstáculo enfrentado pelo Canadá é a ameaça de ruptura e separação entre Quebec, a área francesa, e as províncias de origem inglesa, embora hoje, menos intenso. Já no Brasil, o grande obstáculo é representado pelo perigo oposto, o da centralização forçada que tende a ignorar as diferenças.

Sob outro ângulo, há um segundo equívoco em identificar no início da República a origem do nosso sistema federal, pois as raízes desse sistema se constituíram ainda na fase colonial. Nessa época, a vida política brasileira já continha, em embrião, o caráter dual de uma ordem federativa, distinguindo-se, claramente, o poder central e o poder local. Em embrião; mas com significativas conseqüências para o futuro. Por cima, postavam-se as autoridades da metrópole: os vice-reis, os governadores, os juizes, os comandantes militares.

¹ VIANNA, F. J. de Oliveira. O Idealismo da Constituição. In: *À margem da História da República*. CORDERO, Vicente L. (Org), 1939.

Na base, funcionavam as Câmaras dos Vereadores, encarregadas de administrar e resolver os assuntos locais. É certo que os Vereadores provinham de uma camada restrita de proprietários, o Brasil era um mar de escravos nessa época. Mas as Câmaras detinham uma imagem de autonomia — proveniente da boa tradição da coroa portuguesa de respeito ao autogoverno municipal — que permite situá-las como antecessoras remotas do Parlamento como agente de construção do pacto federativo. Dessas câmaras e dessas elites políticas municipais — os nossos primeiros políticos — é que brotaram as oligarquias ou clãs familiares e eleitorais, tão poderosos depois da Independência e que continuaram a exercer influência em seus estados.

Um tipo de descentralização oligárquica, socialmente excludente, sem o compromisso com a cidadania inerente ao conceito de república (*res publica*). É clássico o diagnóstico negativo que se faz do Brasil em contraste com os Estados Unidos, no sentido de que, não é correto empregar a noção de pacto federativo para analisar a origem da Federação brasileira. Isso porque, tudo se fez de cima para baixo, a partir de uma ordem fortemente centralizada como era a do regime imperial. Mas, sob certo ponto de vista, caberia falar sim, de pacto de origem: houve uma ‘aliança’ entre o café e o açúcar, (por analogia com a aliança entre o ferro e o centeio, construída por Bismarck na Alemanha um pouco antes). Foi uma aliança em que, os setores mais modernos do Sul se entenderam com os setores tradicionais do Norte e Nordeste, em torno de um esquema essencialmente conservador, que diluía completamente o potencial democrático da construção da República.

O federalismo incipiente que resultou desse arranjo foi congelado, na verdade, na política dos governadores ou dos estados, imaginada pelo presidente Campos Salles. Estabeleceu-se uma hierarquia de poder composta de três níveis: os estados centrais, que geralmente davam os presidentes da República; os estados auxiliares, que davam os vice-presidentes e ministros; e os estados subalternos, que só tinham acesso ao Congresso.

O congelamento da vida política, porém, não alcançou a dinâmica da economia e da sociedade. O Brasil passou por mudanças importantes na década de 1920, todos conhecem o início do modernismo na literatura, nas artes, a fundação do Partido Comunista, as revoltas dos jovens oficiais militares, resultando na Coluna Prestes, que acabaram por desembocar na revolução de 1930. Esses acontecimentos (com os seus desdobramentos) afetaram profundamente a trajetória do federalismo brasileiro. A Revolução deu forte impulso à centralização política na União, vista como medida progressista, na medida em que, aos poderes regionais era debitado o atraso do país. É exatamente o contrário do que aconteceu com a redemocratização dos anos 80. Autonomia equivalia, naquela época, a atraso: centralização ou concentração, a avanço — era o mote da época, e não só no Brasil, mas em todo o mundo, assolado pela depressão econômica e pela ascensão de regimes autoritários.

O Estado Novo, de 1937 a 1945, foi a realização plena do espírito antifederal da Revolução de 30. O Brasil voltou a ser um país quase-unitário para todos os efeitos. O mesmo ocorreu com o regime empresarial-militar de 1964 a 1985. Ambas os projetos-país (1937-1945 e 1964-1985) foram sucedidos por regimes que buscaram consolidar o sistema federal em condições estruturais e políticas mais favoráveis que no passado. Assim, a urbanização e a industrialização debilitaram o poder das velhas oligarquias, embora não impeçam o surgimento de novas. A diferenciação social redundou em participação ampliada, abrangendo as classes médias, os trabalhadores urbanos com seus sindicatos e partidos e, posteriormente, os trabalhadores rurais, que se iniciaram como a classe mais numerosa e mais despojada da nossa história.

