

RESGATANDO A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO: O CASO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NA GESTÃO MUNICIPAL

Ricardo Bahia Rios

Geógrafo - Universidade Federal da Bahia
rbahia79@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo trazer para agenda do debate geográfico a questão do federalismo moderno, assim como suas implicações na formação do sistema federalista brasileiro, a partir da perspectiva da pactuação política territorializada. Dessa forma, a fim de problematizar sobre o tema, introduzimos de maneira sintética, e a partir de uma perspectiva geográfica, os principais aspectos que envolvem o atual cenário de debates sobre o conceito. Uma vez, que o pacto federalista brasileiro constitui-se num registro do pensamento político hegemônico de cada período histórico.

Palavras – chave: Geografia; Pensamento político; Federalismo.

RESCUING THE ORIGIN OF MODERN FEDERALISM: THE BRAZILIAN CASE AND ITS CONSEQUENCES IN MUNICIPAL MANAGEMENT

ABSTRACT

This article aims to bring to the geographical debate agenda, the issue of modern federalism and its implications for the formation of Brazilian federal system, from the perspective of territorialized political consensus. Thus, in order to discuss on the topic, synthetically and from a geographical perspective, the main aspects involved in the current scenario of debates about the concept were introduced. Once Brazilian federalist pact constitutes a hegemonic political thought of each historical period record, those are to be studied.

Keywords: Geography; Political Thought; Federalism.

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização brasileira após a ditadura militar impulsionou o país para um novo cenário de revisão do seu pacto federativo. Como exemplo, observamos a Constituinte de 1988, que pôs em pauta toda uma discussão sobre o processo de descentralização político-administrativa e, por conseguinte, dotando as esferas administrativas (União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal) de ampla autonomia, onde cada ente federativo, respeitando as hierarquias, passou a ter amplos poderes de gestão do seu território.

O pacto federativo brasileiro que se encontrava esgaçado há mais de um século de existência, em decorrência de sucessivos períodos de maior centralização alternados com ciclos democráticos – que capacitava seus entes de autonomia –, evidenciava a fragilidade desse pacto, que muitas vezes se configurava como mero modelo ilustrativo, pois os princípios básicos do federalismo (autonomia político-administrativa) vinham sendo rearranjados de modo a favorecer, ora um regionalismo arcaico, ora os regimes ditatoriais brasileiros.

Entretanto, a fim de compreender a complexidade do federalismo brasileiro, principalmente à luz das Constituições Federal, objetiva-se inicialmente compreender a formação e os processos que caracterizam o federalismo brasileiro, a partir da ideia de pactuação política territorializada. No segundo momento, elabora-se um arcabouço analítico em volta das constituições federativas brasileiras, desta forma extraindo informações que nos permitiram caracterizar a dinâmica desse pacto e seus impactos dentro de uma dimensão territorial na escala municipal.

Para tal, metodologicamente, recorremos a um extenso quadro referencial visando fortalecer a noção de federalismo no contexto da ciência geográfica, que por vez nos permitiu identificar uma linha mestre que nos conduziu na discussão aqui apresentada.

ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO

A discussão sobre o conceito de federalismo é bastante ampla dentro da Ciência Política, porém ainda incipiente na agenda geográfica. Dessa forma, a fim de problematizar sobre o tema, introduzimos de maneira sintética, e a partir de uma perspectiva geográfica, os principais aspectos que envolvem o atual cenário de debates sobre o conceito.

A ideia central do federalismo encontra-se na própria etimologia do vocábulo, já que se origina do latim *foedus*, que sobrecarrega o significado de pacto, aliança, associação, que de certa forma expressa uma forma de acordo político entre partes que objetivam uma aliança pactada, teoricamente, na horizontalidade e confiança.

Nessa perspectiva e resgatando as contribuições de William Riker (1975), podemos observar a complexidade existente nas análises em torno do conceito. Para o autor, o federalismo constitui-se numa organização política em que as atribuições do governo são divididas em níveis governamentais (governo regional e governo central), em que cada um tem atividades que devem ser administradas autonomamente. Dessa maneira, a base central do federalismo é a capacidade de organização de unidades menores de governo que pactuam um conjunto de normas, o que torna possível a existência de um governo federal que representa um ajuntamento entre os seus componentes, de forma que cada participante do pacto tenha autoridade para realizar ações independentes uns dos outros, sem ferir o princípio da constitucionalidade estabelecida.

