

Elementos da formação territorial brasileira: a federação nacional como evento geográfico¹

Fabricio Gallo

✉ fgallo@rc.unesp.br

Resumo

A análise geográfica de um território nacional deve encontrar um método de pesquisa que considere os diversos aspectos da realidade, sobretudo para aqueles territórios onde o Estado esteja organizado num sistema federativo. A evolução do federalismo brasileiro aponta uma das formas de como o Estado brasileiro usa o território para efetivar o exercício do poder. O texto objetiva analisar como o sistema federativo se fixa em todo território brasileiro ditando como deveria ser o comportamento político de estados e municípios segundo os pactos demarcados nas normas constitucionais.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: território usado, evento geográfico, federalismo brasileiro, formação territorial brasileira.

1 Partes deste texto são análises e reflexões inicialmente desenvolvidas na tese de doutoramento (GALLO, 2011) que contou com apoio financeiro do CNPq através da concessão de Bolsa de Doutorado (2007 — 2011).

A institucionalização do regime federativo e a federação nacional como evento

A categoria analítica *território usado* (SANTOS, 1999, 2002; SANTOS *et al.*, 2000; SILVEIRA, 2009; RIBEIRO, 2003) é uma ferramenta significativa na tarefa de se analisar sistematicamente a constituição do território na medida em que incorpora todos os atores, constituindo-se, portanto, numa totalidade cindida em duas matrizes: de um lado as materialidades (ou configuração territorial) e, por outro lado, as imaterialidades, constituídas pelas ações políticas. O território usado aporta desde os menores objetos técnicos e naturais até as grandes obras de engenharia que vão formar a configuração territorial, assim como todas as ações sociais, desde ações repetitivas constituintes do cotidiano até ações que têm o poder de mudar o curso da história.

Portanto, essa é uma categoria analítica que coloca lado a lado ações políticas e espaço. As ações dinamizam as formas — objetos técnicos e naturais e grandes obras de engenharia — e estas em revanche condicionam as ações sociais, ou seja, o espaço é um condicionante social desde que se considere sua animação pelas forças sociais (SANTOS, 2005). Segundo tal perspectiva, o território usado deve ser interpretado como sinônimo de espaço geográfico, um *condicionante condicionado*² (SANTOS, 1988), isto é, como um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos (materialidades) e sistemas de ações (SANTOS, 2002).

Essas “forças sociais”, essas “ações sociais” podem ser interpretadas a partir do conceito de “evento”, tal como propõe Santos (2002), pois, por meio dos eventos, os tempos histórico e natural seriam incorporados ao espaço geográfico. Os eventos naturais resultam da dinâmica da natureza, enquanto que os eventos históricos resultam das relações sociais, da ação humana colocando em interação os homens e todas as suas contradições. Naturais ou sociais, todos os eventos possuem uma duração e uma escala de aplicação. A duração é referida não só ao lapso de tempo ou transcurso de tempo de uma ação, mas também à sua extensão, ou espacialidade da ação.

Em se tratando das ações sociais, a duração é referida a um sistema organizacional que autoriza a permanência de um evento. Este é o caso do

2 “O espaço não é um pano de fundo impassível e neutro. Assim, este não é apenas um reflexo da sociedade nem um lato social apenas, mas um condicionante condicionado, tal como as demais estruturas sociais. O espaço é uma estrutura social dotada de um dinamismo próprio e revestida de uma certa autonomia, na medida em que sua evolução se faz segundo leis que lhe são próprias. Existe uma dialética entre forma e conteúdo, que é responsável pela própria evolução do espaço” (SANTOS, 1988).

federalismo: a sua fixação em todo o território brasileiro resulta da ação do Estado, ditando, de cima para baixo, como deveria ser o comportamento político de estados e municípios segundo o princípio da pactuação demarcada em nossa carta magna, ou seja, para durar é fundamental a existência de normas constitucionais e pactos refeitos a cada momento. A federação brasileira é a cada dia mais objeto de organização, na sua instalação, no seu funcionamento e nos seus respectivos controle e regulação legal, é por isso que a todo o momento, em todas as ciências sociais, o tema das relações intergovernamentais é colocado no centro dos debates sobre a nação brasileira.

A federação brasileira é um evento nacional, pois, claro, sua escala de realização, refere-se à totalidade do território brasileiro. Aqui seria o caso de distinguir entre escala de origem e escala de realização dos eventos. “É raro que um governador [...] ou prefeito [...] tenham condições para criar outra coisa além de, respectivamente, eventos regionais ou locais” (SANTOS, 2005 p. 152). Sob esse aspecto o evento “federal” exerce a função de mediação entre os entes “da federação”. É por meio do evento, tornado território pela sua área de abrangência, ou de realização, que a federação brasileira se perfaz.

