UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

POR UMA FEDERAÇÃO DE LUGARES
da desigualdade à solidariedade

DENIS RICARDO CARLOTO

SÃO PAULO
2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

POR UMA FEDERAÇÃO DE LUGARES

da desigualdade à solidariedade

DENIS RICARDO CARLOTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Geografia Humana

Orientadora Profa. Dra. Maria Adélia Aparecida de Souza

SÃO PAULO

2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Cu Carloto, Denis Ricardo
 Por uma federação de lugares da desigualdade à
 solidariedade / Denis Ricardo Carloto ; orientadora
 Maria Adélia Aparecida de Souza. - São Paulo, 2014.
 216 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
 e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Geografia. Área de concentração:
 Geografia Humana.

 1. Federalismo. 2. Território Usado. 3. Lugar. 4.
 Desigualdades Socioespaciais. 5. Fragmentação. I.
 Souza, Maria Adélia Aparecida de, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

DENIS Ricardo CARLOTO

Por uma federação de lugares da desigualdade à solidariedade

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Adélia Aparecida de Souza (Orientadora)

DG – FFLCH – USP – São Paulo/SP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Francisco Capuano Scarlato

DG – FFLCH – USP – São Paulo/SP

Assinatura: _____

Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia

IGE – UNICAMP – Campinas/SP

Assinatura: _____

Prof. Dr. José Renato Vieira Martins

UNILA – Foz do Iguaçu/PR

Assinatura: _____

Prof. Dr. Jean Carlos Rodrigues

Universidade Federal do Tocantins – UFT

Araguaína-TO

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Prof^a. Dr^a MARIA ADÉLIA APARECIDA DE SOUZA, pela dedicação, apoio, atenção. Grande mestra que muito ensinou contribuindo para minha formação profissional, intelectual e pessoal. Por isso, hoje, vejo o mundo diferente.

À Carolina Machado Rocha Busch Pereira, companheira de vida e de profissão, primeira leitora, crítica e apoiadora deste trabalho.

À minha mãe Nirce, meus irmãos Dirlene, Délcio, Denilson e Dulci, sobrinhos e sobrinhas. Ao meu pai Darcy, em minha memória. Especial para minha irmã Dulci pelo carinho e assistência fraternal, gramatical e financeira.

À Lélia, Junia, Livia, Carolina, Gilka e Analuiza.

Ao grupo da USP: Bruno Mastrocola; Carin Carrer; Carmem Alves; Dhiego Medeiros; Fabio Tozi; James Zomighani; Jane Barbosa; Jaqueline Moraes; Leandro Henrique; Markelly Fonseca; Willian Alcântara. Em especial para Jane Barbosa, pelo apoio, incentivo, conversas e pela leitura prévia da tese.

À banca de qualificação: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa e Prof. Dr. José Renato Vieira Martins pela dedicação, respeito e contribuição.

À Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, pela formação e apoio financeiro para participação em eventos internacionais.

Aos amigos Solange Lolis, Rodney Viana, Eduardo Cezari, Marcela Lucca, Célia Regina de Souza, André Cyrillo, Gustavo Vedoato pela convivência e apoio, mesmo a distância.

Ao senador Cristovam Buarque, Sr. Eduardo Tadeu Pereira; Sra. Sophie Hottat e Sra. Nadia Benini pela atenção e gentileza em concederem entrevista para composição desta tese.

À Universidade Federal do Tocantins pela liberação parcial das minhas atividades laborais.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Tocantins.

RESUMO

CARLOTO. Denis Ricardo. **POR UMA FEDERAÇÃO DE LUGARES** da desigualdade à solidariedade. 2014. 215 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

A presente tese tem como objetivo principal compreender o lugar como possibilidade solidária e cooperativa na constituição da federação brasileira. O federalismo é compreendido como forma de governo que aglutina a sociedade e o território em busca de igualdade, liberdade e solidariedade, na qual, as diferenças de cada unidade são preservadas na composição da união. O federalismo brasileiro, que tem características mais corporativas do que cooperativa, acentuou as desigualdades socioespaciais ao longo do século XX com a criação de espaços opacos e luminosos. As características de escassez ou abundância das densidades que caracterizam a constituição do meio técnico-científico-informacional produzem a fragmentação do território, ocasionando os usos desiguais. A federação de lugares, solidária e cooperativa, é uma possibilidade para combater as desigualdades nos usos do território.

Palavras-chave: Federalismo, Território Usado, Lugar, Desigualdades Socioespaciais, Fragmentação.

ABSTRACT¹

CARLOTO. Denis Ricardo. **FOR A FEDERATION OF PLACES** from inequality to solidarity. Thesis (PhD). Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2014.

The objective of this work is to understand place as a solidary and cooperative possibility in the constitution of the Brazilian federation. By federalism it is meant a way of government in which the differences of each unit are preserved in the composition of the union, and that combines society and the territory in search of equality. The Brazilian federalism that has rather than corporative characteristics than cooperative ones emphasized the sociospatial inequalities in the XX century with the creation of obscure and luminous spaces. The characteristics of shortage or abundance of the densities that characterize the constitution of the technical-scientific-informational environment produce the fragmentation of the territory, bringing about unequal uses. The federalism of places is solidary and cooperative and, in this way, is a possibility to combat inequality in the use of the territory.

Key words: Federalism, Used Territory, Place, Social spacial Inequalities, Fragmentation

¹ A versão para o inglês foi realizada por Analuiza Machado Rocha.

RÉSUMÉ²

CARLOTO. Denis Ricardo. **POUR UNE FÉDÉRATION DE LIEUX** de l' inégalité à la solidarité. Thèse (PhD). Faculté de Philosophie, Lettres et Sciences Humaines, Université de São Paulo, São Paulo, 2014.

Le présent travail a comme objectif principal comprendre le lieu comme possibilité solidaire et coopérative dans la constitution de la fédération brésilienne. Le fédéralisme est compris comme une forme de gouvernement qui agglutine la société et le territoire à la recherche d'égalité, de liberté et de solidarité, dans laquelle, les différences de chaque unité sont préservés dans la composition de l'union. Le fédéralisme brésilien qui a des caractéristiques plus corporatives que coopérative mis en relief les inégalités socioespaciales tout au long du XX siècle avec la création des espaces opaques et lumineux. Les caractéristiques de pénurie ou abondance des densités qui caractérisent la constitution du milieu géographique actuel ("milieu técnico-scientifique-informationel") produisent la fragmentation du territoire donc, les multiplicités de son usage. La fédération de lieux, solidaire et coopérative, c' est une possibilité pour combattre les inégalités dans les usages du territoire.

Mots-Clé : Fédéralisme, Territoire usé, Lieu, Inégalités socioespaciales, Fragmentation

² A versão para o francês foi realizada por Lélia Machado Rocha.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Evolução da criação de municípios no Brasil	85
Gráfico 2 -	Percentual de analfabetos por faixa etária segundo as Regiões do Brasil	153
Gráfico 3 -	Esperança de vida ao nascer – região – 1930-2005	160
Gráfico 4 -	Proporção de óbitos por causas mal definidas – Regiões Brasil – 1996-2005	161
Gráfico 5 -	Proporção de óbitos por causas mal definidas – por Estado – 2000-2005	161
Gráfico 6 -	Número de equipamentos de diagnóstico por imagem – Brasil 1999-2005	163

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Distribuição da população dos EUA nas antigas treze colônias em 1790	33
Mapa 2 -	Ameaça ao trabalho livre nos EUA em 1857	49
Mapa 3 -	EUA – Mosaico da evolução da divisão territorial e densidade populacional 1790 – 2000	55
Mapa 4 -	EUA – Estados e Capitais 2003	58
Mapa 5 -	EUA – Divisão Territorial – Estados e Condados	59
Mapa 6 -	Divisão territorial brasileira em 1900	88
Mapa 7 -	Divisão territorial brasileira em 1933	88
Mapa 8 -	Divisão territorial brasileira em 1940	89
Mapa 9 -	Divisão territorial brasileira em 1950	89
Mapa 10 -	Divisão territorial brasileira em 1970	90
Mapa 11 -	Divisão territorial brasileira em 1991	90
Mapa 12 -	Divisão territorial brasileira em 2010	91
Mapa 13 -	Capitanias Hereditárias do Brasil século XVI	112
Mapa 14 -	Divisão territorial proposta por Varnhagen em 1849	114
Mapa 15 -	Divisão territorial do Brasil – Fausto de Souza 1880	115
Mapa 16 -	Divisão territorial do Brasil – Segadas Viana	118
Mapa 17 -	Divisão Territorial – Teixeira de Freitas em 1932	120
Mapa 18 -	Divisão Territorial de Sud Mennucci em 1933	123
Mapa 19 -	Divisão territorial Backheuser – 1933	127
Mapa 20 -	Divisão Territorial do Brasil – Guerra e Guerra 1960	130
Mapa 21 -	Divisão Territorial do Brasil proposta por Severino Alves Monteiro em 1972	132
Mapa 22 -	Redivisão Territorial do Brasil – Siqueira Campos em 1973	134
Mapa 23 -	Divisão Territorial do Brasil – André Roberto Martin – 1993	136
Mapa 24 -	Divisão Territorial – José Donizete Cazzolato – 2011	138
Mapa 25 -	Brasil – Pessoas com até 10 anos de idade sem registro de nascimento por município	150

Mapa 26 -	Brasil – Índice de Analfabetismo 15-29 anos por município	151
Mapa 27 -	Brasil – Índice de Analfabetismo 30-59 anos por município	152
Mapa 28 -	Brasil – Índice de Analfabetismo 60 anos ou mais por município	152
Mapa 29 -	Brasil – Percentual da população que sabe ler e escrever 2000-2010	154
Mapa 30 -	Brasil – Percentual da população jovem que frequenta o ensino médio por município	155
Mapa 31 -	Brasil – Percentual da população jovem que frequenta o ensino superior por município	156
Mapa 32 -	Brasil – Rendimento médio domiciliar por município	157
Mapa 33 -	Brasil – Emprego informal por município	158
Mapa 34 -	Brasil – Municípios com rede coletora e tratamento de esgoto – 2008	159
Mapa 35 -	Imagem de satélite Brasil iluminado	171
Mapa 36 -	Rede Ferroviária em 1985	173
Mapa 37 -	Rede Ferroviária em 2007	174
Mapa 38 -	Brasil – Rodovias Pavimentadas em 1997	177
Mapa 39 -	Brasil – Rodovias Pavimentadas em 2007	178
Mapa 40 -	Brasil - Ligações Aéreas – Passageiros em 2000	180
Mapa 41 -	Brasil - Ligações Aéreas – Passageiros em 2010	181
Mapa 42 -	Brasil - Ligações Aéreas – Carga em 2000	182
Mapa 43 -	Brasil - Ligações Aéreas – Carga em 2010	183
Mapa 44 -	Brasil – Distribuição de Energia Elétrica – por Município em 2006	185
Mapa 45 -	Brasil – Topologia dos Backbones de fibras óticas em 2009	186
Mapa 46 -	Brasil – Localização dos Data Centers em 2006	187
Mapa 47 -	Brasil – Densidade dos domínios de internet em 2006	188
Mapa 48 -	Índice de concentração de emprego industrial em 2006	189
Mapa 49 -	Brasil - Densidade Populacional em 2010	190
Mapa 50 -	A centralidade na gestão do território em 2013	193

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	30 maiores empresas produtoras e seus países de origem	57
Tabela 2 -	População dos cinco maiores Estados do EUA	59
Tabela 3 -	Receitas tributárias líquidas das três esferas de governo 1965/1975 (%)	71
Tabela 4 -	Tempo de vigência das Constituições brasileiras pós República Federativa	82
Tabela 5 -	Exibição dos vocábulos referentes a princípios federativos nas Constituições de 1988, 1967 e 1946	99
Tabela 6 -	Quantidade que os vocábulos Educação, Saúde e Trabalho são exibidos na Constituições de 1988, 1967 e 1946	101
Tabela 7 -	Padrão Territorial de Cazzolato.....	137
Tabela 8 -	Distribuição percentual dos óbitos, por causas de mortalidade por Região entre 2000-2005	162
Tabela 9 -	Número de equipamentos de diagnóstico por imagem selecionados e variação no período, por tipo de equipamento – Brasil entre 1999-2005	163
Tabela 10 -	Primeiras Ferrovias construídas no Brasil	172
Tabela 11 -	Volumes de Cargas Transportadas entre 2004 e 2008	175
Tabela 12 -	Passageiros Transportados entre 2004 e 2008	175
Tabela 13 -	Estradas de Ferro que transportam passageiros	176
Tabela 14 -	Extensão, em quilômetros, das rodovias brasileiras no ano de 2008	179
Tabela 15 -	Número de municípios, segundo os níveis de centralidade – 2011	194

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
AI	Ato Institucional
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
EUA	Estados Unidos da América
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
ITBI	Imposto sobre a Tramitação de Bens e Imóveis
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRT	Tribunal Regional do Trabalho.

SUMÁRIO

Apresentação	14
Introdução	17
PARTE 1 - Metamorfoses do Federalismo	19
Introdução	20
Capítulo 1 – Teorias e conceitos do federalismo	21
Capítulo 2 – Princípios e dinâmicas do federalismo nos EUA e a influência no Brasil	30
Capítulo 3 – Metamorfoses da federação brasileira	62
PARTE 2 - Federalismo brasileiro uma metáfora de fragmentação do território	79
Introdução	80
Capítulo 4 – Amálgama federativo na composição do pacto	81
Capítulo 5 – Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1988 e os princípios federativos brasileiros	95
Capítulo 6 – Fragmentação do pacto: a federação desigual	104
PARTE 3 - O elo perdido: território usado e federação de lugares	144
Introdução	145
Capítulo 7 – Território Usado: o elo perdido no federalismo brasileiro	146
Capítulo 8 – Meio-técnico-científico-informacional e a fragmentação do pacto federativo	166
Capítulo 9 – Por uma federação de lugares	195
Considerações Finais	203
Referências	206

Apresentação

Da entrada no Programa de Pós Graduação até a finalização da tese muitos eventos aconteceram. Do primeiro projeto, passando pela qualificação até a finalização do trabalho o tema da pesquisa sofreu transformações.

Da proposta inicial de refletir sobre a criação do Estado do Tocantins, avançamos para o federalismo brasileiro. Uma sugestão da minha orientadora e também do professor Wanderley no momento em que cursava sua disciplina. Após a definição do tema ajustamos o método e delineamos os caminhos da pesquisa a partir da disciplina e dos seminários de orientação da professora Maria Adélia, para chegar à reflexão sobre a federação de lugares.

Desta forma, a reflexão sobre o federalismo realizada nesta pesquisa é feita sob o olhar da Geografia Nova de Milton Santos e reajustes teóricos e metodológicos de Maria Adélia Aparecida de Souza.

O federalismo é um tema bastante ‘escorregadio’, pois um de seus princípios, a liberdade, é entendida pelos autores que utilizamos na tese, como liberdade individual e consequentemente da sociedade. Porém, há o debate entre autores que utilizam do conceito para reforçar a ideologia neoliberal, assim, a liberdade é confundida e debatida como liberdade econômica, sem a atuação do Estado Nacional.

No decorrer do desenvolvimento do tema foram realizadas entrevistas, inicialmente com representantes políticos do Congresso Nacional e depois com representantes das embaixadas dos países federalistas. Foram solicitadas entrevistas com 27 senadores, sendo um de cada Estado da Federação, entretanto somente o Senador Cristovam Buarque deu retorno positivo e concedeu a entrevista. Além do Senador também foi entrevistado o senhor Eduardo Tadeu, presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

Das embaixadas contatadas as únicas que responderam ao contato foram: Espanha, México e Bélgica.

Na Espanha a resposta foi que de acordo com a Constituição de 1978 o país é definido como “autônomo” e não federal, mesmo havendo certo grau de descentralização para as comunidades autônomas. Desta maneira, a entrevista não ocorreu.

No México, primeira a aceitar e agendar a entrevista, fui gentilmente recebido por uma representante. Porém, ao primeiro questionamento a mesma me diz que era diplomata e não historiadora, por isso não poderia me ajudar sobre o tema. Depois de mais algumas

investidas e sem sucesso de obter alguma resposta, desisti e fui agraciado com materiais impressos, apresentações em *PowerPoint* no qual constavam informações gerais sobre a federação mexicana. Neste momento tive certeza que o federalismo não é um tema que todos conhecem e que para tanto é necessário apresentá-lo pelo olhar geográfico.

Na embaixada da Bélgica, fui muito bem recebido e acolhido pela Primeira-Secretária e Cônsul Nadia Benini e pela Ministra Conselheira Sophie Hottat, que antes de qualquer informação gentilmente me agradeceram pelo interesse em procurar informações sobre a Bélgica. Assim, disponibilizaram parte do tempo para me conceder a entrevista, e, desta maneira conheci um pouco da história e do processo do federalismo belga, conforme consta, em parte, na tese.

A embaixada da Alemanha respondeu minha solicitação informando que não concederia a entrevista. Na embaixada da Argentina me indicaram primeiramente um assessor de imprensa, e, posteriormente outro. Desta maneira não obtive mais retorno. Por último a embaixada do Canadá me respondeu semanas após já ter saído de Brasília-DF e algumas perguntas para serem respondidas via correio eletrônico, também não obtive retorno até o momento.

As demais embaixadas que não responderam ao meu contato foram: EUA, Áustria, Austrália, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Congo, Rússia, Venezuela.

A parte empírica foi bastante interessante, pois o exemplo da Bélgica nos demonstrou e reforçou que o federalismo é um processo em constante transformação em busca de igualdades individuais, diminuindo assim as desigualdades existentes entre grupos e regiões linguísticas como é o caso deste país. Há na mídia muitos outros casos que, o nosso ver, somente se resolverá com a constituição de uma federação. Interessante destacar que a língua é um componente que uniu a Bélgica em uma federação, preservando suas diferenças.

Ao longo do processo de leitura e construção da tese, foi possível observar o quanto o federalismo brasileiro ainda é ‘jovem’, e o país ainda está aprendendo a ser federalista. Muitas alterações na estrutura federal ocasionada pela oscilação de poder e golpes afetaram os princípios federalistas. Pois ainda há muitos oligarcas no país, principalmente nos municípios brasileiros. Reforçamos a ideia de que a aplicação e entendimento dos princípios federalistas impedem a manutenção das desigualdades. As desigualdades socioespaciais em uma República Federativa é ilegal e imoral.

Assim ‘olhar’ para o federalismo a partir dos usos do território nos demonstrou o quanto as desigualdades estão incrustadas no país. Pode aparentar que observamos apenas o

lado escuro, negativo da federação brasileira demonstrando certo pessimismo, mas na realidade, quando nos deparamos com as desigualdades e com a reflexão teórica sobre os usos do território, bem como a constituição dos lugares na federação brasileira, o otimismo e a esperança se apresentam na construção de um futuro com mais liberdade, igualdade e solidariedade.

Introdução

Esta tese é fruto de reflexão individual e coletiva. Não seria possível sem as disciplinas cursadas, as orientações individuais e os seminários de orientação. Sendo assim pessoas e eventos estão direta e indiretamente envolvidos neste trabalho.

A tese está assentada sobre o entendimento abstrato do espaço geográfico como um sistema indissociável de objetos e ações, no qual sua produção se dá a partir dos usos do território que constituem os lugares. Este é compreendido como o espaço do acontecer solidário. Desta maneira o legado da Geografia Nova de Milton Santos e o aprimoramento do método pela professora Maria Adélia de Souza estão presentes no trabalho.

A federação de lugares, proposta indicada e não aprofundada pelo professor Milton Santos, ainda não foi fruto de pesquisa por outros autores, resguardando assim o ineditismo dessa tese.

Como as desigualdades são gritantes no Brasil, parte-se da hipótese de que falta pacto no pacto federativo brasileiro pelos usos desiguais do território. A redundância é proposital, pois sabe-se que pacto é sinônimo de federação. Porém, federação também tem seus princípios assentados na liberdade, igualdade, autonomia e descentralização entre as unidades e os sujeitos sociais. Desta forma a falta de pacto se apresenta quando as desigualdades são acentuadas nos usos do território pela sociedade.

Entende-se que o federalismo é uma forma política que une a sociedade e seu uso do território em busca de igualdades política, social e econômica preservando suas heterogeneidades. Desta maneira busca-se compreender o lugar como possibilidade solidária e cooperativa na constituição do federalismo brasileiro como objetivo desta tese.

Assim a tese reflete sobre a federação de lugares como possibilidade solidária e cooperativa de combate as desigualdades socioespaciais.

Deste modo a tese foi construída em três partes com três capítulos em cada.

Na primeira parte refletiu-se sobre as origens do federalismo, teorias e conceitos. A história do federalismo estadunidense foi resgatada, pois trata-se do primeiro país a se constituir como federação e suas possíveis influências no federalismo brasileiro. Este é debatido a partir da formação da República federativa brasileira, que na sua origem foi denominado de Estados Unidos do Brasil em 1889.

Na segunda parte tratou-se do desenvolvimento da federação brasileira durante todo o século XX. A falta dos princípios federativos no início da constituição da federação, uma vez que a união se deu a partir da decisão de poucos homens da política pública do país. As transformações ocorridas e o processo de fragmentação que se constituiu a partir da escassez demonstrou a falta de amálgama entre os princípios federativos e a sociedade. As três últimas Constituições, 1946, 1964 e 1988, atual e vigente, foram debatidas a partir da busca destes princípios para compor a união entre unidade e sociedade.

Na terceira e última parte da tese, refletiu-se sobre a federação de lugares e o projeto de nação a ser construído a partir do que é o lugar na Geografia. Para tanto, o território usado foi a categoria estudada, e imprescindível para a constituição de uma federação no atual período. Para tanto o meio-técnico-científico-informacional e o processo de constituição de lugares de abundância e escassez foram debatidos para demonstrar uma possível federação de lugares como componente das futuras ações das políticas públicas no país.

Assim a federação de lugares se constituirá pelo pacto solidário e igualitário pelos usos do território.

PRIMEIRA PARTE

METAMORFOSES DO FEDERALISMO

Introdução

A primeira parte da tese faz a reconstituição metodológica do federalismo do ponto de vista geográfico e histórico, resgatando conceitos e teorias clássicas que influenciaram e influenciam na atual dinâmica contemporânea da federação brasileira e estadunidense. O que é um Estado federal? O que difere o Estado federado de um Estado não federado? Se federar é, também, sinônimo de pacto não seriam todos os Estados do mundo uma federação? Afinal todos os Estados fazem pactos. Qual foi o primeiro Estado a se constituir como uma federação? Como e quando o Brasil optou e se tornou uma federação? Estas foram as primeiras questões que nos fizeram refletir sobre a construção desta primeira parte da tese. Assim, sem a pretensão de respondê-las na sua totalidade, mas provocando o debate e reflexão sobre o tema desenvolve-se três capítulos. Para tanto, apresentaremos a origem, teorias e teóricos clássicos do federalismo, princípios e características gerais, convergência e divergências de Estados federados no primeiro capítulo. Com o objetivo de compreender como o federalismo influenciou o Brasil e demais federações na formação do pacto apresentamos a formação histórica e genuína do federalismo dos EUA e suas dinâmicas no segundo capítulo. No terceiro capítulo, a história, dinâmicas e características da formação, constituição e metamorfoses do federalismo brasileiro ao longo do século XX.

Principais autores que compõe e nos influenciaram teoricamente para esta primeira parte da tese foram: Proudhon (2001); Anderson (2009); Dallari (1986); Tocqueville (1987); Hamilton; Madison; Jay (2003); Barbosa (1890); Abrucio (1998); Torres (1961).

Capítulo 1 – Teorias e conceitos do federalismo

... o Estado não podia tolerar a federação livre. É a federação livre o que mais horroriza o legislador: o Estado dentro do Estado. E o Estado não pode reconhecer no seu seio uma união livremente consentida, por esta simples razão: é que o Estado só quer súditos. Unicamente ele e a sua irmã, a Igreja, é que se arrogam o direito de servir de laço, de vínculo de união entre os homens.

(PIOTR KROPOTKIN, 2000, p. 61)

Um Estado federal é diferente de um Estado unitário. Este é centralizador e executa todas as ações nas mais diversas localidades, desde uma vila ou uma comuna se estendendo para todo o limite do território. É escassa a autonomia e a descentralização das ações para regiões, municípios ou comunas em um Estado unitário. A federação, ao contrário, é a mais nova forma de governo desde a formação dos Estados e tem como primeiro exemplo os Estados Unidos da América. Autonomia e descentralização são fundamentais na composição da união entre as unidades que formam o Estado federal.

Um dos primeiros autores a dissertar sobre o tema foi, em 1863, Pierre-Joseph Proudhon que publica o ensaio do princípio federativo, um texto que permanece atual quando se trata de federalismo e o princípio geral de organização da sociedade representada pelo Estado moderno. A reflexão de Proudhon inicia-se com o conceito de Federação.

Federação, do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou /estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação. (PROUDHON, 2001, p. 90)

Montesquieu (2004) afirmou que a república federativa como forma de governo

é uma convenção mediante a qual vários corpos políticos consentem em se converterem cidadãos de um Estado maior em cuja formação estão interessados. Trata-se de uma sociedade de sociedades que constituem uma nova, a qual pode se ampliar mediante a união de novos associados. (MONTESQUIEU, 2004, p. 165).

O dicionário etimológico de Cunha (2007, p. 352) descreve que a federação é “união política entre estados ou nações, aliança”. A definição do termo federalismo apresentada em outro dicionário é “forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum”. (FERREIRA, 1999, p. 888).

Furtado (1999, p. 45) demonstra que “federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão”.

Para Santos (2007) o federalismo é um pacto, contrato que é inerente ao território, um “pacto territorial”. Compreende-se assim que todo pacto político é, também, um pacto territorial e, portanto são ações construídas e constituídas por pessoas. Qualquer intenção política afeta direta e indiretamente o território e conseqüentemente os lugares, diferenciando-os pelo seu uso.

Diante do exposto e baseado nas definições destes autores compreende-se que o federalismo é uma aliança, um pacto entre sujeitos sociais que constituem unidades (sejam estados, municípios, províncias ou cantões, dependendo da forma como cada país se constituiu federativamente), por meio de divergências de interesses, de identidades, ou melhor, de diferentes relações de poder que estavam separadas no tempo e espaço. Uniram-se em comum acordo criando uma unidade federal. Porém, é importante saber quais sujeitos sociais ou quais classes sociais participaram mais ativamente do processo de constituição da federação. As elites industriais, as oligarquias agrárias influenciando no pacto, influenciam também nas desigualdades das unidades e das pessoas, determinando o uso que se faz do território. Desta maneira as características do federalismo dos EUA e do Brasil serão apresentadas no capítulo 2 e 3 respectivamente.

O Estado Federal é fruto da união de diversas unidades, representadas pelos interesses dos sujeitos sociais, que tem o intuito de organizar o que é comum a todos, porém sem o direito de subtrair os interesses e particularidades de cada unidade. Esta união, aliança, nas palavras de Proudhon (2001), o pacto territorial (Santos, 2007) deve basear-se na solidariedade de acordo com Furtado (1999) com objetivos comuns e igualitários para benefício de todos. Assim não compreende-se como um Estado federado pode suportar desigualdades, seja política, econômica ou social, entre as unidades. Unidades desiguais refletem cidadãos desiguais.

Para Proudhon (2001, p. 90) o que faz a essência do contrato federativo é que os estados, províncias, ou melhor, as unidades que representam os sujeitos sociais, se obrigam uns aos outros “formando um pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade” em vez de abandoná-los. A consistência e coerência da federação se dão pela união dos interesses comuns e igualitários, por isso que uma unidade, que representa sua sociedade, não pode se sobressair, econômica, política e socialmente perante as demais. A igualdade é compreendida pela igualdade de condições e não como homogeneização da sociedade e das unidades. A federação se faz também para preservar as diferenças culturais existentes. O que isso significa? Elucidaremos com a federação belga³.

A Bélgica é um exemplo para tratarmos da igualdade de condições, porém preservando as diferenças culturais. Este país ainda mantém a monarquia, porém se constituiu federalista na década de 1970 como uma primeira alteração da Constituição que data de 1831, um ano após a proclamação da sua independência (1830). A federação belga é composta por Comunidades que são: flamenga, francesa e alemã; e as Regiões: Bruxelas que é a capital federal, independente desde 1988, tendo a língua francesa e neerlandesa oficiais; Flamengo de língua neerlandesa; e Valônia de línguas francófona e germanófona. Sendo que estas três Comunidades são definidas pelo seu idioma. As Comunidades tem participação sobre as áreas políticas de educação, cultura e questões sociais, enquanto que as Regiões tratam de questões econômicas, meio ambiente, agricultura, emprego e planejamento territorial. De acordo com as entrevistadas, houveram ao longo dos últimos anos diversos movimentos sociais solicitando mais autonomia e identidade para as comunidades linguísticas, principalmente, neerlandesa e germanófona, pois a parte mais desenvolvida do país, mais industrializada e a própria nobreza, historicamente, falavam francês. Desta maneira os francófonos dominavam as relações de poder no país. A educação, bem como a maioria dos políticos, tinha como língua oficial o francês o que gerava desigualdade tanto política, quanto econômica e social perante os demais idiomas. Assim, Sophie Hottat afirmou que “a base da nossa federação vem dessa necessidade de gerir diferentes culturas e comunidades”. O federalismo, no caso do Bélgica, conciliou suas diferenças linguísticas constituindo Regiões que preservou os três idiomas oficiais do país bem como a igualdade de condições entre todos os sujeitos sociais. Este exemplo também demonstra que a federação foi constituída pela união solidária entre os sujeitos que consentiram e se converteram em novos cidadãos como afirmou Montesquieu

³ Como já apresentado a Embaixada da Bélgica foi a única a nos conceder entrevista que foi realizada no dia 04 de abril de 2014 em sua sede em Brasília-DF. A entrevista foi previamente agenda e cordialmente concedida pela Ministra Conselheira Sra. Sophie Hottat e pela Primeira-secretária e Cônsul Sra. Nadia Benini.

