

FEDERALISMO E REVOLUÇÃO: CONSIDERAÇÕES GERAIS

Maria Lúcia de Souza Rangel RICCI

Não é fácil elaborar-se uma síntese que tente analisar, dada a complexidade da história brasileira, os avanços e recuos do federalismo, bem assim, o que teriam sido as nossas "revoluções"¹. Todavia, abraçamos este desafio, sobretudo levando em conta a oportunidade que ora se nos apresenta, neste significativo Evento onde o Estado do Paraná se propôs discutir a Revolução Federalista no ano de seu Centenário.

O primeiro momento desta dificuldade já se coloca pelo fato de até hoje ainda lutarmos pelo estabelecimento, organização e pleno funcionamento da democracia em nosso país, considerando as mudanças estruturais pelas quais o Brasil vem passando ao longo de sua história.

Na verdade, a unidade brasileira iniciou-se às vésperas da Independência, quando o Rio de Janeiro começou a exercer sua função de centro político da nação. A idéia separatista irrompeu em várias oportunidades, mas logo ia se desfazendo, na medida em que o provincialismo era derrotado. Foi tão somente com a Maioridade que se realizou totalmente a aspiração de unidade, apesar das perturbações da ordem havidas no período.

O que queremos deixar patente é que nunca houve uma evolução uniforme de desenvolvimento, pois fatores históricos, geográficos e econômicos conspiraram contra as igualdades regionais. Aliás, se tivesse vigorado a tendência normal da América, o Brasil teria tido também uma série de repúblicas autônomas. Todavia, a exceção imperial forçou o sentido da unificação.

(1) Levando-se em conta que os ritmos históricos não são uniformes e que neles se alternam períodos de relativa estabilidade com momentos de ativação da vida político-social, e rápidas mudanças que acabam por alterar as relações sociais, esses momentos históricos de brusca transição de uma situação econômica, social e política para outra, com suas decorrentes transformações, é o que chamamos de REVOLUÇÃO. Por isso mesmo, a dificuldade de encontrarmos revoluções ao longo do processo histórico brasileiro; tivemos, pois, mais insurreições, motins, quarteladas, movimentos de rebeldia, do que revoluções.

Adveio, daí, o caráter local, em muitas de nossas chamadas revoluções, a expressão, antes, de um sentimento de espírito provinciano, como reação ao espírito local, contra a tendência do sentido unificador. Ao levantarmos as insurreições havidas, por exemplo, desde a chegada de D. João VI até a república em 1889, notaremos que elas foram diminutas, apesar de haverem ocorrido num período de predominância das idéias federalistas.

Por isso cremos ser difícil a análise das revoluções brasileiras, desde que as queiramos tomar como base de argumentação, mesmo porque suas origens foram as mais variadas e o olhar que para elas possamos voltar, esbarram sempre segundo as simpatias de seus inspiradores, ou melhor dizendo, dentro da ideologia dominante. Por outro lado, o federalismo pretendendo libertar o homem das forças que o oprimiam, forças essas que foram despertadas e provocadas como decorrências do desenvolvimento capitalista e tecnológico, encontrou ambiente propício para florescer, uma vez que procurava ofertar ao indivíduo condições de poder viver e usufruir dessa liberdade, além de lhe propiciar a almejada segurança.

Levando em conta a análise feita por Pierre Duclos, o federalismo deve ultrapassar o debate entre centralização e descentralização, desde que consideremos que "em regime federal não se pode falar nem em centralização, nem em descentralização, uma vez que a autonomia dos elementos federados não é absolutamente nascida de uma concessão do Estado, mas surge de um Poder que lhe é próprio, que lhe pertence por uma forma primitiva, e cuja existência condiciona e legitima o Poder exercido pela federação sobre o conjunto de seus membros"².