O evento resulta de um feixe de vetores que, conduzindo processos, leva novas funções ao meio preexistente, reorganizando umas funções e desorganizando outras tantas. Mas o evento só se realiza quando se integra ao meio geográfico. Assim, entre a igualdade jurídica entre os entes e a desigualdade geográfica fática entre esses mesmos entes é que se constrói a federação brasileira. Segundo cada período histórico ela assume uma dada feição, sobretudo em razão dos pactos que precisam ser atualizados.

Para captar as características fundantes da federação no período atual, propomos interpretá-la teoricamente como um *evento*, pois mesmo tendo sua origem jurídica na Constituição Republicana de 1891³, sua instituição foi fruto de um conjunto de ações anteriores mesmo ao Texto de 1891 — conforme Santos (2002, p. 148), “os eventos também são ideias e não apenas fatos” — e, para se manter, necessita a todo o momento de normas de atualização.

Em cada momento a federação é refeita segundo o “bloco do poder” que

3 Convém destacar que a Federação Brasileira foi instituída pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889 em seus artigos 1º, 2º e 3º (tal Decreto proclamava e decretava, provisoriamente, como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa. Além disso, estabelecia as normas pelas quais deveriam se reger os Estados Federais). A Constituição **da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)** endossou a “Federação” através de seu artigo 1º - “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

dispõe do território e pode usá-lo segundo determinada ordem, por isso reconhecemos, ao longo do tempo, distintas configurações do poder federativo, ou seja, da relação entre os entes. Muitos autores chegam a analisar o federalismo brasileiro a partir das *diástoles* e das *sístoles* ao longo de nossa história⁴. No entanto, Kugelmas (2001, p. 33-34) aponta que este relato seria emblemático, “ficam na sombra alguns aspectos de continuidade neste processo que são essenciais para a melhor compreensão da evolução do regime federativo”. Sugere ainda que essa metáfora pode induzir à crença da anulação dos mecanismos institucionais anteriores a cada sequência do movimento pendular. Aponta o autor que, de fato, o que ocorreria seria “uma constante redefinição do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais”.

De fato, um evento é formado por feixes de forças em permanente atrito. A teoria termodinâmica explica que um evento natural, como um vulcão em erupção, é uma dinâmica natural onde forças opostas buscam um equilíbrio de existência, ou seja, um equilíbrio de pressão. Não se trata de naturalizar os fatos sociais, mas a analogia neste caso nos parece válida, pois um evento social ou histórico também resulta de um feixe de forças em atrito, e seu resultado final é um equilíbrio, porém, um equilíbrio sempre provisório, daí as permanentes negociações. A imposição de um evento, como o federalismo, não resulta de uma força monolítica em existência asséptica, pelo contrário, o evento resulta de feixes de força sociais contraditórias, daí a força que tem o “par dialético” centralização/descentralização — sístole/diástole — para a compreensão política do “evento federação”.

Outrossim, é importante ressaltar que a interpretação da federação como evento, solicita a consideração da *formação socioespacial* brasileira (SANTOS, 1977), porque o evento nunca é isento ao território; quando um evento é espacializado ele se amolda às realidades territoriais preexistentes. Ainda aqui a interpretação da federação brasileira por meio do evento nos parece operacional, pois o federalismo é uma forma de organização do poder que, por princípio, considera as diversidades regionais. Ora, como não existem territórios idênticos, tampouco regiões idênticas, somos levados a afirmar a existência de federalismos, no plural.

A adoção da federação como forma de organização do poder político não foi isenta à história do território nacional. Dulci (2002, p. 95) menciona que havia no

4 Na geopolítica brasileira, Golbery do Couto e Silva discorreu sobre o projeto da distensão política, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 1980. Na ocasião empregou a analogia com o coração humano, falando de “sístoles e diástoles na vida dos Estados” (SILVA, 1981) para descrever os movimentos, que considerava inevitáveis, de fechamento e de abertura dos Estados, ou seja, de centralização e de descentralização.

Brasil, antes da República, um federalismo em formação. Para o autor,

as raízes do sistema [federativo brasileiro] constituíram-se ainda na fase colonial, quando a vida política brasileira já continha, em embrião, o caráter dual de uma ordem federativa, distinguindo-se claramente o poder central (as autoridades da Coroa) e o poder local (as Câmaras Municipais).

Para Carvalho (1993, p. 54), desde o período colonial o Brasil já possuía elementos que corroborariam a composição de um arranjo político-institucional que se baseava na descentralização administrativa. Essas características seriam: a) um poder metropolitano débil, incapaz de exercer uma administração centralizada e que por isso recorreria à cooperação do poder privado e a descentralização política e administrativa; b) um poder privado forte, mas oligárquico centrado principalmente na grande propriedade de terra e na posse de escravos; e c) uma colônia que era um conjunto de capitanias debilmente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era praticamente nominal.

