



A FEDERAÇÃO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO NO BRASIL

MÁRCIO NUNO RABAT

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política,
História, Relações Internacionais

ESTUDO

AGOSTO/2002



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
CONCEITOS RELEVANTES	4
O FEDERALISMO ESTADUNIDENSE	5
O FEDERALISMO BRASILEIRO	8
A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO.UMA PECULIARIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA...	12
NOTAS DE REFERÊNCIA	13
BIBLIOGRAFIA	15

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

A FEDERAÇÃO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO NO BRASIL

MÁRCIO NUNO RABAT

INTRODUÇÃO

As fórmulas “confederação”, “federação” e “estado unitário” classificam os estados contemporâneos de acordo com a distribuição espacial dos poderes políticos em seu interior. De maneira geral, cada uma das fórmulas indica um ponto no contínuo que vai da situação em que o poder político é mais centralizado (estado unitário) à situação em que o poder político é menos centralizado (confederação)¹, consistindo a federação em um meio termo.

Embora tal classificação dos estados tenha sido bem sucedida — e permaneça operacional e relevante para o estudo da organização jurídico-política do estado brasileiro na atualidade —, é importante acentuar a questão de fundo, qual seja, a evolução real da centralização de poderes no interior de cada estado². Assim, por exemplo, se considerarmos apenas os conceitos gerais, a única mudança significativa na história do Brasil teria sido a passagem de estado unitário para federação, simultaneamente com o advento da república. No entanto, nem o poder político no império foi sempre uniformemente centralizado, nem a república deixou de apresentar uma sinuosa evolução quanto à distribuição espacial do poder.

Para que ambas as vertentes do problema sejam consideradas, este trabalho começará por discutir as elaborações conceituais envolvidas na questão da forma do estado — e algumas dificuldades práticas delas decorrentes — para depois focalizar, em seus traços gerais, a evolução das relações de poder entre o governo federal brasileiro e as demais unidades políticas que constituem a nação. O enquadramento dessa segunda discussão será facilitado por uma descrição prévia da forma como se estruturou a federação nos Estados Unidos da América.

A comparação não se justifica apenas pelo fato de nosso país ter assimilado, com a constituição republicana de 1891, a forma constitucional estadunidense; ao destacar certas coincidências entre períodos de centralização e de descentralização de poderes nos dois países, tal comparação insinua, também, uma possível influência de fatores estruturais na evolução desses processos³.

CONCEITOS RELEVANTES

Dois conceitos são fundamentais à distinção clássica entre confederação, federação e estado unitário, o conceito de soberania e o de autonomia.

O conceito de soberania é fruto do secular processo de formação do estado-nação moderno. Com ele se visa estabelecer a peculiar posição dessa entidade frente a outros estados, uma posição de igualdade na exata medida em que detêm todos igual poder soberano sobre seu território e população. Já o conceito de autonomia é mais modesto. Através dele se reconhece a estes subnacionais o exercício de poderes próprios no âmbito de sua autonomia, mas se reserva ao poder soberano a prerrogativa de atuar, tanto para o exterior como para o interior, como representante do corpo nacional em sua totalidade. Ora, entre confederação e federação existe a mesma diferença que entre soberania e autonomia.

A confederação é fruto de um tratado internacional entre estados soberanos pelo qual eles se comprometem a perseguir fins comuns, sem, no entanto, abrirem mão da própria soberania. Exemplo atual de arranjo confederal é encontrado na União Européia. Já a federação é fruto de um diferente instrumento jurídico, a constituição, pacto através do qual se funda um estado soberano, embora reservando poderes autônomos para os entes subnacionais que o constituem. Por fim, o estado unitário é aquele que não reconhece autonomia a nenhuma de suas partes constitutivas. Ainda quando o exercício do poder seja descentralizado, origina-se, por definição, do centro, enquanto os poderes exercidos autonomamente em uma federação, mesmo que enquadrados por um poder soberano, são próprios aos vários centros de poder que a constituem.

A caracterização de um estado como confederação, federação ou estado unitário não nos diz tudo sobre a organização dos poderes em seu interior. Assim, por exemplo, o conceito moderno de federação funda-se, em grande parte, na original construção dos constitucionalistas estadunidenses do século XVIII. A grande novidade foi a criação de um poder central dotado de capacidade de ação autônoma em cada um dos estados federados. A União deixou de ser uma abstração ou uma força política ou moral para se tornar também um conjunto de órgãos administrativos (inclusive para o cumprimento de funções jurisdicionais ou policiais) com capacidade de atuação material em todos os estados que compõem a federação, independentemente do apoio dos órgãos administrativos das entidades federadas, desde que nos limites das competências da União.

Ora, não por ser essa uma das bases costumeiramente assinaladas para o federalismo contemporâneo deverá qualquer federação ter, necessariamente, um poder central com capacidade de atuação administrativa autônoma semelhante ao da União norte-americana. Se afirmássemos o contrário, teríamos de concluir que a Alemanha não é uma federação, já que, nesse país, as decisões do poder central são executadas, em cada unidade federada, quase que exclusivamente pela própria administração local⁴.

Cabe assinalar, ainda, que os estados reais estão sempre em meio a processos históricos dinâmicos, de maneira que no interior de um estado unitário podem estar em gestação as condições para a desagregação em várias partes, que eventualmente constituirão uma confederação -- ou uma confederação pode estar sofrendo alterações que a levarão inexoravelmente a transformar-se em uma federação. Essa última possibilidade merece atenção à luz do que tem acontecido com a União Européia⁵. Trata-se de oportunidade ímpar para se acompanhar como as classificações se relacionam com a história real.