De forma mais enfática, Arend Lijphart (2003) define o federalismo como uma forma de organização do Estado, pois este “pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão do poder: ele divide entre níveis inteiros do governo” (LIJPHART, 2003, p.213). Destarte, é importante salientar que tanto Lijphart quanto Riker apontam para a convergência que o federalismo representa no exercício do poder por diferentes níveis de governo, que objetiva a preservação do pacto e da divisão básica do poder entre seus membros, assim caracteriza o federalismo com base numa “legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.” (LIJPHART, 2003, p. 215).

Dentro da linha de raciocínio, os autores apontam características do Estado federalista a partir da divisão do poder entre seus membros, da autonomia de decisões entre as partes que formam um todo, e da capacidade de sustentar instituições que possibilitam a manutenção da equiparidade/isonomia do poder entre os subníveis de governo, impedindo o fortalecimento da centralização do poder no nível da União, ou a existência de um desequilíbrio entre a maioria e a minoria.

Os autores centram suas análises na questão da repartição e manutenção isonômica do poder, deixando de lado a questão territorial do federalismo. Nessa ótica, a questão territorial do pacto não se constitui como algo central para a compreensão do federalismo, o que evidencia a necessidade do olhar geográfico sobre o fenômeno, pois entende-se que a questão federal perpassa pelo embate político territorial, em que o federalismo representa uma forma de organização do Estado nacional, tendo como competência a realização de meios que garantam a unidade territorial, política e econômica da nação. A partir de uma ótica geográfica, o entendimento do federalismo pode ser apreendido por duas vertentes:

1. A divisão do Poder entre os estados membros do pacto, poder que emerge a partir da legitimação política dos seus entes federados, representado pelo voto direto e pelo consenso em administrar os conflitos em diferentes níveis escalares, pois a legitimidade do pacto é fundada na base do indivíduo humano, que forma o município, que configura o estado, que se une ao Poder Federal, formando um Estado composto por menores unidades dotadas de autonomia em consonância com a Carta Magna do país;

2. Pacto de unidade territorial que representa o conjunto de diferentes territórios institucionais estabelecidos e fortalecidos nas diferentes escalas da arena política de um país, que possuem sua autonomia administrativa e legislativa, capaz de respeitar a sobreposição de territórios e as competências de cada membro. Em resumo, o federalismo representa um acordo de união política, econômica e social com forte conteúdo territorial, partindo do isolado para uma unidade federal.

O que condiz afirmar que a federação representa uma forma de organização político-territorial com forte conteúdo de autonomia e de interdependência entre as partes, que se fundamenta na “forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.1). Portanto representa um:

[...] acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas [...] O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.2).

Essa relação de autonomia entre o poder central e o local é definida por um pacto de base territorial, no qual as unidades se organizam visando o funcionamento para o atendimento equilibrado das demandas individuais e dos interesses gerais. Todavia, representa uma engenharia política que tem “como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes antagônicos”. Entendida como uma construção política, o federalismo “tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de diferenças para formar uma unidade, ambas organizadas territorialmente” (CASTRO, 1996, p.34).

Essa união contraditória de diferenças repousa sobre os pilares da autonomia política, que representa o exercício de manter/alcançar a unidade e a equidade do poder político. De tal modo, o modelo pode possuir características simétricas, quando cada Estado detém as mesmas competências constitucionais, independente de suas características tributárias, territoriais ou qualquer outra especificidade, ou seja, o poder é simetricamente repartido entre as unidades de governo. Mas, também, pode deter características assimétricas. Isso ocorre quando há competências e direitos específicos para certos grupos e/ou Estados, o que, por vez, fere os princípios de igualdade entre os membros federados (RIKER, 1975).

Para Fiori (1995), a complexidade em discutir uma definição para o conceito de federalismo encontra-se justamente no amplo quadro de formas de organização federativa. Centrado numa afirmação decorrente de análise empírica das experiências modernas, o autor ressalta as características de negociação (barganha pragmática), produto do pacto federativo.

Nessa inserção, o pacto passa a ser entendido como uma maneira de destacar os aspectos de barganha pragmática – processo intrínseco da negociação federativa –, produto do acordo que “pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar” (FIORI, 1995, p. 23). Assim, as “formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação” (p. 23), que tem como base de sustentação “a ideia de uma ‘estrutura política dual’ com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outros às mais locais” (p. 23). Nessa perspectiva, a essência do pensamento encontra-se justamente na “ideia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” (FIORI, 1995, p. 23).