(2004). O Estado referendou uma demanda da própria sociedade vinda de grupos em desvantagem nas relações de poder. Um movimento de baixo para cima. Desta maneira princípios federativos como autonomia, liberdade e igualdade dos sujeitos sociais são fundamentais na constituição de um Estado federal.

Retornemos as ideias e princípios de Proudhon (2001). Ressalta-se que as unidades não perdem sua autonomia na união e esta não é, ou ao menos não deveria ser, hierarquicamente superior as demais no que se refere aos princípios de liberdade e de autoridade dos sujeitos sociais. Quanto mais autoridade em detrimento da liberdade mais autoritário é o poder do Estado.

o desequilíbrio entre esses dois elementos, Liberdade e Autoridade, traduz um Estado em desordem e em declínio e por cidadãos oprimidos e na miséria, e para que haja equilíbrio dessas duas forças é preciso “submetê-las a uma lei que, mantendo o respeito uma pela outra, as ponha de acordo. (PROUDHON, 2001, p. 97)

Atualmente há 193⁴ (cento e noventa e três) países no mundo de acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU⁵, sendo que 27 (vinte e sete) países são federalistas, autoproclamados ou considerados como tal e 2 (dois) estão em processo de federalização (Iraque e Sudão) até o presente momento. Nesses 27 (vinte e sete) países concentra-se mais de 40% (quarenta por cento) da população mundial⁶.

Não há nenhum país federalista com a mesma estrutura e funcionamento: há federações com forte centralização do poder no governo federal⁷ enquanto que outras têm forte descentralização; algumas são presidencialistas e outras parlamentaristas. Há federações que adotam o regime proporcional e outras o majoritário na forma de representação política; algumas com a presença de dois partidos e outras com diversos partidos políticos no país.

De acordo com Anderson (2009, p.18) “não há modelo único e apropriado a todas as circunstâncias. Essa multiplicidade de formato é um dos pontos fortes do federalismo”. Entende-se que esses pontos fortes são importantes uma vez que cada federação, respeitando suas diversidades sociais, culturais, econômicas e políticas, adota o melhor modelo construindo-o conforme as suas particularidades e interesses gerais. Por outro lado entende-se que é também um ponto frágil, pois há diversas contradições na própria estrutura do pacto,

⁴ O Comitê Olímpico Internacional considera 204 países. www.olympic.org acesso em 22/08/2012.

⁵ www.onu.org.br acesso em 22/08/2012.

⁶ Informação fornecida pelo Fórum das Federações – www.forumfed.org acesso em 22/08/2012.

⁷ O termo federal que designa o governo com responsabilidades nacionais é também denominado de Estado caso da Espanha, União na Índia e governo nacional na África do Sul. (Anderson, 2009)

visto que federalismo também significa descentralização de poderes, e em um país com poderes centralizados na esfera Federal agride diretamente o pacto e autonomia das demais unidades, diante da fragilidade de seus pactos perante os demais, quando uma ou outra unidade tem maiores poderes na União.

Algumas características que são comuns aos países federados é ter no mínimo dois níveis de governo. No Brasil têm-se três níveis: a união, o estadual e o municipal, conforme descrito na Constituição de 1988⁸. Outra característica comum a todos os países federalistas é a necessidade de uma Constituição escrita, atribuindo-lhe formalmente as devidas competências, tanto jurídicas quanto fiscais, bem como a forma de representação das unidades nas câmaras altas (ANDERSON, 2009). Sobre estas características comuns ao federalismo, Anderson (2009, p. 20) ressalta que “do ponto de vista prático, o que importa é se o país funciona normalmente como uma federação, isto é, se algum grau de autonomia de base constitucional subsiste para os dois níveis de governo”.

Portanto, o que se busca na constituição de um estado federal são: autonomia e liberdade das unidades que o compõe, que refletem a natureza dos pactos realizados: pactos funcionais ou pactos territoriais, na proposta de Milton Santos.

Uma diferença observada sobre os níveis de governo é quanto a sua denominação: no Brasil intitula-se Estados, na Argentina são províncias, na Suíça cantões e na Espanha comunidades autônomas⁹.

Dallari (1986) também atribui algumas características básicas para ser Estado Federal: a primeira é a constituição como base jurídica, semelhança com Anderson (2009); a segunda característica é a proibição de secessão, as unidades não podem se separar da União, pois o pacto foi constituído com o intuito de se tornar sólido e indivisível. Além dessas características, ingressar em uma Federação significa reconhecer e participar da soberania da União pelas unidades federadas bem como usufruir de autonomia e de liberdade. Outra característica é a distribuição de competências próprias e exclusivas descritas na Constituição federal para que não haja perdas ou reduções da autonomia das unidades. Dallari (1986) apresenta três pontos importantes sobre as competências das unidades federadas:

⁸ As Constituições de 1988, bem como as de 1946 e 1967 são debatidas no capítulo 5 a partir do entendimento dos princípios federativos apresentados neste capítulo.

⁹ Ressalta-se que Anderson (2009) inclui a Espanha como país federalista, porém, em contato com a Embaixada da Espanha em Brasília-DF, via correio eletrônico em março de 2014, o representante nos informou que de acordo com a Constituição de 1978 a Espanha é definida como um país “Autonômico” e não federal, mesmo havendo um grau elevado de descentralização das Comunidades Autônomas. Não se consideram um Estado Federal.

1º) é indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas;

2º) como regra, à União são atribuídas competências para as matérias de interesse geral, que importam a todo o conjunto federativo, ficando com as unidades federadas os assuntos de interesse preponderantemente local ou que se supõe serão tratados com mais propriedade e eficiência se entregues ao poder local. Essa regra, fixada pelos federalistas do século XVIII, permite grande flexibilidade na distribuição de competências e exige mesmo uma interpretação dinâmica dos dispositivos constitucionais, pois com a modificação das condições de vida, com os progressos da ciência e da técnica e com a mudança da significação social de muitos fatos torna-se conveniente, ou até necessária, a transposição de certos assuntos de uma para outra esfera de competências;

3º) é conveniente que se faça a enumeração das competências na própria Constituição, para reduzir a possibilidade de conflito ou de dúvida, mas deve ser desde logo estabelecido a quem pertence à competência residual ou remanescente, isto é, quem tem o poder e a obrigação de cuidar dos assuntos não contidos na enumeração. Partindo do pressuposto de que os Estados, unidades federadas, entregaram à União uma parte de suas competências, quando decidiram criar o Estado Federal [...]. (DALLARI, 1986, p. 19-20).

Ressalta-se que há nas características de Dallari (1986) analogia com Proudhon (2001) quando assevera sobre o equilíbrio dos princípios de liberdade e autoridade, sobre a delimitação dos papéis e da competência do Estado, no qual este é o gerador e o diretor supremo do movimento e que depois de realizada a criação e feita à instalação da política, da obra e/ou do objeto, retira-se de cena e deixa para as autoridades locais e aos cidadãos a execução dos mesmos. Outra característica do Estado Federado é a autonomia financeira da União e dos Estados. Para Dallari (1986, p. 20) o “maior número de competências pode significar mais poder político, mas significam também maiores encargos, mais responsabilidades” e desta maneira deve-se distribuir de forma equivalente os recursos financeiros para haver equilíbrios¹⁰.

Não havendo equilíbrio demonstra que pode haver duas hipóteses:

ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento

¹⁰ O equilíbrio fiscal e financeiro é amplamente debatido quando se trata do federalismo brasileiro. É sabido que a maioria dos municípios brasileiros são considerados pequenos, de acordo com o IGBE em torno de 70% tem até 20 mil habitantes, e com dificuldades financeiras para se adequarem as exigências da Constituição de 1988 na oferta de serviços para a população, como delegacias especializadas e órgãos de proteção ao consumidor, bem como cinemas e teatros são praticamente inexistentes nestes municípios. Porém este não é o tema central desta tese, mas são incorporados no debate quando se trata das desigualdades socioespaciais existentes no Brasil influenciando diretamente no pacto e no seu uso.

insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política. (DALLARI, 1986, p. 20)

A desconcentração do poder político que é muito mais do que descentralização administrativa são características importantes para o Federalismo. A desconcentração política implica diretamente nos princípios de liberdade e autoridade, gerando autonomia para cada unidade da federação, enquanto que a descentralização administrativa está ligada apenas a execução da ação pela unidade federada. Autonomia política significa ter vida política própria, e Dallari (1986, p. 22) ressalta que “nem a União é superior aos Estados, nem estes são superiores àquela. As tarefas de cada um são diferentes, mas o poder político de ambos é equivalente”.

Última característica é o nascimento de uma nova cidadania, pois a união das unidades federadas, que representam os sujeitos sociais, cria o novo Estado Federado, como exemplo o antigo cidadão britânico passa a ser um novo cidadão estadunidense com a Declaração da Independência, o antigo cidadão deixa de existir para ser um novo cidadão (DALLARI, 1986), bem como o cidadão do norte goiano deixa de existir para ser um novo cidadão tocantinense, o mesmo acontece quando do desmembramento ou criação de novos estados e municípios.

De acordo com Proudhon (2001) os princípios federativos de direitos, liberdade, autoridade, propriedade e a união destes nas unidades federadas garantem sua soberania, seu território, a liberdade dos cidadãos; regulam as diferenças de interesses; garantem por meio de medidas gerais segurança e prosperidade comum. Assim como Dallari (1986) “as atribuições federais nunca podem exceder em número e em realidade as das autoridades comunais ou provinciais, do mesmo modo que estas não podem exceder os direitos e prerrogativas do homem e do cidadão.” (PROUDHON, 2001, p.91). Demonstra-se assim equilíbrio e igualdade na composição da união.

Há na quintessência do federalismo o equilíbrio entre as unidades que refletem pactos de decisões políticas, econômicas e sociais; o que desdobra-se em um território de igualdades de oportunidades, de objetos e de ações. Desta maneira, se os pactos são realizados por somente uma ou outra classe, como exemplo oligarcas e industriais, privilegiando interesses individuais e não coletivos, afetam diretamente a essência do Estado federal que deve ser baseado mais na solidariedade do que na compulsão, conforme Furtado (1999).

Porém, de quem é o papel de constituir dentro da federação esse equilíbrio de ações? Para Proudhon (2001) há um “grande funcionário” que tem essa competência - que é o Estado.

O contrato da federação, cuja essência consiste em reservar sempre mais para os cidadãos que para o Estado, para as autoridades municipais e provinciais que para a autoridade central, poderia sozinho pôr-nos no caminho da verdade.

Em uma sociedade livre, o papel do Estado ou Governo é por excelência um papel legislativo, fundador, de criação, inauguração de instalação; - é, o menos possível, um papel executivo. [...] O Estado não é um empreiteiro de serviços públicos, o que seria identificá-lo com as indústrias que se encarregam da empreitada dos trabalhos da cidade. O Estado, quer edite, quer aja ou inspecione, é o gerador e o diretor supremo do movimento; se por vezes põe mãos à obra, é a título de primeira manifestação, para dar o impulso e apresentar um exemplo. Realizada a criação, feita a instalação ou inauguração, o Estado retira-se, abandonando às autoridades locais e aos cidadãos a execução do novo serviço. (PROUDHON, 2001, p.99)

Para Proudhon (2001) o Poder do Estado tem a incumbência de garantir direitos a todos os cidadãos, descentralizando e deixando cada vez mais livre as províncias, os municípios e por sua vez cada sujeito social que o compõe.

Rousseau (2012) em o “Contrato Social” publicado em 1762 afirma que todo o poder político emana do povo, o Soberano é o povo e afirma que:

o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade que todos se comprometem sob as mesmas condições e que todos devem usufruir os mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente a todos os cidadãos, de modo que o Soberano conhece apenas o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que o compõem. (ROUSSEAU, 2012, p. 49)

Nesta obra Rousseau (2012) versa sobre o pacto social, não se referindo especificamente ao Estado Federal, porém, se aproxima de Proudhon (2001) quando o pacto é compreendido como um contrato quando chefes de família, comunas ou grupos se obrigam igualmente uns aos outros. O que prevalece nestes dois autores é a igualdade entre os sujeitos que fizeram o pacto, não distinguindo nem um e nem outro, tanto as unidades federadas quanto aos cidadãos, apropriada para aqueles tempos.

Assevera-se que todo pacto político deveria ser compreendida como um pacto territorial, pois afeta a tudo e a todos. Compreende-se que o pacto federativo, ou simplesmente federação, é recente na história política da humanidade e que de acordo com

Martin (2005) representou a morte do absolutismo monárquico. Entende-se assim que é o processo político que mais se aproxima da possibilidade efetiva de democracia e soberania.

Para Rousseau (2012, p. 64) “são os homens que fazem o Estado, e é o território que alimenta os homens”.

O sistema federativo é aplicável a todas as nações e a todas as épocas, pois que a humanidade é progressiva em todas as suas gerações e em todas as suas raças, e que a política de federação, que é por excelência a política do progresso, consiste em tratar cada população, no momento que se indicará, segundo um regime de autoridade e de diminuição da centralização, correspondente ao estado dos espíritos e dos costumes. (PROUDHON, 2001, p. 103).

Para Santos (2007) a federação é antes de tudo um “pacto territorial”, e a única forma de governo que tem como constituição “as forças internas de um governo republicano e as forças externas do monárquico” conforme Montesquieu (2004, p. 165). De acordo com este último autor se a sociedade não tivesse concebido o pacto tenderíamos todos a viver sob o regime monárquico.

O federalismo é, portanto, uma forma de governo que aglutina a sociedade e o território em busca de igualdade, liberdade e solidariedade preservando suas diferenças na composição da união. Um ente é codependente de outro, não se faz nenhuma aliança sem o consentimento do outro.

Diante do exposto, baseando-se nos princípios federativos de Proudhon (2001), Montesquieu (2004), e Rousseau (2012), e as características do Estado federado em Dallari (1986) e Anderson (2009) no qual concebe-se a necessidade imperativa da constituição de verdadeiros pactos territoriais de acordo com Santos (2007) avançamos para reflexão e descrição do federalismo estadunidense no capítulo 2 bem como do federalismo brasileiro no capítulo 3.

Capítulo 2 – Princípios e dinâmicas do federalismo nos EUA e a influência no Brasil.

*One country,
one constitution,
one destiny.*
(Senador DANIEL WEBSTER, 1837)¹¹

A primeira nação a criar e consolidar as características do Estado Federal, como forma de governo foi os Estados Unidos da América. Por essa razão apresentar as características do federalismo estadunidense é fundamental, uma vez que foi o modelo inicialmente seguido na criação do federalismo brasileiro.

Os EUA como o país imperialista do século XX e, ainda, como uma das principais potências deste início de século XXI não se tornou um império repentinamente. Em nome da liberdade e da democracia rompeu com a metrópole inglesa no final século XVII. Os artigos federalistas¹² foram os documentos que nortearam o desenvolvimento e a emancipação do país dois séculos depois, com planejamento do território a longo prazo, tornou os EUA a nação soberana, diante de outras nações do mundo, por meio da federação de Estados.

Esta nova estrutura política estadunidense teve início no ano de 1776 com a Declaração de Independência representada por cinquenta e seis homens públicos das antigas treze colônias inglesas insatisfeitas com os abusos, opressões e usurpações da metrópole. As antigas treze colônias, após a independência tornaram-se estados, que assinaram a declaração foram: Georgia, North Carolina, South Carolina, Massachusetts, Maryland, Virginia, Pennsylvania, Delaware, New York, New Jersey, New Hampshire, Rhode Island e Connecticut. A Declaração da Independência originalmente rascunhada por Thomas Jefferson inicia-se da seguinte maneira:

Quando, no curso dos acontecimentos humanos, torna-se necessário a um povo superar a sujeição na qual até então tem permanecido e assumir, entre os poderes da Terra, a posição igual e independente a que as leis da natureza

¹¹ Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf> - acesso em 30 JUN 2014.

¹² Os artigos federalistas são de autoria de Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay publicados no jornal *Daily Advertise* de Nova Iorque em 1787 e que, posteriormente, se tornou livro intitulado “O Federalista” composto de oitenta e cinco artigos divididos em três volumes. Posteriormente foram incorporados na Constituição dos EUA.

e as do Deus da natureza lhe conferem, o devido respeito às opiniões dos homens exige que se declarem as causas que o impeliram à mudança. Consideramos estas verdades sagradas e incontestáveis; que todos os homens são criados iguais e independentes, e que, dessa criação igual, eles derivam direitos inerentes e inalienáveis, dentre os quais estão a preservação da vida e da liberdade e a busca da felicidade; que, para assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que uma forma de governo se torne prejudicial a esses fins, é direito do povo alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, estabelecendo seus fundamentos sobre tais princípios e organizando-lhe os poderes da forma que lhe pareça mais provável ultimar sua segurança e felicidade. Na realidade, a prudência determina que governo há muito estabelecidos não sejam mudados por razões levianas e transitórias; e a experiência tem demonstrado, na medida, que os seres humanos estão mais dispostos a sofrer, enquanto os males são suportáveis, do que a se desagrar, abolindo as formas às quais se acostumaram. Mas quando uma longa série de abusos e usurpações, iniciada em período determinado e perseguido invariavelmente o mesmo objetivo, revela o propósito de submeter o povo a um poder arbitrário, é direito dele, e é seu dever, renunciar a tal governo e fornecer novos guardiões para a sua segurança futura. Esse tem sido o paciente sofrimento destas colônias, e é esta agora a necessidade que as obriga a expurgar seus sistemas de governo anteriores. A história de Sua Majestade atual é uma história de incessantes injúrias e usurpações, dentre as quais não se sustenta um único fato isolado que contradiga o caráter uniforme do restante, todas tendo como objetivo direto o estabelecimento de uma tirania absoluta sobre estes estados. Para prová-lo, deixemos que os fatos sejam submetidos a um mundo cândido, no qual depositamos uma confiança ainda isenta de falsidade.¹³ (ARMITAGE, 2011, p. 133)

A Declaração elenca uma série de fatos que a metrópole submetia as colônias e finaliza o documento:

Nós, por conseguinte, representantes dos Estados Unidos da América, reunidos em Congresso Geral, em nome e investidos da autoridade do bom povo destes estados, rejeitamos e renunciemos a toda lealdade e sujeição aos reis da Grã-Bretanha e a quaisquer outros que, futuramente, por seu intermédio ou sob sua autoridade, venham a reivindicá-las; dissolvemos e anulamos por completo todos os vínculos políticos que até aqui possam ter existido entre nós e o povo ou o Parlamento da Grã-Bretanha; e por fim declaramos e proclamamos estas colônias estados livres e independentes e que, como estados livres e independentes, terão, de agora em diante, poder para declarar guerra, concluir a paz, contratar alianças, estabelecer comércio e praticar todos os atos e ações a que os estados independentes têm direito. E em apoio a esta declaração, empenhamos mutuamente nossas vidas, nossas fortunas e nossa sagrada honra. (ARMITAGE, 2011, p. 138)

De acordo com Dallari (1986, p. 10), e sua interpretação da Declaração,

¹³ A Declaração da Independência dos EUA pode ser lida no original em <http://www.archives.gov/>.

As treze colônias firmaram e publicaram um documento, declarando solenemente que passavam a ser Estados livres e independentes, ficando desoneradas de qualquer vassalagem para com a Coroa britânica, assumindo o direito de praticar todos os atos geralmente reconhecidos como direitos de todos os Estados independentes.

A partir desse momento as antigas treze colônias, conforme Mapa 1, que estão todas localizadas na costa leste do atual EUA, passaram a ser regidas por leis próprias e juridicamente tornaram-se Estados. A ‘marcha para o oeste’ e todo seu processo de colonização ocorreu depois da constituição da Federação, até este momento, o atual EUA, era colônia britânica e sua ocupação e uso se dava em uma pequena porção na costa leste. Porém, inicialmente não seriam Federados, mas Confederados. Dallari (1986) demonstra que houve precedentes para a união entre colônias como foi o caso da Confederação da Nova Inglaterra em 1643 quando quatro colônias se uniram¹⁴. E desde 1754 haviam discussões e propostas de Benjamin Franklin para a união das colônias. Esses precedentes foram determinantes para a Declaração da Independência em 1776, e, em 1781 foi “assinado um tratado, que se tornou conhecido como os Artigos de Confederação. O congresso intercolonial passou a denominar-se *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*, evoluindo depois para *Estados Unidos da América*”. (DALLARI, 1986, p. 11).

¹⁴ As quatro colônias que se uniram em 1643 foram: Massachusetts; Plymouth; Connecticut; New Haven. Nas primeiras décadas do século XVII (1643) estas colônias, denominadas de colônias da segunda geração, não necessariamente são as mesmas das antigas treze colônias da metade do século XVIII (1754) que culminou com a Independência e criação dos EUA. Fonte: Um esboço da história americana. Departamento de Estado dos Estados Unidos, Escritório de Assuntos Públicos, 2012) Disponível em: http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/OutlineofUSHistory_Portuguese.pdf Acesso em 30 jun 2014.

O pacto federativo e a proibição das unidades se separarem, presentes na Constituição, consolidou os Estados Unidos da América como uma Federação. Os onze Estados que se uniram com o propósito de deixar a Federação, e foram derrotados na Guerra civil ocorrida entre os anos de 1861 e 1865, ajudaram a consolidar de fato o federalismo estadunidense, onde todas as unidades federativas passaram a contribuir e usufruir da soberania do Estado.

Tocqueville¹⁷ foi um autor que nos ajudou a refletir e pensar a constituição e formação histórica dos EUA. Após viajar por este país entre maio de 1831 e fevereiro de 1832, escreveu o clássico “A Democracia na América”. Demonstrou-se preocupado e com um único pensamento ao escrever o livro a democracia do mundo como sendo o “próximo advento, irresistível e universal”. A igualdade de condições foi o que mais lhe chamou a atenção e assim resgata a história da formação e constituição do mais novo país federalista. Desta maneira buscamos neste autor refletir como o federalismo, a união entre sujeitos sociais que constituíram Estados, e seus princípios são fundamentais para a democracia de um país. Ressalta-se que os EUA do século XVII e XIX em nada têm a ver com o do século XX, porém sua formação imperialista no atual período tem história.

As treze colônias que, simultaneamente, abandonaram o jugo da Inglaterra, no fim do século passado, tinham, como já disse, a mesma religião, a mesma língua, os mesmos costumes, quase as mesmas leis, lutavam contra um inimigo comum e por isso deviam ter fortes razões para se unirem intimamente umas às outras e se absorver numa só e mesma nação. Entretanto, tendo sempre tido uma existência à parte e um governo ao seu alcance, cada uma criara para si interesses e usos particulares e repugnava aquela união sólida e completa que teria feito desaparecer a sua importância individual numa importância comum. Daí surgirem duas tendências opostas, uma que levava os anglo-americanos a se unirem, outra que os levava a se dividirem. (TOCQUEVILLE, 1987, p.91)

De Confederação para a Federação, consolidada a partir de sua Constituição de 1787, foi necessário amplo debate e convencimento das partes que não tinham intenção de formar o estado federal. Os precursores dos debates para a formação do pacto então construído estiveram centrados nos artigos de Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay publicados inicialmente no jornal *Daily Advertise* de Nova Iorque e que, posteriormente,

¹⁷ Alexis de Tocqueville foi sugestão e indicação da banca de qualificação, principalmente pelo Prof. Dr. José Renato Vieira Martins (UNILA).

se tornou livro intitulado “O Federalista” composto de oitenta e cinco artigos divididos em três volumes.

Este documento foi de suma importância para a consolidação do federalismo estadunidense e a não formação da Confederação como muitos gostariam. Os artigos federalistas informaram, esclareceram e refutaram a Confederação, enaltecendo a importância e utilidade do estado federal. Os artigos, de ordem prática e que grande parte refletem os textos da atual Constituição, apresentam a União como uma necessidade para a formação e soberania do Estado fortalecendo-o tanto econômica, quanto política e culturalmente perante outras nações. Apresentaram ainda informações sobre a função do presidente, do senado, dos poderes judiciário, executivo e legislativo, criando freios e contrapesos no qual cada poder e seus representantes trabalham e tem obrigações particulares, porém com obrigações recíprocas com os demais poderes a fim de evitar a supremacia de um em detrimento de outro. Atualmente a Constituição dos EUA é composta por sete artigos e vinte e sete emendas¹⁸.

Hamilton; Madison; Jay (2003), que escreveram os artigos federalistas tornando-se posteriormente livro denominado de “O Federalista” no qual suas ideias influenciaram e foram incorporadas na Carta Magna dos EUA, evidenciaram que o debate sobre a nova formação e constituição dos Estados Unidos da América é de fundamental importância para a união, segurança e prosperidade dos estados que irão compor a nova nação. Desta maneira apresenta a justificativa e os objetivos que nortearam e compuseram os oitenta e cinco artigos que influenciaram a formação da federação nos EUA.

a utilidade da União à nossa prosperidade política; a insuficiência da Confederação atual para mantê-la; a necessidade de um governo ao menos tão enérgico como aquele que se vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção dessa espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades que, da adoção, o projeto proposto deve resultar. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 16)

É respeitável o trabalho destes autores para a divulgação e debate que precede a formação do estado federal. Os artigos publicados no jornal, demonstrando a importância da união e refutando a confederação, informaram e esclareceram todos os sujeitos sociais. A escolha e formação do Estado federal foi, a nosso ver, construída com a apreciação da

¹⁸ A Constituição dos EUA foi consultada a partir do exemplar denominado de: About America the Constitution of the United States of America with Explanatory notes, 2003. Disponível em <<http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 28 JUN 2014.

população estadunidense. Desta maneira, conforme apresentaremos no capítulo 3 sobre a formação da Federação brasileira, pode-se perceber que não há semelhança alguma com o início e formação do federalismo no Brasil, que ficou centrada na decisão de poucos homens no Congresso.

Vejamos como os autores incluíram e solicitaram a decisão dos sujeitos sociais na constituição da nova nação.

Não é possível que os habitantes da América, chamados a decidir uma das mais importantes questões que jamais excitaram sua atenção, deixem de conhecer a necessidade de examiná-la com a mais séria reflexão. Nada mais certo do que a indispensável necessidade de um governo; porém não é menos certo que, para que esse governo possa ter a força necessária para obrar, é preciso que o povo sacrifique em seu favor uma parte da sua independência. Segundo esses princípios, vejamos se é do interesse dos americanos formar uma só nação com um governo federativo ou dividir-se em confederações parciais, dando ao chefe de cada uma o mesmo poder que se trata de delegar em um governo único. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 17)

Tocqueville (1987) discorreu em 1835 sobre a democracia do país mais jovem do ‘novo mundo’ no qual é entendida como “livre associação dos cidadãos”.

Compreendo que, num Estado democrático, constituído dessa maneira, a sociedade não será absolutamente imóvel; nele, porém, os movimentos do corpo social poderão ser regulados e progressivos; embora encontremos nesse Estado menos esplendor que no seio de uma aristocracia, também encontraremos menos misérias; os prazeres, dentro dele, serão menos extremos, e mais geral o bem-estar; as ciências, menos perfeitas, mas a ignorância, mais rara; os sentimentos, menos enérgicos, porém mais suaves os hábitos; encontrar-se-ão dentro dele mais vícios e menos crimes. (TOCQUEVILLE, 1987, p.16)

A afirmação deste autor faz referência, portanto, a formação do estado federal a partir da decisão e soberania explícita dos cidadãos estadunidenses.

Há países onde um poder, de certo modo exterior ao corpo social, age sobre ele e o força a marchar em certa direção. Outros há em que a força é dividida, estando ao mesmo tempo situada na sociedade e fora dela. Nada de semelhante se vê nos Estados Unidos; ali, a sociedade age sozinha e sobre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem conceber e, sobretudo, exprimir a ideia de ir procurá-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressentida da sua origem popular e obedece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político

americano como Deus sôbre o universo. É ele a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai do seu seio, e tudo se absorve nele. (TOCQUEVILLE, 1987, p.52)

Muitos congressistas eram favoráveis a Confederação, porém concordaram com o povo estadunidense de que a “prosperidade da América depende da união”, assim “a opinião do povo foi sempre a melhor sobre este objeto”. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 20). Destaca-se a participação do povo, nas palavras destes autores, no processo de construção do Estado Federal dos EUA. Porém não compreende-se que foi essencialmente democrática esta construção se considerarmos como Aristóteles (s/d) compreendia a democracia.

Nos termos da lei que regula essa democracia, a igualdade significa que os ricos e os pobres não têm privilégios políticos, que tanto uns como outros não são soberanos de um modo exclusivo, e sim que todos o são exatamente na mesma proporção. Se é verdade, como muitos imaginam, que a liberdade e a igualdade constituem essencialmente a democracia, elas, no entanto, só podem aí encontrar-se em toda a sua pureza, enquanto gozarem os cidadãos da mais perfeita igualdade política. Mas como um povo constitui sempre a parte mais numerosa do Estado, e é a opinião da maioria que faz a autoridade, é natural que seja esse o característico essencial da democracia. (ARISTÓTELES, s/d, p.175)

Baseado nos princípios de liberdade e igualdade a democracia de Aristóteles (s/d) não pode ser considerada no caso estadunidense, pois este país foi uma sociedade escravagista por muitos anos no qual os direitos políticos e sociais da comunidade negra foram cerceados.