Se o conceito de confederação contém a idéia de soberania dos estados-membros, e se o soberano não pode aceitar normas que não derivem diretamente de sua vontade, na confederação todas as regras gerais são aprovadas por todos os membros (regra da unanimidade) — e não pode haver evolução das regras sem aprovação separada por cada membro. Conseqüentemente, nenhum estado confederado estará vinculado a decisões tomadas pelos demais, podendo, caso delas discorde, abandonar o pacto que os une. É o contrário do que acontece em uma federação.

A União Européia não podia ser considerada um estado federal justamente por não lhe ser possível alargar, por iniciativa própria, e sem apoio de cada um dos estados-membros, suas áreas de decisão. Ao contrário, nas áreas políticas sensíveis, as decisões deviam ser tomadas por unanimidade. Provavelmente, o melhor critério para se verificar a consistência do processo de unificação, rumo a um estado (federal) único, consiste na identificação das áreas em que decisões são tomadas por maioria, ainda que qualificada, possibilitando que qualquer estado-membro fique eventualmente submetido a linhas de atuação que não aprovou.

Além da mudança formal da regra (de decisão tomada por unanimidade para maioria simples ou qualificada), é preciso atentar também para o curso objetivo dos acontecimentos, independente, muitas vezes, das vontades declaradas dos atores. Assim, o processo de criação de um sistema monetário unificado dificilmente pode deixar de formar uma teia de relações econômicas tal que, na prática, impeça a saída de qualquer estado do pacto confederativo, ainda quando discorde dos rumos tomados, formando-se, na verdade, uma federação⁶.

O FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

O federalismo da constituição norte-americana revelou-se, em primeiro lugar, um eficiente compromisso político frente a questões práticas imediatas. Tratava-se, por um lado, de eliminar a possibilidade de guerras — sempre presente entre estados soberanos e vizinhos, na ausência de uma instância capaz de regular suas pendências — e facilitar a defesa comum contra a Grã-Bretanha. Por outro lado, pretendia-se potenciar a liberdade de circulação de produtos, evitando que a pretensão de proteger sua própria capacidade produtiva levasse os diferentes estados a entrarem em uma escalada protecionista. Daí a importância da chamada cláusula de comércio, que remete ao governo federal a competência para regulamentar o comércio interestadual.

Como se vê, o federalismo americano foi uma solução centralizadora para a resolução de problemas de eficiência política e econômica. Com a independência, surgira a confederação. Nela, a autonomia não era uma meta, era a realidade imediata, que se prezava, mas cujas deficiências se visava superar⁷. Daí decorreu da federação.

A federação moderna funda-se nesse compromisso norte-americano. Seu mecanismo central de concretização é a duplicação da organização administrativa. Uma inovação americana é a atuação do governo federal através de funcionários próprios. Com isso se visou a efetiva implantação

de políticas nacionais, não subordinadas à boa vontade da administração dos entes subnacionais. Evidentemente, o reverso da moeda é a independência da administração estadual, na sua esfera de competência, face à boa ou má vontade do governo federal. No Brasil, por exemplo, a adoção de corpos administrativos independentes, em nível federal e estadual, reforçou, em princípio, a autonomia estadual, já que aqui a supremacia política e econômica do poder central era o dado formal imediato quando da implantação da república e da federação.

Definido o corpo de funcionários que executará as decisões das autoridades centrais nos vários níveis da federação, resta estabelecer o campo de atuação das autoridades de cada nível. Ou seja, resta a repartição de competências. A regra constitucional americana é clara. Diz a décima emenda que os poderes não delegados à União pela constituição, nem por ela negados aos estados-membros, são reservados a estes. Nota-se a preocupação dos estados, ao criarem o governo federal, de nitidamente defenderem sua própria autonomia, através da enumeração detalhada dos poderes da União. No entanto, para compreender o desenvolvimento histórico da interpretação dessa emenda, e da própria estrutura político-constitucional dos Estados Unidos, faz-se necessária uma palavra a respeito da posição ocupada pela Suprema Corte nesse país.

Ao conceberem o federalismo como relação entre entes independentes e coordenados, cada estado e a União gozando de ampla autonomia na sua área de competência, os constituintes americanos indiretamente criaram a questão, que não resolveram, de se determinar a instância em que os eventuais conflitos de competência seriam dirimidos. Não foi o pacto constitucional originário que deu resposta a essa questão, mas a prática jurídico-política.

Nos primeiros anos do século XIX, o juiz John Marshall, presidente da Suprema Corte, em caso célebre, decidiu que, estando todas as entidades da federação e todos os poderes da União e dos estados submetidos à constituição, não poderia aquela Corte aplicar lei do Congresso contrária à Lei Maior. Com essa decisão se confirma, simultaneamente: 1) a idéia de supremacia da Constituição, inclusive sobre o legislativo nacional, e 2) o poder de revisão judicial — o poder de os tribunais dizerem a última palavra a respeito do pacto constitucional. Com o passar dos anos, essa posição se reafirmou em julgamentos sucessivos. No entanto, durante os 34 anos em que serviu à Corte, o juiz Marshall não voltou a usar o poder de revisão judicial para derrubar um ato do Congresso.

A explicação para esse fato é, no mínimo, tão política quanto jurídica. O poder da Suprema Corte depende em alguma medida do reconhecimento que angariou historicamente como instrumento legítimo de regulação do sistema político-constitucional americano. Ora, o processo histórico dominante, nos primeiros 70/80 anos de vida independente dos Estados Unidos, foi o de transformação de estados antes confederados em uma única nação. Por decidir dentro de parâmetros criados pela história americana⁸, é natural que aquela Corte tenha tido por principal tarefa limitar a autoridade dos estados. Assim, a Suprema Corte chamou a si a decisão sobre a constitucionalidade das leis estaduais e não permitiu às cortes estaduais a interpretação da constituição federal para os próprios estados.