Camargo (2001, p. 319) também sugere que o ideal federalista no Brasil é anterior ao ato da Proclamação da República. A autora aponta que na segunda metade do século XIX o deslocamento da cafeicultura do Vale do Paraíba para a região Oeste do estado de São Paulo

provocou a desarticulação entre o poder econômico e o poder político, desestabilizando a estrutura política do Império, e convertendo o federalismo, não mais em tema subsidiário à implantação da República, mas no tema principal da crise do Segundo Reinado, junto com as pressões abolicionistas.

A expansão da cultura cafeeira para São Paulo, associada aos bons preços obtidos pela exportação do produto, tornaram, aos poucos, a oligarquia paulista mais influente no campo político do país. Para Martin (2005, p. 62), na história brasileira

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.

Uma vez instalada, essa elite cafeeira paulista começou a ditar os ritmos da política nacional influenciando, inclusive, nas propostas de formulação do projeto da República — posteriormente da República Federativa, através do Texto de 1891. Conforme Brandão (2000), a região dominante, baseada em privilegiadas relações capitalistas de produção em relação ao resto do país, pôde alavancar sua economia, diversificando-a e dinamizando-a à frente das demais, ampliando seu mercado

interno e arvorando-se à conquista e ao domínio dos até então mercados “regionalizados”. Cano (1998, p. 313) aponta que a economia paulista, “núcleo de acumulação produtiva do país, ao crescer imprimia também determinações (regionalmente diferenciadas [...]) de crescimento aos seus complementos econômicos espaciais (as demais regiões)”.

Outro fator significativo é o fato de a Monarquia brasileira apresentar peculiaridades em relação às outras conhecidas. “Aparentemente o Brasil era reconhecido como uma Monarquia, porém, internamente coexistiam outros poderes que aturdiavam o modelo monárquico costumeiramente conhecido” (NONATO, 2005, p. 46). Na reforma constitucional ocorrida durante o Período da Regência (1831-1840) foram adotadas profundas mudanças na estrutura monárquica visando governar o vasto território⁵. Dentre as mudanças destaca-se a criação das Assembleias Legislativas Provinciais. Essa criação atribuía poderes às Províncias, tais como o poder de fixar as despesas municipais e provinciais, mas acima de tudo, destacava-se a possibilidade de lançamento de impostos necessários ao atendimento dessas despesas — desde que não prejudicassem a arrecadação do governo imperial (FAUSTO, 2000).

Costa (1989) sublinha que, após a independência do Brasil, o Estado foi montado visando manter a coesão interna do território e objetivando a sua não-fragmentação. Nessa fase pré-federativa, apesar de um modelo Imperial centralizador, em verdade constituíam-se alianças com elites locais e regionais, num movimento descentralizador. O tamanho do território e as dificuldades para implantação de sistemas de comunicação em toda a hinterlândia faziam com que o território não pudesse ser usado hegemonicamente em toda sua extensão. Por isso o “poder central” negociava com os “poderes locais e regionais”.

No período imediatamente posterior à proclamação da Independência brasileira, distintos grupos se formaram com projetos que divergiam em relação à melhor forma de se organizar o Estado nacional recém independente, ao mesmo tempo em que nas províncias havia o surgimento de interesses políticos e econômicos. Havia ainda aqueles que defendiam a monarquia com forte interesse à centralização política (TORRES, 1969).

Moraes (2002) defende a tese de que no país, após sua emancipação política, as elites iniciaram a instalação do novo Estado num vasto território dotado de

5 A primeira Constituição Brasileira foi a “Constituição Política do Império do Brasil”, outorgada em 25 de março de 1824. Este Texto foi discutido e elaborado por um Conselho de Estado (composto por dez membros e presidido por D. Pedro I). Ao Brasil fora outorgada uma Constituição que estava, claramente, subordinada aos interesses do Imperador.

amplas reservas de espaços ainda não ocupados pela economia⁶. Nesse quadro de formação territorial tinha-se um território a ocupar e um Estado a se construir, contudo a população “disponível” não se ajustava à identificação de uma nação nos moldes identitários vigentes nos centros hegemônicos à época. Segundo o autor (2002, p. 115-116), o Brasil não fora concebido como um povo, mas como uma porção do espaço terrestre, não uma comunidade de indivíduos, mas como um âmbito espacial.

Esse conjunto de fatores — individuais, porém não isolados — ocorridos antes da instituição do federalismo vem ao encontro de nossa proposta de entender a federação brasileira como um *evento*. Tal proposta seria corroborada pela afirmação de Santos (2002, p. 163) de que

os eventos são individuais, mas não há eventos isolados. Eles são inter-relacionados e interdependentes e é nessas condições que participam de situações. Na realidade, somente há situações porque os eventos se sucedem, ao mesmo tempo em que se superpõem e interdependem.