A ideia de democracia estadunidense no início da constituição da federação também é criticada por Wood (2006, p. 390) quando refletiu sobre a relação da democracia com o capitalismo e afirmou que:

(...) nos Estados Unidos se inventou uma nova concepção de democracia formada por muitos indivíduos particulares e isolados que renunciavam a seu poder para delegá-lo a alguém e desfrutar de forma passiva de certos direitos cívicos e liberdades básicas. Em outras palavras, inventaram um conceito de cidadania passiva, dissocializada e, inclusive, despolitizada. Mas pelo menos a democracia era definida ainda como o governo do povo (governo “do, por e para o povo”), ainda quando o povo se converteu em uma categoria social neutra e seu governo era extremamente débil e indireto. No século seguinte, haveria outros desenvolvimentos no conceito de democracia. [...] No século XIX, a democracia foi tratada como uma ampliação dos princípios constitucionais antes que como uma expansão do poder popular.

Para Tocqueville (1987) a democracia é a livre associação de cidadãos que substitui o poder individual dos nobres formando assim o Estado democrático e desta maneira houve ampla participação do povo.

Os artigos federalistas de Hamilton, Madison e Jay (2003) tinham o intuito de convencer a todos sobre a importância e necessidade da união, ou seja, da formação do estado federal em detrimento da confederação, e apresentaram, nos primeiros capítulos do primeiro volume da obra, a necessidade da união para a segurança de tudo e de todos.

A união é imprescindível para a segurança interna e externa, além de salvaguardar as relações comerciais com os países europeus. Isso só se tornaria viável com a federação, pois somente com a união de todos seria possível o país ser soberano e se defender de hostilidades e influências nocivas de nações estrangeiras além de se tornar uma potência econômica e política. Caso a confederação fosse a opção a ser escolhida a segurança e o comércio estariam comprometidos, uma vez que o poder de decisão estaria dividido entre vários estados.

Trata-se, portanto, de examinar se não tem razão o povo quando pensa que uma união íntima, debaixo de um governo investido de suficiente poder, lhe deve inspirar mais segurança contra as hostilidades estrangeiras do que a sua divisão: e como, em qualquer Estado que seja, o numero das guerras é proporcional ao das causas reais que as fazem nascer, ou dos pretextos que as autorizam, reduz-se a questão a examinar se, adotado o sistema da divisão da América, aquelas causas ou esses pretextos se reproduzirão mais frequentemente que no sistema da união porque, se isto se provar, demonstrado fica que a união é o meio mais seguro para manter o povo em Estado de paz.

As causas justas de guerra consistem, pelo ordinário, ou na violação dos tratados, ou em ataques diretos. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 22).

Para estes autores os perigos da fraqueza, dissensão e divisão interna em confederações acarretaria também em fracassos no exterior; só a união e a força de um governo único é que garantiria o sucesso tanto interno quanto externo do país, defendendo-os de hostilidades e influências de nações estrangeiras.

As causas e hostilidades entre as nações são inumeráveis; porém há algumas que têm um efeito geral e quase inevitável sobre os homens pelo simples fato da sua reunião: tais são o amor do poder ou o desejo da preeminência – o ciúme da superioridade alheia, ou o desejo da igualdade e da segurança. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 35).

Ao refletirem sobre os riscos internos da divisão em confederações, os autores destacam:

- As paixões particulares nos interesses e inimizades;
- As disputas por extensões de terras (essas seriam as origens das hostilidades entre nações);

Os princípios dos que nos querem cegar, sobre o perigo de discórdias e de hostilidades entre os Estados desunidos, são de tal maneira opostos ao sentimento geral, que é axioma sabido que, nas nações, a proximidade é mãe da inimizade. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 40).

- As disputas pelas terras da coroa britânica que se localizavam a oeste das treze colônias;

Grande parte do território desabitado, ao poente, é hoje por cessão, se o não é também por direito anterior, propriedade comum da União. Se a União se dissolve, os Estados, cujas cessões foram feitas em consequência do arbitramento federal, terão justificado motivo de reclamar as terras em questão, como uma propriedade que lhes é reversível pela cessação do motivo do abandono; e os outros Estados hão de reclamar certamente a sua parte por direito de representação. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 42).

- As rivalidades e concorrências no comércio;

A concorrência do comércio oferece ainda uma origem fecunda de dissidências. Os Estados menos favoravelmente colocados desejarão subtrair-se aos inconvenientes da sua situação e participar das vantagens que uma posição mais feliz proporciona aos seus vizinhos. Cada Estado ou Confederação particular seguirá, relativamente ao comércio, um sistema de política particular, donde resultarão destruições, preferências e exclusões que hão de produzir descontentamentos. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 44).

- A divisão proporcional ou não da dívida pública;

Uns, pouco persuadidos da importância do crédito nacional, especialmente aqueles cujos habitantes não têm interesse imediato, ou o têm muito pequeno, na questão, sentem indiferença e porventura repugnância no pagamento da dívida doméstica, quaisquer que sejam as condições com que ele se verifique, e estes procurarão exagerar as dificuldades da distribuição; outros, cujos habitantes são credores ao governo de uma soma mais considerável que a porção da dívida nacional que lhes compete, reclamarão, com instância, razoável e suficiente indenização, e a tardança que sofrerem excitará o seu ressentimento.

Entretanto, o estabelecimento definitivo de uma regra de proporção irá sendo diferido já pela diversidade real das opiniões, já por delongas afetadas: os cidadãos dos Estados interessados gritarão; as potências estrangeiras instarão pela satisfação por causa de suas justas reclamações, e a paz dos Estados ficará exposta não só ao perigo de uma guerra externa, porém aos inconvenientes das dissensões interiores. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 44).

- A impossibilidade de alianças entre as diferentes Confederações;

(...) se a América não se conservar unida ou se o for simplesmente pelos laços tão fracos de uma simples liga defensiva e ofensiva, bem depressa, por efeitos de semelhantes alianças sempre opostas umas às outras e sempre inimigas, se achará envolvida no funesto labirinto das guerras e da política europeias.

O combate destruidor das suas partes divididas as entregará todas aos artifícios e manhas dos seus inimigos comuns, e *Divide et impera*, da divisa de todas as nações que nos aborrecem ou que nos temem. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 46).

- A manutenção e criação de um exército para cada Confederação, ao mesmo tempo em que seria necessário aumentar o Poder Executivo em consequência de possíveis guerras internas;

O receio dos estabelecimentos militares diferirá a sua introdução ainda por longo tempo – a falta de fortificações –, deixando descobertas as fronteiras de um Estado, facilitará as invasões; os Estados mais povoados subjugarão bem depressa os seus vizinhos, menos numerosos: as conquistas serão tão fáceis de fazer, como difíceis de conservar; todas as nossas guerras serão empreendidas pelo capricho e caracterizadas pela pilhagem; a devastação irá sempre na retaguarda de tropas irregulares e calamidades individuais formarão o caráter distintivo das nossas proezas militares. (...)

A perda da vida e da propriedade pelas violências tão frequentes da guerra – os sacrifícios e sustos contínuos, nascidos de um perigo também contínuo, obrigariam bem depressa as nações, as mais idólatras da liberdade, a irem procurar segurança e repouso em instituições de tendência oposta aos seus direitos civis e políticos, e por fim a necessidade de viver tranqüilo faria calar o susto de não ser tão livre. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 48).

- Criações de facções e insurreições dentro de cada Confederação;

A influência dos chefes facciosos pode, talvez, acender o fogo da discórdia nos seus Estados particulares, mas nunca ocasionar um incêndio geral nos outros; uma seita religiosa pode muito bem degenerar em facção política em uma parte da Confederação, mas a variedade de seitas espalhadas na superfície total põe o conselho nacional a salvo de todo o perigo a esse respeito; o furor pelo estabelecimento do papel-moeda, pela abolição das

dívidas, pela divisão das propriedades, ou outro projeto igualmente absurdo e desastroso pode mais facilmente invadir um dos membros isolados do que o corpo inteiro da União, do mesmo modo que uma moléstia dessa natureza pode mais facilmente infetar um condado ou um distrito do que a totalidade de um Estado. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 66).

- O enfraquecimento do comércio e da marinha, tanto como alimento quanto base naval;

Existem direitos de grande importância para o comércio da América que se perderiam perdendo-se a União: por exemplo, a pesca, a navegação dos lagos e a do Mississipi. A dissolução da União traria consigo questões muito delicadas sobre a conservação desses direitos; e o interesse dos nossos adversários, mais fortes do que nós, as decidiria em nossa desvantagem quase com toda a certeza. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 71).

Cada Confederação com sua Marinha colocaria em risco a soberania de todos. A manutenção da Marinha em comum, na Federação, fortaleceria, também, o comércio interno e externo, o controle na exploração de alimentos e a segurança nacional.

Desta maneira estes autores apresentaram os problemas da Confederação, nos primeiros doze capítulos, sobre a segurança tanto interna quanto externa e, conseqüentemente, suas relações comerciais. A solução para tais problemas é a consolidação da União ou do Estado Federativo nos EUA, como foi de fato o que ocorreu após a publicação desses artigos.

O debate em torno da formação ou não da federação não ocorreu democraticamente no Brasil como nos EUA. Alguns poucos congressistas tiveram o privilégio e a coragem de mudar a formação territorial e política do país sem ao menos esclarecer o povo. Assim, os brasileiros viventes no período histórico do rompimento da colônia com a metrópole dormiram no Império e acordaram nos Estados Unidos do Brasil.

Como visto acima, Hamilton, Madison e Jay (2003) seguiram apontando os problemas da Confederação, desde a segurança, o comércio até a democracia, e, a liberdade individual estaria comprometida com esta forma de organização. As finanças ficariam abaladas e o comércio, que naquele período era considerado a origem da riqueza das nações e estavam em decadência nas antigas treze colônias, não prosperaria a contento tornando assim um risco para que as colônias fossem dominadas por nações estrangeiras mais desenvolvidas. Além disso, demonstravam que a Confederação tem muitos pontos semelhantes ao antigo sistema feudal.

Já temos visto quanto a União é necessária, como baluarte com que possamos contar contra os perigos externos e como o único meio de

conservar a paz no meio de nós, de defender o nosso comércio e os nossos interesses comuns, de tornar necessários esses grandes estabelecimentos militares que derrubaram a liberdade do antigo mundo e de ocorrer às desgraças das facções, que tem sido funestas aos outros governos e de que nós havemos já visto no nosso país sintomas assustadores; resta-nos, quanto a esta parte das nossas discussões, ocupar-nos de uma objeção tirada da demasiada do país compreendido pela União. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 84)

Estes autores seguem ao longo dos artigos apresentando os problemas da Confederação e para isso utilizam diversos exemplos de nações confederadas desde a Grécia antiga à Alemanha do século XI, sendo esta constituída por sete nações diferentes que não tinham um chefe em comum, o que resultou em diversas guerras entre o imperador e os príncipes unidos. Exemplificam também com os Países Baixos no qual a união foi realizada entre sete Estados iguais e soberanos e o poder executivo pertencente ao príncipe hereditário. As confederações gozam cada uma de sua soberania e constituições o que ao longo do tempo resultam em dissensões e em debilidades.

Uma constituição fraca e sem poderes suficientes ou há de acabar pela dissolução e impotência de obrar, ou pela usurpação dos poderes necessários à segurança pública; mas quando a usurpação começa, nem sempre se suspende na altura salutar para o Estado; muitas vezes eleva-se aos mais perigosos excessos, segundo as circunstâncias.

A tirania tem mais vezes nascido das usurpações de autoridade em necessidades urgentes, do que pleno exercício dos mais extensos poderes constitucionais. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 125)

A Carta Magna como instrumento de garantia, direitos e deveres dos entes é uma característica comum dos Estados Federados. Sem esta, devidamente elaborada, os riscos de conflitos e divisões são latentes. É tão significativa a elaboração das Cartas Magnas em uma nação que ao longo do século XX, no Brasil, foram as primeiras ações tomadas pelo novo chefe do Estado, após a Proclamação da República.

‘Os federalistas’ demonstraram que um dos erros da confederação é dividir os impostos que os estados pagam ao tesouro comum em contribuições particulares. A união, a partir dos poderes a ela delegadas pela Constituição, tem que ter a sua maneira de arrecadação.

A riqueza de uma nação depende de uma variedade infinita de causas: a situação, o terreno, a natureza das produções, a forma do governo, o caráter dos habitantes, o seu grau de instrução, o Estado do comércio, indústria e artes – todas estas circunstâncias, e muitas outras que, por muito complicadas, por muito pouco importantes, ou por demasiadamente

acidentais, não merecem especificação particular, ocasionam diferenças muito notáveis na riqueza relativa dos diferentes países.

O resultado do que fica dito é que não pode haver medida comum da riqueza nacional, e a consequência necessária deste resultado é que não há regra geral e invariável que possa determinar a capacidade de cada Estado para os tributos.

Assim, todas as tentativas para determinar as contribuições dos diferentes membros da Confederação não podem deixar de produzir uma desigualdade manifesta e uma extrema opressão.

E note-se que só esta desigualdade seria suficiente para causar a destruição da União, ainda quando o governo tivesse meios de fazer cumprir as suas requisições.

Os Estados que ficassem lesados, não quereriam ficar ligados mais tempo a uma associação fundada sobre um princípio, que distribuía tão mal o peso comum, e cujo efeito necessário seria o empobrecimento e opressão dos habitantes de certos Estados, enquanto outros apenas teriam a consciência da parte do peso que lhes tocassem. Tal é o inconveniente inseparável do princípio das contribuições e requisições. [...]

Se em alguns dos Estados, direitos sobre objetos de consumo especial estabelecerem alguma desigualdade em desvantagem sua, o seu efeito será, provavelmente, contrabalançado em outros Estados, por desigualdades proporcionais, resultantes de direitos sobre outros objetos. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 131)

Os autores, em todos os artigos, refutam a Confederação, exibindo exemplos práticos e históricos de outras nações. A União dos Estados é a alternativa e utilizam dos princípios de democracia e igualdade para enaltecer essa forma de organização política, e diminuir as desigualdades existentes no território, porém respeitando as diferenças.

Hamilton, Madison, e Jay (2003) apresentam a necessidade de um governo enérgico na conservação da federação. Para tanto, no segundo volume dos artigos federalistas, versaram principalmente sobre a captação de recursos e criação de tributos em favor da União. Novamente a segurança nacional é apresentada em destaque e as principais funções da União são: defender todos os membros; proteger a paz contra agitações internas e externas; regular o comércio e dirigir as relações comerciais e políticas internas e com as nações estrangeiras. Para tanto afirmaram a necessidade de manutenção do exército, mesmo em tempos de paz, e de abandonar a ideia de se fazer leis para os Estados. Para garantir estabilidade e vigor da União as leis devem se estender a todos os habitantes. Ressalta-se o destaque que é dado para a segurança nacional mesmo quando se trata de assuntos comerciais entre os Estados. A segurança é energia vital para a garantia da União, comercial e politicamente, e para tanto é necessário dinheiro para sua manutenção que são provindos de tributos. Desta maneira a União deve ter o poder de impor tributos aos Estados e de acordo com os autores:

[...] se considera o dinheiro como o princípio vital do corpo político, como a mola essencial de que depende a sua existência e movimento e que põe em Estado de desempenhar as suas funções mais essenciais; e, por esse motivo, poder de criar uma renda proporcionada às necessidades e às faculdades do Estado pode ser considerada como uma parte essencial de toda a Constituição.

Sem essa condição indispensável, de duas uma: ou o povo há de ficar sujeito a uma depredação contínua, por falta de meio apropriado para ocorrer às necessidades públicas, ou o governo há de cair em atrofia, seguida de morte pronta. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 183)

A defesa da Federação em detrimento da Confederação bem como estabelecer poderes limitados aos Estados se faz necessário para a soberania da União, principalmente, no que se refere à segurança política e econômica do país. Somente com a União é que haverá segurança nas relações comerciais estrangeiras, pois os autores entendem que a possibilidade de secessão dos Estados também interfere nestas relações. Os tributos de importação e exportação devem ficar a cargo da União para manterem os exércitos e a garantia de igualdade entre os Estados, não havendo assim competitividade entre os mesmos. Fica para os Estados, de acordo com a proposta para a nova Constituição, a conservação de sua autoridade para criarem os subsídios necessários desde que não envolva os direitos de importação e exportação. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

A importância do tributo ficar a cargo da União e não dos Estados é consequência e necessidade da igualdade entre estes, pois, nas antigas treze colônias, Nova Iorque era quem detinha maior concentração de recursos nas relações comerciais estrangeiras, portanto, a desigualdade seria mantida e os conflitos internos tenderiam a sufocar a União. Assim dois males consideráveis resultariam em: “opressão de algum ramo da indústria particular e desigual distribuição dos tributos entre os Estados, assim como entre os indivíduos”. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 208).

Desta maneira, os autores, afirmam que ‘a porta deve estar aberta a todos’, indivíduos e Estados, oferecendo possibilidades iguais de desenvolvimento e progresso. É com a União que estas possibilidades se tornariam fato. “Feliz o povo, quando o interesse do governo na conservação do seu poder, coincide com a igualdade na repartição do peso público e tende a evitar a opressão da parte menos rica da nação!”. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 219).

Como os artigos escritos por estes autores consistem na formação da federação e da nova Constituição estadunidense é necessário que constem todos os direitos e deveres

devidamente descritos. Sobre a representação na Câmara e no Senado afirmam que deveria ser composta por pessoas eleitas diretamente pelo povo, bem como a distribuição dos poderes para a União e Estados.

O poder da União deveria ser distribuído em seis classes, explicitadas a seguir:

- 1º) prevenir os perigos exteriores;
- 2º) regular o comércio com as nações estrangeiras;
- 3º) manter entre os Estados a harmonia e relações convenientes;
- 4º) diferentes objetos mistos de utilidade geral;
- 5º) prevenir os abusos de poder em que poderiam cair os Estados;
- 6º) fazer as leis necessárias para dar a todos esses poderes a eficácia que devem ter. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 252)

A segurança nacional está presente e é foco em todas estas classes apresentadas pelos autores para garantir a soberania da nação. Internamente impede a possibilidade de secessão bem como igualdade de progresso entre os Estados. Regular o comércio, também, é uma questão de segurança, pois, ficando a cargo de cada Estado possibilita as nações estrangeiras terem relações desiguais, interferindo assim na soberania nacional.

Interessante demonstrar a utilidade da quarta classe, que nas palavras dos autores, contém os seguintes poderes que devem ficar a cargo da União:

- 1º) De animar os progressos das ciências e artes, concedendo por certo tempo aos autores e inventores o direito exclusivo de dispor dos seus escritos ou das suas descobertas. (p. 267)
- 2º) De legislar exclusivamente, em todos os casos possíveis, no distrito (não excedendo de milhas quadradas) que, pela cessão de alguns Estados particulares e consentimento do Congresso, vier a ser residência do governo dos Estados Unidos; e de exercitar a mesma autoridade e em todos os lugares comprados com o consentimento da legislatura do Estado a que pertencerem, a fim de neles se construírem fortes, armazéns, arsenais, estaleiros e outros edifícios e essenciais. (p. 267)
- 3º) De declarar a pena de alta traição; mas nenhum *bill d'attainder* por esse motivo trará consigo nem infâmia nem confiscação, senão durante a vida da pessoa condenada. (p.269)
- 4º) De admitir novos Estados na União, mas nenhum novo Estado poderá ser estabelecido dentro da jurisdição de outro Estado, nem nenhum Estado poderá ser formado pela reunião de dois ou mais Estados ou partes de Estados sem o consentimento das legislaturas dos Estados interessados e do Congresso. (p. 269)
- 5º) De dispor do território e propriedade dos Estados Unidos, fazendo a esse respeito todos os regulamentos e disposições necessárias; contanto que nenhum artigo da Constituição seja interpretado de maneira prejudicial aos direitos dos Estados Unidos ou de algum Estado em particular. (p. 270)
- 6º) Os Estados Unidos afiançam, além disso, a todos os Estados da União a forma do governo republicano e se obrigam a defendê-los de qualquer invasão estrangeira, ou mesmo de qualquer violência doméstica, contanto

que isso lhes seja requerido pela legislatura respectiva ou pelo Poder Executivo, se a legislatura não se achar reunida. (p. 270)

7º) O Congresso concederá a todas as dívidas e empenhos contraídos antes da adoção da Constituição proposta o mesmo grau de validade contra os Estados Unidos debaixo dessa Constituição, eu debaixo da Confederação precedente. (p. 274)

8º) O Congresso poderá fazer na Constituição alterações que devem ser ratificadas pelas três quartas partes dos Estados; (p. 274)

9º) A ratificação das convenções de nove Estados será suficiente para que fique válida a presente Constituição. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 275).

As restrições estabelecidas pelos autores para os Estados, não interferem na autonomia de cada um, mas impedem os Estados, individualmente, de se colocarem contrários à União. Decisões que afetam a todos devem passar obrigatoriamente pelo Congresso, que é composto por representantes de todos os Estados.

Desta forma nas palavras dos autores o povo é quem tem o poder de decisão.

Se o plano da Convenção deve fazer mal à prosperidade geral, rejeitemos o plano da Convenção.

Ainda mais: se a própria União é incompatível com a felicidade do povo, destruamos a União.

Mas pela mesma razão, se a soberania dos Estados é contrária ao bem público, todo o bom cidadão deve querer que ela lhe seja sacrificada (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 286).

Ainda em consonância com os federalistas a liberdade é essencial, assim como também é imprescindível, a separação dos poderes: executivo, legislativo e judiciário. Esses nas mãos de um só indivíduo, grupo ou corporação constituiria uma tirania. Como a sociedade estadunidense é formada por diversos grupos culturais, econômicos e políticos a separação dos poderes é necessária a fim de impedir a opressão e as injustiças de um grupo perante outro.

Nesse governo, não só toda a autoridade vem da sociedade e é dependente dela, mas a mesma sociedade é dividida então grande número de partidos, compreende tantos interesses diversos e tantas classes diferentes de cidadãos, que dificilmente podem ser atacados pela maioria os interesses da minoria ou mesmo dos indivíduos. Em um governo livre é preciso que os direitos civis tenham o mesmo meio de segurança que os direitos religiosos. A segurança, no primeiro caso, consiste na multiplicidade de interesses; no segundo, na multiplicidade de seitas; e o número deles e delas segue naturalmente a razão da extensão do país e da sua população. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 321).

Para estes autores as ideias e afirmações feitas sobre a separação dos poderes na Constituição que propuseram, foram citadas e consultadas na obra de Montesquieu ‘O Espírito das Leis’ (1748).

Hamilton, Madison e Jay (2003) nos seis últimos capítulos do segundo volume refletiram sobre a câmara dos representantes e destacaram a importância de ser estabelecido o direito ao voto na Constituição. Sobre as condições necessárias para os cidadãos se tornarem representantes, os autores entendiam que não poderia ter menos de vinte e cinco anos nem ter menos de sete anos como cidadão nos EUA, e deveriam ser habitantes do Estado no qual desejariam concorrer, e as eleições seriam realizadas a cada dois anos. A quantidade de representantes por Estado assim como os impostos diretos, são baseados no número de habitantes¹⁹. Um ponto de divergência entre a proposta destes autores com a nova Constituição e alguns defensores contrários, é a inclusão ou não dos escravos na contagem da população. Os escravos, até então, eram computados como tributos e não como pessoas. Segundo os autores:

Reconhecemos, diria um habitante do Sul, que a representação é mais particularmente fundada sobre o número das pessoas, e os tributos sobre a soma das propriedades; e concordamos na aplicação desta distinção aos escravos, mas é falso que os escravos sejam sempre considerados como propriedades e nunca como pessoas; ou, pelo menos, é fato que as nossas leis os consideram ora como pessoas, ora como propriedades. Forçado a trabalhar para seu senhor e não para si – podendo ser vendido e peado a cada

¹⁹ O quantitativo da Câmara dos Representantes está descrito na terceira cláusula da segunda seção do primeiro artigo da Constituição: “O número de representantes, assim como os impostos diretos, serão fixados para os diversos Estados, que fizerem parte da União, segundo o número de habitantes assim determinado: o número total de pessoas livres, incluídas as pessoas em estado de servidão por tempo determinado, e, excluídos os índios não taxados, somar-se-ão três quintos da população restante. O recenseamento será feito três anos depois da primeira sessão do Congresso dos Estados Unidos, e, em seguida, decenalmente, de acordo com as leis que se adotarem. O número de Representantes não excederá 1 por 30.000 pessoas, mas cada Estado terá no mínimo 1 representante. Enquanto não se fizer o recenseamento, o Estado de New Hampshire terá o direito de eleger 3 representantes, Massachusetts 8, Rhode Island e Providence Plantations 1, Connecticut 5, New York 6, New Jersey 4, Pennsylvania 8, Delaware 1, Maryland 6, Virginia 10, North Carolina 5, South Carolina 5, e Georgia 3”. Disponível em <<http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 28 JUN 2014. (Tradução nossa).

Originalmente assim está descrito:

Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States [which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons.] The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts 20 eight, Rhode-island and Providence Plantations one, Connecticut five, New-York six, New Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and Georgia three. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf> acesso em 28 JUN 2014

momento no exercício da sua liberdade -, sujeito a ser castigado corporalmente, segundo o capricho de outrem, o escravo parece degradado da dignidade humana até cair na classe dos animais irracionais, que são propriedade dos homens; mas, estando por outro lado debaixo da proteção da lei, que lhe afiança vida e membros contra as violências de todos os outros sem executar o próprio senhor da sua liberdade e trabalho – punível pelas violências que ele mesmo cometer contra os outros, o escravo é evidentemente considerado pela lei como membro da sociedade e não como criatura irracional -, como pessoa moral e não como ente passivo, fazendo parte da propriedade de seu senhor. É, pois, com toda a razão que a Constituição Federal atribui aos escravos um caráter misto de pessoas e de propriedades. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 335).

Ressalta-se que a Proclamação da Emancipação escravagista dos EUA aconteceu quase cem anos após a Independência e a Constituição de 1787, exatamente no dia primeiro de janeiro de 1863 e foi assinada pelo então presidente Abraham Lincoln²⁰. Este sobre o trabalho livre afirmou que:

tem a inspiração da esperança; na escravidão pura não há esperança. O poder da esperança no esforço e na felicidade humana é maravilhoso. O próprio escravo mestre tem uma concepção a respeito. ... O escravo a quem você não consegue obrigar com o chicote a quebrar 28 quilos de cânhamo em um dia, se lhe for dada a tarefa de quebrar 37 e a promessa de pagamento pela quantidade que quebrar a mais, ele quebrará 56. Você substituiu o açoite pela esperança. (LINCOLN *apud* FRIEDMAN, 2008, p. 24)

A escravidão só foi tratada no âmbito do federalismo dos EUA após a segunda metade do século XIX. Nem todos os Estados e seus representantes tinham o mesmo entendimento sobre esse mal que assolou diversas nações, conforme demonstrado na Mapa 2.

Tocqueville (1987) também faz referência à escravidão e afirma que esta

desonra o trabalho; introduz a ociosidade na sociedade e, com ela, a ignorância e o orgulho, a pobreza e o luxo. Obnumbra os poderes da mente e adormece a atividade humana. A influência da escravidão, combinada com o caráter inglês, explica os costumes e o estado social do Sul. (TOCQUEVILLE, 1987, p.32)

²⁰ Informações disponíveis em: Abraham Lincoln. Um legado de liberdade. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Departamento de Estado dos EUA, 2008. <http://www.america.gov> – disponível em: http://photos.state.gov/libraries/america/475/pdf/0812_AbrahamLincoln_A_Legacy_Of_Freedom_Portuguese_digital.pdf> Acesso em 30 JUN 2014.

Mapa 2 – Ameaça ao trabalho livre nos EUA em 1857

Fonte: (FRIEDMAN, 2008, p. 27)

Retornando aos artigos federalistas de 1787 para a melhor compreensão da instituição da federação nos Estados Unidos da América, o terceiro e último volume apresenta como devem ser as eleições, o Senado, o Executivo e o Judiciário.

De acordo com Hamilton, Madison e Jay (2003) o artigo mais combatido pelos contrários a nova Constituição foi sobre as eleições. Os adversários não queriam o poder exclusivo da União para a realização das eleições. Para estes autores as eleições reguladas exclusivamente nos Estados colocariam o federalismo em risco de ser aniquilado, pois simplesmente bastaria aos Estados não realizá-la. Assim descrevem o artigo:

O tempo, o lugar e a forma das eleições dos senadores e representantes, serão determinados em cada Estado pela legislatura local; mas o Congresso poderá fazer a esse respeito leis novas, ou modificar as existentes, exceto no

que diz respeito ao lugar das eleições dos senadores. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 361).²¹

Para os autores as eleições devem ocorrer em todos os lugares onde residem os eleitores. Lembrando que os EUA é um federalismo dual, União e Estados, porém há subdivisões administrativas dentro dos Estados como os condados e as cidades. A preocupação com as eleições, para os autores citados, bem como o fortalecimento da União, está na possibilidade dos Estados restringirem lugares e determinadas pessoas, como classe social, para a votação e representação, além de haver inúmeros calendários para a realização da mesma.

Sobre a Câmara dos senadores Hamilton, Madison e Jay (2003) destacaram cinco objetos: 1) as condições e qualidade do senador; 2) a forma de suas nomeações; 3) a igualdade de representação; 4) o número e a duração de suas funções e; 5) os poderes confiados aos senadores.