Ao atuar dessa maneira, a Suprema Corte indiretamente reafirmava seu poder de revisão também quanto a atos do Congresso e do executivo federal, implantando, nesse campo, sua supremacia sobre os demais órgãos políticos do próprio nível federal. No entanto, concretamente, agia a favor da União — de que era parte, como expressão máxima do poder judiciário federal — e “contra” os estados. Aliás, com suporte explícito do Congresso dos Estados Unidos.

A primeira grande questão a respeito da repartição de competências entre as unidades que compunham a federação dizia respeito, portanto, à instância decisória nos casos de conflito. Se bem a Suprema Corte viesse a agir concretamente a favor do reforço do governo federal, a decisão, em si mesma, de investir-se de poder decisório, era, em certa medida, neutra, uma decisão processual,

pois a questão substantiva fundamental dizia respeito à extensão dos poderes delegados à União – e não ao órgão encarregado de determinar essa extensão⁹. Aqueles poderes que não fossem considerados contidos na delegação, seriam reservados aos estados, por força da já citada décima emenda.

Quanto a essa questão, voltou a manifestar-se a tendência centralizadora das primeiras decisões da Suprema Corte. Com base na competência do Congresso para elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes explicitamente delegados, a Corte estabeleceu a doutrina dos poderes implícitos do governo federal. Como a constituição reconhece supremacia à lei federal em todo o âmbito de competência da União, o alargamento desse âmbito ao exercício de poderes não explicitamente delegados resultou em nítido fortalecimento do poder federal.

É importante frisar que esse processo culmina com a guerra civil, no século XIX. O que torna a guerra inevitável é o não-reconhecimento a determinados estados da possibilidade de organizarem-se internamente de forma contrária a normas federais irrenunciáveis, tanto no que toca à estruturação econômica como à concepção de direitos individuais. Aliás, nem mesmo lhes é reconhecido o direito de abandonarem a União. É talvez o único momento na história norte-americana em que o pacto que funda a nação revela-se incapaz de conduzir a uma solução juridicamente legitimada para contradições sócio-econômicas. Torna-se claro, também, que as soluções jurídicas dependem de prévia possibilidade de composição política, não sendo provável uma composição jurídica de rupturas políticas extremas.

É interessante reparar na continuidade institucional que caracterizou a história do federalismo estadunidense. Não só a decisão de constituir a federação surgiu gradualmente como solução para questões que concretamente se iam colocando à confederação formada após a independência, como as adaptações posteriores às cambiantes circunstâncias históricas ocorreram de maneira relativamente¹⁰ pouco traumática. O próprio ordenamento constitucional, por estar ligado a um órgão jurisdicional capaz de renová-lo, permaneceu, na letra, largamente inalterado. O exemplo por excelência dessa flexibilidade encontra-se no percurso da chamada cláusula de comércio.

De acordo com essa cláusula, a regulamentação federal do comércio restringe-se ao comércio internacional, interestadual e com as tribos indígenas. A interpretação do juiz John Marshall, no primeiro período da jurisdição constitucional, tendia a estender o conteúdo do conceito de comércio interestadual, de forma a incluir atividades variadas, tanto de troca como de produção. Dessa maneira, tais atividades caíam na esfera de regulamentação da União, que se via fortalecida.

Posteriormente, com relevo para o pós-guerra civil, a Suprema Corte restringiu a interpretação. A doutrina econômica preponderante no período, fundada na idéia do *laissez faire*, apontava para a restrição da intervenção governamental na produção de mercadorias. Uma forma de impedir essa intervenção foi impossibilitar ao Congresso a criação de leis que indiretamente incidissem sobre a produção interna dos estados. Assim, por exemplo, o Congresso não podia impedir a comercialização interestadual de mercadorias produzidas por menores de idade porque, com isso, interferiria indiretamente no próprio processo de produção, que era interno aos estados. Essa interpretação restritiva da cláusula de comércio impossibilitou, por longo período, a formação de políticas econômicas de âmbito nacional.

Após a grande depressão que tomou conta da economia americana na década de 30, houve um nítido dissenso entre a Suprema Corte e a maioria da população do país, representada pela esmagadora votação do presidente Franklin D. Roosevelt. Quando o presidente procurou recursos legais para submeter a Corte à política intervencionista do *new deal*, houve reações contrárias a que fosse posta em causa a autoridade da Suprema Corte, peça fundamental do sistema político-jurídico americano. No entanto, ficou clara a dependência dessa Corte em relação a um mínimo de

compatibilidade com a correlação política de forças e com os próprios anseios da população. Desde então, um extenso processo de reconstrução da economia americana foi dirigido a partir do centro, com amplo apoio de nova interpretação judicial da cláusula de comércio.

A versão atual do poder federal de regulamentar o comércio interestadual reconhece-lhe uma extensão certamente impensável no período anterior. As mais variadas manifestações da vida social aparecem como refletindo-se, de uma forma ou de outra, no comércio exterior às fronteiras do estado em que têm lugar. Como tais, segundo a interpretação em vigor, são sujeitas à regulamentação federal.

O FEDERALISMO BRASILEIRO

De um ponto de vista formal, a análise do federalismo brasileiro começa, evidentemente, com a adoção da forma federal de estado, a partir da implantação da república. No entanto, a restrição do campo de estudo baseada nesse critério colide com a preocupação de não ocultar o pano de fundo das discussões sobre confederação, federação e estado unitário. Afinal, no período imperial já havia processos de centralização e descentralização espacial de poder.

