

As bases de formação na Constituição da Federação Brasileira¹

Wendell Teles de Lima²
Centro de Estudos Superiores de Tabatinga/UEA

Ana Maria Libório Oliveira³
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

Nilson César Fraga⁴
Universidade Estadual de Londrina

Resumo

A formação da Constituição da Federação Brasileira é um dos esforços para se compreender os processos atuais que ocorrem nas relações entre estados-membros e suas relações com a União, para compreendermos esse processo será necessário um processo de reflexão diante da formação e compreensão do Pacto federativo, importância do território através do processo de constituição dos poderes na formação da federação resultando na constituição da complexidade estabelecida pela produção da divisão territorial do trabalho, portanto, nosso objetivo é compreender o comportamento da federação através do processo de sua formação e leitura crítica baseada na pesquisa bibliográfica tendo como base a constituição histórica espacial estrutural.

Palavras-Chave: Federação Brasileira; Relações; Estados-membros.

Abstract

The formation of the Constitution of the Brazilian Federation is one of the efforts to understand the current processes that occur in relations between member states and their relations with the Union, to understand this process a process of reflection will be required before training and understanding of the federal pact, importance of territory through the process of constitution of powers resulting in the formation of the federation in the constitution established the complexity of producing the territorial division of labor, so our goal is to understand the behavior of the federation through its training and critical reading process based on literature based on the structural space historical constitution.

keywords: Brazilian Federation; relations; Member States.

¹ Colaborou com este artigo Itiçara Oliveira Silva.

² Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Paraná.

³ Mestrado em Estudos Amazônicos pela Universidade Nacional de Colômbia - UNAL/CO (2010), Título revalidado pela Universidade Federal do Amazonas equivalente ao Título de Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia.

⁴ Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (2006).

Introdução

A questão da federação brasileira requer a compreensão dos fatos relacionados às próprias políticas que constituem o território, ou seja, os grupos de domínios e interesses representados numa base espacial estruturante e estruturadora. Neste caso, problemas relacionados à distribuição de recursos atuais ao pré-sal, a isenção do Imposto de Comércio e Mercadorias e Serviços (ICMS) representam elementos que tem relação à problemática de choques e interesses ou, mas especificamente ao pacto federativo existente no país.

Os arranjos Institucionais representam na visão de Castro (1997) elementos apaziguadores das disputas de interesses que são motivados pelos Estados Federativos, partem de sua composição e origem, o próprio processo histórico será revelador quando se observa as disputas em torno da República Velha (1889). Em nosso país em que se acompanha a prevalência e supremacia hegemônica da constituição de interesses selada entre oligarquias cafeiras e leiteras, e representadas por São Paulo e Minas Gerais que determinam a constituição do país. A última pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) ainda reforça a importância desses dois Estados em termos à produção industrial e produção econômica, demonstrando que São Paulo ocupa a primeira posição, seguido pelos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em termos populacionais esses estados são importantes no processo de eleição de presidentes, constituem-se grandes colégios eleitorais, como é o caso do Estado de Minas Gerais, sendo o segundo mais importante do país e o primeiro lugar ocupado por São Paulo. Sobretudo, Raffestin (1993) retrata a importância da população como manobra do Estado, ou seja, o peso populacional estabelece um poder de representatividade maior a essas unidades federativas determinando maior ação dentro do Pacto Federativo.

Para que não ocorra à cisão entre os Estados, a necessidade de interesses deve ocorrer de variadas formas, com representatividade política constituída pelos interesses de Estados e Municípios, em que atenda o interesse de todos apesar do seu caráter antagônico, entretanto cabe uma ressalva nesse sentido o processo político é feito de interesses egoístas, ou seja, a representatividade de um parlamentar seja nas variadas esferas da constituição da federação não estão estritamente ligados aos interesses dos Estados ou Municípios, observa-se na constituição das bancadas do parlamento nacional a representatividade de interesses privados que não demandam necessariamente os anseios dos Estados e Municípios que compõem o interesse de suas populações.