Quanto ao primeiro e segundo objeto analisados, os senadores devem ter: idade mais avançada que os representantes (semelhante ao deputado federal no Brasil), ou seja, 30 anos, e, mais tempo de cidadão, no mínimo nove anos, além de ser residente do Estado no qual será representante, este debate encontra-se descrito no artigo 1, seção 3, cláusula 3 da Carta Magna estadunidense²².

A igualdade de representação dos senadores na Câmara é justificada pelos princípios da união cujo objetivo está na igual distribuição de poderes entres os federados, e, caso adotassem divisão diferente haveria desequilíbrio entre os poderes de um Estado em detrimento de outro.

Se é verdade que entre homens reunidos em corpo de nação cada distrito deve ter parte no governo, em proporção da sua grandeza, e que entre Estados soberanos e independentes, unidos por uma simples liga, os diferentes membros que a compõem, ainda que desiguais em grandeza,

²¹ Originalmente o artigo da Constituição dos EUA encontra-se assim descrito em seu artigo I seção IV: The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, [except as to the Places of chusing Senators.] The Congress shall assemble at least once in every Year, [and such Meeting shall be on the first Monday in December,] unless they shall by Law appoint a different Day. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 30 JUN 2014.

²² Originalmente o artigo da Constituição dos EUA encontra-se assim descrito em seu artigo I seção III, cláusula III: “No Person shall be a Senator who shall not have attained to the Age of thirty Years, and been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen”. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 30 JUN 2014.

devem ter igual porção de influencia nas assembleias comuns, não foi em razão que em uma república composta, que a alguns respeito se aproxima do governo federativo, apartando-se em outros das suas máximas, se propôs seguir ao mesmo tempo, na composição da legislatura, os princípios da igualdade, e os da proporcionalidade da representação. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 375)

A igualdade de representação dos Estados pelo Senado Federal estadunidense demonstra o interesse pelo desenvolvimento da União e não de um ou outro Estado pela garantia de mesmo número de votos. São dois senadores por Estado com mandato de seis anos²³, e o vice-presidente do país é quem preside o Senado Federal. No Brasil, como se sabe, há três representantes por Estado com mandato de oito anos, havendo eleições a cada quatro anos no qual nomeia-se um terço e depois os outros dois terços, e a presidência é formada a partir de eleições entre os pares.

Ao apresentarem o papel, os atributos e a autoridade do presidente de uma República Federativa em contraponto com a Monarquia, Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 417) afirmaram que:

O presidente dos Estados Unidos é um funcionário eleito pelo povo, por quatro anos: o rei da Inglaterra é um príncipe hereditário; um está sujeito a punições pessoais; o outro é inviolável e sagrado. O “veto” do presidente sobre os atos da legislatura apenas é suspensivo; o de rei da Inglaterra é absoluto: o primeiro só tem o direito de comandar o exército e a marinha e de ter parte na formação dos tratados; o segundo conclui tratados sem concorrência de outra autoridade e tem, além do comando das tropas, o direito exclusivo de declarar a guerra, de levantar exércitos e de equipar frotas. Um apenas tem parte na nomeação dos empregados e não pode conceder privilégio algum; do outro dependem todas as nomeações, podendo, além disso, naturalizar estrangeiros, conceder títulos de nobreza e formar corporações, concedendo-lhes todos os direitos correspondentes. Entre nós, não pode o presidente prescrever regra alguma relativamente ao comércio ou ao curso das moedas; da Inglaterra muitas vezes, o rei é arbitrário do comércio, pode estabelecer feiras, regular os pesos e medidas, bater moeda, pôr embargos por certo tempo, autorizar ou proibir a circulação das espécies estrangeiras. Finalmente, o presidente dos Estados Unidos não tem a menor influência sobre a jurisdição espiritual; o rei da Inglaterra é chefe da igreja anglicana. Isso posto, que resposta se deve dar àqueles que acham analogia em coisas tão essencialmente diferentes? A mesma àqueles que nos asseguram que um governo em que o poder inteiro está nas mãos de um oficial do povo, eletivo e temporário, não é senão uma monarquia, uma aristocracia ou um governo despótico.

²³ A descrição deste objeto encontra-se no Artigo 1, Seção 3, cláusula 1 da Constituição dos EUA: “The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, [chosen by the Legislature thereof,] for six Years; and each Senator shall have one Vote”. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 30 JUN 2014.

Estes autores descreveram ao longo de onze capítulos sobre o conjunto de atribuições do chefe do executivo que consumou no artigo 2º, escrito em quatro seções e doze cláusulas no total, da Constituição dos EUA. Este artigo versa sobre o poder executivo ser investido pelo presidente e vice-presidente, eleitos por um mandato de quatro anos podendo haver reeleição. Não pode ser candidato a presidente quem não for cidadão nato, ou cidadão do país com no mínimo trinta e cinco anos de idade e quatorze de residência. Será remunerado sendo proibido aumentar ou diminuir o valor da remuneração durante o mandato. Antes de entrar em exercício o presidente fará juramento afirmando que desempenhará suas funções da melhor maneira possível preservando, protegendo e defendendo a Constituição dos EUA²⁴. O presidente é chefe supremo do exército, marinha e guarda nacional. Pode nomear embaixadores, ministros, cônsules, juízes e funcionários mediante parecer e aprovação do senado. Este é um exemplo de freio e contrapeso existente na Constituição dos EUA.

O poder judiciário é o mais fraco dos outros três poderes segundo Hamilton, Madison e Jay (2003). Para estes autores, baseado em Montesquieu (2004), não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado dos poderes de fazer e executar as leis. As responsabilidades, poderes e competências do Judiciário e consequentemente dos juízes devem ter autonomia e independência dos outros Poderes para poder julgá-la, bem como podem ser acusados pela Câmara dos Representantes e serem julgados pelo Senado. Porém, é na Constituição que os deveres e direitos de todos devem ser baseados para qualquer julgamento.

A Constituição é e deve ser considerada pelos juízes como lei fundamental; e como a interpretação das leis é a função especial dos tribunais judiciais, a eles pertence determinar o sentido da Constituição, assim como de todos os outros atos do corpo legislativo. Se entre estas leis se encontrarem algumas contraditórias, deve preferir aquela, cuja observância é um dever mais sagrado; que é o mesmo que dizer que a Constituição deve ser preterida a um simples estatuto; ou a intenção do povo à dos seus agentes.

Mas não se segue daqui que o Poder Judiciário seja superior ao Legislativo; segue-se, sim, que o poder do povo é superior a ambos e que, quando a vontade do corpo legislativo, declarada nos seus estatutos, está em oposição com a do povo, declarada na Constituição, é a essa última que os juízes devem obedecer: por outras palavras, que as suas decisões devem conformar-se antes, com as leis fundamentais do que com aquelas que não o são. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 460)

²⁴ O juramento encontra-se na cláusula 7 da seção 1 do Artigo II, originalmente assim descrita: Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oath or Affirmation: —“I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.” Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> Acesso em 30 JUN 2014.

Desta maneira, todos os Poderes da Federação dos EUA, principalmente pelos tribunais de justiça, devem ser a fortaleza a favor do povo e contra qualquer possibilidade de usurpação do Legislativo e/ou Executivo. O Poder Judiciário encontra-se descrito no Artigo III composto por três seções da Constituição²⁵.

Os autores dos artigos federalistas concluem a obra ressaltando, novamente, a necessidade da União para a garantia da soberania do atual Estados Unidos da América, e afirmam que “nenhuma obra perfeita há de sair jamais das mãos de um ente imperfeito como o homem. O resultado das deliberações de qualquer assembléia que seja há de ser o agregado de usos, prejuízos, bom senso e luzes dos indivíduos que a compõe”. (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 509).

Para Tocqueville (1987) a formação do Estado Federal nos EUA foi produzida por um amadurecido gosto pela liberdade e afirma que:

Não existe, no mundo, país onde a lei fale uma língua tão absoluta como na América, e não existe também nenhum onde o direito de aplicar essa lei seja mais dividido entre tantas mãos. O poder administrativo, nos Estados Unidos, não oferece, na sua constituição, nada de central nem de hierárquico; é isso que faz com que não o percebamos nunca. O poder existe, mas não se sabe onde encontrar o seu representante. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 61)

²⁵ Article. III. Section. 1. The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour; and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office. Section. 2. The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority;— to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls;— to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction;— to Controversies to which the United States shall be a Party;— to Controversies between two or more States;— [between a State and Citizens of another State;]— between Citizens of different States,— between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, [Citizens or Subjects.] In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be Party, the supreme Court shall have original Jurisdiction. In all the other Cases before mentioned, the supreme Court shall have appellate Jurisdiction, both as to Law and Fact, with such Exceptions, and under such Regulations as the Congress shall make. The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury; and such Trial shall be held in the State where the said Crimes shall have been committed; but when not committed within any State, the Trial shall be at such Place or Places as the Congress may by Law have directed. Section. 3. Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No Person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court. The Congress shall have Power to declare the Punishment of Treason, but no Attainder of Treason shall work Corruption of Blood, or Forfeiture except during the Life of the Person attainted. Disponível em: <<http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> - acesso em 30 JUN 2014.

Entende-se que desde o rompimento com a metrópole realizada pelas treze colônias, passando pelos artigos federalistas e a consolidação do Estado Federal o país por meio de sua Carta Magna planejou e executou o seu desenvolvimento ao longo dos séculos. Em um século, após a consolidação e constituição do federalismo nos EUA, a colonização avançou para o oeste, ano após ano, dominando toda a extensão territorial com novos estados. O que eram treze estados no início do federalismo se tornou cinquenta no atual período. Novos estados foram criados e outros foram adquiridos do México e Rússia. O Mapa 3 demonstra a evolução territorial dos EUA entre 1790 e 2000.

Mapa 3 – EUA – Mosaico da evolução da divisão territorial e densidade populacional 1790 – 2000.

Fonte: <http://nationalatlas.gov/> (adaptado)

Como o debate e a formação do Estado Federal se fez sobre princípios de segurança, soberania nacional e liberdade, os Estados Unidos no atual período é um dos países do mundo com maior poderio militar e civil e, conseqüentemente, econômico.

Ao longo de sua história a segurança nacional foi e é fonte de preocupação, no qual a autorização dos civis possuírem e portarem armas estão garantidas na Constituição em seu Artigo II das emendas constitucionais²⁶. Entende-se que o investimento na produção bélica iniciou-se com a predisposição dos estadunidenses em garantir a União bem como formar e construir a soberania nacional. Isso se desenvolveu e atualmente os EUA é um dos maiores produtores de armas do mundo.

Para tanto segue tabela 1 no qual contem dados atualizados dos países produtores de armas no mundo. O SIPRI²⁷ Top 100 lista as 100 maiores empresas produtoras de armas e serviços militares do mundo (excluindo as empresas chinesas). Essa lista é baseada no volume de vendas de armas e no amplo banco de dados do SIPRI.

Porém, na tabela abaixo, apresenta-se as 30 maiores empresas e seus países sede, sendo que 20 delas são empresas estadunidense.

²⁶ Amendment 2 – Right to bear arms - A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed. Disponível em: < <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>> - acesso em 30 JUN 2014.

²⁷ SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute é um instituto internacional independente e dedicado à investigação de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. Fundado em 1966, SIPRI fornece dados, análises e recomendações, com base em fontes abertas, para os decisores políticos, investigadores, meios de comunicação e ao público interessado. Com sede em Estocolmo o SIPRI também tem escritório em Pequim (China) e Washington, DC.

TABELA 1 – 30 Maiores empresas produtoras e seus países de origem.

Ranque ²⁸		Nome das Empresas	País de Origem	Vendas de Armas ²⁹ (US\$ m.)		Volume de Venda Realizada em 2012 (US\$ m.)	Percentual de vendas de arma em 2012 (%)	Lucro Total 2012 (US\$ m.)	Total de Empregados 2012
2012	2011			2012	2011				
1	1	Lockheed Martin	USA	36 000	36 270	47 182	76	2 745	120 000
2	2	Boeing	USA	27 610	30 560	81 698	34	3 900	174 400
3	3	BAE Systems	UK	26 850	29 160	28 263	95	2 599	88 200
4	5	Raytheon	USA	22 500	22 900	24 414	92	1 900	67 800
5	4	General Dynamics	USA	20 940	23 330	31 513	66	- 332	92 200
6	6	Northrop Grumman	USA	19 400	20 340	25 218	77	1 978	68 100
7	7	EADS	UE	15 400	16 400	72 596	21	1 580	140 000
8	10	United Technologies, UTC	USA	13 460	11 640	62 173	22	5 200	218 300
9	8	Finmeccanica	IT	12 530	14 570	22 131	57	-1 010	67 408
10	9	L-3 Communications	USA	10 840	12 520	13 146	82	782	51 000
S	S	BAE Systems Inc. (BAE Systems, UK)	USA	10 370	13 560	11 305	92	1 171	34 500
11	11	Thales	FR	8 880	9 480	18 198	49	752	68 325
12	12	SAIC	USA	7 820	7 940	11 173	70	525	40 000
13	13	Huntington Ingalls Industries	USA	6 440	6 380	6 708	96	146	37 000
14	22	Almaz-Antei	RUS	5 510	3 860	6 186	89	168	95 933
15	15	Safran	FR	5 300	5 240	17 429	30	127	62 558
16	14	Honeywell	USA	5 110	5 280	37 655	14	2 926	132 000
17	16	Rolls-Royce	UK	5 010	4 730	19 349	26	2 265	42 800
S	S	Sikorsky (United Technologies)	USA	4 510	4 970	6 791	66	712	16 591
18	17	United Aircraft Corp.	RUS	4 440	4 400	5 545	80	..	..
19	20	General Electric	USA	4 100	4 100	147 359	3	13 641	305 000
20	18	Oshkosh Truck	USA	3 950	4 370	8 181	48	230	13 200
S	S	MBDA (BAE Systems, UK/EADS, trans-European/Finmeccanica, Italy)	UE	3 860	4 170	3 856	100	..	..
21	19	ITT Exelis	USA	3 800	4 150	5 522	69	330	19 900
S	S	Pratt & Whitney (United Technologies)	USA	3 720	3 000	13 964	27	1 589	35 847
S	S	Eurocopter Group (EADS, trans-Eur.)	FR	3 700	3 540	8 051	46	398	22 400
22	21	Computer Sciences Corp., CSC	USA	3 690	3 860	14 993	25	961	90 000
S	S	CASA (EADS, Trans-Eur)	ES	3 640	3 950	4 134	88	205	7 546
23	24	DCNS	FR	3 580	3 620	3 766	95	210	13 183
24	25	Textron	USA	3 550	3 500	12 237	29	581	33 000
25	35	Vertolety Rossii (Oboronoprom)	RUS	3 520	2 740	4 077	86	306	..
26	26	Booz Allen Hamilton	USA	3 200	3 100	5 758	56	219	24 500
27	31	Babcock International Group	UK	3 190	2 850	5 140	62	356	..
28	36	DynCorp	USA	3 040	2 690	4 044	75	-9	29 000
29	23	Mitsubishi Heavy Industries	JP	3 010	3 620	35 316	9	1 219	31 111
30	28	Rheinmetall	DE	3 000	2 980	6 046	50	244	21 767

²⁸ Neste ranque do SIPRI as empresas são classificadas de acordo com o valor de suas vendas de armas nos anos de 2011 e 2012. O “S” denota uma empresa subsidiária, e o uso do traço (-) indica que a empresa não estava no ranque da SIPRI Top 100 em 2011.

²⁹ A venda de armas é definida pelo SIPRI como as vendas de bens e serviços militares para clientes militares, incluindo vendas e compras internas de bens e serviços.

Os Estados Unidos da América conta na atualidade com 50 (cinquenta) Estados, conforme Mapa 4, 1 (um) distrito federal (Washington D.C), 9 (nove) territórios³⁰, 3.143 (três mil cento e quarenta e três) condados e 29.261 (vinte nove mil duzentos e sessenta e um) municípios³¹. Os condados, Mapa 5, são subdivisões do Estados que abrigam, normalmente, mais de um município. Destaca-se as divisões geométricas tanto para os estados como para os condados. De acordo com o Mapa 4, do meio do país para oeste, os estados são mais geométricos e simétricos que da porção leste do país. Enquanto que para os condados, Mapa 5, são mais geométricos e simétricos na porção centro para leste do que a oeste do país. É também perceptível como a construção geométrica dos Estados estadunidenses influenciaram muitos autores brasileiros quando planejaram e propuseram novos rearranjos territoriais para o Brasil, como veremos no capítulo 6 que versa sobre a fragmentação do pacto.

Mapa 4 – EUA – Estados e Capitais 2003

Fonte: <http://nationalatlas.gov/>

³⁰ American Samoa; Federal States of Micronésia; Guam; Midway Islands; Northern Mariana Islands; Puerto Rico; Republic of Palau; Republic of the Marshall Islands; U. S. Virgin Islands. Disponível em: www.usa.gov. Acesso em 30 JUN 2014.

³¹ Segundo dados do United States Census Bureau disponível em <http://www.census.gov/geo/maps-data/data/tallies/national_geo_tallies.html> Acesso em 18 Jul 2014.

Mapa 5 – EUA – Divisão Territorial – Estados e Condados

Fonte: <http://nationalatlas.gov/>

Apresenta-se na tabela 2, a seguir, os cinco maiores Estados e suas respectivas capitais, bem como suas maiores cidades em população.

Diferentemente do Brasil, as maiores cidades, em população, dos cinco Estados apresentados não são as capitais, com exceção apenas de Nova Iorque. Entende-se assim que há maior distribuição, e não concentração, dos bens e serviços nas capitais dos estados. Não sendo, portanto, a capital, o principal motor de desenvolvimento dos estados.

Tabela 2 – População dos cinco maiores Estados dos EUA

Estado	População	Capital	População	Maior Município	População
Califórnia	37.253.956	Sacramento	466.488	Los Angeles	3.792.621
Texas	25.145.561	Austin	790.390	Houston	2.099.451
Nova Iorque	19.378.102	Nova Iorque	8.175.133	Nova Iorque	8.175.133
Flórida	18.801.310	Tallahassee	181.376	Jacksonville	821.784
Illinois	12.830.632	Springfield	116.250	Chicago	2.695.598

Fonte: www.census.gov – dados referentes ao ano de 2010 (adaptado)

Surpreendente também é a quantidade de condados e municípios e, mesmo assim, os estadunidenses mantêm maior apreço pela nação e não pelo regionalismo ou pelo “localismo” como há Brasil.

O espírito público da União não passa de ser, ele próprio, de certa forma, uma síntese do patriotismo provinciano. Cada cidadão dos Estados Unidos transporta, por assim dizer, o interesse que lhe inspira sua pequena república ao amor da pátria comum. Defendendo a União, ele defende a prosperidade crescente do seu cantão, o direito de dirigir os seus negócios, a esperança de fazer prevalecer ali planos de melhoramentos que devem fazer com que ele próprio enriqueça: coisas, todas essas, que, de ordinário, tocam mais os homens que os interesses gerais do país e a glória da nação.

Por outro lado, se o espírito e os costumes dos habitantes os tornam mais próprios que outros a fazer prosperar a grande república, o sistema federativo tornou a tarefa bem menos difícil. [...]. A União é uma grande república quanto à extensão; poder-se-ia, porém, de certa forma, assemelhar a uma pequena república, por causa do pouco número de objetivos de que se ocupa o seu governo. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 127)

O federalismo dos EUA conseguiu, ao longo dos séculos, unir as diferenças de um país continental. A dualidade federal, União e Estados, não impediu que milhares de pequenos municípios se associassem em centenas de condados. Assim cada indivíduo se faz soberano formando a nação soberana.

De acordo com Tocqueville (1987, p.131) “na guerra, um povo age como um só indivíduo em face de povos estrangeiros: ele luta pela sua própria existência”.

A relação nacionalismo versus regionalismo, ou melhor, estadualismo, não são concorrentes, se complementam na soberania da nação estadunidense.

Desse modo, entende-se que a formação dos EUA partiu do movimento de baixo para cima, o indivíduo é componente e usufrui dos benefícios que o federalismo proporciona, como a democracia, a liberdade e a igualdade. Além disso, foi pela Federação que o país se desenvolveu em todos os cantos, e as ações e os objetos técnicos, científicos e informacionais estão distribuídos de maneira igualitária no território estadunidense. A União foi historicamente construída e planejada. Não sofreu golpes que aleijaram a Federação haja vista o tempo que a Constituição rege o país. A “múmia” como afirmou Rui Barbosa sobre a Constituição dos EUA, ainda vive. Exemplo disso é a XXVII e última emenda constitucional, que versa sobre aumento dos salários no congresso, proposta de James Madison em 1789, só ocorreu em 1992 quando Michigan foi o 38º Estado (mínimo necessário) a retificar a alteração.

Os EUA como país precursor na constituição do Estado federal, influenciou os demais países que se federalizaram, principalmente o Brasil. Porém, distintamente, o Brasil criou a federação de um dia para o outro, não houve participação nem apelo para os sujeitos sociais. O que eram presidentes de província tornaram-se repentinamente governadores de estado e uma nova unidade federativa nasceu. Houve inúmeras diferenças entre a formação do federalismo brasileiro com o estadunidense que, ao nosso ver, foram e são fundamentais na consolidação de uma nação soberana. Desta maneira apresenta-se no capítulo 3 uma reflexão histórica das características da federação brasileira.

Capítulo 3 – Metamorfoses da federação brasileira

Não nos esqueçamos de que o Brasil foi formado e feito para produzir pau-de-tinta para o luxo europeu. Depois, açúcar para adoçar as bocas dos brancos e outro para enriquecê-los. Após a independência, nos estruturamos para produzir algodão e café. Hoje, produzimos soja e minério de exportação. Para isso é que existimos como nação e como governo, sempre infiéis ao povo engajado no trabalho, sofrendo fome crônica, sempre servis às exigências alheias do mercado internacional.

(DARCY RIBEIRO, 2010, p. 25)

Não nos esqueçamos de que os ciclos econômicos influenciaram e influenciam o desenvolvimento e a constituição do Brasil com nação. Não nos esqueçamos do quanto este país é sedento por um desenvolvimentismo acelerado. Não nos esqueçamos da nossa história de dependência e influencia estrangeira, ainda presente no uso do território brasileiro.

E assim, recebendo influencias, também criamos a federação brasileira. No início até o nome do país parece ter recebido motivações externas como Estados Unidos do Brasil, e depois alterado para República Federativa do Brasil como é na atualidade. Porém, julga-se que pontos benéficos do federalismo estadunidense que deveriam ter sido copiados foram desprezados na constituição da federação brasileira.

A nação brasileira, adotando, como fôrma de governo, a República Federativa, proclamada pelo decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889, constitue-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas províncias, em Estados Unidos do Brasil.³²

O sistema federal é oficialmente adotado no ano de 1889 no Brasil e detalhado na constituição de 1891 na qual foi definida sua estrutura federativa e irrompe, pelo menos em parte, com a tradição unitarista imperial. E desta maneira, por meio de um decreto

³² Artigo 1º da Constituição de 1891. Rui Barbosa é considerado o autor da Constituição de 1891. *In*: Obras completas de Rui Barbosa – volume XVII. 1890 Tomo I – A Constituição de 1891 – edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1946.

constituímos o federalismo no Brasil. Este momento histórico é conhecido como República Velha ou Primeira República.

Rui Barbosa, renomado jurista baiano, foi o principal idealizador da implantação do federalismo no Brasil, tinha em mente o modelo de federalismo norte americano, porém o modelo estruturado no Brasil foi bem distinto. No caso estadunidense, o sistema contava com as unidades territoriais autônomas antes de surgir a União entre as mesmas, e no Brasil, segundo Rui Barbosa

Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto êle. Quando, sob as últimas trevas do regimen extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realeza contra ela era a desintegração da pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa. Esse receio foi o grande embaraço, que obsteu por longo tempo o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje o rumo de nossos primeiros passos não desvanecer essas apreensões; se as primeiras medidas adotadas pelo congresso não demonstrarem que o mais firme dos nossos propósitos é manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte govêrno nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país. (BARBOSA, 1890)³³

A federação brasileira aflora da ordem do poder central, sem a participação dos estados, naquele momento denominados de províncias e muito menos a participação da sociedade, que entendeu-se por estarem em processo de formação política, pelo distanciamento das decisões e pela falta de integração das técnicas de informação, não foram ouvidas. De acordo com Torres (1961) as antigas províncias, que eram órgãos do Império, souberam da federação por telegrama. Vê-se, por conseguinte, uma contradição no que se refere ao entendimento do conceito de federação até então praticado; e, até mesmo Rui

³³ Discurso proferido por Rui Barbosa no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890 – Organização das finanças republicanas. *In*: Obras completas de Rui Barbosa – volume XVII. 1890 Tomo I – A Constituição de 1891 – edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1946, p. 147.

Barbosa, ressalta que a própria união, característica fundamental da constituição da federação foi herança do antigo regime.

Examinando a bibliografia sobre este tema, Martin (2005, p. 55) afirma que o “Federalismo representou um poderoso instrumento na luta de morte do Liberalismo republicano contra o Absolutismo monárquico”. Para Abrucio, outro autor estudioso desse tema (1998, p.32) “o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, pelo descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização”. Ainda para este autor, o principal dilema na formação e no desenvolvimento do federalismo no Brasil foi e ainda é o problema da centralização e descentralização do poder.

“Afim, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estado para defesa comum” nos assevera outro estudioso da questão federativa (TORRES, 1961, p. 159).

Desta maneira nota-se que no caso brasileiro a fragmentação do todo, ou seja, a criação das unidades federadas frente ao Estado se deu, principalmente, pelo descontentamento com o poder central, enquanto que nos EUA, os estados separados já existiam com suas autonomias e a união dos mesmos no Federalismo se deu pela formação de um Estado para a defesa de todos, formando desta maneira uma nação soberana. No caso brasileiro, a descentralização do poder com a criação das unidades federadas autônomas interessava a uma pequena parcela da elite política local, neste caso, provincial, que tinham objetivos diversos frente às questões políticas e econômicas do país; não tinham interesse ou visão da soberania da nação ou do desenvolvimento do território como um todo a partir dos princípios federativos. A União era a grande bandeira defendida por Rui Barbosa.

Todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma ‘equalização’ dos benefícios a todas as unidades da federação. Autonomia política significava acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado. (ABRUCIO, 1998, p. 33)

Os antigos presidentes das províncias eram designados pelo poder imperial que com o sistema federalista tornaram-se governadores de Estado a partir de eleições estaduais. Os antigos presidentes de província tinham o poder de nomear autoridades municipais, cargos públicos e indicavam nomes para o poder central, por isso, o grande interesse das elites políticas estaduais em ter autonomia para realizar eleições. Conforme Abrucio (1998, p.34) “os grupos políticos locais desejavam a instituição da eleição para presidente de província não

só por causa do poder que aquele cargo possuía; havia também o problema da alta rotatividade da administração provincial”. O que gerava certa insegurança aos membros da província, pois poderiam “dormir estando na situação e acordar na oposição”. A alta rotatividade não significava necessariamente alteração do poder e dos rumos da política pública, mas, entende-se que era uma condição de dependência do comando do governo imperial, por isso o mesmo sujeito social poderia em um dia ser situação e no outro dia oposição.

É nesta nova configuração que se destacam algumas regiões, principalmente São Paulo e Minas Gerais no plano nacional, que com o poder dos governadores transformam o federalismo brasileiro. Martin (2005, p. 58) destaca que foi a falta de partidos políticos de abrangência nacional que resultaram em confusão com “os interesses das oligarquias regionais com os dos governos estaduais, e os do governo nacional com os da oligarquia dominante”.

Na Primeira República os governadores de Estado eram os principais sujeitos políticos tanto no nível nacional quanto no estadual. O poder nacional constituído por meio de eleições presidenciais passava pelo acordo entre as principais regiões, neste caso São Paulo e Minas Gerais, por isso o chamado pacto “café com leite”, que era a troca do poder nacional entre os dois principais estados. Uma característica deste momento é a importância que o presidente da República atribuía e garantia às oligarquias estaduais no Congresso Nacional. O presidente tinha o poder do veto, impugnando possíveis candidatos oposicionistas eleitos em outros estados. Além disso, o Governo Federal era mais forte diante dos estados menores. Havendo também a inexistência de partidos na escala nacional (Martin, 2005), o que fortalecia ainda mais os governadores, pois os partidos eram estaduais, e mesmo os movimentos de caráter nacional que eclodiram fazendo frente ao movimento oligárquico não foram via partidos políticos.

O pacto da política dos governadores perpetuou tanto no poder federal quanto no estadual. De acordo com Abrucio (1998, p.37) “em Minas Gerais e em São Paulo, os partidos republicanos locais dominaram a política por todo o período; no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros ficaria no poder por 25 anos; no Norte e Nordeste, grupos familiares únicos comandavam estados inteiros, tal como era o caso dos Acioly no Ceará”. E como uma última característica para se entender a “política dos governadores” na Primeira República, é importante destacar que o antigo presidente da província se tornou o novo governador de Estado.