Dessa forma, Fiori (1995) argumenta que o federalismo constitui-se num arranjo de organização territorial do poder dos Estados, que se encontra em permanente tensão e desarmonia entre as partes, o que exige dos envolvidos um constante processo de barganha, que resultará em arranjos institucionais transitórios². Já, numa linha mais teórica, define o federalismo como um processo simultâneo de preservação da unidade dos objetivos de uma sociedade com:

[...] diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos espaço e os limites das duas soberanias. De maneira que a existência e o reconhecimento deste princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais (FIORI, 1995, p. 25).

Essa forma de engenharia política – fruto de um pacto regional de união – tem como princípio básico a manutenção/fortalecimento dos mecanismos de autonomia entre os membros federados, o qual resultará no robustecimento do conjunto unitário – a União –, esta que tem como objetivo a mediação dos conflitos políticos, e assim estabelecendo atitudes que visam ao equacionamento das desigualdades entre as subunidades de governo, ao mesmo tempo em que institucionaliza normas para que ocorra uma interdependência entre seus entes. Em conformidade, torna-se evidente que o traço básico do modelo é a autonomia política e territorial entre as escalas de poder.

REMINISCÊNCIA DO FEDERALISMO MODERNO: O CASO BRASILEIRO

A convenção da Filadélfia em 1787 representa o ponto fundante do pensamento federalista do Estado moderno. Essa ação política é responsável pela instauração da Constituição Federal norte-americana, que tinha como objetivo unir as Treze Colônias Americanas em torno da solidificação da união federal. Assim:

[...] unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de “pacto federativo” para unir, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados. Um aspecto decisivo do pacto federativo para a soberania dos estados que concordaram

² Atualmente, no Brasil, podemos constatar facilmente esse processo de Barganha pragmática entre os membros da federação, pois, em virtude da repartição dos Royalties do pré-sal, instala-se no Congresso Nacional um amplo debate em torno de uma nova configuração mais igualitária dos Royalties do petróleo. Esse processo tem como objetivo a revisão de um contrato firmado anteriormente. Refeito o acordo, derivar-se-á outro arranjo institucional transitório. Atualmente tramita vários processo de revisão dos acordos federativos: partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE), das novas regras para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a revisão do indexador das dívidas dos estados e municípios, tudo resultaram em acordos transitórios.

em se unir foi o fato de que a construção da nova federação incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da pólis na esfera central (STEPAN, 1999, p.2).

O modelo federalista americano emerge frente à necessidade que as Treze Colônias tinham de se reafirmarem politicamente, em virtude de um longo e desgastante processo de luta pela independência, e da necessidade de estabelecerem uma aliança de fortalecimento para defesa e de união político-territorial que preservasse as bases da autonomia política e administrativa dos Estados recém-independentes.

A experiência pioneira das Treze Colônias revela as particularidades do federalismo moderno. Assim, podemos corroborar que as raízes do federalismo (fim do século XVII) originam-se a partir dos moldes dos norte-americanos, e por vez foi adotado como exemplo para formulação e propagação de outros Estados federalistas.

De tal modo, o exemplo norte-americano é o mais conhecido e copiado modelo federal democrático, pois o mesmo contém uma série de características essenciais que se fazem presentes no federalismo democrático de muitos países, visto que todas as federações modernas foram erguidas a partir desse pacto (STEPAN, 1999; RINKER, 1975).

Acerca da temática, Marta Arretche³ (2001, p.24) esclarece que a grande inovação da Constituição norte-americana foi a construção “do federalismo centralizado, uma fórmula associativa que criou um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos Estados-membros”. Características institucionais fundamentais para a manutenção da “independência do governo central, em oposição à sua dependência dos estados-membros na fórmula prévia da Confederação” (Idem).

No que tange ao caso do Brasil, a literatura no campo da Geografia política aponta que a origem da república federalista foi adotada como forma de ruptura entre um ciclo de centralização do poder imperial para uma nova perspectiva de descentralização do poder, assim definindo esferas autônomas: a federal, a estadual e a municipal. Todavia, o mecanismo do federalismo no Brasil não foi capaz de assegurar uma ampla autonomia das decisões dessas esferas, nem tão pouco a manutenção e controle de regimes políticos democráticos. O observado foi uma contraditória sucessão entre um centralismo autoritário e períodos de descentralização democrática (CASTRO, 1996).