Os alicerces do Pacto Federativo

O processo de mudança para federação ou adoção no Brasil ocorre pela constituição da República (1889), entretanto, ressalta-se o caráter conservador, portanto, pode-se falar em modernização conservadora, retratando-se assim, nesse sentido em função do caráter elitista e ao mesmo tempo da supremacia de interesses existentes dos grupos constituídos pelos Estados tradicionais como o Rio de Janeiro e São Paulo e os próprios interesses das Minas Gerais. Pode-se afirmar que sua característica deformadora começa a surgir nesse instante na forma de sua implantação, apesar de ser muito criticado em sua adoção por forças ligadas à monarquia no início de sua implantação, para Backeuser *apud* Nogueira (2007) um modelo que não serviria a realidade brasileira, apesar de ser bastante lido na República Nova por suas ideias. Elas foram adotadas de forma parcial em função de propagar a hegemonia da União em detrimento dos entes federados o que não agradava as oligarquias políticas.

A espécie de união federativa (*Bundesstaat*), de que ora nos ocupamos, sendo ao mesmo tempo, uma Federação (*Bund*) e um Estado (*Staat*), deve conter, por isto mesmo, qualidades essenciais, que só se encontrem na sua personalidade. É uma comunidade (*Gemeinwesen*) de indivíduos, dotada em princípio de competência universal para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinário, - e bem assim, uma reunião de coletividades públicas, não-soberanas, mas de gênero diferente daquelas de que se constitui o Estado unitário; resultando deste duplo caráter duas ordens de relações, nas quais se manifestam, desde logo, o próprio conjunto da própria organização, e a sua condição jurídica.

De um lado, ela possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de outro, como Federação, reconhece a subsistência de seus membros-componentes – os Estados-particulares – e, em conseqüência, a coparticipação deste em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas, o que, sem dúvida alguma, lhe dá um caráter diferente do verdadeiro Estado Unitário (CAVALCANTI, 1983, 69).

Não menos em sua adoção apesar dos ideais introduzidos pela federação norte-americana, do qual o modelo brasileiro, como já foi dito, está aquém da essência da formação dos Estados Unidos, ou seja, da ideia de federação constituída por esse país e adotada por nós, aceitação de pertencer a uma união e ao mesmo tempo manter suas prerrogativas legais remetem a própria desconcentração de poder, fazendo um paralelo do caso brasileiro, isso não ocorre em função da tessitura feita na própria constituição de independência e constituição dos poderes. Tem-se conforme Castro (1997) a constituição da engenharia política feita por três esferas de poderes concatenados o Judiciário Legislativo e o Executivo, em que ao mesmo tempo constituído no modelo norte-americano e a constituição da União na constituição do Estado Federado, sendo o único na adesão das unidades administrativas com autonomia.

Remetendo-se ao caso brasileiro, tem-se em vez da objetivação da união pelo consenso das unidades federadas, tomadas pela ação republicana, a consequência de se ter a formação da luta pela descentralização do poder voltada para os Estados. Andrade (1999) em sua análise sobre a geopolítica do Brasil coloca esse fato como um dos problemas do país, demonstrando momentos favoráveis ao centralismo e outro ao descentralismo, tendo um comportamento de um pêndulo. Em 1894 na República Velha observa-se uma grande tendência na formação da república ao descentralismo dos Estados Federados, o resultado dessa medida é observado no surgimento de constituições estaduais que diferem e muitas vezes vão contra a própria Constituição Federal. Somente na República Nova com a constituição do período denominado Estado Novo, instalado por Getúlio Vargas, os poderes da União aumentaram de sobremaneira diante dos Estados-membros.

A Constituição de 1934, ao mesmo tempo, que fortalecia o poder da União na formação do pacto territorial e do federalismo, repassava várias competências administrativas e jurídicas para os Estados-membros e considerava-os como partes componentes na constituição da federação, sendo assim, fazendo o seu reconhecimento. Entretanto, em 1937 surge uma nova constituição, em que predomina a fase mais autoritária desse governo que determina o fim das constituições estaduais e seguimento da Constituição Federal dando poderes ainda maiores a União.

Moraes (2005) aponta que a Constituição de 1946 estabelece novamente as competências dos Estados-membros incluindo os municípios para autogovernarem, sendo assim, amplia-se a forma da engenharia política na formação dos poderes, próxima da qual se conhece atualmente, com o federalismo. Entretanto, a ação do Estado (União) centralizadora ou de interferência nos entes federativos continua em função do desenvolvimentismo como objetivo e dos desequilíbrios regionais. A subida dos militares ao poder começa aos poucos ser constituída por um Estado mais centralista baseada no lema “integrar para não entregar”, o reflexo desse pensamento é um Estado Autoritário onde diminui os poderes dos estados que compõem a federação. A constituição de 1967 no regime militar estabelece o “federalismo de integração”, ou seja, a diminuição da descentralização e o aumento dos poderes da União. Burrzty *apud* Castro (1997) demonstra que esse evento deve ser relativizado.