A independência e o poder adquirido pelos estados foram a base na formação do federalismo brasileiro. Por trás disto estava o controle sobre os votos nos municípios e isso acontecia por três razões: o poder federal ainda era muito frágil, principalmente nos estados ‘menos’ importantes; segundo porque o governo federal não fornecia autonomia política e nem financeira para os municípios e por último, quem conseguia fornecer o apoio necessário aos poderes locais eram exatamente os governos estaduais. (ABRUCIO, 1998)

Desta maneira, evidencia-se como se concentrou o poder nas mãos dos governadores e como surgiram as desigualdades e concentrações de recursos em determinadas regiões e Estados. Souza, Celina (2005, p.107) analisando a constituição de 1891 demonstra que os “recursos públicos foram canalizados para alguns poucos Estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos Estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada”. Não entende-se que seja possível uma federação isolada, mas uma federação que foi caracterizada pelo isolamento de certas unidades, e consequentemente, isolamento dos sujeitos sociais que desdobram-se em desigualdades socioespaciais. Não há como negar que as desigualdades socioespaciais da atualidade tem história que nasceu junto com o federalismo brasileiro. A concentração de poderes nas mãos de algumas pessoas e de alguns estados, implicando em um processo histórico de desigualdades territoriais.

Abrucio (1998, p.40) afirma que o “federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência”.

As críticas ao modelo oligárquico, principalmente com a aliança entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul, foram fundamentais para a dissolução da Velha República. Este processo foi interrompido pelo golpe de Getúlio Vargas, que ocorre entre as décadas de 1930 e 1945. Uma das primeiras atitudes de Getúlio Vargas, após o golpe, foi perdoar as dívidas dos estados com a União (SOUZA, Celina, 2005). Como a mudança de regime estava alicerçada na contraposição com o período da “política dos governadores”, “Vargas aprovou uma reforma eleitoral, que entre outras medidas, aumentou a representação política dos estados menos populosos da Câmara dos Deputados”, (idem, 2005, p. 107), o que serviu para amortecer as heterogeneidades regionais causadas no período anterior.

A Constituição de 1934, escrita como resultado do golpe de 1930, introduziu a tendência à constitucionalização de questões sócio-econômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal

concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual. A peculiaridade dessa Constituição frente às demais é que o Senado Federal foi reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados. (SOUZA, Celina 2005, p.108)

Revolução de 1930 iniciou um novo federalismo brasileiro, este muito mais centralizador que o período anterior. Visava acomodar os objetivos do Poder Central mantendo ainda os interesses das oligarquias regionais, perdurando entre 1930 a 1937 no qual, de fato, acontece o golpe. Para Souza, Celina (2005) a próxima constituição foi promulgada por Vargas, em 1937, após o golpe militar.

O sonho e todo esforço de Rui Barbosa na consolidação de um país federalista não foi possível com o golpe de 1930, pois feria princípios básicos do pacto bem como das ideias do precursor da União.

Quereríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem, como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional. Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônicos, educados no govêrno de si mesmos, que fundavam, a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história, e o descomedimento da nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência dêstes. (BARBOSA, 1890)³⁴

Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Existe certo consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. Um dos atos mais simbólicos do governo de Getúlio Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública. O pacto é constituído da união das unidades e este ato autoritário, antidemocrático e centralizador teve como princípio arruinar a federação. Os governos

³⁴ *Ibidem* p.151

subnacionais perderam receitas para a esfera federal, porém a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados. Assim, ao negar aos governos estaduais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos de sua vida econômica, ou seja, a definição das regras de trocas de mercadorias, Getúlio Vargas pavimentou o caminho para a industrialização. Diante destas ações o então presidente aboliu o princípio federativo, afetando diretamente a liberdade e autoridade, bem como, a essência do federalismo.

Para Abrucio (1998), em nenhum outro momento do século XX houve uma estrutura de governo tão unitário quanto no Estado Novo de Vargas. Os governos estaduais foram substituídos por interventores, o que não alterou as oligarquias do passado, houve sim a criação de outros grupos que garantiam o poder central nas regiões. A mudança do novo governo que tinha o objetivo de romper com as oligarquias e diminuir as diferenças regionais no país, não ocorreu. De acordo com Mahar *apud* Souza, Celina (2005, p.08) “as diferenças regionais ainda permaneceram pois os “desequilíbrios financeiros entre os estados não só persistiram mas aumentaram: em 1945, três estados concentravam mais de 70% das receitas estaduais”.

Sobre o federalismo nos dois primeiros períodos da história da república no Brasil, Abrucio (1998, p.47) demonstra que “pensando no ideal do federalismo republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido”.

A chamada segunda República, ocorrida entre as décadas de 1945 e 1964, marca um novo período do federalismo no Brasil. Getúlio Vargas é deposto em 1945, e após este período inicia-se um novo regime democrático no país.

Para Abrucio (1998) é com a Segunda República que o federalismo volta à cena no país, com os estados se fortalecendo novamente e a política dos governadores retornando, porém, diferentemente da República Velha.

Em 1946 uma nova Constituição é escrita com ideais liberais, porém, como afirma Souza, Celina (2005, p. 108) “como democracia e descentralização foram transformando-se, ao longo da história, em ‘afinidades eletivas’, os recursos para os governos locais foram privilegiados *vis-à-vis* os dos estados”. Pode-se observar nesta afirmação que desde os primeiros anos do federalismo brasileiro os privilégios para alguns estados e as desigualdades socioespaciais ainda estão presentes na política.

Sobre a nova constituição, de 1946, Souza, Celina (2005, p. 108) afirmou que

introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir equilíbrios verticais da receita, mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes.

Como o federalismo brasileiro sempre esteve estruturado para manutenção de um poder local/regional e manutenção de suas elites, a política de transferências intergovernamentais colocando o município em evidência não resolveu o problema das desigualdades socioespaciais.

Com a Segunda República, os estados voltaram a ter autonomia, a federação se tornou multipolar e o Estado nacional se fortaleceu em termos econômicos e políticos. As relações entre Estado e União se estabeleceram mediante barganhas clientelistas e o problema disto é que com o tempo essa política afetou negativamente as macropolíticas do Estado nacional (Abrucio, 1998). E é inegável a concentração de poder, de objetos e de ações em alguns estados da federação, principalmente os localizados no Centro-Sul do país.

Para Abrucio (1998) as relações intergovernamentais aumentaram os núcleos regionais de poder, crescendo também os pedidos de recursos ao Governo Federal, o que não significou um compromisso do pacto federativo entre os estados e suas contrapartidas. Desta maneira, a relação atinge os alicerces do Estado desenvolvimentista e era preciso fazer algumas reformas que implicariam certas mudanças federativas; o período democrático não conseguiu realizar tais mudanças, mas o regime militar optou por fazê-la.

Para Rui Barbosa a federação é a segurança para a Nação e era preciso consolidá-la.

A União é a primeira condição rudimentar da nossa vida como nacionalidade. O regimen federativo é uma aspiração de nacionalidade adulta, que corresponde a uma fase superior de desenvolvimento econômico e não se pode conciliar com a indigência das províncias federadas. A federação pressupõe a União, e deve destinar-se a robustecê-la. Não a dispensa, nem se admite que coopere para o seu enfraquecimento. Assentemos a União sobre o granito indestrutível: e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual. (BARBOSA, 1890)³⁵

A consolidação da Nação não ‘chegou’ na segunda metade do século XX pelos princípios federativos e tampouco como Barbosa (1890) afirmara. A tentativa de consolidação

³⁵ *Ibidem* p.158

se deu com o golpe militar de 1964 e outra vez o país sofre agressão nos princípios federativos de liberdade e autonomia.

Com o golpe de 1964 o Brasil é mais um país da América Latina a ser governado por um regime autoritário e, mais uma vez, na sua história política o federalismo brasileiro passa por novos rearranjos, afetando todo o território nacional.

De acordo com Souza, Celina (2005, p.108) o regime militar não promulgou imediatamente uma nova Constituição; este fato só foi acontecer em 1967 e, em seguida, com as longas emendas constitucionais em 1969. Para esta autora, “a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais”.

Os poderes locais, ou os governos subnacionais, foram os maiores legitimadores do regime militar e contribuíram para formar a união necessária para sua longa sobrevivência na administração pública brasileira. Souza, Celina (2005) ainda afirma que “apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”.

O regime militar administrou, inicialmente, a partir de Atos Institucionais (AI) que influenciaram diretamente na estrutura do pacto federativo, muito distante do que Rui Barbosa concebera para a federação brasileira. O AI-2 e o AI-3 extinguiram os partidos existentes e tornou indiretas as eleições para presidente e vice-presidente e, para governador de estado (ABRUCIO, 1998). “O regime autoritário tinha como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do Governo Federal e, dentro deste, nas mãos do presidente da República” (ABRUCIO, 1998, p. 62). Desta maneira verticaliza o poder tornando-o cada vez mais autoritário, o que impede o entendimento das unidades federadas. Para Abrucio (1998) o regime é considerado “regime militar de unionista-autoritário”, pois, fortalece o poder central e cerceia a autonomia federativa, porém não são possíveis as relações políticas sem a união com os poderes das unidades.

O modelo “unionista-autoritário” do regime militar contava com três pilares: o financeiro, que centralizava ao máximo todas as receitas tributárias no executivo federal, controlando quase que por completo estados e municípios; o administrativo, que tinha o

objetivo de homogeneizar a ação administrativa nas três esferas de governo e o político, que procurava controlar integralmente as eleições nas diversas esferas, impedindo assim a possibilidade da oposição entrar nos poderes locais/regionais a partir de eleições diretas (ABRUCIO, 1998).

As medidas adotadas pelo Governo Federal na área tributária aumentaram ainda mais a arrecadação nesta esfera causando assim a dependência das demais. De acordo com Abrucio (1998) a União ficou com dez impostos e os estados e municípios com dois cada um, e assegurou mais dois que pertenciam às unidades, que eram: o de exportação e o imposto sobre propriedade rural. Somente a União poderia criar impostos novos. Fortaleceu também a tributação com o imposto sobre operações financeiras – IOF e contribuições sociais. Transferiu para o Senado o poder que os governos subnacionais tinham sobre imposto sobre circulação e mercadorias – ICM e imposto sobre a transmissão de bens e imóveis – ITBI, por exemplo; e somente a União concedeu isenções de impostos estaduais para diversos setores da economia. Para Abrucio (1998, p.67) a “concentração dos tributos nas mãos da União resultou num aumento de sua receita tributária no produto interno bruto – PIB, que saltou de 6,85% em 1965, para 9,73% em 1974”. Além disso, a tabela 3 demonstra como a União se fortaleceu e como as unidades subnacionais se enfraqueceram do ponto de vista tributário no regime militar.

Tabela 3 – Receitas tributárias líquidas das três esferas de governo 1965/1975 (%)

ANO	UNIÃO ¹	ESTADOS ²	MUNICÍPIOS ³
1965	39,0	48,1	12,9
1968	40,6	42,5	16,9
1970	45,7	39,6	14,7
1972	49,7	36,5	13,8
1975	50,3	36,0	13,7

1 – Receita tributária da União, menos transferências aos estados e municípios.

2 – Receita tributária dos estados, menos transferências aos municípios, mais transferências da União.

3 – Receita tributária dos municípios, mais transferências da União e dos estados.

FONTE: ABRUCIO, 1998, p.68.

Conforme a tabela 3 nota-se o aumento e a concentração tributária em poder da União e a falta de autonomia para estados e municípios, além da dependência política havia também a dependência econômica que as unidades federadas tinham com o regime militar centralizador.

De acordo com Abrucio (1998), o modelo “unionista-autoritário” baseava-se em quatro mecanismos para implantar sua lógica administrativa. Primeiro expandia aos órgãos da

administração direta do Governo Federal atuando em esferas inferiores do governo, criando e/ou reforçando escritórios regionais dos ministérios; segundo aumentou o número de agências da Administração Indireta em estados e municípios (que serviam como interventoras do Governo Federal nos locais no qual se encontravam); terceiro, o incentivo do poder central aos estados para reproduzir a estrutura administrativa federal a partir de consultorias técnicas da instância central e, por último, oferecia assistência técnica a fim de transferir recursos aos estados a partir das assinaturas de convênios.

De acordo com Abrucio (1998, p.72) os “convênios, os estados e municípios se comprometiam a seguir à risca as diretrizes federais em determinada política pública. Entretanto, de cooperativo o convênio não tinha nada”. Não era nada cooperativo, pois não havia a relação de parceria, era imperativa. Desta maneira, a imposição política, administrativa e econômica do poder central adentra em todas as outras instâncias.

O modelo “unionista-autoritário” é um paradoxo aos padrões do federalismo republicano,

não havia autonomia dos entes federativos e as relações intergovernamentais obedeciam ao princípio da subordinação e não ao da competição-cooperativa. A republicanização da política estadual não foi um objetivo perseguido; ao contrário, mantinha-se um esquema de patronagem entre o Governo Federal e a elite política local para garantir maiorias governistas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas. (ABRUCIO, 1998, p.107)

A destruição do sistema político do regime militar é iniciado com a crise financeira do Governo Federal no final da década de 1970 e início de 1980, com as conquistas de governos estaduais pela oposição por meio de eleições diretas e revogação de Atos Institucionais, pelo papel dos governadores no período de transição para a democracia e por fim as regras estabelecidas na Constituição de 1988 (ABRUCIO, 1998).

O último presidente militar eleito de forma indireta no final da década de 1970 e início de 1980, João Baptista Figueiredo com a promessa de intensificar o processo de abertura política, quando questionado em uma entrevista sobre a redemocratização do país, afirma “é para abrir mesmo. Quem quiser que não abra, eu prendo. Arrebento. Não tenha dúvidas”³⁶. O processo de redemocratização, assim como a formação do Estado federativo, foi

³⁶ Disponível no jornal “o globo” online: <http://acervo.oglobo.globo.com/frases/e-para-abrir-mesmo-quem-quiser-que-nao-abra-eu-prendo-arrebento-nao-tenha-duvidas-9047371> acesso em 30 JUN 2014.

centralizadora e autoritária. Mais uma metamorfose da federação brasileira, a democracia e o processo de redemocratização do país surge sob ameaça!

Em 1988 nasce no Brasil um novo período, o da redemocratização do país e, contudo, uma nova constituição com o objetivo de recompor o federalismo e a descentralização do poder e eleições diretas para presidente em 1989. O ‘novo’ federalismo brasileiro nascia do resultado da união de forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais aproveitados pelo enfraquecimento do regime anterior. É considerada a mais democrática das constituições brasileira pela participação e inclusive sugestões da sociedade.

Para Abrucio (2005) o novo federalismo brasileiro teve um amplo processo de descentralização tanto econômica quanto política e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais. E sobre estes dois fenômenos do novo federalismo, Souza, Celina (2005) apresenta alguns aspectos na Constituição que afetam diretamente o sistema federativo. Conforme esta autora, a constituição de 1988 contrastou:

- (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes legislativo e judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismo não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. (SOUZA, Celina 2005, p. 110)

E conservou:

- (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SILVA, Celina 2005, p. 110)

O federalismo brasileiro passou por diversas situações, ora o poder estava centralizado no Governo Federal, ora no estadual. Muitas das oscilações na constituição do sistema político brasileiro ao longo do último século estavam ligadas diretamente a quem detinha ou não o poder tanto econômico quanto político do país, interferindo diretamente nos

usos do território. Desta maneira, quando se centralizava ou descentralizava o poder, o que mudava não era o jogo, mas um ou outro grupo que representava interesses próprios, como o caso do período oligárquico da nossa história. Se é que se pode afirmar que essa prática foi sepultada no tempo e no espaço brasileiro!

Observando como o federalismo brasileiro se reestruturou após a redemocratização, pode-se notar que muito se avançou para o desenvolvimento dos princípios federativos no país. Houve avanço na descentralização da política pública e da economia e, pela primeira vez, isso é garantido pela Constituição federal, onde as competências estão divididas constitucionalmente nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Há, como em outros momentos da história, o poder concentrado nos Estados, o que deveria ser importante para diminuir as desigualdades socioespaciais.

Outras formas de organização política fazem parte da construção do sistema político como os movimentos sociais e os organismos não governamentais. Desta maneira entende-se que o federalismo, que na sua essência significa pacto, contrato entre as unidades, e, conseqüentemente, entre os sujeitos sociais atribuiria ser um sistema no qual poderia gerar e diminuir as desigualdades socioespaciais, uma vez que a parceria é para ambos e não para si, respeitando as diferenças e as particularidades locais. As diferenças existentes seriam para compor a União, respeitando as heterogeneidades, característica básica do federalismo.

Para Barbosa (1890)³⁷ o federalismo é o meio, a base e a condição absoluta da existência dos estados: “se há no Brasil Estados mais fortes e menos fortes, mais fracos e menos fracos, a condição necessária da existência de todos, fracos ou fortes, grandes ou pequenos, pobres ou ricos, é a sua coesão, a solidariedade da sua vida integral no seio da federação, organizada segundo o moldes práticos que a experiência nos indica”.

Desde o princípio do federalismo brasileiro, tendo Rui Barbosa como o principal idealizador, até os nossos dias, compreende-se que o pacto sempre privilegiou a União, o governo federal como o mais importante das unidades. E esse destaque para União colocando em situação de dependência, principalmente, financeira as demais unidades.

Os que partem dos estados para a União, em vez de partir da União para os estados, transpõem os termos do problema. E, quando, para estabelecer a federação, sustentam não haver outro plano além desse, advogado, nesta tribuna, pelos nossos antagonistas, plano que reduz a União à miséria e ao descrédito, é estupendo o seu erro em não lhes justifica o projeto: apenas, se

³⁷ Discurso proferido por Rui Barbosa no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890 – Organização das finanças republicanas. *In*: Obras completas de Rui Barbosa – volume XVII. 1890 Tomo I – A Constituição de 1891 – edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1946, p. 160

fosse verdadeira, provaria contra a exequibilidade da federação entre nós. Se os Estados não pudessem viver federativamente sem absorver elementos de renda indispensáveis aos compromissos do Tesouro Nacional, nesse caso, nossos ensaios de federalismo seriam prematuros e vãos. Se, acaso, na liquidação dos elementos que esta questão envolve, se acaso, como não creio, como não é possível, chegássemos à verificação definitiva de que postos de parte os recursos essenciais para a existência da União, os meios remanescentes não bastariam para a existência federal dos estados, o argumento não provaria senão contra a possibilidade da forma federativa entre nós.

Partamos, senhores, desta preliminar: os estados hão de viver na União: não podem subsistir fora dela. A União é o meio, a base, a condição absoluta da existência dos estados. (BARBOSA, 1890, p. 159)

Destaca-se que além de preservar a questão financeira desde o surgimento do federalismo brasileiro, há também a escassez de autonomia nos Estados e nos municípios.

Além de reconhecer que a questão financeira está na alma da estrutura federativa no Brasil – ou os Estados absorvem a renda da União e esta desaparece, desagregando-se a Unidade Nacional, ou, como se fez, a União chama a si a porção leonina das rendas públicas, fazendo desaparecer a autonomia provincial. (TÔRRES, 1961, p. 24)

Entende-se que desde seu nascimento sempre faltou união e solidariedade e sobrou compulsão no pacto federativo brasileiro. A falta de princípios federativos ao longo da história do federalismo brasileiro também desconsiderou a possibilidade de um movimento de baixo para cima, democrático considerando todos os sujeitos sociais na composição da federação. A União se fez de cima, centralizadora e hierarquicamente superior às demais unidades. Não desconsidera-se com esta afirmação os avanços ao longo do tempo. Houve períodos, conforme já mencionado, de extremo autoritarismo ferindo mortalmente os princípios federativos. Porém afirma-se que destes mesmos princípios nós não usufruímos no decorrer do período e processo federalista deste país.

A falta de união e solidariedade e a gênese do federalismo brasileiro baseado na compulsão e nos recursos financeiros conforme afirmação de Torres (1961) bem como a dependência estrangeira para desenvolvimento desigual de poucas unidades perdura durante todo o processo do Brasil federalista. Isso pode ser observado na seguinte afirmação de Rui Barbosa.

E, depois, deixai-me perguntar-vos: não vêdes que por êsse regimen o desempenho dos compromissos da dívida federal fica entregue à boa vontade das assembleias provinciais? Quando elas, nos seus orçamentos, negarem os meios para a satisfação das taxas impostas aos estados pelo govêrno central, quando elas se deliberarem a lhe cortar os víveres, onde há de ir bater o

Tesouro mendicante? Que praça do mundo emprestará mais um real ao governo de um país confessamente destituído de fontes de renda para honrar as suas dívidas e entregue, a êsse respeito, à discrição de autoridades locais? Não vêdes que se trocam, dêsse modo, lamentavelmente, as posições entre a União e os estados? Não percebeis que dest'arte os estados seriam de ora em diante os fiadores da União, os árbitros do seu crédito, e que o capital, solicitado por ela nos mercados monetários, teria de consultar a situação financeira de dezenas de orçamentos locais, antes de entrar em qualquer transação de crédito com o Governo Federal?³⁸

E sob as afirmações de não ter sido apoiado por vários outros parlamentares o senador complementa sua tese:

Coloque-se S. Excia. na situação de um capitalista estrangeiro, tendo títulos de crédito contra o Brasil, e diga-me que confiança poderia continuar a ter na pontualidade de um país, cujo governo ficasse à mercê das legislaturas provinciais, quanto aos meios de acudir aos seus compromissos de hora?³⁹

É visível a dependência financeira e política das unidades para com o Governo Federal. A União sempre esteve à frente das decisões impondo as demais unidades o cumprimento das ações. A partir da União é que se preservavam as unidades e não o contrário, como pode ser observado na afirmação de Rui Barbosa:

Estou persuadido de que todos os membros desta assembléia se acham possuídos por um mútuo sentimento comum que a todos nós tem dominado e há de dominar até ao fim dêste debate: o amor aos estados de que somos filhos, dirigido e subordinado pelo amor à União, pelo amor à grande pátria brasileira, cuja manutenção firme e segura depende da autonomia e prosperidade dos Estados.

Obedecendo a êsses sentimentos, senhores, parece que todos nós teremos de ceder um pouco, quer no nosso amor próprio, que quanto ao interêsse particular do respectivo estado, para chegarmos a um acôrdo que nos permita levar ao fim o projeto da Constituição como obra capaz de satisfazer as necessidades do país e as aspirações republicanas.

Todos nós sabemos que os estados do Norte, em grande parte dos estados da União, a meu ver infundadamente, mas em todo o caso receosos da insuficiência dos recursos que o projeto da Constituição lhes assegura, pugnam, como se pugna por uma táboa de salvação, pela concessão dos mesmo recursos que lhes permitam transpor esta época de transição, cheia de dificuldades e recios, em que teremos de lutar contar a nossa falta de educação política, e falta de educação de espírito local na administração que constitui a base da federação.

Se por minha parte, senhores, tenho sustentado e estou convencido de que os recursos concedidos pelo projeto são suficientes aos estados, todavia, perdoem-me VV. EExcias., estarei disposto a procurar, e acho que todos nós

³⁸ *Ibidem* p.175.

³⁹ *Ibidem* p.176.

devemos procurar, um acordo que nos possa levar a uma deliberação comum. Por minha parte declaro que na escolha entre dous males a evitar, isto é, entre salvar a União, salvar a república, a organização republicana, e agravar certos e determinados impostos, como o impôsto da importação, acho que não devemos hesitar em aceitar o segundo alvitre. Por isso, com o meu voto apoiarei a emenda do Sr. José Mariano, que estabelece o impôsto de 15% adicionais sobre a importação, uniforme e obrigatória em relação a todos os estados, porque me parece que o primeiro alvitre acarretaria desigualdade não compatível com o sentimento de fraternidade que deve ligar todos os estados à União.

Bem vejo que há certa dificuldade na distribuição dêste impôsto, visto que nem todos os estados têm portos e alfândegas.

Mas esta é uma questão secundária, questão *modus faciendi*, que deve ficar reservada à assembléia ordinária, porque há meio de fazer a sua arrecadação naqueles estados.

Parece-me que a adoção desta medida é a base da harmonia, da qual só benefícios teremos de colher, e, aliás, temos ainda a segunda discussão, onde se nos apresentará ocasião de aduzir medidas complementares que acabem de tranquilizar todos os espíritos, com satisfação para todos os estados da União.⁴⁰

O fato é que em duas sessões posteriores a esta, mais especificamente no dia 3 de fevereiro de 1891, os senhores senadores declaram que: “Declaramos que votamos a favor dos aditivos assinados pelos Srs. Artur Rios e Teodoreto Souto, que transferiam para a União a dívida dos Estados”.⁴¹

O federalismo brasileiro é tão peculiar se comparado com outras federações pois já havia a União das províncias na Monarquia e cria-se formalmente a União a partir da Constituição de 1891; e sedento por recursos e a possibilidade de desenvolvimento acelerado, desde a origem do processo de federação, se metamorfoseia para que poucas unidades, e, portanto, poucos sujeitos usufruam de certas benesses.

Interessante destacar que Torres (1961, p.46) classifica a federação brasileira em duas formas: “conceito etimológico-histórico, quando o conceito e a realidade histórica se identificam – as províncias antecederam a nação e como conceito jurídico-formal, quando a Federação é pura criação do arbítrio do legislador”. E como conceito jurídico-formal, excluindo a participação dos sujeitos, a federação brasileira foi criada, foi alterada e

⁴⁰ Discurso proferido por Rui Barbosa no Congresso Nacional na sessão de 23 de dezembro de 1890 – Impôsto sobre a importação. In: Obras completas de Rui Barbosa – volume XVII. 1890 Tomo I – A Constituição de 1891 – edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1946, p. 147.

⁴¹ Assinam esta declaração na sessão de 3 de fevereiro de 1891 os senhores: Rui Barbosa; Artur Rios; Barão de S. Marcos; S. L. Medrado; Prisco Paraíso; Paula Guimarães; Marcolino Moura; Barão de Vila Viçosa; Inácio Tosta; A. Milton. Filgueiras; J.J. Seabra; Augusto de Freitas; A. Eusébio; Felisberto Freire; Ivo do Prado; Rosa Junior; Santos Pereira; Custódio de Melo. In: Obras completas de Rui Barbosa – volume XVII. 1890 Tomo I – A Constituição de 1891 – edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1946, p. 213.

transformada durante todo o século XX para receber mais influências do que influenciar o mundo.

Desta maneira, entende-se que os sujeitos sociais, o elo faltante da união e do pacto, foram subtraídos do processo de construção da federação brasileira. Assim, desenvolve-se no capítulo 4 a ideia de amálgama federativo, pela ausência dos sujeitos sociais, de solidariedade, bem como os princípios de liberdade e igualdade na composição do pacto. Estes elos são fundamentais, a nosso ver, para a consistência e amálgama da federação brasileira.

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO BRASILEIRO UMA METÁFORA PARA FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

Introdução

Esta reflexão sobre o federalismo como processo histórico de fragmentação do território brasileiro tem como objetivo demonstrar como a fragmentação se deu pela escassez produzida na seleção de lugares para o desenvolvimento, principalmente no século XX. As escolhas do passado influenciaram a atual desigualdade no território brasileiro. Para tanto foram construídos nesta segunda parte três capítulos. O quarto capítulo da tese debate sobre os princípios federativos clássicos e suas ausências no processo de construção da federação brasileira. Desta maneira, construímos o conceito de amálgama federativo em conjunto com os princípios clássicos mais os sujeitos sociais e o território usado na composição da federação brasileira. Revistar e refletir sobre as três últimas cartas magnas do Brasil (1988, 1967 e 1946) e como os princípios federativos foram ao longo da história suprimidos e/ou desconsiderados da federação brasileira no quinto capítulo. No sexto capítulo refletimos sobre a fragmentação do território, como fragmentação socioespacial, pois os sujeitos também são englobados nesse processo. Assim, descaracteriza-se a ideia de fragmentação como sinônimo de divisão territorial.

Principais autores trabalhados nesta parte: Barbosa (1890); Santos (2001, 2007, 2011); Souza (1994); Backheuser (1933); Raja Gabaglia (1944); Baleeiro (2012); Constituições Brasileiras de 1988, 1967; 1946; Pacheco (1998); Guerra e Guerra (1964); Segadas Viana (1940); Teixeira de Freitas (1941), dentre outros.

Capítulo 4 – Amálgama federativo na composição do pacto

Há quem suponha que a cidade moderna pode ser criada como puro ou absoluto “artifício” – no melhor sentido da palavra – à revelia de condições específicas de espaço e de tempo; como há quem suponha possível cuidar um país do seu desenvolvimento econômico à revelia de problemas sociais, do seu desenvolvimento industrial à revelia do agrário. Trata-se de desvarios.

(GILBERTO FREYRE, 2010, p.57)

Há quem suponha que o federalismo brasileiro ainda pode ser criado artificialmente e à revelia da diversidade social e dos seus usos no território. Considera-se desvarios não considerar o espaço e os sujeitos sociais como componente da união.

Durante todo o século XX o federalismo brasileiro sofreu diversas transformações como pode-se observar no capítulo anterior. Entende-se que os princípios federativos, apresentados no capítulo 1, foram suprimidos, ou ao menos não foram essenciais, e não estiveram presentes na composição do pacto durante as transformações e composição da federação no Brasil. Desta maneira, o debate neste capítulo está centrado na proposta do amálgama federativo, incluindo os princípios federativos, os sujeitos sociais e a intenção do uso do território, na composição e essência do federalismo brasileiro.

Rui Barbosa em 1890 afirmou que o federalismo e a constituição dos Estados Unidos da América deram ao mundo a mais sábia, feliz e duradoura constituição democrática na qual o princípio federativo se distende ao extremo limite. Porém, antes de demonstrar essa admiração pela constituição estadunidense e utilizá-la como exemplo para a Constituição de 1891 no Brasil, o próprio autor afirma que: “Temos a modéstia de desdenhar do modelo dos Estados Unidos em matéria de federação. E, para justificar esse desdém, não hesitamos em alegar que a constituição americana já conta um século de antiguidade. É quase uma múmia!”. (BARBOSA, 1890, p. 152). O problema é que o principal autor e idealizador da Constituição brasileira de 1891 não previu as dilacerações do federalismo no decorrer do século XX.

