

DILEMAS DO FEDERALISMO: ENTRE O “ESTADUALISMO OLIGÁRQUICO” E O “REGIONALISMO BUROCRÁTICO”

André Roberto MARTIN¹

■ **RESUMO:** O artigo trata da relação entre “federalismo” e “regionalismo” no Brasil republicano, problematizando o movimento pendular que ora centraliza excessivamente o poder na burocracia federal, ora, ao contrário, confere muito poder aos governos estaduais. Nos dois casos, a questão da representatividade do sistema político fica bloqueada, ou por um padrão oligárquico de poder local que exacerba o poder econômico dos senhores de terra, ou porque o Governo central, a serviço do empresariado industrial, subtrai poder às frações “periféricas” das classes dominantes. A conclusão é a de que o federalismo brasileiro deve aperfeiçoar-se no sentido de poder expressar melhor a reivindicação das classes subalternas, para o que uma manobra geopolítica de reordenamento territorial é considerada imprescindível.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Regionalismo. Oligarquia. Burocracia. Brasil.

Federalismo e Regionalismo

Visto em perspectiva histórica, o Federalismo representou um poderoso instrumento na luta de morte do Liberalismo republicano contra o Absolutismo monárquico. Em que pese as condições especiais do mundo anglo-saxônico, no qual o experimento de uma monarquia constitucional já vigorava há um século quando eclodiu a revolta dos colonos na Nova Inglaterra², para todos os efeitos a falta

¹ Departamento de Geografia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-USP – São Paulo-SP – 05508-000. E.mail: andremartin@brfree.com.br.

² Em janeiro de 1649 o Lorde Presidente do Supremo Tribunal de Justiça da Inglaterra declarou ao Rei Carlos I: “Como a lei é superior a vós, existe também algo de superior à lei, o autor, o criador da lei, ou seja, o povo inglês” (ALBERTONI, 1989, p. 36).

de representação destes mesmos colonos no Parlamento britânico terminava por identificá-los, jurídica e politicamente, aos demais súditos sem direitos civis, submetidos no resto do mundo ao arbítrio do Monarca Absoluto³. É sabido, no entanto, que no caso francês a vitória da soberania popular não implicou a adoção do sistema federativo, donde decorrem duas conclusões inescapáveis: 1) a de que o federalismo não representa uma ruptura tão dramática com o sistema aristocrático quanto a república unitária, posto que a existência de um Senado simboliza a perpetuação de uma perspectiva elitista (trata-se afinal de uma espécie de Câmara dos Lordes visando contrabalançar a força da Câmara dos Comuns) na estruturação do sistema político; 2) a de que um componente de índole territorial tem de ser levado em conta na defesa do federalismo, uma vez que ou pela extensão, ou pela diversidade regional, ou por ambas, justifica-se a adoção de um modelo político que se assemelha a um sistema de “vasos comunicantes”, em detrimento do modelo homogeneizador de um “único e grande vaso”.

Com isso, têm-se assim as duas matrizes ideológicas de defesa do federalismo: a liberal, que propugna a superioridade do federalismo sobre o unitarismo em função dos contrapesos que o mesmo introduz à tendência natural de concentração do poder na figura do chefe de Estado (tese que se mostra vulnerável à pregação parlamentarista); e a anti-liberal, na qual é antes por eficiência administrativa que por equidade política que o federalismo é aceito, posto que mais aderente às realidades geoambientais, geoeconômicas e geoculturais de determinado país (tese que por sua vez se mostra susceptível à imprecisão de autoritária, posto que a descentralização executiva se sobrepõe à descentralização decisória).

Ao voltarmos os olhos para o caso brasileiro, percebemos com tranqüilidade que ambas as tradições federalistas encontram sólida acolhida em nosso pensamento político, quer porque aquele apareça como alternativa redentora contra a tentação do centralismo autoritário que marcou a maior parte de nossa história, quer porque a extensão territorial e a diversidade regional do país impõem como que naturalmente o federalismo, num prolongamento insofismável de nossa geografia. Talvez seja por isso que o federalismo apareça na Constituição republicana como uma “cláusula pétrea”, ainda mais inviolável que o presidencialismo e até mesmo que a própria República, aliás, como se viu no plebiscito de 1993.