A 'GENTE' AMERICANA

Quando se fala, lá fora, em América Latina, tem-se a impressão, sobretudo em certos países da Europa, de uma unidade maciça; de um bloco cultural indiferenciado. Nada mais longe da realidade. Porquanto a América Latina, especialmente a América do Sul, não é senão uma expressão geográfica, porque não corresponde a uma unidade de cultura.

È incontestado que entre o Brasil e os seus vizinhos continentais haja um grande número de pontos que marcam extraordinária afinidade. Mas não devemos esquecer também os elementos diferenciadores. A América Latina apresenta aspectos bem distintos. Lembremos aqui uma afirmação de Otávio Paes², pensador mexicano, referindo-se ao México e ao Peru (que não se aplicaria de maneira alguma ao Brasil): “Nós somos uma civilização hispânica na qual há um personagem que trabalha como um par e que age como um par, que é índio”.

O índio mexicano e o inca no Peru representam elementos de cultura bem diferenciados; de tal maneira que, não se pode compreender o México como uma projeção da Espanha e, o mesmo equivale dizer com relação ao Peru.

Por outro lado, analisando-se a Argentina, verificamos que, nesse país, houve um transplante de toda uma civilização europeia que, nada encontrou para se lhe contrapor e, assim, não recebeu outros elementos formadores. De tal maneira que a Argentina é, de certa maneira, a mais europeia das nações latino-americanas. Estamos, portanto, verificando aí que, no âmago das instituições teremos que procurar o perfil que resulta do protagonista, ou seja, do povo, da nossa gente.

Se analisarmos o problema do ponto de vista dos Estados Unidos da América, verificamos que há elementos de contato e elementos de separação.

² PAES, Otávio. *Grandes Momentos do Parlamento Brasileiro*, 1998.

Os Estados Unidos coincidem conosco num ponto: receberam uma extraordinária imigração africana. E o papel que o índio desempenha em certas nações sul-americanas é desempenhado pelo negro. Então, se há um ponto de contato, também a diferença é muito grande. É que, de um lado, havia um povo anglo-saxão e, de outro, um povo português; latino. E o português tem marcas de assimilação racial extraordinárias, de tal maneira que, aqui, não se deu o isolamento do negro, como aconteceu nos Estados Unidos da América. E a miscigenação se operou de uma maneira extraordinária, mudando profundamente nosso perfil racial, que é condicionador das instituições sociais.

Porém, nunca devemos imaginar as instituições jurídicas, políticas, econômicas etc., como meras criações celebrinas; elas refletem um condicionamento populacional, as instituições demográficas de cada país.

Há, ainda, outro ponto de aproximação entre as histórias dos EUA e do Brasil. Que é o afluxo de migrações mais recentes. Os Estados Unidos recebem uma corrente imigratória extraordinária, tanto como ocorrera, há pouco tempo, no Brasil com os italianos, espanhóis, portugueses, japoneses, judeus e, mais recentemente ainda, com os imigrantes de origem indígena de países sul-americanos como Bolívia, Peru, Equador e assim por diante. No entanto, aqui se nota mais uma diferença entre estes países: a integração que essas correntes imigratórias passaram a sofrer e a realizar. Por exemplo, depois de certo período em que cresceram lado a lado a população brasileira e a população alemã, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina e mesmo, em São Paulo, com a imigração italiana, não mais se pode visualizar populações distintas coabitando o mesmo espaço. Verifica-se uma autêntica simbiose. E não foi algo de episódico; porque se verificava o processo que Miguel Reale³ chamava de “o processo da esponja”; a esponja brasileira que absorvia imediatamente o elemento recém-chegado. A tal ponto que, em certos casos, podemos dizer: em São Paulo, talvez não exista colônia italiana; posto que a colônia italiana está tão mesclada com a família brasileira que, é raro encontrar uma família de qualquer grau, de qualquer escala social, que não tenha um parente direto ou indireto de nacionalidade italiana. Então, há algo de diferente no âmago de nossa formação étnica, de nossa formação cultural.

A ‘GENTE’ BRASILEIRA

De que somos feitos? Carne e ossos como todos os demais; porém, será que nossa miscigenação, com o afluxo de imigrantes, corresponde à integridade de nossa formação como povo? Será que o índio brasileiro (que se distingue dos demais ameríndios) nada representou?

³ REALE, Miguel. As Instituições brasileiras dentro do contexto ocidental e americano, 1982.

Há aqueles que consideram que só o negro trouxe uma verdadeira contribuição cultural e, isto, naturalmente, só dá a impressão dessa obra marcante para a análise das instituições sociais brasileiras que é “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freire⁴. Mas devemos reconhecer que o índio também está presente em nossa formação étnica, em nossa formação cultural, mais, talvez, que se possa imaginar, como bem retrata o mestre Darcy Ribeiro⁵ em seu livro: “O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil”.