No atual período, que teve início com a Carta Magna de 1988, os brasileiros vivem o segundo momento mais longo da história do federalismo no país sob o regime democrático regido pela mesma Constituição. O primeiro período durou cerca de 39 anos (de

1891 até 1930). Após a década de 1930 foram sucessivos golpes, oscilando entre regimes autoritário e democrático, sob novo regimento constitucional conforme tabela abaixo. Na tabela 4 apresenta-se o ano de promulgação da Constituição e não o ano de rompimento e/ou golpe para a formação do novo período. Por exemplo a primeira República, ou República Velha, refere-se ao período de 1889 até 1930. A primeira Constituição foi promulgada em 1891 (data que consta na tabela) e perdurou até a Revolução de 1930, no qual teve a Constituição promulgada em 1934. O mesmo ocorreu para os períodos seguintes, golpe de 1964 e Constituição promulgada em 1967.

Tabela 4 – Tempo de vigência das Constituições brasileiras pós República Federativa

CONSTITUIÇÃO	VIGÊNCIA (anos)
1891	39
1934	03
1937	09
1946	18
1967	21
1988	Em vigor *

* 26 anos em outubro de 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A elaboração das Constituições brasileiras no decorrer do século XX demonstra os períodos de oscilação e transformação do federalismo, bem como a concepção de construção da nação, marcada pelos períodos de valorização do homem (Constituição de 1946), ou de valorização do desenvolvimento econômico (Constituição de 1967) como veremos no capítulo 5.

Pode-se observar que a cada novo período, golpe e/ou revolução no Brasil houve a necessidade de reescrever a Constituição, pois demonstra-se, e, também, demarca-se os interesses dos grupos políticos que estavam à frente do comando no país, rompendo com o período e grupos anteriores. Desta maneira, o federalismo no Brasil se transforma a partir de interesses corporativos. Entende-se assim que a essência da federação brasileira é alijada dos princípios de união e solidariedade para o coletivo. Além disso, a Carta Magna escrita e promulgada expõe a manutenção, garantia de direitos e deveres de todos, ao menos deveria ser para todos os sujeitos sociais e unidades. Vejamos como a essência de princípios é fundamental na constituição de uma nação, para isso exemplificamos o caso da Bélgica, no

qual a revolução ocorreu em 1830 tornando o país independente e monárquico. Porém, se torna federalista na década de 1970 com a primeira reforma na Constituição que existe desde 1831. Houve mudança na estrutura política, incluindo as Regiões e Comunidades linguísticas na nova federação, mas não houve mudança completa da Constituição, apenas inclusões. A essência e natureza belga na composição da Nação se mantiveram desde suas origens. As inclusões foram necessárias para equilibrar as diferenças e desigualdades que existiam entre as Regiões e Comunidades.

Federalismo pressupõe aliança, pacto entre unidades que em algum momento estavam separadas e que se uniram em comum acordo criando, desta maneira, uma unidade federal que agrega as demais com o intuito de organizar interesses em comum. As unidades federadas não tem o direito de subtrair os interesses alheios e tampouco fazer valer seu único interesse perante as demais. Portanto o federalismo é um pacto inerente ao território. Segundo Santos (2007, p. 129) “a história do Brasil também é a história da sucessão de verdadeiros pactos territoriais”. Para Santos (2007, p. 133) “o que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto”. Diferentemente do pacto territorial estrutural, o Brasil tem sempre realizado pactos territoriais funcionais, que realizam sempre os interesses hegemônicos nacionais ou internacionais. Este projeto ainda está em processo, não se consolidou, faltam elos para o uso coerente do território.

Desde 1889 com a Proclamação da República e mais especificamente com a primeira Constituição de 1891, no qual o federalismo brasileiro tornou-se oficial, ela adotou também um tipo específico de pacto territorial, a nosso ver funcional, pois atendeu, desde suas origens, alguns grupos e unidades. E como veremos no capítulo 5, as três últimas Constituições, a estrutura política e essência do federalismo brasileiro.

A cada Constituição construída ao longo do século XX, pós mudanças radicais da política, o federalismo e o uso território brasileiro sofreram alterações e deformações. A cada mudança, como a constituição de 1937 que suprimiu a autonomia dos estados “a federação foi legalmente mutilada, para permitir o predomínio sem contraste de um poder central que amesquinha igualmente as liberdades públicas e as franquias individuais”. (SANTOS, 2007, p. 129). A Constituição de 1946 que alterou a redistribuição de recursos para os municípios foi o grande estímulo para um salto quantitativo de criação de novas unidades no país, alterou assim o federalismo e, conseqüentemente, o território. Assim as benesses do uso do território estavam localizadas em poucas unidades da federação.

Nem as ideias liberais e progressistas de Rui Barbosa impediram que a política brasileira e, conseqüentemente, o uso do território sofressem com tantas instabilidades. Diferentemente, e em comparação com a “múmia” estadunidense, que se mantém sem sofrer os duros golpes do autoritarismo, o federalismo brasileiro e a constituição de 1988 ainda usam cueiros. É imperioso reforçar os princípios federalistas no uso do território brasileiro que, mesmo em pleno século XXI, ainda carecem de verdadeiros pactos territoriais estruturais.

Para Santos (2007, p. 131) “um pacto territorial: o velho centro (o pólo), o Sul, a Amazônia, o Nordeste receberam quinhões qualitativa e quantitativamente diferentes de uma política econômica que necessitava, antes do mais, de uma política territorial”.

O amálgama federativo é o pacto entre as unidades pela liberdade, igualdade, autonomia e descentralização do uso coerente do território pelo povo, governo, organizações e instituições objetivando a soberania da nação.

Liberdade, igualdade, autonomia, descentralização e território usado pelo povo, governo, organizações e instituições são ligas do amálgama federativo necessárias para constituir e construir uma nação soberana, que entende-se, está porvir, por meio de um “pacto territorial estrutural”. Compreende-se que o amálgama é uma mistura de elementos diferentes que juntos formam um todo consistente.

Não se consegue vislumbrar na federação brasileira a essência do pacto somente com a criação de novas unidades sem o amálgama federativo como componente deste processo. A falta do amálgama mantém a federação aleijada, pois não considera os sujeitos sociais e o uso do território por todos.

As metamorfoses da federação brasileira estavam centradas principalmente na formação ou não do Estado federal, e desta maneira, observa-se que o federalismo no Brasil não era natural e aceito por todos. A criação de milhares de novas unidades não faz do Estado uma federação se essas unidades não gozarem dos princípios federalistas.

No Gráfico 1 pode-se observar o quantitativo de municípios criados ao longo do processo do federalismo brasileiro. Há dois períodos marcantes, a nosso ver, na criação de municípios no Brasil. O primeiro no período militar, entre as décadas de 1960 a 1980, que é um período de total centralização do poder do Estado. Nessas décadas o município não era considerado uma unidade federativa, pois não tinha autonomia sendo dependente dos Estados. Outro período, que se inicia pós 1988 com a redemocratização e promulgação da nova Constituição, com autonomia e criação da terceira unidade federativa que é o município. Esses dois períodos, contraditórios na sua essência, são os mais marcantes na evolução do

quantitativo de municípios no Brasil. O primeiro período concentrou maior poder político e econômico no governo central, retirou poder dos Estados, políticos e financeiros enfraquecendo-os perante os municípios que recebe, direto do poder central, recursos e ações políticas. O município se torna mais dependente do governo central e autoritário. Em contrapartida o segundo período também é um momento de considerável aumento do número de municípios, tornando-se uma unidade federativa com autonomia e liberdade, mais política do que financeira, uma vez que a grande maioria dos municípios, no atual período, não conseguem se auto gerir. O que nos chama para a reflexão é que nestes dois períodos distintos o federalismo estava centrado no debate de criação ou não de novas unidades e não conseguiu acabar com as oligarquias tanto nos municípios quanto em alguns Estados.

Gráfico 1 – Evolução da criação de municípios no Brasil

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010 – com adaptações do autor.

* 05 novos municípios foram criados a partir de 01 de janeiro de 2013. Pescaria Brava e Balneário Rincão – SC ; Mojuí dos Campos-PA; Pinto Bandeira-RS e Paraíso da Águas-MS.

A reflexão sobre o federalismo brasileiro estava presente nos debates entre a geografia política e a geopolítica dos autores clássicos: Backheuser, Raja Gabaglia, Travassos e Golbery, geógrafos e militares, associavam a análise sobre o território com a Nação, análoga às ideias da geopolítica de Ratzel, Haushofer, Kjellen e Mackinder.

O federalismo, para os clássicos da Geografia brasileira, não era um sistema político ideal, viam no Estado Unitário a melhor solução para o Brasil se desenvolver como

Nação soberana. O Estado Federal para estes autores era sinônimo de fragmentação e impossibilidade de criação de uma nação soberana. Entende-se que a fragmentação do território está na escassez do amálgama federativo e no desequilíbrio e desigualdades entre unidades e sujeitos e não na simples criação de novos entes federativos. O desenvolvimento de uma nação soberana está justamente no fortalecimento do amálgama federativo, no qual há influencia e participação de todos na sua constituição e não na centralidade do poder. O federalismo estadunidense é o primeiro e maior exemplo disso.

A cada nova Constituição redigida no país com influencia, principalmente, no processo de descentralização de recursos e arrecadação de tributos no qual ampliava ou suprimia os direitos dos estados e/ou municípios, rapidamente, novas unidades surgiam.

Alterações no federalismo brasileiro ao longo da sua história influenciaram a sua dinâmica territorial ‘criando’ estados e municípios (unidades da federação), desde a constituição do estado federal, até o presente momento, haja vista os cinco novos municípios ‘criados’, ou melhor, desmembrados a partir de 01 de janeiro de 2013.

A mudança no mapa político brasileiro, principalmente ao longo do século XX, demonstra que os municípios estão concentrados em determinadas regiões e estados, que também são os principais pólos econômicos do país. Isto já define e exhibe o tipo de amálgama (pacto) que vem sendo definido pela “federação brasileira”.

Apresentamos um conjunto de sete mapas do Brasil, escolhidos pelas proximidades dos momentos no qual houve a mudança de regime e promulgação das Constituições brasileiras no decorrer do século XX, e o ultimo para retratar o atual período (1900; 1933; 1940; 1950; 1970; 1991; 2010). Os mapas do Brasil, apresentados são de base municipal extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ‘Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010’⁴², para demonstrar como as metamorfoses do federalismo brasileiro estão centradas na divisão e criação de novas unidades, bem como a concentração de novos municípios em determinados Estados e regiões. A falta de amálgama na federação brasileira conduz o debate sobre o federalismo como fragmentação e não como união e solidariedade no uso coerente do território. Passado a primeira década do século XXI e os debates centrados na criação de novas unidades, seja Estadual ou Municipal, se fazem e se justificam pela falta de atenção e compromisso com a unidade que tem a intenção de se tornar independente. Entende-se que isso ainda é resquício da essência e da natureza do

⁴² O documento original apresenta treze mapas desde 1872 até 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm Acesso 18 AGO 2012.

federalismo brasileiro que está centrada na questão financeira (TORRES, 1961), e da falta de um pacto territorial estrutural e não funcional como demonstrou Santos (2007).

Mapa 6 – Divisão territorial em 1900

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 7 – Divisão territorial em 1933

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 8 – Divisão territorial em 1940

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 9 – Divisão territorial em 1950

Fonte: IBGE – Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 10 – Divisão territorial em 1970

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 11 – Divisão territorial em 1991

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Mapa 12 – Divisão territorial em 2010

Fonte: IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010

Para Raja Gabaglia (1944) toda a nossa história política de divisão territorial gira em torno de um fato: ter o governo centralizado ou descentralizado.

A história do Brasil político é, assim, o duelo das duas ideias, mas o suporte dessas ideias é o território quem realmente o dá. A Federação, que tantas críticas tem levantado e que oferece com o surto do espírito de localismo uma ameaça aos propósitos que devem assegurar a indestrutível unidade do país, é um imperativo geográfico. (RAJA GABAGLIA, 1944, p. 817)

De acordo com este autor, reforça-se o raciocínio binário para a estrutura política do país. Entende-se que os principais problemas do país não estão na forma centralizada ou descentralizada dos poderes, mas na essência e na natureza política do Brasil. Além disso já tivemos períodos de governos autoritários e, portanto, centralizadores bem como o contrário e as desigualdades e desequilíbrios perduraram. Assim, compreende-se que o problema está na concepção do território e dos seus usos.

E sobre a centralização Tocqueville (1987), ao refletir sobre a democracia nos EUA, demonstrou duas espécies de centralização: a administrativa, no qual tem o poder de dirigir os empreendimentos comunais; a governamental, que dirige as leis gerais e a relação do povo.

Compreende-se que a centralização governamental adquire uma força imensa quando se junta à centralização administrativa. Dessa maneira, habitua os homens a fazer abstração completa e contínua da sua vontade: a obedecer não uma vez e num ponto, mas em tudo e todos os dias. Não apenas então domina-os pela força, mas ainda influi sobre os seus hábitos; isola-os e ajunta-os depois um a um na massa comum. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 73)

De acordo com Raja Gabaglia o federalismo é fragmentação do território, pois está diretamente relacionado à descentralização do poder em outras unidades territoriais. A soberania nacional está diretamente ligada ao controle do território e suas fronteiras. Há semelhanças neste autor com Golbery do Couto e Silva e Everardo Backheuser. Para esses clássicos da Geografia Política e geopolítica brasileiras, o país deveria ter seu poder centralizado em um Estado Unitário e não Federado. A ideia eminente de uma possível guerra, o maior controle das fronteiras e a centralização política no Estado com o dever de coordenar e executar as ações demonstram suas ideias *ratzelianas* bem como seus posicionamentos contrários à federação, logo ultrapassadas neste período técnico científico e informacional da História.

Para Backheuser (1933, p. 73) a federação brasileira acentuou as rivalidades caracterizadas nas províncias formando assim “espírito regional” e não nacional. Para este autor “quarenta anos de federação causaram um tão grande mal estar ao Brasil” que a ‘nova’ geração irá assistir ao parcelamento do país caso o federalismo se mantenha.

É evidente que o problema está na concepção de Estado e do federalismo brasileiros, principalmente, ao longo do século XX. Não era interessante, para este último autor, manter o Estado Federal, pois entendia que a soberania nacional desta maneira estaria em risco. Não alteraram, aparentemente, a federação, mas sim a sua essência. Liberdade e descentralização foram subtraídas. Porém, os períodos de grande concentração do poder pelos regimes autoritários não resolveram as desigualdades socioespaciais. As benesses no território ficaram mais concentradas nesse período autoritário e centralizador da história do Brasil.

Para os adeptos da centralização, Tocqueville (1987) elucidou que:

Um poder central, ainda que esclarecido, ainda que o imaginemos hábil, não pode abarcar em si mesmo todos os detalhes da vida de um grande povo. Não o pode porque semelhante tarefa excede as forças humanas. Quando deseja, pelos seus exclusivos cuidados, criar e fazer funcionar tantas fontes diversas, contenta-se com um resultado demasiado incompleto ou se esgota em esforços inúteis.

A centralização consegue facilmente, é verdade, submeter as ações exteriores do homem a uma certa uniformidade que acabamos por amar por ela mesma, independentemente das coisas às quais se aplica: como esses devotos que adoram a estátua esquecendo-se da divindade que ela representa. A centralização não tem dificuldades em imprimir uma regularidade notável aos negócios correntes; em prover sabiamente os detalhes da política social; em reprimir as ligeiras desordens e os pequenos delitos; em manter a sociedade num status quo que não é propriamente nem uma decadência nem um progresso; em entreter no corpo social uma espécie de sonolência administrativa que os administradores têm o costume de chamar de boa ordem e tranquilidade pública. Numa palavra, mostra-se excelente para impedir, não para fazer. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 76)

A descentralização do poder é um princípio básico do federalismo e uma das ligas do amálgama. Não se pode esquecer que muito se fala da descentralização, porém, de uma descentralização somente administrativa. Somente esta não gera, não cria e não desenvolve autonomia e nem liberdade para cada ente federativo.

Desta maneira, apresenta-se no capítulo seguinte uma reflexão sobre os princípios federativos e suas composições nas três últimas Constituições do Brasil. Os princípios expostos nas Constituições é uma necessidade política na tentativa de garantir direitos e deveres de todos. Porém, as ligas do amálgama federativo também se fazem e se consolidam pela essência e concepção do que é um Estado federal. As ligas existem e o que faz falta para

a consolidação e composição da federação são a natureza e essência que determinam os usos do território a partir dos princípios federativos. .

Capítulo 5 – Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1988 e os princípios federativos brasileiros.

O papel fundamental do objeto é portanto o de resolver ou modificar uma situação por meio de um ato utilizando (raiz da palavra – utensílio) um objeto. Este visivelmente surge – é um primeiro sentido – como mediador entre o homem e o mundo.

(ABRAHAM, A. MOLES, 1981, p.11)

A Carta Magna escrita e promulgada é primordial para o Estado federativo ser considerado como tal, conforme debate no capítulo 1. Além disso, entende-se, que é o documento supremo na constituição dos sujeitos e das unidades. Desta maneira, investiga-se, no presente capítulo, a três últimas Constituições do Brasil (1946, 1967 e 1988 em vigor) e como os princípios federativos foram tratados oficialmente.

Assevera-se que os sujeitos sociais, neste caso o povo, e o uso do território desfocados ao longo do processo de formação do Estado federal brasileiro demonstram a falta de liga no amálgama federativo que possibilitasse o enfrentamento histórico do processo de desigualdades socioespaciais revelado pelo uso do território. Desta maneira, como o homem, os sujeitos sociais, foram considerados na constituição do Estado federal e das Cartas Magnas no Brasil das últimas décadas?

Para Baleeiro (2012, p. 13)⁴³ a constituição de 1946 e os constituintes

partiam do princípio filosófico kantiano de que o Estado não é fim em si mesmo, mas meio para o fim. Este fim seria o homem. O Estado deveria fazer convergir seus esforços precipuamente para elevar material, física, moral e intelectualmente o homem.

Melhorando-o do ponto de vista da saúde, da educação, do bem-estar econômico, viria, como consequência, o desenvolvimento total da Nação.

A função do Estado no desenvolvimento da saúde, da educação, do bem-estar econômico do homem na Constituição de 1946 foi descontinuada anos mais tarde.

⁴³ In: Aliomar Baleeiro, Barbosa Lima Sobrinho. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v.5) disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf?sequence=9 – acesso em 10 JAN 2014.

Interessante como o povo foi, oficialmente, incluído e excluído das decisões nas três últimas constituições brasileiras. Oscila, portanto, a participação do povo na constituição da liga do amálgama do processo de formação da federação brasileira.

A Constituição de 1946 foi promulgada com a seguinte afirmação:

Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL.⁴⁴

Na Constituição de 1967: “O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte CONSTITUIÇÃO DO BRASIL”.⁴⁵

Em 1988 a Constituição mais democrática da história do país foi assim proclamada, sob a liderança do Presidente da Assembleia Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, no dia 05 de outubro de 1988.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.⁴⁶

O ‘nós’ e o ‘povo’, apenas figuras de retórica, excluídos em 1967 demonstram a centralidade das decisões e a hierarquia ferindo o federalismo e impossibilitando o desenvolvimento da Nação.

A constituição de 1946 é também conhecida como a “revolução municipalista” (BALEEIRO, 2012), pois redistribuiu os recursos priorizando o município, o que nas constituições anteriores este ente, que só é considerado como tal a partir de 1988, foi o que mais sofreu na captação e distribuição de recursos, além da restrição em sua autonomia. Se é que a autonomia do município foi exercida em sua totalidade ao longo da história do federalismo brasileiro.

Há nas descrições das Cartas Magnas a autonomia municipal, porém, o artigo 23 da Constituição de 1946 afirma que os Estados não poderão intervir nos municípios a não ser

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm - acesso em 10 jan 2014.

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm - acesso em 10 de janeiro de 2014.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm - acesso em 10 JAN 2014.

para regularizar suas finanças; na Constituição de 1967 em seu artigo 16 §3º demonstra que a intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado e só poderá ocorrer quando não houver pagamentos de empréstimos e prestar contas na forma da lei; no artigo 35 da Constituição de 1988 afirma que o Estado nem a União irão intervir nos Municípios exceto quando deixar de pagar as contas, não prestarem conta e/ou quando não aplicar o mínimo exigido no desenvolvimento do ensino.

Demonstra-se com isso a semelhança nas Cartas Magnas citadas de que o município pode sofrer intervenção do Estado e União, no que se refere às questões financeiras, porém ele (o município) não pode intervir nos outros entes. A autonomia municipal está assegurada e relacionada à eleição direta para prefeitos e vereadores, nas três Constituições observadas. É uma autonomia contraditória, pois é ao mesmo tempo tutelada pelos outros entes federativos, que se tornam superiores hierárquicos em um pacto que preza pela igualdade, liberdade e autonomia dos sujeitos sociais e das unidades federativas. Além disso, reforça-se que a desigualdade e desequilíbrio na federação brasileira não ocorrem somente na escala estadual e/ou regional, mas, principalmente, na escala municipal, tanto em tamanho territorial, populacional, quanto em representação política e econômica. Há inúmeros municípios com menos de dois mil habitantes e o maior município que é São Paulo com mais de dez milhões de habitantes. Um é tão pequeno quanto uma vila e outro tão grande como um país. Um não tem autonomia, pois não consegue captar recursos suficientes para atendimento básico dos seus munícipes e o outro é praticamente autossuficiente financeira e politicamente.

A autonomia dos municípios na Constituição de 1967 segundo Cavalcanti (2012, p. 17)⁴⁷ é uma “autonomia meramente operacional”, pois toda a criação e organização dos municípios pertencem à União e aos Estados. Não se pode deixar de afirmar que na última e atual Constituição os entes federativos têm mais competências e garantias asseguradas do que nas anteriores, tornando assim uma federação mais completa do que foi nos períodos passados, principalmente para o município.

Para Cavalcanti (2012, p. 19) “o nosso destino ainda é uma luta pela racionalização de um sistema que descentralize a política e a administração”. Para Torres (1961) a descentralização no Brasil é entendida como um conceito meramente administrativo; o que necessitamos é uma descentralização que vá, além disso, em busca de liberdade, autonomia e autoridade das unidades tendo como fim o homem.

⁴⁷ Themístocles Brandão Cavalcanti, Luiz Navarro de Brito, Aliomar Baleeiro. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleções Constituições Brasileiras, V. 6). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9 – acesso em 10 JAN 2014.

Baleeiro (2012) refletindo sobre a Constituição de 1967 afirma que:

Esta Constituição é calvinista, é para enriquecer. A preocupação é de proteger o comércio e a indústria, mesmo que se sacrifique aquela coisa que é o essencial de qualquer um, de qualquer povo, de qualquer civilização, de qualquer desenvolvimento – o homem. O homem, alvo precípua da Constituição de 1946. A de 1967 põe em primeiro plano a indústria, o comércio e o desenvolvimento econômico. O mito do desenvolvimento econômico informa esta Constituição e a anima. (BALEEIRO, 2012, p.64)⁴⁸

Quando o ‘nós’ e o ‘povo’ são incluídos e participam na promulgação da constituição entende-se que qualquer ser que nasceu e nasce em território brasileiro, e está sob este regimento, têm o direito de usá-lo na sua totalidade. O Estado desta maneira é o meio e não o fim, demonstrando-se assim, como expressão do uso do território.

O Estado e sua função com o povo têm como contrato e registro do conjunto de suas ações a Carta Magna, e, como tal necessita ser cumprido.

Na Carta Magna de 1988 os princípios fundamentais do país estão descritos no Artigo 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Nas Constituições anteriores (1967 e 1946), os princípios do Artigo 1º de 1988, não aparecem, embora haja semelhança na redação entre as três Constituições quanto a afirmação de que todo poder emana do povo e que o país é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos entes.

O Artigo 5º de 1988 versa sobre os direitos individuais e coletivos contém setenta e sete incisos em dois parágrafos.

⁴⁸ In: Themístocles Brandão Cavalcanti, Luiz Navarro de Brito, Aliomar Baleeiro. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleções Constituições Brasileiras, V. 6). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9 – acesso em 10/JAN/2014.

Em confronto com a constituição anterior (a de 1967, emendada em 1969), na qual a Declaração de Direitos correspondia a trinta e seis parágrafos, teria havido aparentemente um alargamento de direitos fundamentais. Em verdade, os direitos e liberdades são praticamente os mesmos, com desdobramentos e particularismos que visam a coibir abusos de direito. De outra parte, diversas garantias e direitos que tradicionalmente figuram no direito comum passa a ter status constitucional. (TÁCITO, 2012, P. 22)⁴⁹

Na Constituição de 1946 os direitos e garantias individuais estão no capítulo II Artigo 141 que afirma: “a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:”. E trata deste assunto em 38 parágrafos invocando a liberdade individual e a inviolabilidade deste direito.

O Artigo 3º da Constituição de 1988 trata de quatro objetivos fundamentais da República brasileira:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É marcante no texto da atual Constituição a presença do povo e a valorização da cidadania, da liberdade e da igualdade, excluídas na anterior. Conforme tabela 5, demonstra-se quanto os princípios federativos (vocábulos) aparecem nas Cartas Magnas. Pela quantidade dos vocábulos tratados nas três últimas Constituições é possível verificar como os princípios federativos foram e são tratados nas Cartas Magnas e, conseqüentemente, como é concebido um Estado federal.

Tabela 5 – Exibição dos vocábulos referentes a princípios federativos nas Constituições de 1988, 1967 e 1946.

VOCÁBULO	1988	1967	1946
Igualdade	12	1	0
Liberdade	17	11	11
Autonomia	12	3	2
Equilíbrio	6	2	0
Descentralizar	8	2	1

Fonte: elaborado pelo autor

⁴⁹ *Ibidem*.

O termo ‘igualdade’ exibido na Constituição de 1988 é relacionado aos indivíduos e aos entes federativos, enquanto que em 1967 refere-se somente à educação.

‘Liberdade’ é exibida em todas as Constituições citadas para tratar dos direitos individuais.

O termo ‘autonomia’ em 1988 está citado nos artigos que versam sobre os partidos políticos e instituições públicas, por exemplo, Ministério Público que se encontra em outras unidades federadas além da União, bem como, versa em quatro artigos sobre a autonomia municipal. Nas Constituições de 1967 e 1946 o vocábulo é empregado para tratar do município.

Em 1988 ‘equilíbrio’ é exibido em quatro artigos diretamente relacionados aos entes federativos, ressalta-se que ‘desequilíbrio’ foi computado uma vez, pois é exibido como garantia de equilíbrio para os entes federativos.

‘Descentralizar’ foi utilizado suas variações, em 1988, como: descentralizadamente (3); descentralizado (2); descentralização (3), sendo que em 4 artigos estão relacionados diretamente aos entes federativos e suas ações na cultura (2), na saúde, na assistência social. Na Constituição de 1967 é exibido para versar sobre o tribunal de contas e outro artigo sobre o poder legislativo, este também se refere a Constituição de 1946.

Esses vocábulos que constam na Constituição de 1988 e que também são princípios do federalismo ganharam notoriedade no final do século XX, não tendo destaque nas Constituições anteriores, conforme pode-se observar na tabela acima.

Já que há uma Constituição construída democraticamente e que tem o povo como foco principal para o desenvolvimento da Nação, não é natural e nem admissível que todos os lugares não podem e não tem a possibilidade de usufruir de princípios federativos que são constitucionais. Quando esses princípios estão em determinadas localidades e não em todas, isso significa desigualdades socioespaciais. Assim, os sujeitos sociais existem no menor dos entes federativos que é o município.

O capítulo II, dos direitos sociais da Constituição de 1988, no Artigo 6º afirma que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Esse artigo sofre uma emenda em 2010 no qual são incluídas a alimentação e a moradia como direitos sociais garantidos. Tonifica-se, que se são direitos sociais garantidos pela Carta Magna, devem estar presentes nos lugares onde existem seres humanos neste país. E é o Território Usado como categoria que compreende a formação da sociedade brasileira e as diferenciações dos lugares, escancarando a realidade, e, principalmente, as desigualdades

socioespaciais existentes na federação brasileira, que diferenciam os sujeitos sociais. Reforça-se a ideia de Santos (2007, p. 107) quando afirma que “cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território”. Assim, a menor unidade federativa quando não possui e não disponibiliza o acesso aos princípios federativos e aos direitos garantidos na Constituição interfere diretamente na vida e no valor de cada indivíduo existente no município. Assim, a tabela 6 demonstra a quantidade de vezes que os Direitos Sociais: Educação, Saúde, e Trabalho, aparecem descritos e mencionados nas três últimas Cartas Magnas.

Tabela 6 – Quantidade que os vocábulos Educação, Saúde e Trabalho são exibidos nas Constituições de 1988, 1967 e 1946

DIREITOS SOCIAIS	1988	1967	1946
Educação	55	5	5
Saúde	55	2	2
Trabalho	92	42	37

Fonte: elaborado pelo autor

A Educação como é tratada nas Constituições de 1946 e 1967 é semelhante na forma com deve ser cumprida e ofertada. Em ambas a palavra ‘educação’ é descrita em cinco momentos, no qual destaque: em 1946 no artigo 166 afirma que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Porém, nos demais artigos (167 até 172) que versam sobre a educação, somente o ensino primário é obrigatório e gratuito para todos, as demais etapas de ensino não são mencionadas. Em 1967 no artigo 168 afirma que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”.