Ainda nesta mesma ótica, constatamos que o federalismo ultrapassa o debate entre o liberalismo e o socialismo, transformando em instituição o antagonismo entre o indivíduo e o grupo. Com isso, a posição contemporânea do debate da questão federalista, sobretudo sob a proposta da formulação francesa, segue um caminho que em muito se distancia da maneira brasileira de discutir tal problemática, mesmo porque, hoje, o ideal federalista não é mais aquele exagerado "amor" ao bem-comum provincial que, na verdade, foi bastante hostil para com os municípios, mas toma caminho para uma proposta municipalista, reconhecendo a cidade como a substância política real (já que a cidade existe por si mesma).

Desta maneira, é mantida a parte autônoma do todo, muito embora mister se faça notar, que - dada a hibridização cultural e social do país, onde as situações contraditórias existentes, e onde os velhos grupos dirigentes coloniais que acabaram por levar o país à Independência quando se uniram a elementos da Corte

(2) DUCLOS, Pierre. *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*. Paris, s/e, 1950, p. 234 e seguintes.

Portuguesa, corroborando para que a unidade fosse iniciada, exista ainda a coexistência de dois elementos contraditórios: um, importado dos países ibéricos, com seu viés centralizador e monárquico, e, outro, copiando a descentralização do federalismo americano.

Assim, o viés centralizador e o descentralizador se contrapõem ao longo de nossa história federativa, acompanhando os avanços e recuos do sistema político, bem assim da progressão e regressão democráticas. Com isso estamos dizendo que, em determinados momentos temos uma acentuada ênfase à unidade central e, em outros, às unidades periféricas do Estado Nacional.

Nessa linha de raciocínio, constatamos que o federalismo no Brasil tem funcionado como uma combinação regionalista sustentada por pactos políticos. Isto posto, o Império Brasileiro, centralizador, era fundamentado num ajuste patrimonialista, onde o espaço público e o privado garantiam as localidades; com a República, notoriamente na República Velha, a "política dos governadores", implantada por Campos Sales, representou uma aparente descentralização do poder, muito embora, fosse uma forma de manter íntegro o poder central, à semelhança do papel exercido pelo Poder Moderador durante o Império.

É bem verdade que à época Imperial era frágil a nitidez ideológica dos partidos políticos brasileiros, podendo mesmo ser considerados como apêndices do Império. Eram fechados em si mesmos, sem laços concretos com a sociedade. Dessa maneira fica-nos evidente o porquê do Partido Republicano haver saído deste regime e conseguido canalizar boa parte da insatisfação vigente.

Acentuava-se o caráter contraditório de nosso liberalismo e também entre liberdade e igualdade, o que nos leva a afirmar que no Brasil a atitude liberal não representou um conjunto orgânico de princípios, da mesma maneira que, historicamente, seus indivíduos não se associaram para formar o Império, mas sim, reuniram-se em torno do Príncipe na luta pela Independência, o que, em certa medida, nos explica o fato das províncias se manterem associadas numa federação.

Por isso, parece-nos muito feliz a afirmação de Rui Barbosa³ quando dizia que no Brasil "tivemos União antes de ter Estados; tivemos o todo antes das partes; a reunião das crises reunidas..."

Todavia, considerando o pensamento de outro estadista brasileiro - Joaquim Nabuco - que chegou a propor, em 1885, a "federação monárquica" para o país, acreditando que a federação completaria o trabalho da abolição, revitalizaria a monarquia, fortaleceria o Partido Liberal, ao mesmo tempo que não permitiria o centralismo, mas, garantiria a autonomia às províncias, a unidade e a independência

(3) BARBOSA, Rui. Obras Completas. v. XVIII, 1890, tomo I. "A Constituição de 1891". Rio de Janeiro, Ed. do Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. XV e 146.

do todo, podemos entender a história de grande parte das rebeldias ocorridas no Brasil, como a luta entre as províncias e o centro. Isto nos leva a crer que o federalismo no Brasil teve que enfrentar a mesma situação do liberalismo, ou seja, igualdade de oportunidades para pessoas desigualmente dotadas.