Percebemos isto em certos modos de ser, em certas formas de comportamento e, não apenas no aspecto racial do mameluco, ou daquele que descende propriamente do negro, ou ainda, daquele que se origina do índio, que é o cafuzo. Notamos que há diferenciações também de natureza psíquica, psicológica; certas tendências, certas inclinações, certas linhas de prioridade que, com razão, hoje têm sido atribuídas à presença marcante do índio.

Esta observação inicial nos coloca diante de uma população extraordinariamente complexa que é marcada pelo sentido da pluralidade e, ao mesmo tempo, pelo sentido da unidade. A pluralidade da gente brasileira é fundamental para aprofundarmos o entendimento das instituições implementadas, porque habitam um território enorme e diferenciado.

O Brasil apresenta aspectos extremamente diferenciados do norte ao sul; nós ocupamos regiões completamente distintas entre si. A pluralidade não está apenas na gente, a pluralidade está na terra, está no território. Já afirmava Oliveira Vianna⁶, em “Populações Meridionais do Brasil”, que era possível distinguir, nitidamente, pelo menos três histórias diferentes: a do norte, a do centro-sul e a do extremo-sul, que geram, por seu turno, três sociedades diferentes: a dos sertões, a das matas e a dos pampas; com seus três tipos específicos: o sertanejo, o matuto e o gaúcho. É impossível confundir esses três habitats.

Então, podemos dizer que somos marcados por uma tendência: a tendência para o pluralismo em todas as suas expressões de cultura e de civilização, quer pelo fator terra, quer pelo fator povo, pelo fator ‘gente’.

Isso naturalmente leva a que se tenha dito que o Brasil marchará, cada vez mais no sentido de realizar-se como democracia racial, o que não é dado a nenhum outro povo realizar com a mesma intensidade. Não digamos, liricamente, que no Brasil não haja preconceitos. Não afirmemos que não haja separações entre branco e preto, entre preto e mameluco ou entre pretos e cafuzos, afinal todos formam a intrigada rede da raça ‘*brasilis*’. Quem representaria o brasileiro nato? O mulato de Aluizio Azevedo⁷ ou o Jeca Tatu, do “Urupês”, de Monteiro Lobato⁸? – Tipo indolente, preguiçoso, apático ou, simplesmente,

⁴ FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*, 1943.

⁵ RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, 2006.

⁶ VIANNA, F. J. de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras*, 1982.

⁷ AZEVEDO, Aluizio. *O Curtiço*, 1999.

⁸ LOBATO, J. B. Monteiro. *Urupês*, 1994.

uma gente *'brasillis'* que não é européia, hispano-americana ou norte-americana? – Certo é que essa democracia racial tem características próprias e, este singularismo, teria que ser o espelho das suas instituições.

Essa democracia racial que vamos constituindo é, indubitavelmente, um dos pontos diferenciadores das instituições brasileiras (ou, pelo menos, deveria ser), quer do ponto político, quer do ponto de vista jurídico, ou mesmo econômico. Porque, em razão dessa multiplicidade vigente no nosso território, crescemos e ainda estamos crescendo como um arquipélago de ilhas culturais. Essa integração está se realizando de uma maneira extraordinária através de processos modernos de comunicação e globalização.

Se nós pensarmos no Brasil de 20, 30 anos atrás, teremos a sensação de ilhas culturais que bem pouco se conheciam e a verdade é essa: apesar dos meios de integração postos à nossa disposição pelos processos eletrônicos, ainda o Brasil não se conhece por inteiro.

A CENTRALIZAÇÃO OU A DESCENTRALIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

A diferenciação do ponto de vista geográfico-histórico levou um dos pensadores mais penetrantes, no nosso entender, que foi Tavares Bastos⁹ a batalhar de uma maneira extraordinária contra toda e qualquer idéia de centralização excessiva, porque ela poderia levar à desagregação.

Com Tavares Bastos, pensamos a consciência dos valores das províncias e aprofundamos os valores que devem ser desenvolvidos, de uma maneira autônoma, nos distintos pontos fundamentais da cultura brasileira. E então, isto levava, naturalmente, não apenas a um jogo de centralização e descentralização, mas a uma expressão de federalização de um lado e concentração política de outro. Durante dezenas de anos do século passado, vivemos o Problema Federalista de uma maneira muito intensa. E a república, dizia Rui Barbosa¹⁰, surgiu como uma decorrência da idéia federalista. A afirmação de Rui, “fui antes um federalista; antes de ser republicano”, nos últimos momentos de sua vida, ratificam que sua adesão à república se deu através da idéia de federação.

Ora, a pseudo-insegurança pessoal de Rui Barbosa é a experiência pessoal de todo e qualquer brasileiro, pois todos vivemos este problema dicotômico. Qual a solução acertada para o problema da federação Brasileira, neste país que é plural no âmago da sua substância?