Não obstante, existe uma espécie de consenso na intelectualidade e na classe política brasileiras, no sentido de se considerar que o

³ Há que se assinalar os casos holandês e suíço, bem como o das repúblicas italianas como outras exceções ao Absolutismo. Mas estavam à mercê deste no continente, ao passo que a insularidade britânica protegeu o modelo inglês, mais tarde “exportado” para outros países.

federalismo em nosso país “não funciona a contento”, “é defeituoso”, “precisa ser aperfeiçoado”. Torna-se assim corriqueiro recorrer-se a análises comparativas com outras experiências federalistas, mormente a estadunidense, por razões óbvias, e a alemã, tomada ao menos como contraponto daquela. Tais comparações esbarram evidentemente numa série de dificuldades, a começar pelo fato de que, tanto no caso alemão quanto no norte americano, o substrato jurídico é o Direito consuetudinário, ao passo que no mundo latino, onde sempre vigorou o Direito positivo, não existe nenhuma experiência original correspondente. Para estes casos, o que tem prevalecido é antes o regionalismo, fenômeno presente até mesmo no pequenino Portugal. Isto traz uma perturbação adicional à análise, uma vez que se pode tanto chegar a identificar e, portanto, confundir o federalismo com o regionalismo, quanto, ao contrário, considerá-los tão diferentes a ponto de tomá-los como antagônicos.

Com efeito, o regionalismo é um fenômeno mais disperso e diferenciado que o federalismo; portanto, implica uma maior dificuldade de conceituação. Entretanto, muito embora este seja um caminho interessante de se percorrer, não nos parece apropriado no momento submeter ambas as noções a uma análise conceitual mais rigorosa. Uma abordagem de natureza histórica sugere, ao contrário, um caminho mais curto em direção às questões mais candentes com as quais vem-se debatendo na atualidade o federalismo brasileiro.

Assim, não cabe polemizar com os parlamentaristas ou com os centralistas doutrinários, já que ambos correspondem a inimigos naturais do federalismo. O que compete aos que se preocupam com o federalismo no Brasil na hora presente, ao que parece, é tentar identificar adequadamente os principais problemas e indicar as melhores soluções, visando ao aperfeiçoamento deste sistema entre nós.

Nesta direção, e procurando fazer um esforço de síntese, é possível identificar na “guerra fiscal” e na “distorção da representação” os dois principais gargalos contemporâneos com os quais se defronta o federalismo brasileiro. Dado que ambos resumem uma combinação complexa de processo histórico endógeno e conjuntura internacional, vale a pena recuarmos no tempo e retomarmos algumas características basilares do federalismo brasileiro no momento de sua implementação, isto é, durante o período designado como “República Velha”.

Um primeiro aspecto a ser lembrado, e que guarda ainda uma certa correspondência com a situação atual, diz respeito à fragilidade de nosso sistema partidário, ou mais precisamente, à ausência de partidos nacionais solidamente implantados, que possam ser ideologicamente identificados sem maiores embaraços. Ao longo de

toda a Primeira República pelo menos, a ausência de partidos nacionais foi um fato marcante, de modo que o “monopartidarismo estadual” aparece como a tônica durante aquele período, a ponto de praticamente confundirem-se os interesses das oligarquias regionais com os dos governos estaduais, e os do governo nacional com os da oligarquia dominante. Na prática, porém, tratou-se na verdade de um arranjo bem mais complexo, tanto porque os principais produtos agrícolas de exportação, como o café, o açúcar, o algodão e a borracha, ocupavam áreas de mais de um Estado (as exceções dignas de nota foram a pecuária gaúcha, toda ela circunscrita ao território do Rio Grande do Sul, e o cacau do sul da Bahia), como também pelo fato de que o governo nacional, ainda que expressando prioritariamente os interesses da cultura mais rentável – o café –, tinha a necessidade de incluir, tanto na máquina administrativa como na política creditícia e tributária, os quadros e interesses das oligarquias menores, bem como os de outros setores do capital como o comércio, a indústria e a banca. Finalmente, mesmo no interior de cada “complexo produtivo regional” os interesses de cada fração (banqueiros, comerciantes, fazendeiros) não eram mecanicamente idênticos e, ademais, o desequilíbrio de poder entre as várias frações e oligarquias acabava por se expressar tanto num nível interno (aos estados e regiões), quanto num nível externo (isto é, no plano nacional).