Na verdade, do ponto de vista econômico (e mesmo social e político), o Brasil recém-autonomizado de Portugal dificilmente seria considerado uma unidade. Durante todo o período colonial, apesar do processo lento de criação de liames internos, as regiões economicamente mais relevantes estavam muito ligadas à Europa (por exemplo, como supridoras de matérias-primas) e pouco ligadas entre si. Tanto que as tentativas de independência em relação a Portugal eram quase sempre limitadas às regiões em que se localizavam as “rebeliões”.

Nem mesmo do ponto de vista formal, a colônia sul-americana representava para Portugal uma unidade. O romancista e pesquisador Márcio Souza chamou a atenção, recentemente, na Câmara dos Deputados¹¹, para o fato de que “Portugal mantinha duas colônias na América do Sul, uma com a capital na Bahia, e depois no Rio de Janeiro, a Colônia Brasil, que foi o vice-reino do Brasil; outra, chamada Grão-Pará, depois Grão-Pará e Rio Negro, sempre com a capital em Belém”.

As pretensões autonomistas das várias regiões que compunham o novo país vieram à tona, diversas vezes, nos primeiros anos após a separação de Portugal. Com isso, as forças políticas que conduziram o processo de independência se aferraram cada vez mais ao regime imperial como forma de garantir a unidade do país¹². Essa primeira etapa de nossa história independente corresponde, *grosso modo*, à passagem, nos Estados Unidos, da confederação para a federação. Ou seja, o problema político principal era garantir a centralização de um poder político que tenderia, espontaneamente, para a descentralização, dada a relativa falta de unidade econômica do país. No Brasil, a fórmula adotada foi a do estado unitário.

Essa fórmula, contudo, não foi acolhida sem resistências. Na própria constituinte de 1823, causou celeuma a emenda proposta pelo sr. Antônio Ferreira França, que defendia a idéia de que o império brasileiro “compreende confederalmente as províncias”. Tal emenda foi rejeitada sob a alegação de que haveria incompatibilidade entre o sistema monárquico e a forma de estado não-unitária.

Na verdade, a proposta vencida na constituinte correspondia mais a uma espécie de federação monárquica que a uma confederação. Mas a Confederação do Equador (1824/25, Pernambuco) visava efetivamente, de acordo com os ideais de seu principal ideólogo, frei Caneca, ao

que seu nome expressava (nas palavras de J. G. Lemos Brito, “prefere a organização norte-americana anterior à federação”). Duas faculdades fundamentais seriam negadas ao poder central ou nacional, a faculdade de tributar e a de dispor de contingentes militares próprios. Aparentemente, ambas as limitações foram pensadas para manter a capacidade das províncias de se auto-excluir da união. A preocupação seria evitar que, pelo enfraquecimento econômico e militar, as províncias se tornassem incapazes de resistir às decisões do poder central.

Ao longo do período imperial, houve sempre certa contradição entre a relativa autonomia efetiva das regiões e a concentração de poder político nas mãos da corte imperial¹³, tanto que muitas vezes as pretensões autonomistas das províncias se fizeram sentir¹⁴. No entanto, não se deve entender que havia uma contraposição absoluta entre as duas tendências. O próprio poder central era constituído, em parte, como uma espécie de condomínio dos potentados regionais, em particular das regiões mais ricas. Os órgãos que representavam, por excelência, esse condomínio político eram o senado vitalício e o importantíssimo conselho de estado. O poder central não apenas apoiava as oligarquias locais quando confrontadas com eventuais rebeliões populares como constituía uma forma de garantia, em última instância, do regime escravista.

A mudança para a república e para a federação se deu a partir da confluência de alguns fatores. A unidade territorial do país já estava relativamente assegurada; havia uma mudança do peso relativo das províncias, em especial com o crescimento econômico de São Paulo, que se mostrava pouco compatível com um poder central em que a influência de províncias economicamente declinantes era arraigado; o fim do regime escravista eliminara um dos sustentáculos principais do império.

Tal qual acontecera nos Estados Unidos¹⁵, passado o período inicial de centralização política subsequente à independência, uma postura mais liberal, inerente à situação das oligarquias brasileiras no mercado mundial, pôde ganhar espaço ideológico e institucional. Naquele contexto, a descentralização do poder, ou a redistribuição do poder político entre as regiões, era mais importante até do que a contraposição entre república e monarquia.

Com o advento da república, aspectos importantes do direito constitucional estadunidense foram incorporados pela constituição brasileira de 1891. Essas aquisições permanecem vigentes, ainda hoje, atravessando as sucessivas leis fundamentais de que o país já foi dotado. A República do Brasil adota o regime federativo¹⁶; cada nível da federação exerce sua competência através de um corpo administrativo próprio; a Constituição é a lei suprema para todos os poderes em todos os níveis da federação; o controle da constitucionalidade de qualquer ato cabe aos tribunais, sendo o Supremo Tribunal Federal a última instância¹⁷; representação paritária dos estados no Senado Federal, uma das casas do Congresso Nacional.

Se é possível afirmar que o Império, no Brasil, exerceu função semelhante à das primeiras decisões da Suprema Corte americana, quando presidida pelo juiz John Marshall — pois, aqui como lá, tratava-se de consolidar uma nação de dimensões continentais, ainda em embrião, pelo reforço das tendências centralizadoras —, vislumbram-se, também, afinidades entre a posição da Suprema Corte durante o predomínio da tendência descentralizadora posterior, sob a influência da doutrina do *laissez faire*, e a descentralização que tomou, no Brasil, a forma da chamada “política dos governadores”, durante a Primeira República. Como se sabe, nesse período, o poder político em nosso país esteve sob controle de oligarquias rurais¹⁸, em especial as exportadoras, interessadas em políticas econômicas liberais.