Desta forma, a política municipal sempre foi contrastante com a política geral do país e dos Estados: no plano federal dominando a "política dos governadores" ou "dos Estados", e, no estadual, florescendo as oligarquias. E, como os Estados variavam de população, de eleitorado, os mais populosos garantiam a situação. Advém daí a preponderância de São Paulo e Minas Gerais, marcadamente, até os anos 1930.

Nessa contextura, em cada Estado o Governador dirigia toda a política, levando em conta o poder dos chefes locais, com expressiva força eleitora, o que permitiu a rotatividade dos homens na política municipal, deixando com que os cargos fossem preenchidos por meio de um processo de cooptação.

Desde a implantação do regime republicano no país, tornaram-se manifestas as hostilidades aos partidos políticos e a situação de inferioridade do exército frente às polícias estaduais que forneciam os principais contingentes às insurreições que iam ocorrendo cá e lá. Com isso, tomando como referência as ponderações de João Camilo de Oliveira Torres⁴, concordamos que no Brasil "houve um Exército Nacional e duas dezenas de Exércitos Estaduais", o que facilitou as lutas para conquista do poder. E, se a República no geral foi instalada nos Estados pacificamente, logo depois, há um processo violento onde o plano estadual e o federal se influenciam, e onde os problemas locais, o apoio federal, os conclusos, explicam as revoltas havidas até o governo de Prudente de Moraes, quando a "política dos governadores" consolidou uma situação que, de fato, já estava alicerçada.

Nesse sentido, retomando o pensamento de Tavares Bastos⁵, podemos entender o porquê de haver postulado governos provinciais, com a finalidade de que a federação trouxesse a descentralização, a afirmação das "repúblicas locais", pois via na república provincial, um caminho para o fortalecimento das instituições brasileiras, e uma fórmula também de não haver preocupações com a descentralização. Por outro lado, não poupou críticas ao governo pela "indiferença e desleixo no fomento do progresso nacional".

E a prática constatou que, apesar dos percalços, foi possível manter a unidade nacional, não obstante as condições econômicas e a organização política orientadas para a separação, já que todo o poder político estava concentrado em

(4) TORRES, João Camilo de Oliveira, **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo, Nacional, 1961, p. 238 (Col. Brasiliana, v. 308).

(5) TAVARES BASTOS, A. C. **A Província**. São Paulo, Nacional, 1937, p. 296.

mãos dos Presidentes de Estados, enquanto que o Governo Federal, sobretudo a partir 1930, apenas dispunha para manter a autoridade em todo o território, do exército e do telégrafo, aliás, único meio de comunicação imediata no primeiro quartel deste século, o que bem demonstra nossa timidez cultural.

Não podemos esquecer que a rápida expansão cafeeira, o aumento do comércio de exportação, os novos centros urbanos e sociais, modificaram aquela sociedade, favorecendo o surgimento do colonato e da proletarização. E, muito embora fosse essa sociedade ainda conservadora, a modernização arrastou consigo a velha estrutura monárquica, sendo o Estado então obrigado a adaptar-se às novas forças emergentes, apesar da República não representar uma alteração profunda para o país, pois, de fato, não havia como isso acontecer. Simplesmente aceitou a reforma não-democrática do Estado, tentando adequar-se à nova realidade econômico-social.

Apesar de tudo, o Estado se modernizava, mas, os principais problemas políticos existentes desde a Monarquia não foram resolvidos; embora tivéssemos uma República federativa e democrático-representativa, não existia a federação e, os partidos políticos, por sua vez, não funcionavam como agentes reais de representação.

Por estarem os republicanos muito divididos, o que facilitou a ascensão de sua ala moderada, moderna, mas conservadora, identificada com a burguesia agrária paulista, não foi difícil obter até a subordinação das Forças Armadas. E o sistema, formalmente civil, era apoiado no mandonismo local e em práticas clientelistas e autoritárias⁶.