Mas, após um longo processo de repressão ideológica e política que caracterizou um sistema altamente centralizador imposto pela ditadura militar, o Brasil se deparou sobre o contexto de reabertura política, tendo como desafio repensar o seu pacto federativo no intuito de fortalecer a União, os Estados e os Municípios. Como palco desse desafio, a Constituinte de 1988 torna-se um grande exemplo desse cenário político, o que possibilitou uma reformulação do pacto político e territorial em torno do federalismo brasileiro (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Assim, nesta seção, temos como objetivo central trazer para a agenda do debate a problemática da formação do sistema federativo brasileiro ao longo do período que se inicia com a primeira Constituição Republicana (1891) até a Carta Magna de 1988. Além de construir um arcabouço que envolve a noção de descentralização política e suas implicações na formação de ações empreendedoras, com base em ações de cooperação entre seus entes.

A federação brasileira origina-se influenciada pelos ideais promulgados na Carta Magna norte-americana (1787), que estabeleceu o pensamento federativo como modelo de gestão/organização do estado moderno, tendo como fundamento a noção de que diferentes recortes conformariam um conjunto sólido, respeitando a legitimidade das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Nesse sentido, podemos inferir que esses princípios serviram de base para a construção política e administrativa de um novo período da história do Brasil. De fato, o pacto representou um esforço de advento do Estado moderno, embora muito

³ Explica que a formação do pacto estadunidense “a partir de 1787, a Presidência e o Legislativo centrais passaram a ser escolhidos diretamente pela população; o governo central passou a ter uma longa lista de atividades exclusivas, assim como sua autoridade prevaleceria nos casos de conflito entre os níveis de governo” o que representou um avanço na solidificação da federação para unir (ARRETICHE, 2001, p.24).

preso à burguesia e resultante de um processo de cima para baixo. Essa aliança acabou representando um acordo “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” (DULCI, 2000).

Mesmo carregando na sua essência as bandeiras do federalismo e da descentralização, a federação brasileira nasce de cima para baixo, “no processo de desintegração do Estado unitário. Essa inversão histórica criou a situação singular (e o equívoco) de que o federalismo, no Brasil, é tido como sinônimo perfeito de descentralização” (CAMARGO, 2001, p.318).

A linha que marca a construção do federalismo brasileiro nos remete ao modelo incipiente, claramente constatado na política dos governadores. Período marcado pela troca de favores políticos, econômicos e militares entre o Governo Federal e os Governos estaduais, pautado na manutenção das oligarquias regionais e no “pacto” de manutenção dos “currais eleitorais”, de modo efetivo correspondia no apoio do presidente aos governadores, que em troca garantiam votos para a eleição dos candidatos oficiais da presidência. Forma-se, no período, um federalismo oligárquico, respeitando a hierarquização entre os estados de primeiro plano (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e os estados de plano de fundo (CAMARGO, 2001).

Em meio a toda crítica apontada à formação do pacto, a recém-república brasileira tinha como objetivo central modernizar o país, rompendo com traços históricos de um poder centralizado no Imperador – Estado unitário –, logo a primeira Constituição Republicana (1891) tinha como uma das suas finalidades instituir a ruptura entre o Estado centralizador para uma nação moderna descentralizada e democrática.

Dessa forma, a manutenção da organização política unitária não atendia aos anseios de uma nova burguesia, que encontrava na centralização do poder limites para o seu crescimento. Nesse sentido, o novo modelo legitimou a distribuição dos poderes na escala local, ficando concentrados em torno da figura do chefe político local, episódio que ocasionou no empoderamento das oligarquias regionais (CRUZ, 2009).

A Constituição de 1891 autodeclara o Brasil como um Estado federalista. Premissa constatada no primeiro artigo constitucional que proclama que o “novo país” adotará o regime representativo e federalista entre suas antigas províncias e a União. Igualmente, ficou instaurada a República dos Estados Unidos do Brasil. O país passa a ser pela primeira vez uma república federativa, pondo em tela uma nova Constituição que promulgou o pensamento republicano federalista. Por vez, a primeira Constituição republicana (segunda brasileira⁴) representou na passagem entre um estado unitário, centrado no poder Moderador do Imperador para outro, descentralizado. Fato esse que não significou uma descentralização efetiva, pois o Governo Federal manteve a concentração do poder decisório, associado a essas características, ainda, podemos citar que a “descentralização ficou sufocada na República Velha: de um lado, pelos próprios Estados e, de outro pelos coronéis que mandavam e desmandavam” no cotidiano político Brasileiro (FONSECA, 2005, p.97).