Esse ponto parece fundamental, porquanto procuraremos mostrar como essa diversidade demográfica e geográfica se reflete, desde logo, numa instituição

⁹ BASTOS, Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*, 1937.

¹⁰ BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*, 1951.

política fundamental, que é a idéia de federação e a sua base conceitual e dialética entre centralizar ou descentralizar.

No Império, tínhamos, na realidade, a coroa, a corte imperial, as províncias e já, os municípios. Se analisarmos cada um desses elementos, veremos que eles surgiram vegetativamente, mais do que de um plano predeterminado. O município brasileiro foi mais o resultado de uma dispersão da população, pela imensidão do território, que uma instituição política pré-moldada e, nisto havia uma grande vantagem e um grande significado. O município representou um imperativo das próprias condições histórico-geográficas da nossa gente. As províncias, estas sim, já apareciam, num certo momento, como esboços de estruturas políticas que depois eram, sem dúvida nenhuma, elementos de mediação para com o governo central.

Com o advento da República, vimos uma projeção, a Coroa passou a ser Governo Federal, as províncias ingurgitaram-se, projetaram-se acima da própria União, transformando-se em Estados, não tendo faltado polêmicas extraordinárias na época, no início da República, para saber se o estado era apenas autônomo ou se o estado era, ao contrário, soberano. Daí, a expressão: Estados Unidos do Brasil, numa repetição do processo norte-americano. Os Estados se projetaram de tal maneira, que passou a ser uma verdade substancial a frase de Campos Sales¹¹: “O que os Estados querem, a União quer”.

Então, o equilíbrio que era antes o poder moderador no tempo do Império, passou para os Estados, através, sobretudo, da chamada Política dos Governadores. Este fenômeno ocorreu em quase toda a América Latina. Este fenômeno de emancipação estadual se transformou num verdadeiro drama latino-americano durante o século XIX. Enquanto o Brasil se manteve unido; a América Espanhola foi se dividindo, foi se esvaçando, foi se multiplicando. A América Central, de uma maneira impressionante, desestruturou-se sem nenhum sistema capaz de auto-subsistência. Verificamos, portanto, essa diferença fundamental: o Brasil é a única nação no mundo ibero-americano que manteve sua unidade. No mundo hispânico o que aparece é um fenômeno em que as províncias anteriores da época colonial, se transformam, desde logo, em estados soberanos e, todos os reinos provisórios que se constituíram, tiveram uma vida transitória sem nenhuma consistência¹².

Poderíamos agora, ater o presente trabalho às discussões-divagações de movimentos vanguardistas atuais de tentativa de união dos povos hispano-americanos andinos. É certo que há momento de ascensão de integração latina fomentada por líderes nacionais de origem indígena, como é o caso dos presidentes da Venezuela, Sr. Hugo Chaves e da Bolívia, Sr. Evo Morales. No entanto, tal discussão, apesar de instigante, fatalmente esbarraria na seguinte

¹¹ SALES, A. Campos de. *Idealismo Republicano*, 1944.

¹² BONFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*, 2005.

dialética: seria para formar um grande Estado Unido andino ou mais um bloco integralista de vários Estados autônomos e soberanos? Como o foco do presente trabalho destina-se ao estudo do caso brasileiro; deixemos a questão em aberto para estudos paralelos.

Retornando ao ponto brasileiro na constituição (e Constituição) republicana, temos, então, o problema do Governo Federal, da União, dos estados e dos municípios. A Constituição de 1891 deu aos municípios uma estrutura igual, uniforme para todo o país. Não se culpe a Rui Barbosa por isto, pois segundo suas próprias palavras¹³:

“Nós estamos marchando para uma uniformização do problema municipal, altamente danosa, porque não é possível tratar o município do sul e as áreas diferentes do sul com os mesmos critérios aplicados no norte ou no nordeste. O município tem que possuir uma estrutura jurídico-política própria. E não é possível que haja diferenciação entre os municípios”.

Rui pregava, portanto, uma organização municipal diferenciada e nós, desde 1891 até hoje, mantemos, ao contrário, um esquema único: O município no Brasil, seja do tamanho da cidade de São Paulo, seja do tamanho de uma pequena cidade de 3.000 habitantes, recebe a mesma estrutura jurídico-política. É um absurdo que levou Oliveira Vianna¹⁴ a mostrar as duas nações que não se encontravam. De um lado a nação real do município que continuava com seus problemas, com suas lutas políticas de clientela, com seus coronéis políticos a dirigirem a situação, com seus dramas locais e essa carapaça jurídico-política igual por toda parte, à qual, a população teve que se ajeitar. De outro lado, convivemos com a outra nação; a Nação-Estado afastada das peculiaridades e demandas reais de seu povo.