Desse modo, ocorreu que nos estados onde as relações de produção já haviam adquirido maior complexidade, o poder oligárquico manifestou-se através do controle da política estadual pelos organismos partidários estaduais – os Partidos Republicanos (PRs). Em contrapartida, nas áreas dominadas por relações de trabalho mais tradicionais, o controle oligárquico exerceu-se através do nepotismo ou “familismo”, surgidos ainda durante o período colonial (PENNA, 1999).

Seja como for, a presença de grupos políticos “fechados”, a lealdade incondicional ao “chefe” político, a exclusão sistemática dos que não participavam efetivamente desses “núcleos” dos favores e benefícios arbitrados pelos “chefes”, assim como a existência de um controle severo das instâncias de decisão, compõem um quadro global de características comuns a todas as oligarquias, de modo que se pode definir com segurança o panorama político brasileiro do pós-florianismo até a Revolução de 1930 como sendo o do “federalismo oligárquico”⁴.

Desde sua base mais rudimentar em que o poder local era exercido pelos coronéis, passando-se pelos caudilhos num nível imediataente

⁴ Trata-se de expressão consagrada, entre outros, por Cardoso (1972).

superior seguido pelo dos partidos estaduais, até chegar-se ao topo da pirâmide onde o poder nacional era controlado pela “política dos governadores”, o edifício do federalismo oligárquico foi todo ele atravessado pela prática da manipulação eleitoral. Tais circunstâncias conferiam uma aparência “democrática” a um Estado que, na verdade, era essencialmente autoritário e excludente.

A importância de se recuperar este período histórico decorre do fato de que ainda hoje o federalismo brasileiro não conseguiu libertar-se inteiramente de suas raízes oligárquicas. Em outras palavras, como pontua adequadamente Fernando Abrucio (1999, p. 13):

Não conseguimos conciliar federalismo e democracia. Ou o poder das oligarquias estabeleceu-se de forma anti-republicana sobre a população, e portanto a igualdade não imperava, ou o aparelho estatal realizou suas ações acima de qualquer contrato social, em prejuízo das liberdades democráticas.

De fato, num movimento pendular, quando se sacrificou o federalismo em nome de uma perspectiva nacional, sufocaram-se simultaneamente as liberdades civis. Na outra ponta, quando estas foram retomadas, as oligarquias apressaram-se por reconstruir seus estratégias de manipulação eleitoral, impedindo dessa forma que se efetivasse a incorporação das classes subalternas no pacto político nacional. A desfiguração da Carta de 1988 (BRASIL, 2001) nos anos posteriores à sua promulgação atualiza este julgamento crítico.

Nesse sentido, pode-se concluir, por um lado, que o federalismo brasileiro enfrenta ainda hoje o desafio de desvincular-se definitivamente da identificação com o estadualismo oligárquico. De outro, ele não pode mais seguir comprometendo-se com a sustentação de um “regionalismo” bastante artificial, o qual carece de bases populares de sustentação e legitimação. É, aliás, sobre este segundo aspecto que deveremos agora fazer uma consideração adicional, tendo em conta as ambigüidades nele contidas.

Estadualismo oligárquico

É verdade que a industrialização e a urbanização experimentadas no pós-1930 problematizaram sobremaneira a utilização da expressão “estadualismo oligárquico” para o exame da realidade atual. No entanto, é reconhecido que tais processos concentraram-se regionalmente no chamado “Centro-Sul”, ao passo que no “Norte-Nordeste”, a despeito de exceções pontuais, ainda prevalece uma produção de base

essencialmente primária. Mesmo com a desconcentração relativa da industrialização iniciada a partir de 1970, nos anos recentes observou-se uma certa tendência à reconcentração na área mais desenvolvida do país, e seja como for, ainda que não se tenha uma conclusão consensual a este respeito, se aceita, contudo, que esta maior dispersão da industrialização “[...] não alterou significativamente o padrão nacional de concentração espacial, nem o da divisão regional do trabalho vigente há décadas [...]” (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 388). Isto sugere que a desigualdade econômica Norte/Sul não vem diminuindo, ou pelo menos que as políticas compensatórias dos últimos quarenta anos não surtiram o efeito desejado. As pesquisas mais recentes demonstram que a economia nordestina, por exemplo, embora crescendo num ritmo mais acelerado que a média nacional, não foi capaz “[...] de reduzir sua participação relativa no número de pobres no País [...]” (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 389).