O pacto federalista brasileiro, iniciado em 1889 e ratificado com a primeira Constituição republicana (1891) credita ao Estado brasileiro um período de intensas transformações políticas, econômicas e territoriais (Figura 1).

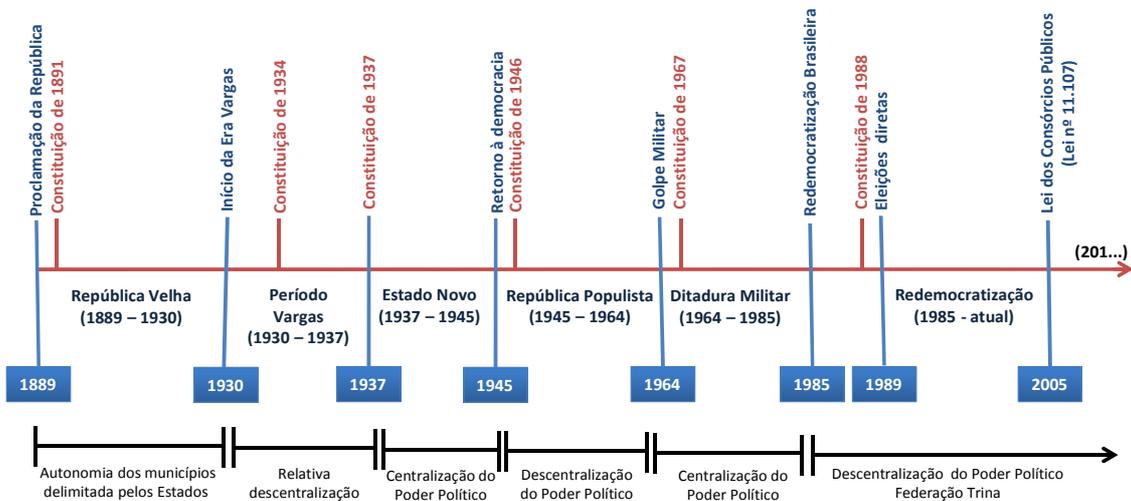
Os mais de 120 anos de federalismo representaram, em vários momentos da história brasileira, períodos de ruptura da base democrática federalista para outra menos participativa, o que faz associar a ideia de democracia à descentralização. A alternância da visão centralizadora de planejar o Estado com outra mais democrática e descentralizada, que incorporava novos significados e avanços no desenho institucional brasileiro, faz associar ao imaginário a ideia de representatividade democrática e descentralização.

Esse ciclo (centralização – descentralização) tanto nos revela períodos profícuos para o pacto político-territorial brasileiro, como também nos remete a momentos de retrocesso das bases constitucionais democráticas. Assim, a alternância entre centralização e descentralização nos revela que, embora a ideia de “autonomia” entre os entes esteja presente nas Cartas, a

⁴ A primeira Constituição brasileira foi outorgada em 1824, ainda no Brasil Império.

repressão e o veto de várias competências e atribuições aos Entes foram excluídos, o que por vez sublima a ideia de entes autônomos, princípio básico do federalismo.

Figura 1. Período Republicano Federalista Brasileiro, 1889 – 201...



Então, cada Constituição representa um ponto de ruptura da crise federalista, uma passagem entre o velho, que não atendia aos anseios de um novo pensamento hegemônico [elite] político, e o novo, que representava na adequação a conjuntura predominante. Assim, cada documento expõe as características de um período brasileiro, o que nos conduz a afirmar que cada Constituição representa uma instituição que representa o pensamento político brasileiro de uma época. No momento em que cada Carta magna é promulgada/outorgada, revelam-se ciclos de alternância entre um Estado mais centralizado para outro descentralizado. Também é importante destacar que cada período histórico tem como ponto prontamente sequencial uma nova constituição. Nessa perspectiva, delineamos um quadro analítico em volta das constituições brasileiras para o período de 1891 – 1988, de modo a exemplificar e detalhar as principais nuances do processo de descentralização-centralização vivenciadas pela Federação brasileira.

AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SEUS IMPACTOS LOCALISTAS

A Constituição de 1891 (CF/91) simbolizou para o Brasil um avanço na questão da descentralização, pois denota a passagem de um Estado unitário para um federalista, por vez dotando seus Entes de autonomia administrativo-política. Entrementes, verificamos um Estado arraigado às questões clientelistas, representadas pela personificação do “coronelismo” e à política dos governadores, atributos que acabavam fortalecendo o jogo político entre os níveis de governo. De certa forma, esse contexto imputava à esfera municipal uma participação de segundo plano nas relações decisórias da República, que resultaram em marcas históricas da heterogeneidade estruturais produtivas, sociais e regionais, que terão fortes reflexos na sociedade brasileira atual (BRANDÃO, 2007).

A nova república se estrutura sobre as rugosidades herdadas do Império, pois a mesma tem no seu escopo a espacialização de uma oligarquia sobre um terreno desigual e contraditório, porém fértil, para a manutenção das elites regionais. A respeito, Brandão (2007) caracteriza que a base histórica e material do Brasil estruturava-se em:

[...] diversos subespaços urbano-regionais, que coexistiam de forma paralela, variado leque que ia desde porções semi-autárquicas de subsistência a territórios onde se consolidavam formas mercantis mais avançadas, passando por núcleos que poderiam ser caracterizados com situações de semi-enclave (BRANDÃO, 2007, p.103).

O contexto histórico exposto, associado à leitura da Carta de 1891, demonstra-nos uma estrutura administrativa montada para atender aos interesses da elite local agroexportadora, que por vez favorecia os Estados-membros e o fortalecimento da política dos governadores.

Para um olhar mais atento, é interessante sublinhar que a palavra “município” só é utilizada na CF/91 apenas três vezes, para atribuir aos mesmos uma relativa autonomia aplicável ao atendimento do peculiar interesse municipal⁵. Sobre tal, Fonseca (2005, p. 94) afirma que a “Constituição não esclareceu o que significava o peculiar interesse, o que tornou a autonomia local um mero dispositivo constitucional”.

O que fica claro é que a CF/91 trouxe para o cenário político uma série de inovação para a gestão territorial, porém ao mesmo tempo são identificados arranjos subestruturais estabelecidos para o favorecimento de uma oligarquia, desta forma:

[...] qualquer análise da realidade regional e urbana brasileira deve estar atenta aos fatores de continuidade, inércia e rigidez das desigualdades sociais e econômicas presentes no país e à persistência de assimetrias estruturais entre as diversas regiões e classes sociais, fruto de determinações históricas de longa duração e de outras, mais recentes, que se sobrepõem às mais remotas (BRANDÃO, 2007, p.90).

Essa característica é facilmente identificada no coronelismo, que representou o processo de relações de compromissos de reciprocidade entre o governo estadual, que tinha suas bases de poder no local, com o poder central (FONSECA, 2005). Dessa forma, uma das principais características da CF/91 é justamente o alinhamento/fortalecimento do pacto Central/Regional.

Esse alinhamento favoreceu o jogo político entre a União e os Estados-membros, comprometendo a economia local e a descentralização na escala municipal. Essa falta de autonomia local atrelada ao sistema de reciprocidade coronelista engendrou o município no cenário de “violência, desmando e truculências por parte de políticos locais, isentos de qualquer penalidade, devido à proteção dos governos estaduais” (FONSECA, 2005, p.96). O resultado dessa engenharia foi a redução do papel político e administrativo municipal, “a descentralização municipal ficou sufocada na República Velha [...] pelos próprios estados [...] e pelos coronéis que mandavam e desmandavam no município” (FONSECA, 2005, p.97).

Dentro de um olhar amplo, a CF/91 transporta para o contexto brasileiro grandes possibilidades de mudanças. Mais uma vez a Lei se coloca à frente do pensamento empírico de uma elite que deixa determinantes para a compreensão do espaço nacional.

Já, a Constituição de 1934 (CF/34) engendra, embora por um curto período, uma nova perspectiva de pensar o pacto de união. Inicialmente, a CF/34 sinaliza para o enfraquecimento dos poderes regionais, em que a figura regional personalizada no coronelismo perde espaço frente à insatisfação de uma numerosa camada popular que desejava exercer plenamente sua participação na vida política do país. Portanto, com a CF/34 identificamos o fortalecimento do poder local, pois o jogo político se materializa na arena municipal.