Mais uma vez, contudo, não se deve tomar a tendência dominante por regra absoluta. Na verdade, a política de governadores tem aspectos que relativizam a idéia de inexistência de um poder central forte. A partir de uma base econômica e social avassaladora, o controle da oligarquia cafeeira

sobre as decisões do estado não tem talvez paralelo na história do país. Se é certo que havia um pacto de não intervenção nos assuntos internos dos estados, tal pacto só valia na medida em que sua evolução política interna não se mostrasse incômoda para os interesses do “centro”. Fora do eixo São Paulo-Minas¹⁹, o único estado capaz de resistir a intervenções externas era o Rio Grande do Sul.

O período seguinte — caracterizado, nos Estados Unidos, pela decisão centralizada, sob a égide do *new deal*, de políticas econômico-sociais de âmbito nacional — corresponde à forte centralização administrativa promovida no Brasil a partir da ascensão de Getúlio Vargas à presidência da república, em 1930, e reforçada, no plano político, pelo estabelecimento do regime autoritário do Estado Novo, em 1937.

A depressão econômica mundial enfraquecera as oligarquias exportadoras, cuja pujança econômica dependia, obviamente, da capacidade externa de absorção de seus produtos. Abriu-se, assim, espaço para a ascensão dos setores ligados à produção para o mercado interno. A liderança do processo coube à oligarquia agrária do Rio Grande do Sul, tradicional supridora de bens de consumo para as fazendas exportadoras de outros estados, mas logo foi apoiada pelas lideranças industriais, que perceberam o potencial de crescimento que o novo regime lhes assegurava. Ademais, as classe médias urbanas — já mobilizadas, nos anos anteriores, pela campanha civilista e, no campo militar, pelo tenentismo — apoiaram e deram suporte de massas para o movimento, vislumbrando, nas promessas de eleições limpas e de concursos públicos para a ocupação de cargos na máquina estatal, oportunidade de ascensão social e de obtenção de alguma autonomia frente às oligarquias rurais.

A liderança gaúcha contribuiu fortemente para a feição adotada pelo regime de 30. No Rio Grande do Sul da Primeira República, a inspiração positivista somara-se a condições locais para sustentar os governos extremamente centralizadores de Júlio de Castilhos e do Partido Republicano Rio-Grandense. O antiindividualismo, a preocupação com a segurança do estado, a pretensão de progressiva educação cívica e moralizadora do povo, a ambição industrializante, tudo isso (e mais) se conjugara para viabilizar um projeto de modernização da economia do Rio Grande do Sul em moldes capitalistas. Do ponto de vista institucional, a ditadura castilhista repousava sobre a permissão de reeleições sucessivas do governador e a virtual inexistência de um poder legislativo autônomo.

A partir de 1930, repetiu-se, no plano nacional, parte da fórmula rio-grandense. Para tanto, foi necessário eliminar o componente federalista do castilhismo. Se a autonomia dos estados era importante para o governo gaúcho na República Velha — pois garantia ao Partido Republicano Rio-Grandense liberdade de ação, segundo parâmetros próprios, pelo menos no interior do estado, já que não podia ameaçar a supremacia nacional da oligarquia cafeeira —, essa autonomia seria naturalmente desfavorável à implantação do mesmo estilo de governo, para todo o país, por Getúlio Vargas.

O regime getulista chegou ao extremo de transferir ao governo federal a prerrogativa de nomear os governadores de estados e os prefeitos em todo o país²⁰. De uma perspectiva mais geral, contudo, o elemento determinante desse período é o esforço de criação de um mercado interno unificado. Para tanto, era fundamental dificultar as relações econômicas com o exterior, por meio de taxas alfandegárias ou instrumentos semelhantes, e facilitar a circulação de mercadorias e capitais dentro do território nacional²¹. Esse processo de fundo subsistiu à queda do Estado Novo, em 1945.

É sabido que o projeto centralizante teve continuidade, no plano administrativo, mesmo durante o período de 1945-64, em que o funcionamento regular dos mecanismos eleitorais de escolha de representantes, nos três níveis da federação, potenciou o federalismo no plano político. Aliás, a tendência centralizadora tivera início e continuidade nos Estados Unidos, a partir da depressão de

30, sem o concurso de qualquer ruptura do regime representativo. No Brasil, a força desse padrão administrativo é mostrada pela volta de Getúlio Vargas à presidência, pelo voto, no começo da década de 50.

A tendência à centralização, que não se perdera totalmente sob a vigência da constituição de 1946, viu-se, ainda, fortalecida, a partir da década de 60, quando o estado de direito foi substituído por um ambicioso projeto de reordenamento administrativo do estado, a partir do centro, com recurso, mais uma vez, ao autoritarismo político. Ao mesmo tempo, a economia brasileira se integrou à dinâmica ditada pelo centro industrial do sudeste – em particular de São Paulo. Todo um sistema de subsídios foi montado para levar empresas dessa região a se instalarem no norte e no nordeste, incorporando os processos produtivos, em dimensão nacional, a uma única lógica.

Mas a base social de sustentação do regime de 64 diferia, em grande medida, da base getulista. Apesar do reforço do poder estatal, do *slogan* de Brasil potência e de algumas políticas nacionalistas de longo alcance, o novo regime autoritário se pautava por uma concepção muito menos desconfiada em relação ao capital internacional²². Daí a interpretação, mais ou menos corrente, de que o golpe de 64 explicitou a adesão da burguesia nacional a uma aliança, em posição subordinada, com o capital internacional²³. Também por isso, ao contrário do getulismo, o regime empresarial-militar foi avesso à mobilização popular, o que enfraquecia seu eventual nacionalismo.