Além disso, se olhamos com atenção, é visível que a própria conceituação e delimitação das regiões brasileiras corresponderam muito mais a exercícios intelectuais de índole tecnocrática do que a manifestações conseqüentes de regionalismo popular, ou até mesmo oligárquico. Como prova, recordemos quando da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a introdução do Maranhão na Região Nordeste com vistas a se evitar a costumeira “repartição fisiológica” estadualista dos investimentos federais, e para que os mesmos adquirissem maior “eficácia” (OLIVEIRA, 1999, p. 9). Tal perspectiva, diga-se de passagem, não foi modificada com a instauração do Regime Militar, muito ao contrário, denotando a submissão de uma perspectiva regional apoiada nos “de baixo” – caso do pleito em favor da Reforma Agrária protagonizado pelas Ligas Camponesas nordestinas, por exemplo –, em favor de outra, mais condizente com os interesses dos “de cima”, o que terminou ocorrendo através da implantação dos programas oficiais de industrialização da Zona da Mata, apoiados por incentivos fiscais e, na mesma linha, pela colonização da Amazônia. Nestes dois exemplos acabou prevalecendo a visão do “estamento burocrático”, colocado a serviço dos interesses “nacionais” dos setores burgueses dominantes.

Assim rigorosamente, observamos que nenhuma “região” brasileira surgiu espontaneamente de um movimento de baixo para cima (evidentemente estamos identificando aqui as “regiões” com as conhecidas “macro-regiões” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem nos preocuparmos com a utilização do termo para escalas sub-estaduais). Elas representaram, isto sim, uma forma de o Governo federal imiscuir-se nos assuntos estaduais e não uma superação

autêntica do estadualismo em favor de interesses mais amplos. E se esta intromissão do Governo federal serviu por um lado para atenuar um pouco a força das oligarquias, ela não configurou, em contrapartida, uma efetiva democratização da vida política, nem no plano regional nem no nacional. No fundo, ela apenas transferiu parte do poder destas oligarquias estaduais para o estamento burocrático federal, agora melhor apetrechado em termos de aparato técnico.

Sendo assim, o que se passou a assistir desde então, como numa espécie de perpetuação do Estado Novo, foi o fisiologismo das oligarquias estaduais sendo sempre realimentado pelo paternalismo do estamento burocrático nacional, algo que parece manter sua funcionalidade para a continuidade da dominação burguesa até o momento.

Esperava-se, no entanto, que com a redemocratização consagrada pela Carta de 1988 (BRASIL, 2001) o círculo vicioso entre iniquidade social e ineficiência estatal, produzido por aquele padrão de comportamento político, pudesse ser rompido ou, ao menos, atenuado. Todavia, parece que o mesmo, ao contrário do esperado, até fortaleceu-se, e isto porque de um lado as privatizações, ao encolherem a oferta de cargos e verbas públicas, acirraram a competição fisiológica ao invés de eliminá-la; e de outro, porque a adoção do expediente da re-eleição terminou por tornar todo o sistema de poder ainda mais vulnerável às pressões de conteúdo oligárquico, estas agora entendidas mais no seu sentido político que econômico.