Na realidade, não houve eliminação do poder político daqueles níveis federativos, ao contrário, em alguns casos houve mesmo fortalecimento, na medida em que os representantes locais e regionais mais afinados com o ideário central eram beneficiados por esta aliança. O exemplo mais significativo é o da Região Nordeste do país, tradicionalmente reduto de políticos conservadores aliados ao poder central, que durante o regime

militar tiveram sua participação ampliada em diferentes níveis burocráticos e políticos do Estado (BURZTYN *apud* CASTRO, 1987, p.40).

Na constituição dessa tessitura de formação do pacto territorial brasileiro tem-se como forma de consolidação o recorte territorial, baseando-se nas prerrogativas da constituição dos Municípios, Estados e União - na formação da arena política, as assimetrias e dissimetrias ocorrem através da hegemonia do poder central, a engenharia política desse fato será consolidada na representatividade e captação de interesses do poder do Estado diante das unidades federadas na representação dos poderes nacionais. Um dos pressupostos apontados para este fato é a própria constituição do Estado tendo como base social não a sociedade e sim o território, ou seja, o território é a essência política da organização da sociedade brasileira, o processo de incorporação territorial estabelecerá laços de solidariedade territorial concretizando as relações políticas no país entre unidades federativas.

Pré-concebimento do território como recurso de controle e domínio

Magnoli (1997) retrata que a existência prévia do território constatada pelos portugueses, ocorrido pela cartografia, retratando uma área territorial concebida como dádiva da própria natureza, a estratégia utilizada através dos desígnios da natureza e uma existência pré-concebida colocam como um território existente a ser conquistado e colonizado pelos portugueses conforme visto,

[...] a Ilha-Brasil teria operado na construção de uma ‘razão geográfica de Estado’ e na definição de um ‘imperativo geopolítico para os três primeiros séculos de formação territorial do Brasil. [...] A unicidade do território colonial lusitano, fruto de segregação insular, emanava da própria natureza. [...] O Brasil erguia-se como realidade geográfica anterior à colonização, como herança recebida pelos portugueses. Ao invés de conquista e exploração colonial, dádiva e destino. (MAGNOLI, 1997, p. 47).

Para Machado (1990) a estratégia de um território existente será um mito importante na conquista e incorporação de novas áreas territoriais, que será seguido pelo Brasil após sua independência, ou seja, o mito da conquista territorial ainda permanece na fundação do Estado brasileiro moderno, sendo assim, “o Brasil não será concebido como um povo e sim como uma porção do espaço terrestre, não uma comunidade de indivíduos, mas como um âmbito espacial” (MORAES, 2005, p. 93).

A natureza do Estado brasileiro é retomada com a volta da ação estatal, na década de 90 ocorrida pela retomada das políticas territoriais, na busca da conexão do território feita