Pois bem, o que aconteceu com a república nascitura nas décadas decorrentes? Em 1937 há o advento do Estado Novo - consequência direta do processo revolucionário de 1930. Porque em 30, começou a aparecer a Nação, muito embora não estivesse nos propósitos dos revolucionários proceder a este resultado, ele veio. Assim, foi com a revolução de 30, que surgiu o fenômeno sindical, a questão social e uma compreensão diferente do problema da relação entre Estado e União; Estado e Governo Federal.

Portanto, a despeito de todos os defeitos e problemas possíveis do Estado Novo, destaco desse processo histórico o seguinte:

¹³ BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*, 1946.

¹⁴ VIANNA, F. J. de Oliveira. O Idealismo da Constituição, In: *À margem da História da República*. CORDERO, Vicente L. (Org.), 1939.

Surgiu a Nação. E surgiu até de uma maneira contundente e agressiva. Surgiram integralistas e radicais. Lembremo-nos de quando se determinou que se queimassem todas as bandeiras estaduais a fim de que nenhum Estado da federação tivesse bandeira e ficasse apenas a bandeira brasileira. Pode ter sido um absurdo; pode ter sido estopim de reações inflamadas no sentido contrário, mas, criou-se o espírito nacional e o Estado federado acabou inteiramente subordinado à União.

O PROBLEMA DA ‘FEDERAÇÃO’ NO BRASIL

Se analisarmos comparativamente a Constituição de 1937 com a de 1934, atentando às suas inovações, desde 1934 já começava a haver esse predomínio da União em relação aos Estados. Teoricamente, a Constituição Federal atual diz: “Compete aos Estados todos os poderes que não foram reservados à União”. Mas qual seria, na historiografia constitucional brasileira, o “*resto constitucional*” atribuído aos Estados através das diferentes constituições?

Na constituição de 1891 o “*resto*” era tudo, a União nada tinha. Na constituição de 1934, o “*resto*” já era bem diminuído, até chegarmos à condição da constituição atual, em que o “*resto*” é quase nada. É a crise do Federalismo. É o problema da Federação que está em crise porque o Brasil continua sendo uma nação plural e, por conseguinte, não pode deixar de ser através de uma estrutura federalista que não é igual, e não pode ser igual, à dos Estados Unidos da América. Porque os EUA têm uma outra diferença fundamental. Os EUA tiveram a grande sorte de terem estados altamente ricos, poderosos e dispersos; de tal maneira que um Estado como o da Califórnia contrabalança um Estado como o de Nova Iorque; o Estado da Pensilvânia é compensado por um Estado como o Texas. Há, portanto, um equilíbrio na Federação. A Federação Norte-Americana é uma Federação equilibrada. Enquanto que o federalismo brasileiro é um federalismo que pendeu no prato da balança, no sentido de São Paulo e dos estados do centro-sul. Então há uma crise de federalismo no equilíbrio, que é uma crise de equilíbrio nacional, o problema da Federação está ligado ao problema mais importante, que é de equilíbrio nacional do ponto de vista do território, do ponto de vista da gente e do ponto de vista da economia, da tecnologia e assim por diante.

Ora, diante deste cenário em que a União passa a ser cada vez mais absorvente, a Constituição vigente declara que a União tem isto, isto, e depois de uma longa enumeração, continua ainda a apresentar aquela simbólica partilha: “o que não cabe à União: cabe aos Estados”.

Mas, aquilo que se discriminou à União é tão grande, é tão poderoso, que o resto para os Estados é de uma vida puramente administrativa, sem aquele peso político que havia na República Antiga, nem na república do Estado Novo.

Na República Velha o Estado era uma unidade administrativa, mas era, também, um pólo político de decisão. E hoje, qual é o Estado que é pólo político

de decisão? Vemos que, um governador da oposição que venha a ser vitorioso, terá necessidade de, imediatamente após sua eleição, se compor com a União para poder viver. Assim é a estrutura do país atual.

É que a vida de um povo não obedece às estruturas puramente formais. E o que aconteceu então? Aconteceu que, entre a União e os Estados, apareceram organismos intermediários de decisão: Bancos de Desenvolvimento, Banco Central, etc. A mesma coisa acontece entre os Estados e os municípios. O Brasil hoje gira em torno de grandes pólos político-administrativos, que são as chamadas Regiões Metropolitanas. Algumas delas já bem caracterizadas. São Paulo é uma região metropolitana com nada menos que 15 milhões de habitantes. Mas não é só São Paulo, há várias destas regiões pelo país, como no Rio de Janeiro e em Salvador. Regiões Metropolitanas que são elementos perturbadores da vida municipal. Há uma série de problemas do Município de São Paulo que não podem ser resolvidos pelo Município, mas podem ser resolvidos pela Região Metropolitana. Os problemas de abastecimento de água, de luz, de resíduos (lixões) e sanitários em geral não mais podem ser resolvidos sob a ótica municipal, têm que ser resolvidos sob a ótica de uma estrutura superior interposta entre o Município e o estado. Sobre este fenômeno, cabe, portanto, aos políticos e aos juristas, saber traduzi-lo na Constituição. São realidades impostergáveis que condicionam o nosso modo de ser nacional.