No nível político-institucional, a centralização de poder própria do regime autoritário já chegou ao fim, a partir da tentativa embrionária, representada pela constituição de 1988, de repartição de poderes, descentralização de decisões e, naturalmente, recuperação da estrutura e dos ideais federativos. Soma-se a isso um fator de descentralização mais estrutural. As décadas de internacionalização produtiva acabaram por inverter a tendência para a integração da economia brasileira. Essa relativa fragmentação pode vir a desconcentrar poder econômico, em detrimento dos estados cuja industrialização deveu parte de sua força aos mercados cativos em outras regiões do país²⁴. A contrapartida é a guerra fiscal, em que os estados entram em disputas fratricidas por investimentos, principalmente externos.

Por outro lado, medidas de concentração de recursos na União têm sido tomadas pelo governo federal ao longo dos últimos anos. Em exposição sobre a necessidade de rediscussão permanente do pacto federativo, a importância, tanto da guerra fiscal, quanto das políticas tributárias concentradoras, foi bem destacada, recentemente, na Câmara dos Deputados, pelo cientista político Otávio Dulci²⁵. Disse ele, sobre a segunda questão: “o Fundo Social de Emergência, depois rebatizado com outros nomes, (...) retém, em mãos da União, parcela considerável de recursos destinados aos estados e municípios. Além disso, com o tempo, o governo federal caminhou sem rebuços para uma nova centralização fiscal, fazendo aprovar taxas e contribuições, como a CPMF, que não precisam ser rateadas com os outros entes da federação”.

Temos atualmente, portanto, uma situação em que a ordem constitucional formal foi pensada para reforçar a desconcentração de poderes e recursos e em que tendências descentralizadoras importantes decorrem da própria internacionalização produtiva, remetendo as regiões brasileiras para relações diretas com o exterior. Ao mesmo tempo, os últimos anos foram caracterizados por algum retorno ao padrão anterior de concentração de recursos na União²⁶. Mostra-se vigente, como não poderia deixar de ser em uma situação real, a tradicional contradição dinâmica entre centralização e descentralização de poderes.

A avaliação do momento torna-se ainda mais difícil quando se tem em conta que descentralização nem sempre coincidiu, no Brasil, com democracia e liberdade. Deve-se até recordar que a concentração de poderes, entre nós, algumas vezes contribuiu para o enfraquecimento dos despotismos locais e para a modernização das relações sociais. De qualquer maneira, parece que o

Brasil está no melhor momento de sua história em termos de oportunidades para a construção de um pacto federativo que resulte da soma de poderes locais democraticamente construídos. Trata-se, no entanto, de processo que apenas se inicia.

A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO.UMA PECULIARIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Em um estudo clássico, Victor Nunes Leal lembra que, desde a época em que exibia pujança e autonomia, no primeiro período colonial, até épocas de decadência, como a Primeira República, o poder local, no Brasil, foi sempre primordialmente poder privado e não-democrático, poder dos potentados locais. Com isso, a construção da democracia brasileira foi largamente prejudicada, pois o treinamento dos indivíduos no nível local é de suma importância para o efetivo exercício da cidadania e do poder político.

O autor focaliza o período coronelista, entendido como momento de decadência do poder local, concomitante ao fortalecimento da autonomia estadual, após a queda do Império²⁷. Nesse momento, os chefes locais, desaparelhados administrativamente e desprovidos de recursos, mesmo quando bem intencionados submetiam-se incondicionalmente aos governos estadual e federal, que, em troca, aceitavam seus pequenos despotismos locais. Desde então, a crescente percepção de que a subalternidade do poder local está ligada às debilidades da democracia brasileira ensejou preocupações recorrentes com o papel dos municípios na ordem política.

A forma em que o reconhecimento da autonomia se foi desenvolvendo nas sucessivas constituições acabou por tornar bastante específica, em relação a outros países, a posição dos municípios na federação brasileira. Desde a Constituição de 1946, alguns especialistas insistem na integração do município na federação como entidade de terceiro grau. Teria lugar, assim, um deslocamento no próprio conceito de federação, que deixaria de constituir-se por dois níveis de autonomia, estadual e federal, para incorporar um terceiro, o municipal. Do ponto de vista da técnica jurídico-constitucional, esse deslocamento levanta questões complexas, cujo equacionamento depende da prática dos agentes políticos e dos tribunais ao longo do tempo.

Nossa Constituição atual sacramentou aquela aspiração doutrinária de autonomia. O município brasileiro é reconhecido como entidade constituinte da federação, cabendo-lhe autonomia não só administrativa como política²⁸. Não resta dúvida quanto à intenção descentralizante dessa atitude, que é a projeção do ideal de fortalecimento do poder local, com intuito tanto de potenciar a eficiência administrativa como de estimular a participação democrática das populações no processo decisório político.

No entanto, a decisão geral dos constituintes só se tornará praticamente efetiva na medida em que for acompanhada de uma preocupação de longo prazo com o fortalecimento do poder local. Os municípios brasileiros tradicionalmente estão pouco dotados, tanto de aparelhamento administrativo, como de recursos financeiros. Ora, sem instrumentos concretos, dificilmente alguma autonomia formal pode tornar-se substantiva.