Na Constituição de 1988 ‘educação’ é citada cinquenta e cinco vezes, com especial atenção para o artigo 205 que diz: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Destaca-se que pela primeira vez a educação surge como dever do Estado e segue tratando-a em mais nove artigos, vários itens e parágrafos, descrevendo desde princípios, autonomia, garantias e deveres de todos os entes federados.

A ‘Saúde’ é citada na Constituição de 1946 apenas duas vezes: no que compete a União legislar sobre sua defesa e proteção; e a necessidade de inspeção de saúde no ato da investidura do cargo para funcionários públicos. Em 1967 também aparece duas vezes; sobre a competência da União, sendo o primeiro para estabelecer planos nacionais, e o segundo legislar sobre normas gerais de proteção a saúde. Na Carta Magna de 1988 a Saúde é citada, assim com a Educação, cinquenta e cinco vezes. Destaque para o artigo 196 “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Apresenta diversos outros artigos, itens e parágrafos e fortalece a descentralização e participação de todos os entes federados para o cumprimento deste direito social.

O ‘Trabalho’ na Constituição de 1946 é citado trinta e sete vezes. Destaque para o artigo 145 no disposto que trata Da Ordem Econômica e Social que garante que:

a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

O ‘trabalho’ é muito citado quando se trata das instituições como Tribunais Regionais e Superiores do Trabalho, da mesma maneira acontece na Constituição de 1967. Porém, nesta não consta como obrigação social e ou outra garantia assegurada do trabalho com é citada na Constituição de 1946. Destaca-se apenas que o ‘trabalho’ em 1967 consta como um princípio da ordem econômica e social de valorização como condição da dignidade humana, porém, o Estado não se compromete como na Constituição anterior.

Na Constituição de 1988 o ‘Trabalho’ é mencionado em noventa e duas ocasiões e em diversas caracterizações; assim como nas Cartas Magnas anteriores está muitas vezes citado nas instituições como os Tribunais Regionais e Superior, bem como no Ministério. Porém, o Trabalho é assegurado pelo Estado como princípio fundamental do desenvolvimento do país, apresentando diversas garantias, direitos específicos do trabalhador bem como deveres.

As Cartas Magnas deveriam ser a garantia de que todas as ações políticas e governamentais irão cumpri-las na sua íntegra. As Constituições de 1967 e 1946 que são parecidas, como pôde-se observar nas tabelas 5 e 6, porém, tiveram filosofias, concepções e ações diferentes do poder do Estado. A Constituição de 1988, diferentemente das anteriores,

preza pelos princípios básicos do federalismo e do desenvolvimento do homem, porém, ainda falta com que todas as ações políticas e governamentais apliquem com rigor o desenvolvimento dos direitos sociais em todas as localidades do país.

Que todos os artigos da Constituição e 1988 sejam respeitados em sua totalidade, para benefício de todos e não de um grupo como foi o caso do artigo 173 da Constituição de 1967 no qual “ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”.

A Carta Magna escrita além de ser uma característica comum para os Estados federados garante, também, princípios federativos para as unidades, conforme já apresentados. Tais garantias se estendem para todos os seres humanos existentes no país. A Constituição é o documento supremo da garantia dos direitos e dos deveres de das unidades e dos sujeitos sociais, e, desta maneira, compreende-se que os princípios bem como a essência do federalismo no Brasil ainda se encontram em processo de constituição e compreensão pela alternância dos regimes políticos no país. A oscilação entre a concepção e ação do poder do Estado ora democrático, autoritário, ora unitário, federado influenciou no desenvolvimento e nos usos do território por todos e por todas as unidades.

Assim, o território foi se constituindo ao longo do século XX, oscilando poderes e entendimento da ação do Estado e o federalismo foi confundido como simplesmente fragmentação, fatiando o território em unidades, de acordo com os interesses vigentes no momento como demonstraremos no próximo capítulo.

Capítulo 6 – Fragmentação do pacto: a federação desigual

Ora, nossas instituições, nossas leis, costumes, todos os nossos valores se baseiam em sentimentos inatos de justiça. Existem e se manifestam em todos os homens. Mas as organizações humanas, caso não se apoiem e se equilibrem sobre a responsabilidade das comunidades, são impotentes. Devo despertar e sustentar este sentimento de responsabilidade moral; é um dever em face da sociedade.

(ALBERT EINSTEIN, 1981, p. 17)

A fragmentação do território não está relacionada somente com a partilha do terreno, como poderia ser de maneira simplista imaginado. Criação, separação e ou fusão de municípios e estados no atual período técnico não é a questão a ser respondida ou o planejamento a ser realizado. Não está na extensão do território nem na equivalência do tamanho dos estados o gargalo no federalismo brasileiro.

Pacheco (1998) defende a tese de que a “Fragmentação da Nação” se deu a partir da análise da relação entre regionalização x globalização do ponto de vista econômico, no qual demonstra que as regiões mais dinâmicas podem se beneficiar enquanto que as demais regiões com problemas de crescimento pela inexistência de políticas industriais e regionais sancionada pela crise do Estado podem se prejudicar. Portanto a fragmentação para Pacheco (1998) se dá única e exclusivamente pelo viés econômico no qual há regiões de maior concentração e preparada para o desenvolvimento que a ‘globalização’ necessita. Pacheco (1998, p. 226) afirma que há desconcentração e que esta se manifesta “sob a forma de uma flagrante fragmentação da economia nacional, do que no crescimento solidário das regiões”. O espaço é tratado em poucos momentos como um ponto possível de ser localizado, ou simplesmente como um palco no qual se insere as coisas para o desenvolvimento econômico.

O processo de integração produtiva do mercado nacional e a desconcentração econômica das últimas décadas legaram uma configuração econômica ao país bastante distinta do que este possuía em 1970. O desenvolvimento da agricultura, da agroindústria e da indústria “periférica” não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio inter-regionais, mas transformou as estruturas produtivas das diversas regiões, resultando numa significativa diferenciação econômica do espaço nacional, inclusive

em termos intra-regionais. Este fenômeno foi intensificado na última década e meia, em razão do impacto diferenciado da crise econômica e do surgimento de pequenas “ilhas” de prosperidade, dentro de um contexto de estagnação da economia nacional. (PACHECO, 1998, p.230)

A região é a referência teórica para debater sobre a fragmentação do país, porém não esclarece o que se entende por região. O conceito de região ao longo do texto de Pacheco (1998) é apresentado de forma confusa. Em determinado momento a região é entendida como um “campo aglomerativo” em que várias cidades próximas participam, já em outro é apresentada como região metropolitana. Pacheco (1998, p. 212) ao discorrer sobre o processo de interiorização da indústria paulista para fugir dos elevados custos de produção na metrópole paulistana afirma que “a partir da consolidação deste campo aglomerativo, em que as vantagens econômicas transcenderiam a Região Metropolitana de São Paulo, enquanto os custos locacionais seriam basicamente urbanos e definidos pelo tamanho das cidades”.

Afirma em outro momento que entende

a questão regional como um desdobramento da problemática do desenvolvimento capitalista e da conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente, com a subsequente diferenciação econômica do espaço. (PACHECO, 1998, p. 220)

A região também é apresentada como sinônimo de cidade e quando o faz se refere sobre a localização da indústria e afirma que:

Os competidores de sucesso internacional, e por vezes grupos inteiros de indústrias, estariam localizados numa única cidade ou região dentro de um país. Estas aglomerações, envolvendo mesmo rivais internos, estariam freqüentemente, cercadas de fornecedores e localizadas em áreas com concentração de clientes sofisticados e significativos. A cidade ou região tornar-se-ia ambiente excepcional para a competição. (PACHECO, 1998, P. 259)

Pacheco (1998) faz críticas ao Estado Nacional, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional ressaltando as fragilidades que o país encontrará frente aos novos avanços da globalização, a partir da análise as três últimas décadas do século XX.

Há aqui, de forma correta e perversa diria, um discurso similar ao encontrado no mundo inteiro sobre a ineficiência dos instrumentos clássicos de incentivos regionais, sobre a necessidade de maior descentralização das políticas regionais, incluindo uma participação local na formulação de políticas industriais, e, também, sobre as eventuais vantagens de vincular-se aos novos fluxos de comércio e investimentos internacionais. [...]

[...] a política de desenvolvimento regional irá também requerer uma política industrial de âmbito nacional, com ações setoriais voltadas para amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas. Nesse sentido, a descentralização das políticas “industriais” do final dos anos 80 e início dos anos 90 é perversa. Isto porque é apenas uma contrapartida da ausência de política industrial do governo federal, que relega aos estados a disputa por novos investimentos [...]”. (PACHECO, 1998, p. 262)

O autor apresenta a região similar ao funcionamento do Estado. É possível interpretar que a região, quando o autor afirma sobre a descentralização de políticas regionais, como um possível quarto ente federativo no país. Uma ressalva sobre a região ser o quarto ou quiçá o quinto ente federativo, uma vez que o Distrito Federal tem características distintas do município bem como do Estado, pois em todo o texto da atual Constituição é citado União, Estado, Município e Distrito Federal.

Por fim a região também é apresentada na escala nacional quando versa sobre o MERCOSUL como uma possível resposta de uma política regional frente ao avanço da globalização. As regiões econômicas (IBGE) também são apresentadas demonstrando suas diferenciações e especializações a partir da distribuição do PIB por setores de atividades.

O econômico, na análise de Pacheco (1998), é privilegiado em detrimento da reflexão política e territorial. A desconcentração e/ou concentração industrial mais do que internamente é, desde as duas últimas décadas do século passado e início do século XXI, debatida na escala mundial. Portanto é a política e não mais a economia quem dita os rumos do mundo⁵⁰.

A produção se dá nas mais diversas localidades desde que a política reestruture o uso do território, como se pode perceber nos últimos anos a migração das corporações globais para diversos países, principalmente a China. Isso mais do que economia é uma escolha política dos países em receberem as corporações globais e de que maneira.

Apesar da grande contribuição para o entendimento das desigualdades regionais denominado de fragmentação da Nação por Pacheco (1998), não vislumbra-se a fragmentação somente pelo olhar econômico de concentração e/ou desconcentração industrial, ou de determinadas unidades federadas estarem mais preparadas que outras para receberem ou adotarem as lógicas das corporações mundiais. A fragmentação se dá pela abundância e escassez no uso do território. As desigualdades nos usos do território refletem a escassez de pacto. O federalismo brasileiro não conseguiu, ao longo do seu processo, corrigir as

⁵⁰ Afirmação de Maria Adélia Aparecida de Souza (2013), anotação pessoal nos Seminários de Orientação individual e coletiva realizados pela professora orientadora.

desigualdades existentes no território, pois, privilegiou o caráter economicista em detrimento da sociedade e dos usos do território. Desta maneira, Souza (1994, p.25) afirmou que,

A sociedade e o espaço brasileiros precisam ser considerados concomitantemente. O viés economicistas, que há duzentos anos domina a elaboração das políticas econômicas e sociais, no entanto, impede esse tipo de análise e consideração.

No entanto, os processos atuais de desenvolvimento das relações sociais são caracterizados pela globalização – consequência direta do desenvolvimento científico e tecnológico, atributo essencial deste período da História da Humanidade – e pela fragmentação – que explode os territórios, com regionalismos e regionalizações de toda ordem e interferem na vida do homem, por vezes de forma brutal – as denominadas questões da vida cotidiana.

Assim, o território e a sociedade brasileira se tornaram desiguais, tendo seu valor determinado pelo lugar que está (SANTOS, 2007). A fragmentação, assim compreendida, dada pelas dinâmicas diferenciadas dos usos e pelas suas intencionalidades interferem no espaço e conseqüentemente na sociedade. No federalismo brasileiro poucos são os Estados e municípios no país que, historicamente, receberam quinhões diferenciados influenciando nos usos do território e na dinâmica da federação. Se agruparmos dados, tipos de usos e principalmente os sistemas de engenharia por região veremos as disparidades e a fragmentação da nação, não somente pelo viés econômico como Pacheco (1998) demonstrou, mas, sobretudo pelas possibilidades de usos bem como pelos direitos sociais garantidos pela a atual Carta Magna.

A fragmentação se configura, assim, como fragmentação socioespacial, pela desigual possibilidade de condições tanto econômica, quanto política e cultural na distribuição das benesses no território.

A criação de novas unidades federativas não se constituiu da necessidade do povo, mas principalmente na alteração das constituições quando se privilegiou ora o Estado ora o município. Desse movimento de privilégios principalmente de recursos financeiros para com o Estado ou município é que surgiram centenas de novas unidades federativas ao longo do tempo.

A criação e/ou separação de novas unidades federativas no passado recente da história do federalismo brasileiro, foram a partir do discurso da ausência do Estado e de políticas para aquela determinada localidade, como foi o caso da separação do antigo norte goiano, hoje estado do Tocantins. Com a justificativa da falta de políticas de Estado e da dificuldade de acesso em localidades distantes dos principais centros de poder político e

econômico do Brasil criou-se inúmeros entes federativos no decorrer do século XX. Estes espaços denominados ‘vazios’ estavam cheios de intenções como afirma Santos (2011).

Grande parte das teses sobre o federalismo versa sobre problemas na escala estadual, porém direciona-se o foco, nesta tese, para os municípios e para os lugares. O nível estadual, para alguns críticos do federalismo, como sendo um Estado dentro do Estado, está ao longo dos anos cumprindo um papel de intermediador entre a União e os municípios. Se assim continuar precisamos rever o papel deste ente federativo, talvez até um novo rearranjo da estrutura política do estado, tornando-o talvez uma associação de municípios.

Para Eduardo Tadeu⁵¹, quando questionado sobre o federalismo brasileiro responde que:

Pelo que eu saiba são poucos os países com três entes federados, o grau de autonomia que os municípios têm no Brasil é grande, precisamos demonstrar que os municípios arcam com boa parte dos serviços e na divisão do bolo tributário nacional fica com a menor parte. Pelas contas, mais ou menos, o governo federal fica com pouco mais de 60%, os estaduais em torno de 25% e os municípios entre 17% e 19% dependendo do que faz na ponta. Mesmo assim, pela conta da ONU os municípios brasileiros têm 18% do bolo tributário, mas executam em torno de 25% do orçamento público. Com as transferências voluntárias, com a participação em projetos de outros entes federados, que é um dos índices mais altos que eu já vi de descentralização tributária e fiscal. Para os que os municípios fazem é pouco, mas se comparar com outros países é muito, proporcionalmente falando. Assumir plenamente a saúde, a maioria dos municípios tem gestão plena do Sistema de Saúde (SUS), na educação do zero aos onze anos, muitas vezes dos zero aos quatorze anos, está com o município. São raros os países que o sistema educacional está a cargo do município. O federalismo é esta pactuação dos três entes. Como estou no exercício e prática municipal muitas vezes eu me pergunto qual é o papel dos estados. É um ente intermediário com papel, teoricamente, de articulação de políticas públicas com os entes dentro do seu território que poucos estados têm cumprido. Fica com uma fatia considerável do bolo tributário se isentaram praticamente da saúde. Os estados tem que colocar 12% do seu orçamento na saúde e muitos não o fazem. Os municípios colocam cerca de 15% dos seus recursos próprios na saúde e a maioria dos municípios mais de 20%. Estive recentemente em Ubatuba-SP e o município colocou 30% do seu orçamento na saúde. Então, eu acho um federalismo profundo, tem um papel de destaque do ente local, do ente municipal, é bastante desigual, pois a divisão do bolo tributário não acompanha isso e que precisa de ajustes do ponto de vista, principalmente, de qual é o papel dos estados que tem ficado com as estradas e com a segurança pública, e essa articulação com a União. Eu acredito que nos últimos anos essa articulação do governo federal com os municípios melhorou muito, seja pela Constituição, seja pela Subchefia de Assuntos Federativos, seja pelo Comitê de Articulação Federativa, pelo nível de participação que os governos municipais passaram a ter na execução de políticas públicas nacionais desde o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida,

⁵¹ Eduardo Tadeu Pereira, Presidente da ABM – Associação Brasileira de Municípios em entrevista realizada em 04/04/2014 na sede da ABM em Brasília DF, para esta pesquisa.

são políticas nacionais que na ponta é necessário a participação dos municípios, seja pelos programas como o PAC, por exemplo, no qual os municípios puderam apresentar projetos de saneamento, de infraestrutura, de drenagem. São recursos federais que é transferido e executado pelo município. Eu acho que hoje um grau de fiscalização, seja por parte dos tribunais de conta, do ministério público sobre as políticas públicas de maneira geral, em particular, uma fiscalização quase online, permanente e quase brutal dos municípios. Temos muitas acusações de mau versação de recursos públicos, recaem obviamente sobre os municípios, são 5570 no Brasil, e não nos 27 estados, e que acabam colocando sobre suspeição o conjunto dos governos municipais, isso tem dificultado um pouco a execução dos serviços públicos, que essa descentralização que o governo faz, encontramos essa barreira e que a própria sociedade acha que os municípios executam pior do que se fosse um ente estadual ou federal. No entanto o que os municípios tem de bom é a capilaridade e a possibilidade de estar na ponta, de participação social, que no município isso é mais intensa, é obvio que temos as conferencias nacionais que são formas de democracia participativa que o governo federal tem adotado. Tem estados que tem mecanismos de participação popular, mas é nos municípios, principalmente nos médios e pequenos, que a população tem mais capacidade e possibilidade de participar efetivamente, inclusive controlando as políticas públicas e os gastos.

Destaca-se na fala de Eduardo Tadeu o papel intermediário do estado entre o município e a União, porém como princípio federativo os entes têm, ou deveriam ter, autonomia e liberdade e equidade na sua importância para a constituição da federação. O município ainda é dependente das demais unidades, porém é onde se executam as políticas públicas, onde há maior participação popular e onde é a existência real dos sujeitos sociais.

Para o senador Cristovam Buarque⁵², quando questionado sobre a criação de novas unidades federativas o mesmo responde que:

A minha proposta é que para criar municípios e estados temos que fazer plebiscito nacional. Eu sou contra criação de municípios e estados novos! Eu acho que na atual realidade brasileira é melhor não criar novos estados a não ser que a gente desse uma parada fizesse uma grande constituinte e reorganizasse completamente o território nacional. Aí pode ser! Então, não é criar novos é reordenar os atuais, o que pode levar a criar uns e desfazer outros, mas isso é uma revolução que eu não acredito que a gente vá fazer nas próximas décadas, talvez séculos. Uma reorganização da geografia política brasileira, criando e desfazendo estados.

Sobre a possibilidade de ‘sobrevivência’ dos pequenos municípios no Brasil Eduardo Tadeu responde que:

⁵² Entrevista realizada no gabinete do senador Cristovam Buarque em 04/04/2014 em Brasília-DF, especialmente para esta pesquisa.

Eu acho que sim, a França tem mais de 30 mil comunidades para 60 milhões de habitantes, então, o problema não é esse. Muitos desses municípios não fazem sentido existir, mas muitos fazem sentido existir, mesmo pequenos, por características históricas, culturais, geográficas. Um passo a mais no federalismo é a discussão da articulação intermunicipal, então, uma coisa é ter um município com cinco mil habitantes outras coisa é esse município ter todos os serviços públicos que qualquer município deve ter administrado localmente. A ideia dos consórcios intermunicipais, das regiões administrativas, a ideia de aglomerações urbanas, de regiões metropolitanas de algum grau de governabilidade para além do município me parece que é o foco. Quero dizer que, pode ter um município de cinco mil habitantes que se justifica existir como município pela sua característica geográfica, pela sua característica cultural, histórica. Não se justifica ter um aterro sanitário, que é uma coisa complexa, ser construída para aqueles cinco mil habitantes, é possível ter um aterro sanitário nas condições que a legislação e que o meio ambiente exige para aquele município e mais uma série de outros que podem usar o mesmo aterro sanitário. Um exemplo muito claro, no caso francês de comunidades, de consórcios, em que vários dos serviços públicos possam ser geridos por esse ente mais amplo, com economia, com melhores condições de prestar o serviço, acho que esse é um bom debate de fazer no federalismo brasileiro.

Há semelhança entre os dois entrevistados sobre a necessidade de se repensar o federalismo brasileiro. Entende-se que este é um debate a se fazer no futuro do federalismo brasileiro, ou seja, o papel dos entes federados a partir dos lugares, bem como a dinâmica da divisão social e territorial do trabalho nesta contemporaneidade que tem características bastante específicas, dadas as particularidades deste período histórico.

Os diversos planejamentos territoriais feitos no Brasil no século XX, a divisão territorial que muitos denominam de fragmentação, foram realizados sem a participação e sem levar em conta o povo e a sociedade. Foram vários os planejamentos e redivisão territorial no Brasil, o que Backheuser (1933) chamou de ‘arquitetura territorial’.

Em seu artigo, Martins (2001) investiga a fragmentação político-administrativa no interior dos estados nacional brasileiro e afirma que:

O território nacional não se esfacelou, é verdade, pois as elites políticas souberam garantir a unidade territorial e a vigência do domínio do poder central dentro do território brasileiro, derrotando as forças do “particularismo” e da separação. Entretanto, o mesmo não pode ser dito quando se observa o interior do Estado nacional brasileiro, marcado pela existência de mais de uma dezena de movimentos separatistas ou autonomistas, alguns existentes desde o período colonial. Se o Brasil não se esfacelou “para fora” (forças centrífugas) ele fragmenta-se “para dentro” (forças centrípetas). Ao longo da história política e social brasileira, observa-se esse fenômeno, isto é, o de fragmentação das capitânias, depois das províncias e agora dos estados. (MARTINS, 2001, P. 266)

Este autor faz um importante resgate histórico baseado em Backheuser (1933), desde o Brasil Império até o final do século XX sobre o processo de fragmentação do território e do federalismo brasileiro, assim como Pires (2013), em um capítulo de sua recente tese, atualiza e reflete sobre as diversas propostas e projetos de nova divisão do território brasileiro. A fragmentação entendida e debatida nestes autores se demonstra como fracionamento do território, da divisão interna do Brasil em estados e municípios.

De acordo com Backheuser (1933) e Guerra e Guerra (1964), realizou-se em 1532 a primeira divisão, ou fragmentação como tratado por alguns autores, territorial do Brasil em oito capitanias com 50 léguas de costa cada uma. Para essa primeira divisão foi realizada uma expedição chefiada por Martim Afonso de Souza acompanhado de seu irmão Pero Lopes de Souza. Para Backheuser (1933, p. 50) baseado neste estudo que o rei procedeu “uma nova subdivisão, pela qual não só foi elevado o numero de oito para quinze porções, como também os lotes não obedeceram mais à mesma extensão rigorosa de testada. Houve lote com maior e houve lotes com menor frente”. Conforme Mapa 13.

Mapa 13 – Mapa das Capitanias Hereditárias do Brasil século XVI

Fonte: Guerra e Guerra (1964, p. 4)

Como conhecedores da zona, os que aqui tinham vindo fazer o seu cruzeiro, escolheram para si o que lhes pareceu melhor. Martim Afonso obteve as Capitanias de S. Tomé (onde hoje está a capital do Brasil) [atual estado do Rio de Janeiro] e a de São Vicente, ao todo cem léguas de costa. Pero, seu irmão, conseguiu as de Santo Amaro e de Itamaracá, esta ao Norte e aquela ao Sul, ao todo oitenta léguas. As demais foram assim distribuídas: 30 léguas a Pero de Goes (Paraíba do Sul ou dos Goitacazes); 50 léguas a Vasco Fernandes Coutinho (Espírito Santo); 50 léguas a Pero de Campos Tourinho (Porto Seguro); 50 léguas a Jorge de Figueiredo Corrêa (Ilhéus); 50 léguas a Francisco Pereira Coutinho (Baía); 60 léguas a Duarte Coelho Pereira (Pernambuco); 100 léguas a João de Barros (Paraíba do Norte, Rio Grande do Norte e Ceará); 40 léguas a Antonio Cardoso de Barros (Ceará e Piauí); 75 léguas a Fernando Alves de Andrade (Maranhão); e 50 léguas a João de Barros e Aires da Cunha (Pará). (BACKHEUSER, 1933, P. 50)

Deixa-se a crítica da divisão arbitrária no início da formação territorial brasileira a Backheuser (1933, p. 51):

Não vale a pena discutir aqui mais uma vez o que tão discutido já tem sido, a cerca da incapacidade e inatividade das pessoas às quais coube a honra e a felicidade de terem sido os primeiros donatários. Tivessem eles compreendido o valor da dádiva e em breve se teriam tornado poderosos e fortes, subtraindo-se até mesmo à obediência à Metropole, porque a soma de favores a eles outorgados era tal que bem se pôde dizer com Varnhagen “que Portugal reconhecia a independência do Brasil antes dele colonisar-se.

Houve diversas propostas e projetos de redivisão territorial no Brasil ao longo dos últimos séculos, desde o império até os dias atuais.

Backheuser (1933) afirma que houve várias tentativas racionais de subdivisão, sendo que o primeiro brasileiro que identificou o problema territorial nacional foi Antonio Carlos de Andrada em 1823, mas seu projeto foi derrotado na constituinte.

O projeto de Antonio Carlos estabelecia (art. 2º) que se faria ‘do território do Imperio conveniente divisão em comarcas, destas em distritos e dos distritos em termos; e nas divisões de atenderia aos limites naturais e igualdade de população quanto fosse possível’. Era o princípio francês da divisão em departamentos, prefeituras, sub-prefeituras e comunas. (BACKHEUSER, 1933, P. 59)

Assim como a proposta de Antonio Carlos outras também não foram aceitas, como a de Cruz Machado, Evaristo da Veiga e Américo Lobo em 1842 que propuseram a subdivisão de Minas Gerais em três novas províncias.

Houve quem visse na idéia de Antonio Carlos o propósito de transformar o Brasil em “pequenos governichos”, reduzindo o Imperio a “um amontoado de rodilhas”. Não venceu a proposta de Antonio Carlos, preferindo-se uma formula oportunista que adiava o debate. Votou-se então uma nova redação que dizia: “A constituição mantém a atual divisão do território, e para o futuro far-se-ão novas creações ou divisões segundo pedir a necessidade do serviço ou cômodo dos povos”. Quer dizer que não venceu tão pouco a emenda de Vergueiro estabelecendo que “desde que uma província chegasse a 400 mil almas seria sem demora dividida em duas; desde que tivesse mais de 200 mil e menos de 400 mil poderia ser dividida em duas, contados os escravos pela terça parte do seu numero. Uma província de menos de 200 mil habitantes não poderia ser dividida em duas, mas poderia perder uma parte para ser dada a outra província”. (BACKHEUSER, 1933, P. 60)

Em 1849 surgiu uma nova proposta de redivisão territorial, esta feita por Francisco Adolfo de Varnhagen, material de caráter científico denominado de “Memorial

Orgânico” no qual dividia o Brasil em vinte e duas províncias, conforme Mapa 14, e propunha a mudança da capital para o interior.

No “Memorial Orgânico” são abordados apenas meia dúzia de assuntos: os limites do Brasil, ao tempo indecisos e obscuros; a situação da capital; as comunicações interiores; a divisão das províncias; a defesa do país; e o problema do povoamento. (BACKHEUSER, 1933, P.61).

Mapa 14 – Divisão territorial proposta por Varnhagen em 1849

Fonte: Guerra e Guerra, 1964, p. 5

Fausto de Souza em 1880 propõe outra redivisão do país a partir da sua publicação “Carta-Projeto de Redivisão Territorial do Brasil” no qual aumentava para quarenta províncias diminuindo sua área, essa proposta era semelhante às comarcas de Antonio Carlos. (BACKHEUSER, 1933; GUERRA e GUERRA, 1964).

Mapa 15 – Divisão territorial do Brasil – Fausto de Souza 1880

Fonte: Guerra e Guerra, 1964, p.6

Ainda no Brasil Império, Quintino Bocaiuva em sua propaganda republicana fez diversas conferências sobre a necessidade de uma nova redivisão territorial.

De acordo com Guerra e Guerra (1964, p. 7) sobre a proposta de Bocaiuva afirmam que:

Suas ponderadas sugestões não foram seguidas pela Constituinte Republicana de 1890, na qual este assunto foi bastante debatido, havendo várias propostas como a de J. P. Magalhães Castro – pedindo que províncias sem população e sem recursos constituíssem territórios; a de Costa Machado, para dividir os estados de modo conveniente; a de Felisberto Freire, Tomás Delfino e Pinheiro Guedes – propondo que o território fosse dividido em tantas porções quantas fossem necessárias para que cada estado tivesse, aproximadamente, a mesma extensão e limites naturais.

O esboço cartográfico com a divisão territorial do Brasil de Quintino Bocaiuva não chegou a ser conhecida, de acordo com Backheuser (1933, p. 63):

Várias pessoas viram em mãos do egrégio republicano esse projeto. Viu-o, por exemplo, o Dr. José A. Magalhães Castro, que foi um dos cinco

nomeados pelo governo provisório para a organização do projeto de Constituição da República. Várias vezes conferenciou com Quintino sobre o assunto. Agenor de Roure refere-se também na sua obra “A Constituinte republicana” ao projeto de Quintino, que prometeu mesmo fornecer uma cópia ao escritor. Morreu, porém, sem o fazer.

Encerrado o período imperial no Brasil adentramos no atual período republicano. Optou-se pelo federalismo em 1889 sendo concretizado com a Constituição de 1891 e o debate de revisão territorial do país continuou, ou melhor, continua.