Numa certa perspectiva, portanto, podemos considerar que a própria expressão "Pacto Federativo", tantas vezes repetida nos últimos anos, carrega consigo um indisfarçável ranço autoritário. Afora o fato de que do ponto de vista etimológico trata-se de uma redundância (afinal tanto a palavra "pacto", de origem hebraica, quanto a grega "federação" não querem dizer outra coisa que não "aliança", "acordo", "contrato"), pois, ao acoplar-se uma palavra à outra, o que se está indicando, ainda que implicitamente é, em primeiro lugar, que se trata de um acordo exclusivamente travado entre as elites, do qual portanto o povo deverá estar sumariamente excluído. Em segundo lugar, insinua-se que este acordo contempla fundamentalmente uma barganha entre o governo central e os governos estaduais, e um acerto destes entre si. Em resumo, o que a expressão encerra é uma convenção entre burocracia federal e elites estaduais, não se tratando, portanto, de um acordo "inter Povo e Príncipe", mas apenas de uma acomodação "inter-Príncipes", donde a incômoda sensação de algo déjà vu.

Pacto nacional e Federalismo

É o caso de indagarmos então por que não se utilizam, separadamente, as expressões "Pacto Nacional" e "Federalismo", ambas de conteúdo mais preciso, em lugar de se reafirmar o enigmático "Pacto Federativo"? Por "Pacto Nacional" afinal de contas entende-se claramente o acordo inter-classes visando o fortalecimento da nação, algo que se mostra bastante pertinente e atualizado frente à crescente competitividade internacional desencadeada pela "globalização", e que plasmaria por fim a superação definitiva do ciclo autoritário, como se viu por exemplo no emblemático caso espanhol de Moncloa. Por "Federalismo" por sua vez, a tradição latino-americana também consagra, de modo insofismável, a defesa da autonomia provincial/estadual frente aos governos centrais. Desse modo, ao separar-se a "nação" do "Pacto", e o "povo" do "Federalismo", está-se almejando, com todas as letras, articular as elites regionais diretamente com o capital internacional, ficando o Governo central a certa distância, como mero espectador e avalista. É por esta razão que, no pensamento dominante, o "Pacto Federativo" deve ocupar uma posição intermediária entre a "reforma econômica" já realizada, e a "reforma política", ainda por se fazer, pois só esta última, após a definição dos destinos dos fundos públicos, é que poderá eventualmente vir a contar com alguma participação da sociedade civil.

Vale a pena, neste ponto, recuperarmos o sentido original do federalismo estadunidense, uma vez que ali, "Federalismo" era uma fórmula que reunia em si mesma, a própria soma do pacto nacional com a proposta de autonomia estadual. Recordemos primeiramente que, na vertente "hamiltoniana", a federação era vista como a garantia da soberania nacional, uma vez que só a união indissolúvel das 13 Colônias poderia fazer frente a um conjunto de inimigos externos que "cercavam" a jovem República. Enquanto isso, para os "jeffersonianos", ela significava a garantia do self government contra a natural tendência de concentração de poder no Centro nacional. Quando finalmente o Congresso de Filadélfia acolheu a sugestão dos delegados de Connecticut, conciliando os interesses dos grandes e dos pequenos Estados, a União republicana simultaneamente saiu fortalecida, já que, afinal, este era o maior desejo de todos que ali debatiam.

No caso brasileiro, porém, foi uma Monarquia bastante centralizadora quem garantiu a unidade e a soberania nacionais, de modo que o Federalismo apareceu como uma reivindicação de cunho exclusivamente autonomista liderada pelas oligarquias provinciais que muitas vezes

descambaria para o separatismo, e que finalmente seria abraçada pela principal oligarquia surgida após 1850, isto é, a dos modernos cafeicultores paulistas. Não se tratou, portanto, exatamente da introdução do self government em todo o país, mas sim de uma espécie de laissez-faire na disputa pelo controle das verbas de exportação, o que se colocava, por sua vez, em franca contradição com a perspectiva hamiltoniana, para quem as transações externas eram assunto de interesse exclusivo da União. É por esta razão que São Paulo pôde destacar-se de todas as demais unidades federativas na instalação de uma máquina administrativa estadual eficiente, financiada pelo café, algo cujos desdobramentos refletem-se ainda hoje nos desequilíbrios da Federação brasileira.