A concepção de federalismo no Brasil amadureceu em meio aos interesses das elites em preservar seus espaços de dominação, às tensões derivadas do sistema de forte exclusão social e à ameaça de desordem decorrente do esgotamento enfrentado pelo regime escravista. Nesse contexto o federalismo fora difundido como mecanismo capaz de conter as instabilidades territoriais oriundas dos regionalismos e selar a unidade do país, tendo em vista que a completa fragmentação territorial não era a solução desejada (TORRES, 1969).

Para Martin (2005, p. 56), o federalismo encontra acolhida em nosso pensamento político no final do século XIX por dois motivos: i) porque aparece como alternativa contra a tentação do centralismo autoritário que, segundo o autor, marcou a maior parte da nossa história; ii) porque a extensão territorial, assim como a diversidade regional, praticamente imporiam o federalismo como que naturalmente. “Talvez seja por isso que o federalismo apareça na constituição como uma ‘cláusula pétrea’, ainda mais inviolável que o presidencialismo e até mesmo que a própria República”.

Wanderley Santos (1978, p. 39) comenta que a partir do estabelecimento da República no Brasil, o que se obteve foi “um sistema confederativo de satrapias regionais”. Com isso, ignorou-se a função pública do Governo Federal e este tornou-se um mecanismo para a promoção dos anseios das oligarquias localizadas nos

6 Castro (2009, p. 167) lembra que, no momento da Independência do país, “o território brasileiro era um desenho no mapa e não havia ainda uma fronteira totalmente definida por acordos internacionais que garantissem a soberania sobre o conjunto do território [...]”.

estados⁷. Segundo o autor, isso ocorreu porque nos primeiros momentos da nossa República desconhecia-se o papel político — indispensável — de se existir uma oposição institucionalizada.

Esse fato representava à época uma das facetas do território se impondo como norma, como uma “barreira” ao livre exercício do poder centralizado. Ao longo de todo o século XIX percebe-se que, simultaneamente, o território *como norma* prescinde de um *território normado* (SANTOS, 2002)⁸, isto é, de um conjunto de novas normatizações que visam regular o funcionamento dessas relações. Para Silveira (2000, p. 121) “molde para a ação, a norma, em decorrência, é criadora de território, mas este também constitui, através de seu uso, uma norma para a ação”.

Essa dialética entre a *norma* e o *normado* pode ser entendida enquanto uma manifestação das mudanças do território e de como essas mudanças suscitam um rearranjo da organização política e social da nação.

Na leitura de José Tavares (1998), com a instituição do federalismo o sistema político orientou-se para uma desenfreada descentralização do poder constitucional e para a mais radical autonomia dos estados, regidos então pelo regionalismo e pelas pressões oligárquicas. Ramos (1998, p. 85) afirma que “[...] no Brasil, cuja federação ocorreu por segregação⁹, a União preexistia e criou os estados, que receberam da Constituição Federal, dentro de limites, o poder de auto-

7 Segundo Martin (2005, p. 61), o termo “Pacto Federativo” carrega consigo um indisfarçável ranço autoritário e, do ponto de vista etimológico, trata-se de uma redundância, pois as palavras “pacto” e “federação” teriam o mesmo significado (a saber: aliança, acordo, contrato. Segundo o autor ao se acoplar 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”.

8 Na leitura de Gottmann (2012 [1975]) o território pode ser definido como um compartimento político cercado por fronteiras, onde vigora um conjunto jurídico distinto daqueles do entorno. Assim, o território nacional é normatizado por leis que o diferenciam de outros territórios do ponto de vista formal. Na proposição de Santos (2002) isto seria o *território normado*. Todavia, os lugares diferenciam-se pelas características próprias de cada um, pelo conjunto de singularidades que torna a realidade local diversa e desigual. A isso Santos (2002) denominou *território como norma*, isto é, para o autor o território é também uma norma e por isso participa no modo com que certas ações irão se manifestar no lugar.

9 Ramos (1998) chama atenção para dois modelos quanto à concepção de estados federalistas: federalismo por agregação — quando estados que já existiam se agregam e associam-se, sendo que o Estado Federal surge posteriormente com a reunião e agregação de dois estados; e o federalismo por segregação — resultado da descentralização do Estado Unitário a nível tal que forma estados a ele “subpostos”.

organização”. O federalismo dual¹⁰ implantado no Brasil fortaleceu os estados em detrimento tanto do governo federal como do municipal (que seguia as decisões do poder estadual).

Houaiss e Vieira (1995, p. 15), ao analisarem a Constituição Federal de 1891 e a disparidade entre os estados brasileiros e suas relações entre si, afirmam que, nos Estados Unidos da América (cuja federação inspirou os ideais republicanos brasileiros) os Estados — originariamente autônomos — se compuseram na Confederação e, mais tarde, na Federação. Já no Brasil, num Estado originariamente unitário, províncias que não possuíam autonomia foram declaradas livres, através de decreto, para obterem liberdade de se associarem no Estado federalista. Entretanto, se federadas eram proibidas de se desfederalizarem.