Um das grandes singularidades da CF/34 encontra-se justamente na diminuição do poder do Estado e consequentemente no fortalecimento da esfera local. Outro ponto a ser destacado se refere à atribuição de autonomia ao município e a definição do papel municipal na questão política e tributária. Em regra, identificamos uma força de convergência para uma política descentralizadora que “buscou fortalecer as municipalidades garantindo-lhe maior autonomia política, financeira e administrativa” (FONSECA, 2005, p. 98).

No que se refere ao sistema político brasileiro, grandes transformações foram agregadas; uma delas foi à capacidade de situar o Brasil na conjuntura social pós-primeira guerra, além do seu caráter descentralizador e democrático. Todavia, o seu curto ciclo de vida não possibilitou grandes mudanças para o país.

Entretanto, o golpe de 1937 coloca o país na esteira do retrocesso das ações descentralizadoras outorgadas pela CF/34. O Estado Novo iniciado por Getúlio Vargas outorga, imediatamente, uma nova Constituição que irá atender à necessidade de um Estado mais centralizador e ditatorial. Representava o momento de crise político-ideológica entre o liberalismo social (presente na CF/34) com o radicalismo de um exacerbado poder

⁵Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

centralizador. Na realidade a Constituição de 1937 (CF/37) “representou um grande retrocesso, tanto para o Estado democrático de direito presente no Brasil até então, como em sede de controle de constitucionalidade” (VAINER, 2010, p. 177).

A Carta de 1937 suspende os direitos atribuídos aos municípios, restringindo sua capacidade administrativa e centralizando o poder na figura do presidente. Inicia um período de nove anos, de um regime extremamente centralizador e intervencionista.

Os princípios básicos do federalismo desaparecem em meio a um regime autoritário que centra toda a soberania na União. Como registrado no artigo 73, caberia à Presidência da República ser a autoridade suprema na tomada de decisões políticas.

A presença centralizadora do Estado era percebida através do vasto conjunto de instituições fundadas no governo Vargas, que desestabilizava as forças políticas contrárias ao sistema, ao mesmo tempo em que fortalecia uma integração do mercado nacional. Nesse contexto, logrou-se a consolidação de um sistema econômico nacional, engendrado à escala suprarregional como solidificação do vínculo nacional unitário, centrado na lógica do capital mercantil (BRANDÃO, 2007).

Por vez, a Constituição Federal de 1946 (CF/46) exprime simbolicamente para os estados e municípios a retomada das políticas descentralizadoras e democráticas. As características da CF/46 colocaram o Brasil no rumo da restauração da democracia, impregnando novas licitudes ao federalismo, uma delas é o resgate da autonomia dos estados e municípios, concebida por políticas descentralizadoras.

No âmbito da descentralização – 1946-1963 – examinamos que os estados e municípios passaram a deter um maior poder de organização de seus sistemas tributários, doando-lhe da capacidade de gerenciar alíquotas, orçamentos e de endividamento (autonomia financeira). Enquanto na escala federal, manteve-se o poder de coordenação, “amparada pela reestruturação do sistema de moeda e crédito, pela criação de bancos de fomento e políticas de desenvolvimento regional, sempre concedendo e retirando poder, num equilíbrio delicado imposto pelo jogo federativo” (BRANDÃO, 2007, p. 123).

A CF/46 expressa o resgate da autonomia dos Estados e dos Municípios. No caso da esfera local, se de um lado não foram garantidos recursos tributários suficientes para seu autogoverno, a Carta assegurou uma maior autonomia político-administrativa (FONSECA, 2005).

O golpe militar de 1964 direciona a conjuntura nacional para grandes transformações na forma de gestar/planejar o Estado. Novamente instaura-se uma crise sobre a democracia brasileira com rebatimentos diretos sobre os princípios da autonomia federalista. O discurso em volta da manutenção da segurança nacional e das reformas políticas para o avanço desenvolvimentista da nação defasou inicialmente o caráter totalitário do regime militar. De qualquer maneira, o alicerce da Constituição de 1967 (CF/67) estava contido na ampliação do poder Executivo Federal. Essa valorização/centralização do Executivo representou um retrocesso posto pela CF/46, uma vez que restringiu as competências e atribuições que antes encontravam-se nos níveis estadual e municipal. O período é tangido pela ampliação do poder da União através de ações políticas extremamente centralizadoras.