Aqui mais uma vez, a comparação com o modelo estadunidense é ilustrativa. Atualizando-a, notamos que hoje nos Estados Unidos não se verifica a identificação dos grandes Estados com nenhuma região (Califórnia, Nova York, Texas e Flórida, os quatro maiores estados, localizam-se cada um em uma região). Já no Brasil ao contrário, os três maiores estados são contíguos, estando todos eles no Sudeste (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), o que implica, por conseguinte, num reforço à tendência de desequilíbrio suscitada pela macrocefalia paulista no interior da Federação brasileira. Esta realidade tem ensejado a adoção de arranjos compensatórios, os quais, paradoxalmente, sacrificam os ideais de “eficiência do investimento público” e “austeridade fiscal”, presentes no discurso dominante contemporâneo.

Para se ter uma idéia das distorções neste quesito, note-se que, enquanto o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste somados, respondem por 24,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, detêm em contrapartida, 33% da receita tributária disponível. De modo contrário, o Sudeste, que representa 60% do PIB nacional, fica com apenas 52% dos tributos (NASSIF, 1999). Além disso, como existe o mecanismo de transferências voluntárias da União, pode-se chegar a uma situação extrema como a que opõe a Bahia – onde os recursos federais representam quase 50% da receita do estado – a São Paulo – onde essa participação cai para menos de 10% do orçamento estadual.

Se à primeira vista esta parece ser uma solução baseada num compromisso com a “equidade”, é preciso levar em consideração, entretanto, o fato de que é exatamente nas áreas mais industrializadas e urbanizadas que se concentram as maiores demandas sociais por saúde, educação, segurança, habitação e transporte, visto que nas zonas rurais, uma economia de subsistência ainda pode responder, embora precariamente, a estas solicitações.

Afora este aspecto, vale ressaltar que no Congresso Nacional, a distribuição de cadeiras se dá de modo a beneficiar grandemente as regiões menos desenvolvidas. Neste caso, observe-se que Norte, Nordeste e Centro-Oeste somam juntos 54,28% dos parlamentares, os quais estão representando 37,84% dos eleitores do país. Em contraposição, o eleitorado do Sul e Sudeste, que corresponde a 62,1% do total nacional, é representado por apenas 45,72% dos parlamentares⁵, o que configura sem nenhuma dúvida, um padrão ainda oligárquico de representação no Congresso Nacional, uma vez que não são os “pequenos Estados” os sobre-representados, mas sim aqueles em que o latifúndio ainda domina.

Em conclusão, é no cotejo destas duas situações que se pode antecipar uma perpetuação do impasse brasileiro: de um lado, a burocracia nacional quer ver implantada uma reforma tributária que discipline os gastos das entidades governamentais sub-nacionais, ainda que, ao mesmo tempo, sequer vislumbre qualquer perda de sua capacidade de arrecadação (esta aliás vem crescendo bastante nos últimos anos). De outro, a supremacia das oligarquias no Congresso Nacional não permite que se faça uma reforma tributária “modernizadora” que venha a premiar a “eficiência” e anular os mecanismos compensatórios, através dos quais, diga-se de passagem, as mesmas se reproduzem. Interpelados ademais pelos rigorosos cálculos dos representantes das finanças internacionais, os dois pratos da balança do poder brasileiro estão se desequilibrando, não dando mostras de que poderão reencontrar de novo o prumo.

A verdade é que sem o concurso dos outros dois elementos que compõem o Estado brasileiro, isto é o povo e o território, parece que nenhuma solução duradoura poderá ser encontrada. No fundo, em sua particularidade concreta, o que as instituições políticas pretendem realizar é exatamente um arranjo “ótimo” entre povo e território, ou, se se preferir, é no processo de formação territorial que um povo determinado constrói a sua peculiar organização política. É interessante quanto a isto relembrarmos como, no caso brasileiro, desenvolveu-se uma perspectiva ufanista com relação ao território (o mito do “gigante pela própria natureza”), ao passo que em relação ao povo e às instituições políticas, a opinião mediana é bem menos lisonjeira.

Não é o caso de adentrarmos no mérito desta questão, mas se aquilo com que se pode efetivamente contar é apenas “o real e o possível”, por que mencionar como objetivos nacionais apenas o aprimoramento do povo, mediante a melhoria do sistema educacional, e do próprio sistema

⁵ Dados compilados pelo autor.

político através de mudanças nas eleições, ao passo que o território permanece como uma variável abundante, mas solenemente esquecida?