Na perspectiva de Rezende e Afonso (2004, p. 304), a decisão de se adotar um regime federal no território brasileiro não foi uma mera imitação do modelo de Constituição dos Estados Unidos da América, como alguns autores defendem¹¹. Para eles, desde o início, a integridade do território nacional esteve ameaçada por tentativas de secessão. Os autores asseveram que

no período colonial, as relações entre as províncias praticamente não existiam, não apenas por razões de distância e falta de meios de comunicação, mas também por ausência de motivos econômicos para o intercâmbio. O comércio das matérias-primas brasileiras era monopólio da Coroa Portuguesa, que mantinha relações bilaterais com as províncias mais importantes.

Essa visão da federação nacional torna conveniente a afirmação de Castro (1997, p. 34) de que “o federalismo é, na realidade, uma engenharia política que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de diferenças para formar a unidade”. Conotação similar é apontada por Derzi (1996, p. 197), para quem o federalismo seria uma questão de alcance “e cada país, em um campo de tensão entre forças centrífugas, desintegradoras e de diversidade, que se opõem a forças centrípetas, integradoras e unificadoras, encontra pontos distintos de equilíbrio”.

Martin (2005, p. 62) solicita que ao se estudar o “pacto federativo” deve-se

10 Baracho (1982) explica que a federação dos EUA deu origem ao chamado federalismo dualista, isto é, o federalismo baseado em duas esferas de poder mutuamente exclusivas (estadual e federal), todavia reciprocamente limitados pois deveriam permanecer limitadas em suas circunscrições.

11 Por exemplo, Andrade e Andrade (1999) comentam que a Constituição dos Estados Unidos da América foi altamente significativa para modelar as bases do texto brasileiro. “A influência americana e da constituição dos Estados Unidos foi tão grande que no artigo 1º da Constituição de 1891 ficou estabelecido que o país se denominaria Estados Unidos do Brasil” (ANDRADE e ANDRADE, 1999, p. 49).

utilizar separadamente as expressões “pacto nacional” e “federalismo”, pois o pacto nacional é o “acordo interclasses visando o fortalecimento da nação”, e o federalismo “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 (MARTIN, 2005, p. 62).

Dessa forma, em nossa tese, buscamos incorporar duas abordagens conceituais que, associadas, auxiliam na compreensão dos nexos entre política e território: por um lado interpretar a federação como um evento, por outro lado interpretá-la também a partir da distinção conceitual entre pacto e federalismo, pois, de fato, no nascente federalismo norte-americano havia uma “regra de ouro”, aproximar o povo das instâncias federais.

Federação brasileira e as raízes das disparidades financeiras entre os entes federados

Na óptica das relações intergovernamentais, a federação brasileira é considerada um arranjo complexo onde conviveriam tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados. As tendências descentralizadoras e os impulsos centralizadores fizeram dessa federação “um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental” (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Pode-se dizer que, do ponto de vista territorial, o federalismo no Brasil foi o mecanismo político encontrado para solucionar dois problemas: i) os regionalismos que durante a Monarquia ameaçavam fragmentar o território; ii) falta de redes físicas terrestres que integrassem o extenso território com o intuito de tornar mais eficaz a comunicação entre as partes do Império. Nonato (2005, p. 46) indica que este segundo problema “era a questão central que se apresentava: como fazer as ordens circularem se não havia caminhos?”

No Brasil, nos primórdios da federação institucionalizada, o centro do poder constitucional localizou-se mais nos estados do que na União. Entretanto, a hegemonia e a capacidade efetiva de modelar as decisões políticas fundamentais encontravam-se nos grandes estados da época e em suas oligarquias dominantes¹².

12 Conforme Valeriano Costa (2003): “A característica principal dessa primeira fase do federalismo brasileiro era a grande autonomia política e fiscal dos estados, dominados por elites latifundiárias sustentadas pela exportação de produtos agrícolas. O equilíbrio político da federação dependeu de

Celso Furtado (1989, p. 171) aponta que

a proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental na vida econômico-financeira.

As diferenças econômicas entre os estados eram evidentes: São Paulo que se destacava por deter as grandes fazendas produtoras de café¹³ — principal produto da pauta de exportações da economia brasileira — tornou-se o estado mais rico e mais dinâmico da federação. Somando-se Minas Gerais e Rio Grande do Sul, também importantes na economia do período, os três estados ditavam as regras políticas nos primeiros momentos da república nacional. No final do século XIX e início do século XX, o então presidente Campos Sales foi forçado a articular um pacto oligárquico com o Congresso a fim respaldar um conjunto de ações (reformas liberais e negociações internacionais) que visavam ajustar as finanças, contrair empréstimos no exterior e consolidar a hegemonia cafeeira. Camargo (2001, p. 326) lembra que esse acordo acabou por favorecer os estados mais ricos, que ganharam autonomia para conduzir sua própria política, enquanto os estados mais pobres e isolados, mais dependentes do governo federal, tornaram-se mais subordinados.