O problema que se põe, dadas as descontinuidades da estrutura constitucional brasileira, é que as rendas dos municípios ficam sujeitas às mudanças de perspectiva do legislador constituinte, seja seu poder originário ou derivado. A atual constituição procurou coibir a tendência de centralização de recursos na União, tendo demonstrado preocupação com a saúde financeira não só dos estados

como dos municípios. É preciso atenção para que eventuais aperfeiçoamentos da repartição de competência tributária não acabe por nos levar de volta ao antigo centralismo. Só o tempo poderá mostrar a eficiência e o caráter democratizante da descentralização de recursos.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Como ficará claro adiante, a confederação corresponde a um sistema tão pouco consolidado de relações entre unidades territoriais que pode ser tratada como um conjunto de estados.

² Trata-se de situação análoga à da classificação das formas de estado de acordo com o número de pessoas que exercem o poder (monarquia, aristocracia ou democracia). Como bem lembra Norberto Bobbio, tal distinção foi suplantada pelo cuidado com a questão de fundo, que lida com um contínuo que vai do máximo de autoritarismo ao máximo de liberdade (autocracia – democracia), estando os estados reais sempre em algum ponto entre esses extremos e nunca em um deles.

³ As semelhanças entre a evolução dos processos de centralização e descentralização territorial de poderes no Brasil e nos Estados Unidos ficam muitas vezes ocultas por considerações formais sobre a existência de um estado unitário no Brasil pós-independência (império) e de uma confederação nos Estados Unidos.

⁴ Adiante será analisada, brevemente, uma peculiaridade do federalismo brasileiro, a inclusão dos municípios entre as unidades federadas. É outro caso que, por sua singularidade, ajuda a perceber por que a classificação de um estado como uma federação não basta para que se conheça, nem mesmo no plano formal, a organização dos poderes em seu interior. Esse conhecimento só pode advir do estudo específico de sua constituição.

⁵ Outro caso contemporâneo interessante para se analisar em concreto a dinâmica das formas de governo é o da desagregação da União Soviética.

⁶ A guerra de secessão estadunidense de certa forma exemplifica hipótese inversa à exposta no texto. A decisão do governo federal de posicionar-se contra a extensão do sistema escravagista a territórios recém-conquistados não foi aceita por um grupo de estados escravocratas sulistas. Esses estados defenderam sua capacidade de abandonar a união no momento em que esta tomava um rumo que julgavam incompatível com suas tradições e estrutura sócio-política. Por defenderem essa posição, se organizaram na forma de uma confederação.

⁷ Aqui reside uma diferença genética entre a federação norte-americana e a brasileira. Como a primeira surge como solução para os problemas de uma confederação, seu objetivo é centralizar poderes; como a segunda surge, mais de cem anos depois, como solução para os problemas de um estado unitário, seu objetivo é descentralizar poderes.

⁸ Naturalmente, a própria atuação da Suprema Corte fazia parte do processo histórico – não acompanhava passivamente o que acontecia fora dela, nem determinava isoladamente os rumos da história.

⁹ A questão substantiva não é a de determinar que órgão deve decidir se certo ato da União (por exemplo, uma lei aprovada pelo Congresso federal) interfere no âmbito de competência dos estados (ou vice-versa), mas a de determinar em que âmbito as decisões cabem à União ou aos estados. Formalmente, desde os primeiros anos da história independente dos Estados Unidos, definiu-se que a decisão cabia à Suprema Corte, mas a forma como ela decide, substantivamente, tem variado ao longo do tempo.

¹⁰ Acentue-se a relatividade dessa afirmação. Na história estadunidense houve rupturas importantes, tanto no plano sócio-econômico como na própria ordem jurídico-constitucional, embora mantendo, quase sempre, alguma aparência de estabilidade institucional.

¹¹ No seminário “Parlamento brasileiro: história e perspectivas”, realizado em abril de 2000 no âmbito do projeto “Câmara nos 500 anos”. Repare-se, no entanto, que Márcio Souza contrapunha as duas colônias “brasileiras” à multiplicidade de administrações coloniais na América do Norte (as treze colônias). O escritor defendeu, no seminário, a tese de que, no processo de independência frente a Portugal, a colônia do sul teria anexado a colônia do norte, introduzindo um vício de origem na federação brasileira. Trata-se de uma linha de investigação extremamente promissora, a exigir a atenção dos historiadores do federalismo no Brasil.

¹² Além da unidade do país, em abstrato, havia o problema concreto da manutenção da unidade do modo de produção escravista em todo o território nacional – mais um fator a atuar a favor da fórmula “estado unitário imperial”.

¹³ Para se ter uma idéia dessa concentração de poder, basta lembrar que o imperador nomeava todos os presidentes de província.

¹⁴ Raimundo Faoro observa que as pretensões autonomistas funcionavam, muitas vezes, apenas como moeda a ser utilizada nas negociações com o poder central, fosse por maior liberdade política ou por recursos econômicos.

¹⁵ Nos Estados Unidos, como foi visto, a guinada para a descentralização, com reforço das oligarquias liberalizantes locais, se deu por uma mudança na interpretação judicial da “cláusula do comércio” contida na constituição.

¹⁶ Observe-se que a fórmula constitucional de consagração do federalismo, embora destinada a descentralizar o poder político, por contraposição ao estado unitário anterior, não deixa de denotar apego ao valor da unidade territorial da nação, distanciando-se fortemente de qualquer veleidade confederal. Dizia o art. 1º da Constituição de 1891: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (grifei).

¹⁷ A preeminência da constituição e do Supremo Tribunal Federal, que nos Estados Unidos resultou de um processo espontâneo de construção política e jurisprudencial, no Brasil foi uma escolha dos constituintes, inspirados não apenas pelo texto constitucional estadunidense mas pela própria prática posterior desse país. O Supremo Tribunal, no entanto, não chegou a ocupar o espaço jurídico-político a ele destinado – e o próprio Rui Barbosa muitas vezes se queixou de sua falta de firmeza.