Desigualdade territorial

Nem sempre, porém, foi desta forma. No preciso momento em que adotávamos o Federalismo, um dos temas mais debatidos no país foi o da “redivisão territorial”, já que se considerava que desequilíbrios espaciais tão agudos, como o que opunha um Amazonas a um Sergipe, por exemplo, constituiriam um fator impeditivo para a sedimentação do sistema federativo, o qual suporia algum equilíbrio entre as suas unidades componentes. Além disto, dados os vazios demográficos no interior (atuais regiões Norte e Centro-Oeste), entendia-se que só um aumento no número de unidades político-administrativas, com a transferência dos respectivos quadros para estas áreas remotas, é que poderia reequilibrar o país. Nas palavras de Teixeira de Freitas, inspirador e primeiro presidente do IBGE, “[...]o vício talvez original de todos os males da 1ª República [...]”, repousava justamente na “monstruosa desigualdade territorial” entre as unidades da Federação. Para solucionar o problema, ele propunha que se adotasse o princípio da “[...]equipotência ou equivalência de áreas [...]”, tendo por base os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, nos quais encontrava-se “[...]perfeita unidade geográfica e ação dos governos aí instituídos [...]” (FREITAS apud PENHA, 1993, p. 106).

Para o desalento de Teixeira de Freitas, porém, uma das poucas tarefas não cumpridas pelo IBGE foi precisamente esta. Provavelmente, porque de fato, como ele mesmo reconhecia, a “redivisão territorial” acabaria afetando, de algum modo, “os interesses particulares dos proprietários de terras”. E, assim como a Reforma Agrária não consegue avançar até hoje, em face da resistência destes “senhores”, tampouco uma “redivisão territorial” é vista como viável, ou mesmo concebível, em virtude da cristalização destes antigos interesses no interior do aparelho de Estado. Mas, mantida sem modificação a atual assimetria entre o poder político, concentrado no “Norte”, e o poder econômico, concentrado no “Sul”, o que acabará sendo colocada em xeque será a própria sobrevivência do Estado nacional. E não se diga que esta é uma profecia catastrófica, pois a experiência histórica brasileira vem demonstrando, em mais de século e meio de vida independente, que, toda vez em que a unidade nacional foi colocada em risco, os primeiros a serem sacrificados foram precisamente a Democracia e o Federalismo. Como evitar, então, a eventualidade de

nova intervenção autoritária, face aos impasses não resolvidos democraticamente pela classe política?

É nesse sentido que, lembrando o alvorecer da República, nossa atenção necessita recair sobre a estrutura territorial do país, mas agora não mais como no passado, propondo-se a multiplicação das entidades federativas, mas, muito ao contrário, indicando a necessidade de uma diminuição no número das mesmas. Uma manobra geopolítica interna, visando a fusão de “estados” e de “municípios”, teria o condão de solucionar, de um só golpe, os principais impasses de índole territorial que vem afetando, desde as remotas origens coloniais, o Estado brasileiro.

Em primeiro lugar, remontando à origem portuguesa de nosso Estado, temos a oscilação entre “centralização” e “descentralização”, a qual, num movimento pendular permanente, fixa-se ora num ora noutra extremo deste pêndulo, não se conseguindo alcançar até hoje um ponto de equilíbrio. De início, foram as Capitâneas Hereditárias que concentraram todo o poder da Colônia, quando da instalação da mesma. Logo a seguir, por decisão régia, esta dispersão do poder seria anulada quando da instituição do Governo Geral. Este por sua vez viu seu prestígio corroer-se aos poucos, sendo valorizadas as Câmaras Municipais, para em seguida, primeiro com a Restauração de Portugal, e depois com a administração pombalina, a centralização voltar a dar as cartas. A Independência foi acompanhada das revoltas regionalistas que quase estiolaram o país e o Ato Adicional de 1834 foi uma mostra do poder das elites provinciais, o qual pouco a pouco foi sendo por sua vez solapado mais uma vez em favor do Governo central. Foi o autonomismo provincial por fim quem nos deu a República, a qual depois experimentaria dois momentos sucessivos de forte centralização, em 1937 e 1964.