Este sentido plural de instituições interpostas entre os entes da União põe as bases da necessidade de um novo rearranjo federalista que não mais o federalismo trino. É uma estrutura que, ao contrário, necessitaria de, pelo menos 5 elementos fundamentais. E isso deve ser objeto de análise para não perdermos de vista aquilo que é nosso. Cabe aqui a observação de Bertrand Roussel¹⁵ sobre a diferença que existe entre a experiência política e biológica de um país desenvolvido e de um país em desenvolvimento: “Na Europa, quando se faz uma teoria política, esta teoria política é a conclusão de uma experiência vivida intensamente pelo pensador. No mundo subdesenvolvido, ao contrário, a teoria política não é um ponto de chegada, mas é um ponto de partida através de uma operação de transplante”. Então nós transplantamos a Federação Norte-Americana, estrutura do governo americano para o Brasil. E, aquilo que era uma solução para a América, para nós foi uma pergunta. Aí começa toda nossa crise republicana e federativa. Esse transplante veio trazer uma série de perguntas sobre a ‘realidade’ da República Federativa do Brasil.

Não é possível querer estudar o problema federativo brasileiro analisando os grandes constitucionalistas americanos. Os trabalhos de Rui Barbosa sobre a Constituição Brasileira¹⁶ eram todos baseados nos grandes mestres do Direito Constitucional Norte-Americano, numa despersonalização da nossa exigência

¹⁵ ROUSSEL, Bertrand. *A autoridade e o indivíduo*, 1981.

¹⁶ BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*, 1946.

jurídica, numa alienação que nós precisamos vencer efetivamente. Não devemos fazer cultura como aquele personagem criticado por Silvio Romero¹⁷ que padecia, no fundo, do mesmo mal, ou seja: ficava sempre no porto à espera do primeiro navio para saber quais eram as últimas idéias.

Este princípio fundamental das nossas especificidades faz-nos lembrar o pluralismo da terra e o pluralismo ‘das gentes’ que apontamos neste trabalho e que carece de soluções caseiras. É inútil procurarmos em exemplos americanos ou europeus a resposta para o federalismo brasileiro. Ele nasce e deve nascer de nossas próprias circunstâncias. Se não fizermos isso, continuaremos a realizar aquilo que Oliveira Viana chamava de “um divórcio entre o Brasil real e o Brasil ideal”. Um Brasil real continua a viver segundo determinadas coordenadas e um Brasil legal que, na realidade, realiza esquemas de uma trama de convenções políticas ou jurídicas sem uma exata correspondência com o embasamento sócio-econômico da Nação.

Desta maneira, poderemos, na realidade, realizar, no plano da Política, algo que foi realizado pelo povo, de maneira espontânea, na música. Onde é que o povo brasileiro se afirmou, pela primeira vez, de maneira espontânea, com um ser pessoal e único? Inegavelmente, foi na música.

A música brasileira foi a primeira auto-revelação da nossa gente e na música brasileira está presente o branco, o negro e o índio. As três maiores forças formadoras da nossa raça, da gente, sobressaem-se na música brasileira. E esta música brasileira hoje sofre, obviamente, influências de outros lugares e povos que para cá emigraram. No entanto, a música é algo de próprio nosso. Hoje, ela é reconhecida no exterior como uma das grandes contribuições brasileiras no plano da cultura. O espanhol, o francês, o norte-americano conhece a nossa música e sente que ela é diferente. Nós somos distintos e diversificados no plano musical. E isto é o reflexo natural do nosso próprio ser nacional. Temos que realizar o mesmo no plano da política, no plano do direito (por mais que o mundo seja unificado). Há diferenças regionais que não devem ser relegadas.

Por mais que se fale na unidade ‘das gentes’, de globalização, da uniformidade de todos os povos: inegavelmente, existe algo de próprio para cada um, uma revelação de si mesmo e uma reivindicação do que lhe é próprio, que se expressa através do conceito de soberania (ainda que hoje este conceito receba fortes contestações sobre seu real valor absoluto ou relativo). O conceito de soberania não é um conceito puramente jurídico, mas é um conceito político-econômico-social e ele demonstra a necessidade de, sem dúvida alguma, realizarmos aquilo que Euclides da Cunha nos revelou, que era um valor diferente, que era a necessidade de nos confrontarmos com a gente brasileira. Quando Euclides da Cunha¹⁸ escreveu “Os Sertões” ele surpreendeu, sobretudo,

¹⁷ ROMERO, Sílvio. *1851-1914. Parlamentarismo e Presidencialismo*, 1979.