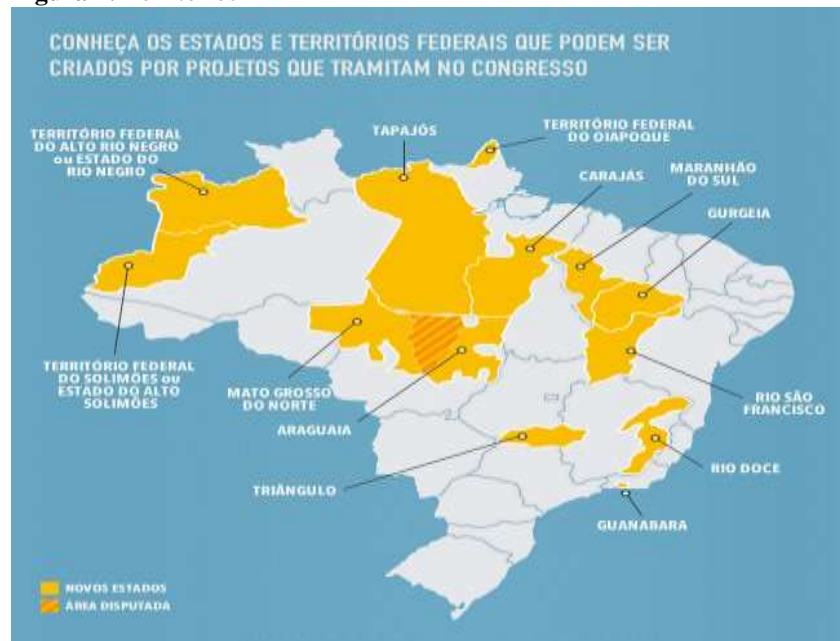
pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento, esses grandes territórios são sobrepostos nas áreas dos Estados Federados, a ação do Estado (União) faz-se de forma incisiva pelos seus objetivos a serem alcançados na área sub-regional, portanto, América do Sul numa busca de um protagonismo internacional. Críticas são feitas no sentido de que os novos territórios instalados, sobretudo, em sua grande maioria na Amazônia, conforme Porto (2005), não levam em conta as necessidades regionais apontando como projetos alienígenas na região. A constituição desses grandes corredores de conexão internacional não tiveram como parte integrante a concessão ou mesmo a consulta de Estados e Municípios, prática comum nas macros políticas voltadas para a Amazônia onde os Estados federados precários são frutos do resultado da própria incorporação territorial e do jogo de relação de poder periférico, em que esses entes constituem no pacto territorial, portanto, sendo a área de reserva de manobra do Estado nacional.

A Amazônia aparece como espaço estratégico e manobra geopolítica, representa uma área de potencialização das forças políticas federais, e muitas vezes decisório na constituição do bloco governamental na representatividade política dentro da constituição da engenharia política, enquadra-se nesse sentido o surgimento da possibilidade de criação de territórios federais na Amazônia que constituíam diretamente um aumento de peso na representatividade da União na Câmara Federal, aumentando seu poder de ação política. O próprio processo de independência caracteriza esse tipo de cultura ou prática pelo selamento do pacto territorial existente entre as elites do Centro-Sul e Nordeste brasileiro, em troca dos privilégios no início da formação do país que continuam a objetivar-se através dos interesses regionalizados, não se pode dizer que o mesmo não foi feito com as elites paulista, mineira, fluminense e gaúcha, ao longo do processo histórico, portanto, não sendo uma característica apenas de subserviência da Amazônia ou mesmo do Nordeste. Miranda (2003) observa esse fato da seguinte forma.

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União – por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentárias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados - tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País. Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União e os Estados, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos (MIRANDA, 2003, 213).

O território já passou a ser utilizado bem antes do advento da república como recurso, no próprio império e na colônia, em que os processos divisionistas (Figura 1) fazem parte da constituição das relações de poder alertadas por Raffestin (1993) onde conclui que nem um processo de divisionista é ingênuo representando uma relação de poder. A essência do processo divisionista feita em nosso país ou de qualquer recorte territorial deve ser entendido dentro dessa perspectiva.

Figura 1: Territórios



Fonte: Jornal Acrítica/Manaus

Analisando o mapa (Figura 1) observa-se que a proposição de Territórios e Estados são direcionados às grandes áreas territoriais do país, sobretudo, à Amazônia, entretanto não se pode esquecer que além de ser uma reserva política ou de domínio político essa região é parte integrante da geopolítica brasileira sendo uma área de projeção do Estado brasileiro.

A complexidade atual e questão nacional e regional e os reflexos na escala geográfica

Em outra forma interpretativa e não menos significativa na compreensão da federação na formação do território nacional ou na constituição da divisão do trabalho resultando na divisão territorial do trabalho, tem-se a questão regional e nacional onde sua forma de organização produtiva muda diante dos investimentos produtivos e da nova forma de organização do capital, que ocorre com o fim do modelo anterior nos anos de 1970 analisados por Egler (1993),

A crise e a reestruturação econômica afetaram diretamente as relações Estado-região, colocando a questão regional em um novo patamar, onde o processo de globalização da economia mundial é acompanhado pela fragmentação política em interesses localizados (Becker, 1985). Estas relações que estavam profundamente marcadas pela capacidade de regionalização do Estado-nação foram profundamente alteradas pela emergência de novas formas de regionalismo, que, em alguns casos extremados, ameaçam a própria integridade da economia nacional (EGLER, 1993 p.10).