Os impasses a que chegamos exigem que se tenha a coragem de, literalmente, “refundar” o Federalismo. Mas, para isso, a convocação do povo é tarefa essencial, pois até o momento ele não se pronunciou a favor ou contra o ideal federalista, apesar de ocupar um lugar de destaque na estruturação do Estado brasileiro. Por que então não se convocam plebiscitos e/ou referendos, que venham a fornecer o necessário substrato popular e democrático à nossa Federação? Isto poderia ser obtido precisamente a partir de uma revisão histórica e geográfica da formação de nossas unidades federativas. O caso da antiga Capitania Geral de Pernambuco é a esse respeito emblemático. Reunindo os atuais estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, esta Capitania, cujo centro geohistórico foi Olinda, teve vida praticamente autônoma até a vinda da Família Real em 1808. Depois, em face de seu republicanismo e separatismo, Olinda e Recife tiveram seu poder político bastante

reduzido. De tal modo que, enquanto viviam as crises da economia açucareira, simultaneamente, viam o território sob seu controle definhar. Inclusive, esses quatro estados vêm padecendo de uma crise econômica endêmica, a despeito de uma certa excepcionalidade do Rio Grande do Norte. Pernambuco, em particular, assistiu sua tradicional liderança regional ser contestada, face ao forte crescimento relativo de Ceará e Bahia nas últimas décadas. A pergunta que fica no ar é se a restauração da antiga Capitania Geral não daria mais consistência econômica, política e social a todo este conjunto. Pense-se que, no mínimo, o velho "familismo" ficaria bastante enfraquecido, pois ao invés de duas ou três famílias controlarem cada estado, os cerca de dez clãs ali presentes seriam forçados a se organizar de forma mais moderna, partidária talvez, frente ao risco representado por uma liderança surgida, por exemplo, no seio dos cortadores de cana.

É claro que esta operação encontraria forte resistência por parte destas antigas elites oligárquicas. Mas este seria um teste definitivo para se aferir o grau de compromisso das elites do "Sul" por sua vez, com a modernidade. No entanto, será que as elites "modernas" e "democráticas" do Centro-Sul estariam dispostas e preparadas para encetar agora uma aliança com os trabalhadores nordestinos? É o que iremos conferir, e em breve...

MARTIN, A. R Dilemmas of federalism: between the 'oligarchic statelism' and the 'democratic regionalism'. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 53-66, 2005.

■ **ABSTRACT:** The article aims to discuss the relation between "federalism" and "regionalism" in republican Brazil, focusing in the oscillating movement that sometimes excessively centralizes the power in the federal bureaucracy, and sometimes, on the contrary, gives much power to state government. In both cases, the question about political system representativeness gets blocked, on one hand, by an oligarchical local power pattern, that overwhelms the economic power of land lords, or, on the other hand, because the central Government, serving industrial entrepreneurs, takes out power from the "peripheric" fractions of dominant classes. The conclusion is that Brazilian federalism must be improved in the sense of better expressing the subaltern classes demands, the key to achieve this claim being a geopolitical reorganization of the territory.

■ **KEYWORDS:** Federalism. Regionalism. Oligarchy. Bureaucracy. Brazil.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os descaminhos da democracia. Rumos: os caminhos do Brasil em debate, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 12-21, mar./abr. 1999. Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil.

ALBERTONI, E. A. Pacto. In: ROMANO, R. (Org.). Estado-Guerra. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1989. p. 11-43. (Enciclopédia Einaudi, n. 14).

BRASIL. Constituição Federal. Coordenação de Maurício A. Ribeiro Lopes. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001.

CARDOSO, F. H. O modelo político brasileiro. São Paulo: Difel, 1972.

GUIMARÃES NETO, L. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, R. de B. A.; BARROS SILVA, P. L.

(Org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-397.

NASSIF, L. O federalismo em construção. Folha de S. Paulo, São Paulo, 30 dez. 1999. Caderno Dinheiro, p. 3.

OLIVEIRA, F. de. A Federação desfigurada. Rumos: os caminhos do Brasil em debate, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 4-11, mar./abr. 1999. Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil.

PENHA, E. A. A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo. Rio de Janeiro: Memória Institucional, CDDI, IBGE, 1993.

PENNA, L. de A. República brasileira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.