¹⁸ CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: Campanha de Canudos*, 2005.

porque mostrou que o Brasil começava a tomar consciência do que era a raiz de sua substância. Ele ficava sabendo qual era a condição de um sertanejo, ele sabia quais eram as crenças que havia no sertão, um povo que até então vivia na faixa litorânea deu-lhe um mergulho no interior de sua vida histórica, e foi se defrontar com uma série de desafios.

Antonio Conselheiro é um símbolo de uma nação esquecida, desconhecida e que provoca uma série de perguntas fundamentais. Então, aí há outro fenômeno importantíssimo que vale destacar, que foi repercutir após a revolução de 30 - A procura da realidade Brasileira.

A procura da realidade Brasileira foi uma conseqüência, digamos assim, que teve em Tavares Bastos, Monteiro Lobato, Manuel Bonfim e Oliveira Vianna, dentre outros, pontos de partida desta ensimesmação, desse desejo de voltarmos a nós mesmos para conhecermos tais como somos e não como gostaríamos de ser, para nos ajustarmos a modelos alienígenas.

E finalmente, desejamos lembrar outro nome, porque representou muito bem o reflexo da experiência nacional, que foi Alberto Torres¹⁹. Não se trata aqui de se discutir se Alberto Torres era adepto ou não do Estado Forte, se Alberto Torres era ou não um pregador de governos autoritários; não é este o aspecto que queremos abordar em Alberto Torres. O que destacamos é sua chamada para a racionalização política. A política brasileira era uma política apenas de revelação de algo já predeterminado e dado. Alberto Torres reclamou uma racionalização política, pois, pela primeira vez, falou-se em planificação da política nacional; da idéia de planejamento, da idéia de planificação que iria desempenhar um papel tão relevante na contemporaneidade, em especial, no Brasil.

CONCLUSÃO

Vemos, portanto, que o pacto federativo construído no Brasil não foi fruto de maturação de processo singular de nossas forças políticas, nem muito menos de nossos pensadores brasileiros. A Federação nasceu na República, quando a República, talvez, devesse ter nascido da Federação. A importação de fórmulas prontas de realidades e contextos tão diversos do nosso, provavelmente, contribuiu para a caracterização de um país de tanta multiplicidade mal compreendida e mal integrada ao todo nacional. Os desafios de reconstrução desse pacto são inadiáveis e, ainda que paire no consciente imaginário do povo a idéia da indissolubilidade do Estado brasileiro, há conflitos latentes que necessitam de profunda reflexão e solução nacional.

A motivação da unidade numa Federação suplanta o custo de uma representação desproporcional das partes. Todos concordam com isso, mas o

¹⁹ TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 1938.

que se quer é encontrar o ponto de equilíbrio que não existe hoje. Há três pontos para reflexão.

O primeiro é a respeito da regra de representação desproporcional na Câmara dos Deputados. O segundo se refere a um tipo de tensão de cunho constitucional que se estabeleceu ultimamente no Brasil entre a União e os estados, envolvendo também os municípios, que se tornaram entes da Federação com a atual Constituição Federal. O terceiro tem crescido nos últimos suspiros do engrandecimento do neoliberalismo que é a guerra fiscal entre os Estados da Federação.

A Constituição de 1988, na esteira do movimento de democratização que a precedeu, estipula a transferência de responsabilidade e recursos para estados e municípios com o intuito de ‘democratizar’ o serviço público, de dar transparência a sua gestão e favorecer a participação da sociedade. Ora, a lógica do modelo econômico implementado pelo governo federal é eminentemente centralizadora. Um dos suportes do Plano Real, desde o início, foi o Fundo Social de Emergência, depois rebatizado com outros nomes, que retém, em mãos da União, parcela considerável dos recursos destinados constitucionalmente aos estados e municípios. Além disso, com o tempo, o governo federal caminhou sem reboços para uma nova centralização fiscal, fazendo aprovar taxas e contribuições, como a hoje extinta - CPMF, que não precisou ser rateada com os outros entes da Federação. Esse é um gravíssimo problema para o futuro do pacto federativo brasileiro, pois coloca em questão a ordem constitucional do país. É federativa ou disfarçadamente unitária?

Por último, temos a chamada guerra fiscal entre os estados. É o terceiro grande problema a ser equacionado. A orientação liberal adotada na última década implica o abandono, pela União, de políticas de coordenação inter-regional. Assim, o campo ficou aberto para uma espécie de disputa hobbesiana, uma guerra de todos contra todos — entre os Estados — por investimento. As rivalidades entre os grandes estados atingiram altíssima temperatura. O ponto inicial da presente onda de guerra foi o episódio da Ford, que opôs o Rio Grande do Sul à Bahia. Logo em seguida, São Paulo entrou na guerra, dando cotoveladas no Paraná, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. A Bahia tem pressionado muito Minas Gerais no que se refere à atração de indústrias já instaladas. O Paraná está numa fase de grande expansão, de olho gordo em vários outros investimentos. A situação atual é extremamente complicada.