Como decorrência dessa estrutura, o grande paradoxo da Velha República: para salvar a tão decantada integridade do país, os sagazes políticos de São Paulo e Minas Gerais acabaram por abolir o regime democrático, adotando o candidato único. E como dizia João Barbalho⁷, a Constituição Republicana, fruto também de nossa elite, acabou por reduzir a União "ao estritamente necessário para viver".

Apesar da aspiração federalista haver ajudado a minar o Império Brasileiro, até porque era uma reivindicação da maioria de nossa aristocracia rural das províncias, em decorrência da enorme distância do poder central e da própria dissociação da economia nacional, ao lado, da preponderância cada vez maior do café, embora a tendência republicana já estivesse alojada no país, outros interesses

(6) Sobre o assunto consultar, entre outros: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Alfa-Omega, 1975; CARONE, Edgard. **A Primeira República**. São Paulo, Difel, 1969 e, do mesmo Autor: **A República Velha** (Evolução Política). São Paulo, Difel, 1971.

(7) BARBALHO, João. **Anais da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro, Impr. Nac., 1905, 10.

entraram em cena: reivindicações mais imediatistas, que passavam pelas enormes dificuldades econômicas da sociedade, o que provocou movimentos de rebeldia sem caracterização definida e sem a preocupação de serem republicanos ou não. Essa desorientação acabou por agregar, praticamente, todos os republicanos, o que favoreceu a consolidação da República, de um Estado hipertrofiado, mal organizado, além do fortalecimento do poder local e do prosseguimento do liberal-conservadorismo.

E houve casos, só para exemplificarmos, como o Rio Grande do Sul, onde as tendências federalistas surgiram com maior intensidade que em qualquer outra região do Brasil, apesar de ser um federalismo um tanto vago, e que não definiu suas características (qual seria o modelo: norte-americano - que é o mais provável, por ser o mais divulgado no país - o suíço ou o alemão?). Daí, e fica nossa sugestão, o interesse do estudo desses movimentos, dos quais o de 93/94 é um dos mais significativos, mas, que sejam feitos também do ponto de vista doutrinário, e não apenas político (no sentido de interesses pessoais ou de grupos), para que não prossigam as dificuldades, já oriundas da própria ausência de um consenso referente ao sentido correto dos termos “federação, federalismo” e seus derivados, e possamos, de fato, compreender as manifestações federalistas e/ou federativas e de rebeldias havidas ao longo de nossa história. Assim, analisando-se racionalmente a questão, estaremos abrindo caminho para novas propostas sócio-políticas em nossa contemporaneidade.

O Estado Novo, com seu pacto corporativo engendrado por Getúlio Vargas, exemplo de autoritarismo e afirmação do poder central, fez com que o Estado assumisse uma característica nacional-desenvolvimentista como elemento de modernização do país.

A partir do 1945, com a redemocratização, embora fôssemos ainda um estado nacional-desenvolvimentista, tivemos um novo federalismo a presidir o país, projetando e até executando programas grandiosos de modernização e desenvolvimento, corrigindo insuficiências regionais e apoiando, até certo ponto, a consolidação democrática. Todavia, o governo federal continuava pobre, favorecendo que o novo federalismo fosse apenas uma expectativa em relação às reais necessidades do país.

Tivemos, não por muito tempo, momentos de descentralização, para, em 1964, ser imposto um pacto neo-patrimonialista, com poder centralizado e perda da participação dos agentes federativos, o que acabou alijando a sociedade desta gestão autoritária.

Estamos agora, em busca de uma nova ordem política que fundamente um novo pacto federativo, que, parece-nos, deve levar em consideração e reforçar o poder local naquilo que lhe é devido, ou seja, na maior sensibilidade às questões sociais, no sentido de maior facilidade à mobilização da cidadania, na seleção das prioridades e no controle social.