Os investimentos no território serão feitos por sua atratividade, sendo assim, para Santos e Silveira (2001) se terá um território esquizofrênico, a ideia de pacto territorial ou federação é comprometida em função das atratividades dos lugares, a guerra fiscal, a disputa por investimento, o direcionamento para grandes programas infraestruturais. A situação atual está diante da complexidade do espaço que se potencializa com a nova forma de atuação do capital refletindo no território conforme Egler (1990),

A dinâmica social no espaço é contraditória e reflete a articulação de distintas escalas, onde os movimentos aparentes nem sempre apontam para um mesmo sentido e direção. O tratamento mecânico das escalas, como meras mudanças quantitativas na ordem e dimensão dos processos, oculta tensões e conflitos que definem campos de forças capazes de afetar a velocidade das mudanças políticas e sociais. O espaço geográfico não é neutro, nem se apresenta como uma superfície totalmente permeável aos fluxos econômicos que buscam aceleradamente reduzir a fricção da distância e homogeneizar os lugares. (EGLER, 1990, p.149).

A disputa por recursos passa a ser feita por municípios, a Constituição de 1988 esclarece a importância desse ente federativo na constituição do Pacto Federal, na disputa por recursos, ocorre outra não tão menos importante, a que tange o campo das responsabilidades e ao mesmo tempo a forma de centralização dos recursos pela União, no repasse de recursos para Estados e Municípios que passa pelo poder da tributação e fatia dos repasses dos recursos conforme Rabat (2002).

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 (RABAT, 2002, p.12).

A complexidade dos mecanismos criados por Estados e Municípios são reflexos que tangem a própria forma do comportamento dos investimentos, distantes da realidade das necessidades dos entes federativos e da própria união, Santos e Silveira (2001) denominará esse momento da seguinte forma como a constituição de Estado Mercado em que esse passou a ditar as regras de forma de organização do território.

Os reflexos desse mosaico serão a disputa e fragilidade do pacto federativo, diante das necessidades egoístas e dos lugares em detrimento da totalidade do território. A solidariedade territorial passa a ser comprometida pelos interesses privados, diante do egoísmo da própria formação e finalidade, dessa forma potencializando a problemática federativa no país.

Conclusões

A forma ou origem de como foi constituída a federação é advinda de algumas prerrogativas relacionadas ao papel em que as elites foram inseridas em nosso país ou do próprio pacto social estabelecido entre elas e seus interesses. A representação desse fato foi utilizada através dos Estados-Membros até a República Velha. Na organização de novos interesses, extrapolando as escalas regionais e descentralização do processo produtivo, determina uma nova forma de pensar-se e organizar o Estado Nacional dentro de uma visão desenvolvimentista, na constituição desses fatos tem-se a formação da federação e de seu comportamento pendular em função do momento histórico vivido e ao mesmo tempo em função do atendimento dos interesses classistas.

O fato é que os anos de 1970 estabelecem novas formas de organização do território e necessidades exógenas que estão diretamente ligadas ao espaço mundial comprometendo definitivamente a forma de organização da federação brasileira necessitando ser refletida diante de dois prismas, das demandas locais e internacionais.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Manuel C. **A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social.** São Paulo: Contexto, 1999.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira**: Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

CASTRO, INÁ E. Solidariedade Territorial: Representação e Novas Questões para o Pacto Federativo. **Revista TERRITÓRIO**, n. 1, p. 2.1997.

EGLER, Claudio A. G. (1990). Diacronia em três escalas. In RIBEIRO, Ana C. T.; MACHADO, Denise B. P. (Org.). **Metropolização e Rede Urbana**. Perspectivas para os anos 90. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990. p.147-160.

EGLER, Claudio Antonio G. **Crise e Questão Regional no Brasil. 1993**. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GONÇALVES, C.W.P. **Amazônia, Amazôniaas**. São Paulo: Contexto, 2005.

MACHADO, Lia O. Artificio político en el origen de la unidad territorial de Brasil In: Capei, H. (Coord), **Los espacios acatados**. PPU, Barcelona.1990.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria**. São Paulo: Moderna/EDUNESP, 1997.

MIRANDA, Sérgio, A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: Morhy, L.(Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 213 - 227.

MORAES, Antonio C. R. **Território e História no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

NOGUEIRA, R.J.B. **Amazonas a divisão da “monstruosidade geográfica”**. Manaus: EDUA, 2007.

RABAT, Márcio N. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.