A guerra fiscal resulta do próprio modelo de liberalização econômica, na medida em que a disputa por capitais internacionais obriga crescentes concessões nos estados. Na origem, estão as desigualdades regionais do país e a limitação de recursos para investimentos capazes de atenuar tais desigualdades. O retraimento do governo federal diante da questão serve de estímulo a essas disputas²⁰. É também importante que se volte a pensar em políticas de

²⁰ DULCI, Otávio. Parlamento e Construção de Pacto Federativo no Brasil, 2003.

desenvolvimento regional. Naturalmente elas deverão ter metas e objetivos diferentes daqueles usados no passado e que foram abandonados exatamente porque houve certa concordância de que eles estavam superados ou eram inadequados. Mas não é razoável pensar que um país como o Brasil, com as características de desigualdade territorial, econômica, dentre outras que o nosso país possui, possa prescindir de políticas de coordenação econômica do território. Não é possível pensar o Brasil reduzindo a discussão da esfera local apenas ao Município quando as Regiões Metropolitanas englobam vários e díspares municípios. Não é possível rever dispositivos constitucionais baseados na experiência (mais uma vez importada) de soluções como o ‘voto distrital’. Há, portanto, muito a fazer para consolidar a construção do pacto federativo brasileiro, em condições efetivamente sustentáveis e duradouras.

Como nós devemos, no Brasil, realizar uma democracia não apenas racial ou étnica, mas uma democracia concreta, que não seja a liberdade *in abstracto* do cidadão francês de Rousseau ou inglês de Hobbes, mas a liberdade do homem situado nas suas contingências e circunstâncias? Esse é um dos desafios da política contemporânea, esta ética da situação, esta política da situação, que é a ética do homem real, concreto, com suas necessidades, suas possibilidades e limitações. Nosso povo pode já não ser caracterizado de forma abrangente como sendo um conjunto de ‘Jecas Tatu’ dominados pelos ‘Coronéis’, mas necessita de sua individualidade bem percebida e retratada pelos legisladores e pseudo-representantes do povo.

O contexto das instituições do Brasil é, fundamentalmente, o de buscar saber compor e salvaguardar o pluralismo de nossa existência, numa unidade nacional e, ao mesmo tempo, compor estes princípios fundamentais que são a liberdade e a igualdade que não mais se pode abdicar.

Seja remendando o atual Pacto Federativo disposto na “Constituição Cidadã” de 1988, ou reinventando novo dispositivo legal, certo é que: a República Federativa do Brasil carece de profunda e constante reflexão.

REFERÊNCIAS

1. AZEVEDO, Aluizio. **O Cortiço**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2001.
2. BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Organizações Somões, 1951. 97p.
3. _____, **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da educação e Saúde, 1946. 379p.
4. BASTOS, A. C. Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1937. 383p.
5. BONFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2005. 390p.
6. BRASIL, Constituição Federativa do Brasil. **A Constituição da República Federativa**. São Paulo: Ed. Atlas, 1988, 180p.
7. CUNHA, Euclides da. **Os Sertões: Campanha de Canudos**. Ed. Crítica. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005. 639p.
8. DULCI, Otávio. **Parlamento e Construção de Pacto Federativo no Brasil**. Brasília. Conferência Seminário - Congresso Nacional. 2003. 5 p.
9. LOBATO, José Bento Monteiro. **Urupês**. 37. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 179p.
10. -----_____. **América: os Estados Unidos de 1929**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1948. 311p.
11. FREIRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943. 780p.
12. PAES, Otávio. **Grandes Momentos do parlamento brasileiro: Presidência do Senado Federal**, Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Senado Federal, 1998. 48p.
13. REALE, Miguel. **As instituições brasileiras dentro do contexto ocidental e americano**. Rio de Janeiro. ESG, 1982. 21p. Conferência - transcrito.

14. RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 435p.
15. ROUSSEL, Bertrand. **A autoridade e o indivíduo**. São Paulo: Nacional, 1981. 145p.
16. SALES, Júnior, A. C. de. **Idealismo Republicano de Campos Salles**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1944.
17. ROMERO, Sílvio. *1851-1914. Parlamentarismo e Presidencialismo*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
18. TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Nova edição - Rio de Janeiro: Ed. Nacional, 1938. 480p.
19. VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1982. 748p.
20. _____. O idealismo da Constituição. In: **À margem da História da República**. CORDERO, Vicente L. (Org.), 2. ed., São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1939.