A mesma autora aponta que esse “federalismo oligárquico hierarquizou a federação estabelecendo diferenças entre estados de primeira classe, os de segunda classe [...] e os párias da federação” (2001, p. 327). Araújo *et al.* (1973) afirmam que a prática da federação só se efetivou em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, para os quais a federação fora concebida; aos outros estados a autonomia seria uma descentralização administrativa revestida de forma legal. Segundo os autores, tinha-se, então,

uma duplicidade de situações: um Governo Federal subordinado aos interesses dos grupos dominantes nos grandes estados, pois era de seus quadros que se originavam os presidentes e o mesmo Governo Federal autoritário no exercício do poder em relação aos demais estados (ARAÚJO *et al.*, 1973, p. 25).

Na interpretação de Oliveira (1995), a estrutura de poder do século XIX no

um jogo complexo de coalizões entre os estados mais poderosos, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que lutavam pelo controle do governo federal, e os estados intermediários, como Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco. Este último grupo dependia destas alianças estratégicas para ter qualquer influência política”.

13 Machado (1990) comenta que desde 1840 o café substituiu as demais culturas brasileiras em termos de representatividade nas exportações. Foi a partir desse momento que os senhores do café estabeleceram um certo controle sobre o modesto aparelho de Estado.

Brasil (baseada nas elites agrárias) fez surgir uma federação oligárquica através da implantação de um modelo de federalismo para acolher as oligarquias regionais e provinciais que se conformaram durante o Império, isto é, quando se inicia o federalismo as oligarquias já haviam ocupado seu lugar nas esferas do poder político. Faoro (2007, p. 631) lembra que se instala no Brasil um federalismo hegemônico onde “triunfa o princípio federal, fortemente apoiado nas milícias estaduais, sob a mão forte e hábil dos paulistas”.

Com referência à organização dos municípios, Leal (1976, p. 81) lembra que nos primórdios da federação brasileira, o assunto era da competência dos estados e que a autonomia desses últimos não deveria ser limitada pelo Texto de 1891, portanto, cada estado organizava os municípios conforme seus interesses. “Com tais expedientes podiam os governos dos estados tutelarem as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual”.

Esta situação não perdurou até o advento da chamada Nova República. As sucessivas crises do setor cafeeiro abalaram o poder da oligarquia paulista e, por conta disso, os abusos dos estados dominantes foram parcialmente controlados pela Reforma Constitucional de 1926, cujo cerne foi a limitação da autonomia estadual, não se eliminando, contudo, as distorções do federalismo. Em 1932 fora aprovada, sob comando de Vargas, a reforma eleitoral que entre outras medidas elevou a representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados. Para Souza (2005, p. 107-108) a sobrerrepresentação dos estados menos populosos — concebida como forma de contrabalançar o poder de alguns estados — permaneceu como um dos mecanismos “voltados para o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas”.

O Texto Constitucional de 1934 inseriu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e ampliou as relações intergovernamentais através da autorização dada ao governo federal para conceder às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. “A peculiaridade dessa Constituição frente às demais é que o Senado Federal foi reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados” (SOUZA, 2005, p. 108).

Ao analisar a estrutura tributária na década de 1930, Gremaud (2001) aponta que a Constituição de 1934 privilegiou muito mais a desconcentração administrativa do que a descentralização fiscal. Do ponto de vista da estrutura federativa, se por um lado aprofunda-se o modelo de definição de fontes com os novos impostos, por outro, duas inovações são introduzidas: i) a primeira é a repartição de receita entre diferentes esferas, como era o caso do imposto sobre indústrias e profissões, lançado pelos estados, mas cuja arrecadação era igualmente

dividida entre estados e municípios; ii) em segundo lugar, constitucionalmente foram definidas normas sobre os impostos de exportação estadual, estes não poderiam incidir sobre a exportação interestadual e não poderiam exceder a 10%.

A Constituição de 1937 buscava reduzir o poder das oligarquias agrárias estaduais por meio de um projeto de modernização autoritária, ativada pelo Estado através da centralização e da concentração de recursos públicos e do poder de decisão nas mãos do presidente. Segundo esta Constituição, os estados não mais poderiam contrair empréstimos externos sem autorização prévia do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), cuja influência da União nas decisões era altamente relevante. Nesse momento surge um mecanismo de repasse de recursos tributários da União para os estados mais pobres da federação que ficaram na dependência da ação voluntária de que passou a dispor a União. Esse mecanismo de transferência de que dispunha o presidente, segundo Íris Tavares (1998, p. 242) “terminou fortalecendo-o em suas relações de poder com os governadores, mas ao custo da absorção dos estados e dos municípios pela União”.