¹⁸ Na verdade, a situação era um pouco mais complexa. Dada a vocação exportadora das oligarquias agrárias então dominantes, há, no mínimo, dúvidas sobre o poder relativo dos próprios produtores rurais e dos grandes comerciantes citadinos. Em conjunto, esses dois grupos, irmanados pelo interesse nas exportações, eram certamente dominantes. Mas há indícios de que, a ser um deles mais forte, seria o grupo dos comerciantes, que detinha laços privilegiados com o mercado internacional. De qualquer forma, o domínio sobre o trabalho nas fazendas era exercido pelos senhores rurais, o que lhes dava um controle talvez mais direto sobre a maioria da população.

¹⁹ O predomínio de tal eixo político ficou conhecido como a política do café com leite. Embora reveladora, a expressão peca por facilmente levar a que se superestime a influência do leite. Na verdade, a força de Minas Gerais vinha principalmente da concentração populacional, decorrente da importância da mineração em época já ultrapassada. Os interesses da cafeicultura (paulista, principalmente) eram amplamente predominantes.

²⁰ Modificações institucionais importantes foram inseridas no ordenamento jurídico-político brasileiro pelas constituições de 1934 e 1937 (como a criação da representação corporativa). Foi, também, a única vez, durante a república, em que se propôs um arranjo realmente alternativo para o bicameralismo brasileiro. Em geral, contudo, as regras constitucionais quanto ao funcionamento dos órgãos representativos tiveram aplicação suspensa durante todo o período do Estado Novo.

²¹ Uma discussão central na historiografia econômica brasileira diz respeito ao grau de consciência com que essa política foi desenvolvida. Enquanto alguns defendem a existência de um projeto claro de industrialização e fortalecimento do mercado interno, outros acreditam que circunstâncias relativamente imprevistas ou indesejadas — como a inexistência de divisas para importação e o fechamento do mercado mundial pela guerra — foram determinantes.

²² O governo Castelo Branco, que criou as bases do novo regime, é exemplo singular da nova postura explicitamente internacionalizante. É importante acentuar, contudo, que todo esse processo não foi conduzido apenas de dentro para fora; provavelmente, até, os fatores mais importantes situavam-se fora do Brasil. Desde o fim da guerra, toda a economia mundial começava a se articular em novas bases e um novo centro estava claramente definido (os EUA).

²³ Alguns analistas, como Fernando Henrique Cardoso, detectaram essa tendência antes mesmo do golpe de 64.

²⁴ Ao mesmo tempo, contudo, os grandes bancos regionais, com sede fora de São Paulo (Econômico, Bamerindus, Nacional), estão desaparecendo ou transferindo suas sedes para a capital paulista.

²⁵ No já citado seminário “Parlamento Brasileiro: história e perspectivas”.

²⁶ O mais interessante é que também a concentração de recursos na União está ligada com o padrão de relacionamento da economia nacional com a internacional. Afinal, trata-se, em parte, de um esforço para arrecadar os recursos necessários para cumprir compromissos internacionais assumidos pelo país.

²⁷ Trata-se, aliás, de uma constante na história brasileira. Em geral, os municípios perdem com o reforço do poder dos estados e, às vezes, ganham com o reforço do poder da União. A Constituição de 1988 modificou, em alguma medida, esse padrão: reforçou, simultaneamente, a autonomia administrativa e financeira dos estados e dos municípios

²⁸ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luis Roberto. Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BORJA, CÉLIO. Federalismo Brasileiro. Revista de Direito Público, vol 18, nº 73, jan/mar 1985.

BORCHARDT, Klaus Dieter. O ABC do Direito Comunitário. Luxemburgo, Serviço de Publicações das Comunidades Europeias, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parlamento Brasileiro: história e perspectivas (no prelo).

CARDOSO, Fernando Henrique. Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico. São Paulo, Difel, 1964.

CINTRA, M. G. de Ulhôa, CRUZ, M. L. Tostes de Carvalho. Fatores Históricos da Instituição do Federalismo Brasileiro. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, out/dez 1979.

FAORO, Raimundo. Os Donos do Poder. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1989.

FURTADO, Celso. Análise do “Modelo” Brasileiro. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1972.

KATZ, Ellis. Aspectos Legais e Judiciais do Federalismo Americano. Revista Direito Público, vol. 15, nº 64, out/dez 1982.

Aspectos Constitucionais e Políticos do Federalismo Americano. Revista de Direito Público, vol. 16, nº 65, jan/mar 1983.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

NEVINS, Allan, COMMAGER, Henry Steele. Breve História dos Estados Unidos. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1986.

NOGUEIRA, Rubem. O Advogado Rui Barbosa. Salvador, Edições GRD, 1967.

OLIVEIRA, Francisco de. A Crise da Federação: da oligarquia à globalização. Em: A Federação em Perspectiva (orgs: Rui de Britto Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva). São Paulo, Fundap, 1995.

PICCOLO, Helga Iracema Landgraf. O Autoritarismo de Júlio de Castilhos a Getúlio Vargas: a “gauchização” da política brasileira no pós 1930. Em: Breve Inventário de Temas do Sul (org: Luiz Roberto Pecoits Targa). Porto Alegre/Lajeado, UFRGS:FEE/UNIVATES, 1998.

RANGEL, Ignácio. A História da Dualidade Brasileira. Revista de Economia Política, vol. 1, nº 4, out/dez 1981.

SCHWARTZ, Bernard. Constitutional Law: a Textbook, New York. Macmillan, 1972.

O Federalismo Norte-Americano Atual. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1984.