Com base na orientação geopolítica centralizadora de planejamento autoritário e de segurança nacional, dar-se-á um tratamento estritamente tecnocrático às questões nacionais, regionais e locais, o que conduz ao agravamento do pacto de compromisso das oligarquias regionais em torno de interesses mercantis. Por conseguinte, os espaços regionais e municipais vão-se subjugando à malha dos interesses político-econômicos hegemônicos, que reduzem as possibilidades do espaço local de avançar no debate político, “travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avançar no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos” (BRANDÃO, 2007, p.140).

A CF/67 espelha em seu texto um dos períodos mais duros e conturbados da história do Brasil. A Carta é carregada de medidas que instauram um amplo processo de centralização política em volta do Executivo Federal e por outro lado impõem severas restrições de autonomia nas escalas estadual e municipal.

A reabertura do Estado democrático de direito, traz para a pauta toda a discussão da necessidade de implantar e solidificar um Estado soberano que respeitasse a autonomia dos

seus entes federados. Dessa forma, a Constituinte de 1988 outorgou uma das mais avançadas Constituições já existentes no Brasil, em termos de solidificação da autonomia entre as esferas de governo e da participação popular. Inicia-se pelo reconhecimento da importância da esfera municipal na vida política do Brasil, ao colocá-lo como um membro federado, institui-se a Federação formada por entes autônomos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Entre as principais características da CF/88 grifamos justamente a ampliação do poder municipal no que tange ao processo de organização político-administrativa. É conferido, aos mesmos, competências e atribuições que lhe foram negadas ao longo da história da república brasileira. Dessa forma, o município passou a ser uma importante divisão federal com um alto grau de autonomia dotada de responsabilidades específicas e recursos próprios, que por vez o expõe a um nível político significativo - um território político institucional (CASTRO, 2007).

Portanto, com a CF/88, os municípios assumem o papel de protagonistas, o qual jamais tinham possuído no contexto da organização político-administrativa e territorial, atribuindo à gestão municipal características fundamentais para a sua compreensão atual, pois os mesmos acabam adquirindo “a prerrogativa de auto-governo” (FONSECA, 2005, p. 108); cabendo à Câmara Municipal o poder de legislar, através da Lei Orgânica, sobre assuntos de interesses locais: tributação, organização dos serviços públicos, ordenamento do solo urbano, planejamento administrativo, político, social e territorial, etc (FONSECA, 2005).

CONCLUSÃO

Torna-se evidente que o pacto federalista brasileiro constitui-se num registro do pensamento político hegemônico de cada período histórico. Esse acordo (pacto) representa um padrão de interesses simbólicos de consenso entre os grupos regionais que lhe sustentam. Nessa perspectiva, podemos observar concepções de um Estado centralizado em algumas Constituições, e em outras a predominância da esfera política descentralizada. Por esse motivo, no caso do Brasil, a centralização fica associada ao trâmite dos governos ditatoriais e à descentralização do Estado democrático de direito.

Ao longo da periodização, identificamos que cada uma das seis constituições expressa uma determinada postura político-administrativa em torno do pacto federalista, que denominamos de momentos de ruptura da crise federalista. Assim, para cada um desses momentos, a Constituição passa a vigorar como uma instituição de controle e balanceamento, como por exemplo a Carta de 1967 que, no seu primeiro artigo, expressa que o “Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1967). Porém, constatamos é a cena de um Estado autoritário, centralizador e supressor dos direitos representativos de seus entes, em que a representatividade e autonomia configuram-se como um adorno político administrativo. Assim, o documento máximo do pacto fica posto como um modelo de falsa representação político-administrativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ARRETCHE, MARTA. **Federalismo e democracia no Brasil**: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 23-31. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acessado em: Nov. de 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CRUZ, Rosângela Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletista e redistributiva da União – FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DULCI, Otávio. **Parlamento e Construção do Pacto Federativo no Brasil**. In: Parlamento Brasileiro: História e Perspectivas, 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/cdnos500anos/seminarios/semin1/fala10>. acesso em 10 jun 2012.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

FONSECA, Antônio Ângelo M. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: UEFS, 2005.

CASTRO, I. E. . Décentralisation, démocratie et représentation législative locale au Brésil. **Espace Politique**, v. 3, p. 60-73, 2007. Disponível em: <http://espacepolitique.revues.org/index555.html>. Acesso em: 01 jan 2013.

CASTRO, I. E. . Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. **Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n.2, p. 33-42, 1996.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos, **Dados**. v.42 n.2 Rio de Janeiro 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>. Acesso em: Set de 2012.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16 – jul./dez. 2010.