Considerações Finais

Essa política que visava amenizar as grandes desigualdades financeiras existentes entre os membros da federação inaugura um esboço daquilo que seria instituído somente na Constituição de 1946, isto é, as primeiras experiências concretas de transferências intergovernamentais de recursos previstas e asseguradas em texto constitucional: 60% do imposto arrecadado sobre produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis deveriam ser repassados aos estados-membros, Distrito Federal e aos municípios; e 10% do imposto sobre a renda passaram a ser direcionados aos municípios — exceto aqueles que fossem capitais (CARDOZO, 2004; PRADO *et al.*, 2003; GASPARINI; MIRANDA, 2006)¹⁴.

Cardozo (2004, p. 73) aponta que essa estrutura de transferências intergovernamentais poderia ser interpretada como “um fator de relativa dependência das unidades subnacionais em relação ao poder central”. Essa análise da autora baseia-se no fato de que

à esfera federal caberia o direito de cobrança dos impostos e manipulação das alíquotas dos impostos sujeitos a transferências, ao passo que as esferas subnacionais não poderiam exercer nenhuma influência sobre a arrecadação, sendo apenas receptoras de tais recursos (CARDOZO, 2004, p. 73-74).

14 É conveniente mencionar que nos textos Constitucionais de 1934 e 1937 existiam alguns mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos, mas ainda eram incipientes e não eram regulares.

O Código Tributário Nacional de 1966 (implantado pelo Texto Constitucional de 1967) estabeleceu uma reforma tributária e uma maior centralização fiscal, por meio da instituição de impostos de exclusiva competência da União e pela transferência, para a escala federal, da cobrança de impostos sobre as exportações e sobre a propriedade rural, que antes cabiam aos estados. Mauro Silva (2005) alerta que essa reforma instituiu regras que permitiram à União fixar alíquotas máximas dos principais impostos das esferas subnacionais e conceder isenções fiscais sobre as mesmas bases, reduzindo, assim, a autonomia dos estados e municípios sobre a gestão tributária.

Somado a isso, tal reforma também impôs, a partir da cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda (impostos de competência federal), a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Porém, novamente se fez presente o poder da esfera federal, isto porque a efetivação dos repasses [do FPE e do FPM] estava submetida à prévia aprovação da programação de despesas das esferas receptoras, que deviam atender as exigências de aplicação em saúde (10%), educação (10%), extensão rural (10%), fundos de desenvolvimento (10%) e despesas de capital (50%) (SILVA, 2005, p. 101).

Por fim, podemos indicar que, com o término do regime militar na década de 1980, o Texto de 1967 e o sistema tributário nacional sofreram significativas modificações com a nova Constituição de 1988. Souza (2001) lembra que a engenharia constitucional brasileira acabou por gerar um modelo de federalismo que incorporou múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo.

Referências

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, jun. 2005, pp. 29-40. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>> acessado em 10 de nov. de 2014.
- ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A federação brasileira*. Uma análise geopolítica e geo-social. São Paulo: Contexto, Série Repensando a Geografia, 1999.
- ARAÚJO, Aloísio Barboza de. *et al. Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, MG: FUMARC, 1982.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. In V Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2000. *Anais...* Disponível em > <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=361> > acessado em 10 de nov. de 2014.
- BRASIL. Constituição, 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm > acessado em 10 de nov. de 2014.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-95)*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.
- CARDOZO, Soraia Aparecida. *Continuidades e descontinuidades na articulação do espaço econômico nacional — de 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributárias, monetária e de desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el Império Brasileño: História y Argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (coord). *Federalismos latino-americanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e Política*. Território, escalas de ação e instituições. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- _____. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 1 (2), 1997, pp. 33-42.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira Costa. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimento recente e perspectivas. In: MEEKISON, John Peter. *Relações intergovernamentais em Países Federais: Uma Série de Ensaio sobre a Prática de Governança Federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, estado democrático de direito e imposto sobre o consumo. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo: [s.n.] n. 75, 1996, p. 197-218.
- DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18; jun. de 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>> acessado em 10 de nov. de 2014.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 3 ed. revista em 2001, 7ª reimpressão. São Paulo: Ed. Globo, 2007.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8 ed. São Paulo: EDUSP, 2000.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*. Reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GALLO, Fabricio. *Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios*. Tese (Doutorado em Geografia — Área de Análise Ambiental e Dinâmica Territorial). Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2011.
- GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de Participação dos Municípios. In: *Texto para discussão nº 1243*, Brasília: IPEA, dez., 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1243.pdf> acessado em 10 de nov. de 2014.
- GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas, v. 2, n. 3, 2012 [1975].
- GREMAUD, Amaury Patrick. A evolução do sistema tributário brasileiro e os diferentes sistemas de repartição de receitas em um Estado federativo. In VI Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2001. *Anais...* Disponível em <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=494>> acessado dia 10 de nov. de 2014.
- HOUAISS, Antonio; VIEIRA, Roberto Átila Amaral. *Modernidade no Brasil*. Conciliação ou ruptura? Petrópolis: Vozes, 1995.
- KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. I, 2001.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- MACHADO, Lia Osório. Artificio político em el origen de la unidad territorial de Brasil. In CAPEL, Horácio. (coord.) *Los Espacios Acotados*. Barcelona: PPU, 1990.
- MARTIN, André Roberto. Dilemas do federalismo: entre o “estadualismo oligárquico” e o “regionalismo burocrático”. *Perspectiva*, São Paulo, 27: 55-68, 2005. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/21/14>> acessado em 10 de nov. de 2014.
- MORAES, Antonio Carlos Robert de. *Território e História no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002
- NONATO, Rita de Cássia. *Crise da federação e federalismo corporativo: propostas de criação de novos estados no front agrícola brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da UNICAMP, Campinas, 2005.

- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do *et al.* *A partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 2003.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.
- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 301-361.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). *Território brasileiro*. Usos e abusos. Campinas: Edições Territorial, 2003.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005. (Coleção Milton Santos; 7).
- _____. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002 [1996]. (Coleção Milton Santos; 1).
- _____. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR* (p.15-25), Ano XII, n.2, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- _____. O espaço geográfico como categoria filosófica. *Revista Terra Livre*, n. 5, 1988.
- _____. Sociedade e Espaço: a Formação Social como Teoria e como Método. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 54, São Paulo: AGB-SP, 1977.
- SANTOS, Milton *et al.* O papel ativo da geografia: um manifesto. In *Revista Território*. Rio de Janeiro, ano V, n. 9, jul./dez. 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder e política*. Crônica do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura Nacional*. O Poder Executivo e geopolítica do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- SILVA, Mauro Santos. Federalismo fiscal no Brasil, 1889-1988: competências tributárias, transferências intergovernamentais e coordenação fiscal. *História Econômica & História das Empresas*. São Paulo: Hucitec/ABPHE, v. VIII, 2005, pp. 83-106.
- SILVEIRA, María Laura. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IBÁÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon (org.). *Saúde, desenvolvimento e território*. São Paulo: Aderaldo & Rotschild, 2009.
- _____. O espaço da globalização: usos diversos, comando único. In SOUZA, Álvaro et al. Milton Santos. *Cidadania e globalização*. Bauru/SP: Saraiva/AGB-Bauru, 2000.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005, pp. 105-121. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf> > acessado em 10 de nov. de 2014.
- _____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf> > acessado em 10 de nov. de 2014.
- TAVARES, José Antonio Giusti. A Federação brasileira, seu desenvolvimento e seus problemas In: TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raul Enrique (org). *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.229-244.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. O federalismo: formação histórica constitucional. *Revista de Ciência Política*, vol. 3, n. 2 Rio de Janeiro: Editora FGV, 1969.

Sobre o autor

Fabricio Gallo: licenciado e bacharel, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Docente na Graduação e no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) — Campus de Rio Claro/SP. Realiza pesquisas nos temas: território usado e planejamento territorial; integração territorial e processos de renovação de materialidades; Geografia Política; Estado e políticas territoriais; transferências intergovernamentais de recursos públicos; e difusão seletiva de materialidades no período técnico-científico-informacional.

* * *

ABSTRACT

Elements of Brazilian territorial formation: the national federation as event

The geographical analysis of a national territory must find a research method that considers the various aspects of reality, especially for those territories in which the State is organized in a federal system. The evolution of Brazilian federalism indicates one of the ways of how the Brazilian government uses the territory to effect the exercise of power. The text aims to analyze how the federal system is fixed throughout the Brazilian territory dictating how it should be the political behavior of states and municipalities according to the pacts demarcated in the constitutional norms.

KEYWORDS: used territory, geographic event, Brazilian federalism, Brazilian territorial formation.

RESUMEN

Elementos de la formación territorial brasileña: la federación nacional como evento

Un análisis geográfico de un país debe encontrar un método de investigación que considere los diversos aspectos de la realidad, en especial para aquellos territorios donde el Estado se organiza en un sistema federal. La evolución del federalismo brasileño muestra una de las maneras de cómo el gobierno brasileño utiliza el territorio para llevar a cabo el ejercicio del poder. El texto tiene como objetivo analizar cómo el sistema federal se fija en todo Brasil dictando cómo debe ser el comportamiento político de los estados y municipios de acuerdo con los pactos demarcados en las normas constitucionales.

PALABRAS CLAVE: territorio usado, evento geográfico, federalismo brasileño, formación territorial de Brasil

 **BCG:** <http://agbcampinas.com.br/bcg>