De acordo com Guerra e Guerra (1964, p. 9) após a revolução da década de 1930 novamente estava em pauta uma melhor divisão e

a necessidade da redivisão era exposta por seus defensores em artigos nos jornais, em revistas, em livros, por meio de conferências; enfim, era toda uma opinião de homens cultos que se batiam por um ideal que eles consideravam de grande importância para “um justo e providente equilíbrio da pátria”.

Segadas Viana (1940, p. 372) afirma que “a divisão territorial de um país deve ter em vista facilitar sua vida administrativa, diante da impossibilidade de uma só administração centralizar diretamente em suas mãos todas as relações do Estado com o cidadão”.

Para este autor a solução para a redivisão territorial foi feita a partir de áreas de tamanhos proporcionais. Afirmou que não teve a pretensão de sua proposta ser perfeita e intangível.

De um modo geral podemos resumir em dois, os critérios a serem adotados para uma nova divisão:

1º - critério das populações

2º - “ “ áreas.

O primeiro critério afigura-se-nos inadequado ao nosso caso.

O Brasil é ainda um país muito novo, inexplorado na maioria de sua extensão. A população geralmente se aglomera no litoral. [...]

A população de um país novo como o nosso, ainda não apresenta um aspecto de relativa fixidez nas proporções em que está repartida pelo território, como se dá com os velhos países europeus, o que implicaria em· continuas revisões da divisão territorial para manter em estado de equilíbrio as várias unidades federativas.

Ao par dêsses inconvenientes, não resolveríamos, pelo contrário, agravaríamos, o problema do desenvolvimento de nosso *hinterland*, pois como já vimos, a causa principal do atraso dos grandes Estados despovoados do interior, é a falta de recursos para o seu desenvolvimento, acrescida das dificuldades que as distâncias acarretam para a ação direta do govêrno situado na capital, sôbre as populações do interior. [...]

Resta-nos portanto o critério das áreas, isto é, constituir Estados cujas superfícies estejam dentro de determinados limites.

E' bem verdade que o critério das áreas implicaria em se ter Estados de população muito variável, porém as desproporções de população atualmente existentes seriam bastante atenuadas desde que fôssem adotadas as seguintes medidas:

1º - fixar um limite mínimo de população para que um determinado território possa ter a categoria de Estado (200.000 hbs. por ex.), sem o que ficará como simples território subordinado diretamente e dirigido pela União, que promoverá o seu desenvolvimento com muito mais recursos.

Duas únicas exceções abrimos em nosso trabalho; são os territórios onde ficarão as antigas capitais de M. Grosso e Amazonas, que ficarão autônomos, como Estados, afim de manter uma tradição histórica que em nada prejudica a solução em seu conjunto.

2º - determinar como superfície média a ser adotada, uma área que implique na subdivisão dos grandes Estados em população, tais como Minas, S. Paulo, Baía e R. Grande do Sul, de maneira a diminuir a desproporção entre êsses e os pequenos Estados.

3º - Não adotar um critério rígido para a fixação da superfície. (SEGADAS VIANA, 1940, P. 384)

Segadas Viana (1940) define que são dois tipos de áreas a serem adotadas: uma para as zonas ricas e médias de 85 a 130 mil quilômetros quadrados, e outra para as zonas pobres com limite entre 130 a 170 mil quilômetros quadrados. Para este autor o limite mínimo de 85 mil quilômetros quadrados e o máximo de 170 mil quilômetros nenhum Estado terá mais que o dobro de tamanho que o menor, conforme Mapa 16.

Poder-se-ia ter escolhido um padrão muito maior ou muito menor. Não escolhemos maior porque ficaríamos impossibilitados de sub-dividir os Estados de S. Paulo e Rio Grande do Sul, afim de diminuir a desproporção entre suas populações e a dos demais. .

Um limite muito menor implicaria na criação de um número demasiado de unidades, dificultando a ação do Governo Federal sob o ponto de vista administrativo e impedindo que cada Estado possuísse uma área suficiente para encontrar todos os recursos necessários ao seu desenvolvimento como entidade autônoma.

Resta ainda abordar uma questão de relativa importância; que é o critério a ser adotado na fixação dos novos limites.

Somos de opinião que sempre que for possível, deve ser escolhido, o rio como limite, pois é o obstáculo mais visível e que melhor demarca uma separação; na falta do rio, a montanha. (SEGADAS VIANA, 1940, P. 385)

Justifica o critério adotado para limites naturais em detrimento de artificiais, pois,

Os limites constituídos por paralelos e meridianos são muito bonitos nos mapas. Na prática, isto é, no terreno, só se sabe que esta ou aquela porção de território pertence a determinado Estado, quando há uma demarcação perfeita, em que de qualquer ponto da fronteira possam ser vistos dois marcos divisórios, ou quando houver uma carta topográfica de grande escala e perfeição.

Se todos os limites de nossos Estados fôsem artificiais, levaríamos 100 anos para demarcá-los, adotando a rapidez com que foi feita a demarcação da fronteira do Uruguai (20 anos para 500 kms) e sendo o trabalho executado simultaneamente por 10 comissões em vez de uma.

As linhas geográficas foram adotadas em parte dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, e mesmo no Brasil, quando da divisão em capitanias hereditárias, em virtude do desconhecimento absoluto que havia da orografia e hidrografia do interior. O sistema então usado foi o que se afigurou mais simples, isto é, marcar um percurso de tantas léguas de costa ou rio, traçar paralelos para o interior desconhecido, e finalmente, como fizeram os Estados Unidos, limitar a profundidade por meio de meridianos. (SEGADAS VIANA, 1940, P. 386)

Mapa 16 – Divisão territorial do Brasil – Segadas Viana

Fonte: Segadas Viana, 1940, p. 375

Teixeira de Freitas participando das grandes transformações políticas que ocorreram na década de 1930 também propõe um novo rearranjo para o território e, com o

objetivo de desenvolver a nação, afirma o que pensa sobre a ação do Estado naquele momento histórico do país.

Fraca era a ação da União, fraca a dos Estados e fraquíssima a dos municípios, em tôdas as grandes modalidades da atividade governamental - fomento econômico, segurança pública, defesa sanitária, educação, etc. A autonomia municipal era uma ficção, colocada sem proveito em mãos impotentes e incapazes. A autonomia estadual, sem rumos certos, deixava-se ficar ora aquém, ora além do legítimo papel da sua destinação política. E a soberania nacional via-se sem meios de defesa externa, só protegida pelo antagonismo das ambições voltadas contra ela, enquanto, praticamente, se sentia sem alcance real como sistema de forças que deveria ser, para eficazmente amparar, proteger, organizar, estimular, educar e civilizar a comunidade nacional considerada no seu conjunto. (TEIXERA DE FREITAS, 1941, p.535)

Em 1932 este autor propõe uma nova divisão territorial modificada da ideia de Segadas Viana, cujo objetivo está na “equivalência de área”. De acordo com Teixeira de Freitas (1941, p. 536):

O quadro estadual só deixará de ser uma ameaça para o Brasil e elemento em grande parte negativo na economia da grande vida Nacional:

1º quando suas Unidades tiverem relativa equivalência de área, a assegurar-lhes equivalência de potencial político, destinada a traduzir-se mais tarde em efetiva "equipotência", como elementos realmente confraternizantes no seio da Federação;

2º mas tão somente, ainda, se essa área padrão não for nem grande demais para que um afortunado progresso regional não faça de um Estado uma potência usurpadora das demais e ameaçadora para a unidade nacional, nem excessivamente pequena para que aos Estados não faleçam os recursos necessários;

3º e, finalmente, desde que as naturais desigualdades iniciais de povoamento, riqueza e progresso forem de logo atacadas a fundo pela interferência do Poder Nacional, na razão direta das necessidades de cada qual, distribuídos os recursos da comunidade, não privilegiando mais os já privilegiados, mas suprimindo ou fazendo reverter em benefício da coletividade os privilégios que as fatalidades históricas foram criando e os erros políticos sempre tenderam a agravar.

O mapa do Brasil proposto por Teixeira de Freitas apresenta trinta unidades federadas, sendo: um distrito federal (deslocado do Rio de Janeiro para a região de Belo Horizonte); dezesseis estados autônomos (subdivididos em departamentos); treze territórios, conforme Mapa 17.

Mapa 17 – Divisão Territorial – Teixeira de Freitas em 1932

Fonte: Teixeira de Freitas, 1941, p. 540.

Assim como outros autores do mesmo período, Teixeira de Freitas também afirmava que um dos grandes problemas do Brasil e do desenvolvimento da Nação estava nas ideias regionalistas. Esta mais próxima do que seria uma Confederação do que a Federação pelos ideais separatistas. Para Teixeira de Freitas o desenvolvimento da Nação só seria possível pela formação de um Estado Unitário. Desta maneira este autor demonstra o que pensa sobre o federalismo, têm apreço pelo Estado Unitário, e consequentemente sobre a autonomia dos entes federados, principalmente o município.

Do municipalismo que temos, não pode o Brasil esperar salvação. É um caso inteiramente perdido.

Enquanto o princípio de *self-government*⁵³ localista tiver aplicação no Brasil através dos princípios de municipalização vigentes, êle nada será no sentido positivo, pois autonomia política efetiva não teem nem terão os municípios em face dos Estados; enquanto, por outro lado, é muito, é de mais, é tudo que de pior se pode imaginar a autonomia administrativa de que desfrutam, como licença, incapacidade, desordem, malbarato, impotência, na gestão dos interesses de um grande número, senão da maior parte das comunidades municipais.

Os nossos municípios tendem a subdividir-se ao infinito pelas influências politigueiras de campanário, para satisfazer às vaidades de mando dos novos chefes políticos que se vão improvisando. Salvante os municípios que teem por sede grandes cidades, os demais arrecadam uma ninharia, porque ou são grandes territorialmente apenas em virtude da fraca densidade demográfica, ou teem densidade razoável mas são pequenos demais, em consequência a desmembramentos sucessivos. Sem vitalidade financeira nada podem fazer em benefício das populações, e a apatia e pobreza da sua vida local afugentam os melhores valores humanos, que emigram para os grandes centros urbanos. Vivem assim sem elites dirigentes, sem organização administrativa digna dêsse nome e sem potencial financeiro, inteiramente inaptos, por conseguinte, para o papel que as instituições políticas lhes atribuem.

A sua escala territorial vai de 7 a 283.830 km²; em população, vão de 175 habitantes- cento e setenta e cinco apenas, disse- a 1.756.080. E só isto exprime bem o fator de desorganização que é essa aparência de ordem política - o municipalismo brasileiro.

Entretanto, êsse fantasma é uma tradição da vida nacional. É mesmo tabú. Não se pode pensar em suprimi-lo. Mas pode-se e deve-se pensar em revitalizá-lo, dando sinal positivo à sua atuação. (TEIXERA DE FREITAS, 1941, p.539).

Desta maneira este autor apresenta a solução para os problemas do municipalismo brasileiro ou localismos como o mesmo afirma. Seriam assim pensados:

1º a ordem governativa de sentido localista representar-se-ia por três categorias de circunscrições - os departamentos, os municípios e os distritos;
2º a sub-ordem municipal continuaria sendo a principal, dela emanando por delegação meramente administrativa - a sub-ordem distrital, e por delegação política - a sub-ordem departamental;

3º os Governos Departamentais agiriam, por delegação municipal, como representantes da autonomia localista em face das duas outras ordens governativas- a estadual e a federal;

4º seriam instituídos os departamentos segundo um padrão de área um tanto flexível, de modo a se poderem incluir no seu quadro, desde logo, todos os pequenos Estados, ou seja um âmbito territorial de 20 mil a 60 mil km², (como norma geral, é claro, a admitir na prática algumas exceções ditadas pelas circunstâncias), o que daria, segundo a média de 40 mil km², cerca de 200 departamentos para todo o Brasil;

⁵³ Compreende-se que o *self-government* citado pelo autor se refere ao auto governo no qual as antigas treze colônias inglesas da América do Norte possuíam certa autonomia política e administrativa. Os representantes das colônias eram nomeados pela Coroa Inglesa mas normalmente eram homens da elite local.

5º o quadro departamental teria o seu modo de fixação e a sua difícil alterabilidade definidas constitucionalmente, em termos de assegurar-se à nova ordem a necessária imunidade ao vício de desagregação que inutilizou o quadro municipal atual;

6º todos os departamentos seriam instalados imediatamente, como recurso de interiorização das forças de progresso e de efetiva ocupação do território nacional, ainda que alguns deles, porque despovoados, ficassem, temporariamente, sob o regime de territórios (que poderiam facultativamente ser estaduais, nos Estados já autônomos) ou de sub-territórios federais nos Estados ainda sob a condição de territórios nacionais; mas de uma ou de outra forma com direito a uma assistência especial visando o seu rápido povoamento e o nivelamento próximo das forças econômicas e sociais da comunidade brasileira;

7º determinar-se-ia a construção especial ou remodelação das cidades sedes departamentais, em condições de torná-las os elementos de sadio urbanismo de que carece o Brasil, ou seja em rede apropriada cobrindo todo o seu âmbito geográfico e com recursos para oferecer às populações rurais a assistência, os mercados, os entrepostos de que carecem;

8º ficaria assentada a regionalização sistemática dos serviços públicos nacionais e estaduais segundo um circunscriçionamento coincidente com a divisão departamental;

9º prover-se-ia também à vitalização das sedes departamentais com a localização nelas dos centros de regionalização administrativa estadual e federal, bem como de todos os elementos de cultura, de assistência e de defesa nacional que, por sua natureza, se devam distribuir pelo território pátrio, afim de criar-se, assim, por toda a rede das metrópoles departamentais, centros economicamente poderosos e capazes de, por consequência, reter elites em condições de incrementar a vida brasileira em todos os seus aspectos e em todos os setores geográficos;

10º finalmente, assentar-se-ia, desde logo, como medida complementar da reestruturação do quadro territorial, a realização de três "Convenções Nacionais" (ao tipo da que com ótimo resultado já vigora no terreno da estatística e da geografia), por meio das quais - e dentro do pensamento de recíproca autonomia administrativa da União, Estados e Departamentos- se fixassem contratualmente, mas com sentido político, as linhas fundamentais e as condições em que as três ordens governativas diferenciariam harmonicamente, em um sistema racional e totalitário, prestando-se estreita colaboração mútua, as respectivas atividades de finalidade comum nos campos do fomento econômico, da assistência sanitária e da educação. (TEIXEIRA DE FREITAS, 1941, P. 542)

Sud Mennucci em 1933 apresenta seu projeto de redivisão a partir dos critérios de população e renda, dividido em sete estados, quatro províncias e doze territórios federais, conforme Mapa 18. É favorável a centralização da União. Baseado em Teixeira de Freitas, Pires (2013) demonstra que a proposta de Sud Mennucci de divisão territorial do Brasil, a partir dos critérios de população e renda, estariam assim delimitadas: os estados teriam acima de 2,5 milhões de habitantes e renda entre 50 mil e 30 mil contos; as províncias entre 500 mil e 2,5 milhões de habitantes e renda entre 30 mil e 20 mil contos; e os territórios federais com população inferior a 500 mil habitantes e renda abaixo dos 20 mil contos.

Mapa 18 – Divisão Territorial de Sud Mennucci em 1933

Fonte: Guerra e Guerra, 1964, p.9

Backheuser (1933) aplica o que denomina de princípio da “equipotencia” para propor seu projeto de divisão territorial do Brasil. Foi grande crítico da antiga divisão do país baseado nas capitanias hereditárias e que, a nosso ver, perdura até o presente.

O principio científico fundamental da subdivisão de territorios de um país, especialmente de um país submetido ao regimen federativo, é o da equipotencia. As diversas partes constitutivas do todo devem ser mais ou menos equivalentes, não apenas em área mas em eficiência econômica e política. (BACKHEUSER, 1933, p. 45)

Destaca-se que este autor não é favorável ao regime federativo no país, vê nesta uma grande possibilidade de aumentar o regionalismo, para ele um grande mal que facilitaria

o desmembramento do território em detrimento da união da nação brasileira. Demonstrou sempre seu apreço pelo Estado Unitário.

Há vários desses males que poderão ser totalmente evitados ou pelo menos receber esbatimento com uma boa divisão territorial. Mas o pior deles é o regionalismo, isto é, o demasiado amor ao “torrão natal”, com a exagerada preocupação de usos e costumes locais, com o hipertrofiado zelo pelos respectivos heróis e fastos históricos. Combater o regionalismo em todos os seus aspectos, políticos, econômicos ou literários, deve ser o Maximo empenho do brasileiro em bem do Brasil. Não, combate-lo vagamente, mas combate-lo de modo completo para estirpa-lo. (BACKHEUSER, 1933, p. 48)

O combate ao regionalismo é, também, um combate contra o federalismo, pois para este autor o objetivo é a constituição de um Estado Unitário. Combater o amor pelo ‘torrão natal’ bem como fazer uma “boa divisão territorial”, conforme citado, é exemplo de como o autor pensa a construção de uma Nação, ou seja, autoritária e arbitrariamente, sem considerar as diversidades históricas, espaciais de toda a sociedade brasileira. Demonstra também e de certa maneira justifica-se a oscilação entre centralização e descentralização que houve no federalismo brasileiro ao longo do século XX. Os golpes militares podem ter sido influenciados sob a vontade do Estado Unitário em detrimento da federação. Também é visível a tendência de planejar sem levar em conta a diversidade da sociedade local. Infelizmente o tempo separou Backheuser (1933) de Darcy Ribeiro e a oportunidade de conhecer seu trabalho “O povo brasileiro”, no qual, retrata a diversidade cultural no Brasil, sendo esta a principal riqueza do país.

Backheuser é tão combatente ao federalismo que afirma de forma imperativa que:

Agora é o momento para iniciar essa campanha, porque cada cidadão brasileiro, e em especial os sensatos, se vai convencendo do exagero do federalismo a que fomos levados por alguns sonhadores ingênuos e de boa fé, mas desprovidos de censo prático.

A força dos Estados sobrepujando a da União foi o *nolli me tangere* da época. Assim o queriam os pelotões ardorosos dos federalistas educados na doutrinação de Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, ambos *bourrés* de leituras americanas, perdidos de entusiasmo pela lei básica dos Estados Unidos, que a imitação cega havia posto em voga em outras republicas sul-americanas. (BACKHEUSER, 1933, p. 67)

Não podemos deixar de registrar que não concordamos com o referido autor, mesmo distante temporalmente, entende-se que suas ideias são retrógradas e reacionárias e não contribuíram para a constituição da Nação soberana e democrática. Entende-se que o federalismo é a forma política e territorial com maior potência para a garantia da democracia e

da cidadania dos brasileiros. Agrega, une e guarda as diferenças de cada grupo, comunidade e unidade federativa respeitando e convivendo com todas. A união é imprescindível na constituição da federação e não a supressão de características que de modo centralizador e autoritário são julgadas.

Sendo estas as ideias que norteiam sua concepção de Estado, Backheuser (1933) apresenta as características científicas de sua nova divisão territorial:

- 1) Por escopo principal a manutenção e a consolidação da unidade nacional;
 - 2) Não se subordinar á tradição ou a outros laços que dificultem o objetivo principal, antes porem deve procurar esbater-los ou apaga-los em beneficio dessa mesma Unidade.
- Para tanto:
- 3) Formular-se-á a nova divisão parcelando o mapa físico do Brasil sem de nenhum modo atender aos atuais limites interestaduais, considerados inexistentes, e
 - 4) Procurar-se-á fazer os Estados equipotentes tanto no presente, como no futuro. Equipotentes em eficiência política e não apenas equivalentes em área territorial. (BACKHEUSER, 1933, P.80)

Os fatores da ‘equipotencia’ considerados para executar a divisão territorial são:

1 - **superfície** – sendo a menor unidade com 100 mil quilômetros quadrados e a unidade máxima seria igual à três vezes a unidade mínima, considerando o fator clima, sendo seu limite definido pelas coordenadas geográficas ou nos acidentes físicos; os territórios (estes unidade da federação de caráter transitório podendo se tornar Estado) poderiam ser seis vezes maior que a unidade mínima;

2 - **população**: baseado na densidade censitária de 1920 e na densidade censitária compatível com as condições naturais de cada unidade, cada Estado com no mínimo um milhão de habitantes;

3 - **eficiência econômica**: baseada na eficiência do momento atual e no que possa vir a se tornar no futuro, sendo este causa ou efeito da população.

Desta maneira a “arquitetura territorial” projetada por Backheuser (1933), conforme Mapa 19, fica assim estipulada para os Estados:

- 1) Sempre que dentro de 3 unidades fundamentais contiguas, isto é, dentro de uma área de 300.000 kmq, houver 1.000.000 de habitantes, formar-se-á um Estado;
- 2) Sempre que dentro de um Estado de área máxima se der, em uma ou duas de suas unidades componentes, a concentração de 1.000.000 de habitantes, proceder-se-á, automaticamente, á divisão com a simples formalidade de aprovação do Congresso Nacional;

- 3) Igual parcelamento se processará logo que os Estados de área média venham a ter, em cada uma das suas unidades componentes, população de 1.000.000 de habitantes;
- 4) Nenhum Estado se subdividirá abaixo da área mínima, salvo a hipótese de haver aí mais de 10 milhões de almas.

Quanto aos territórios, o critério seria análogo:

- 1) Agregar-se-ão unidades no máximo de 6, até que a população atinja 500.000 almas, e aguardar-se-á que suba a 1.000.000;
- 2) Si este milhão estiver condensado em 3 unidades, formar-se-á um Estado;
- 3) No caso contrário, dividir-se-á o território de modo que cada fração fique com 500.000 habitantes, cada um deles adquirindo, com isto, características políticas até então de posse apenas do conjunto dos dois, isto é, direito de enviar deputados ao parlamento e de ter um “governador” especial nomeado pela União. (BACKHEUSER, 1933, p. 95)

Mapa 19 – Divisão territorial Backheuser - 1933

Fonte: Guerra e Guerra 1964, p. 13

Como se pode perceber a proposta desconsidera a história, tanto da divisão das antigas capitanias hereditárias e da formação dos estados naquele momento, como também a população. Esta por sinal é entendida como recurso para a formação da geopolítica da Nação, conforme afirma Backheuser (1933, p. 90) a “densidade da população é, portanto, ótimo índice geopolítico, dando o valor da terra e, em consequência, sua eficiência econômica”. Demonstra em outro momento do texto a importância da população em situação de guerra, pois a nação “que possui mais gente é naturalmente, em igualdade geral de condições, a mais forte. Boas reservas de “material humano” são de grande importância para as lutas modernas”.

Além disso, pode-se observar na proposta de Backheuser (1933) a influencia que o autor teve da divisão geométrica dos Estados Unidos da América.

Outra proposta é a de Guerra e Guerra (1960; 1964) no qual demonstram que a divisão política do período é alvo de críticas e que as propostas apresentadas até então não conseguiram resolver o problema adequadamente. Para estes autores a solução adequada é a criação de territórios federais nas regiões centro-oeste e norte por serem fracamente ocupadas.

Se há importantes fontes de recursos naturais, estes jazem sem aproveitamento, pois o elemento humano está ausente. Podemos exemplificar com as áreas do norte do estado de Mato Grosso, norte do estado de Goiás, sul do estado do Pará, a margem esquerda do Amazonas, Jari e Nhamundá, o limite do estado do Para com o Maranhão (vale do Gurupi) e toda a área de fronteiras do estado do Amazonas. Também nas cabeceiras do alto Parnaíba e no oeste da Bahia faz-se precisa uma dinamização regional.

Urge que tais áreas sejam *incorporadas economicamente* ao Brasil. E a única maneira de se tirar estas áreas da situação de completo abandono, para torná-las valorizadas, é transformá-las em territórios federais. Os estados não tem possibilidades por si sós, de transformarem aqueles rincões selvagens em zonas produtivas. (GUERRA e GUERRA, 1960, p. 192)

Menos de quarenta anos depois desta afirmação os “rincões selvagens” se tornaram zonas produtivas da agroindústria moderna, com a monocultura principalmente da soja. Os recursos naturais pensados pelos autores estavam exclusivamente no solo.

Discordamos dos que defendem a tese de que o interior só deverá ser ocupado quando a orla costeira estiver toda bem equipada. O que julgamos uma aberração é a atual divisão política existente no Norte e no Centro-Oeste do país. Naturalmente, não se pode pensar em modificar a vida da população daqueles rincões sem primeiramente estudar os seus recursos naturais e, posteriormente, realizar-se um plano de aproveitamento de tais recursos. Mas, a execução dos planejamentos exige grandes recursos financeiros, e estes, na situação presente, só poderão ser feitos pelo governo federal, já que os governos estaduais daquelas áreas não podem arcar com tais ônus. Também somos daqueles que não veem com bons olhos tais empreendimentos entregues a empresas particulares. (GUERRA e GUERRA, 1960, p. 195)

Pode-se afirmar que passadas algumas décadas depois desta afirmação a proposta destes autores não foi aplicada e nem respeitada. A orla costeira recebeu primeiro e com mais densidade os equipamentos técnicos; os recursos naturais dos “rincões selvagens” se tornaram monocultura, e onde estão os principais latifúndios; os locais pensados para se tornarem territórios federais não ocorreu; criaram e dividiram o país com mais estados; e os grandes e

principais empreendimentos são corporativos e influenciaram na criação e separação de diversos estados.

Os referidos autores propõem a criação de 16 territórios federais e restabelecem dois já extintos (Iguaçu e Ponta Porã) conforme Mapa 20 e justificam sua proposta afirmando que:

Desejamos ainda frisar que na delimitação por nós adotada, além do critério físico, fizemos intervir também os critérios político e econômico, como se poder ver no mapa. Isto é que explica, por exemplo, que tenhamos deixado de fora as cabeceiras de rios importantes como as do Tocantins, Araguaia, Xingu e Tapajós, pois aquelas áreas têm sua economia dirigida para o sul e não para o norte. Nesta proposta não levamos em conta o critério que alguns julgam ser indispensável, como o da equiárea, equipotência, etc.

O princípio básico do presente esboço, elaborado para debate, é o do fracionamento das áreas pouco habitadas e a intensificação de sua ocupação através de planos de melhor utilização de seus recursos naturais. (GUERRA e GUERRA, 1960, P. 199)

Mapa 20 – Divisão Territorial do Brasil – Guerra e Guerra 1960

Fonte: Guerra e Guerra, 1960, p. 63

É provável que diversos projetos e propostas para a nova redivisão do território brasileiro surgiram ao longo dessas décadas. Pires (2013) investiga a nova Comissão de Estudos da Redivisão Territorial do País por meio do Projeto de Resolução nº 88/1973 cujo presidente é o então deputado federal pelo extinto ARENA o senhor José Wilson Siqueira Campos, atual, porém licenciado governador do Estado do Tocantins, mandato de 2010-2014 pelo PSDB.

a principal justificativa de criação de novos Estados e Territórios Federais é necessidade de corrigir a desproporcionalidade de alguns Estados, que por apresentarem enormes áreas, entravam o desenvolvimento econômico e a boa administração desses imensos territórios. Para tanto, o deputado federal

também utilizou em sua justificativa o trabalho de alguns estudiosos que compartilham a tese da redivisão territorial do Brasil. (PIRES, 2013, p. 213).

De acordo com o presidente da Comissão Especial do Projeto de Resolução nº88/1973 “a redivisão do território brasileiro, com o objetivo de alcançar um maior desenvolvimento para as diversas regiões é bastante antigo”. Para tanto cita autores que desenvolveram projetos com esta finalidade, inclusive Segadas Viana.

Eu mesmo me dedico há já muitos anos de estudo a questão, tendo apresentado, em 29 de novembro ao ano passado, em discurso proferido nesta Casa – no qual afirmei que um “novo mapa político do Brasil não é só indispensável ao desenvolvimento como é fundamental para nossa segurança” – um plano de redivisão territorial do País, fruto de árduo e cuidadoso trabalho de muitos anos de estudos e pesquisas. (Siqueira Campos, 1973, p.3)

O então presidente da Comissão Especial apresenta um projeto de Severino Alves Monteiro que propôs em novembro de 1972 a redivisão do país em 38 unidades federadas, sendo 22 províncias, 15 territórios mais o Distrito Federal, baseando-se no princípio da “unidade estratégica de ocupação territorial e de desenvolvimento econômico”. Conforme Mapa 21.

Mapa 21 – Divisão Territorial do Brasil proposta por Severino Alves Monteiro em 1972

Fonte: Siqueira Campos, 1973 p. 6.

Um dos critérios básicos da redivisão proposta por Severino Marques Monteiro foi a localização das capitais brasileiras, porque elas são, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, verdadeiros centros econômicos, políticos, administrativos e culturais, exercendo um efetivo papel de polo de desenvolvimento das áreas em que se situam.

Com isso seria possível, segundo o sociólogo, iniciar um novo processo de descoberta de reservas minerais até agora insuspeitadas ou de exploração das que são conhecidas mas que até o momento não puderam ser aproveitadas, por causa das dificuldades de acesso e de administração. (SIQUEIRA CAMPOS, 1973, P.6)

Diferentemente de Siqueira Campos e de sua proposta (1973) todas as demais e os autores já citados e apresentados tinham formação científica e critérios adotados e devidamente justificados para uma nova possibilidade de redivisão territorial do país.

Para facilitar o entendimento dos trabalhos que realizei, ofereço, a seguir, o resultado de um exaustivo trabalho de pesquisa, com informações completas sobre a demografia, clima, economia e outros dados a respeito dos Estados e Territórios situados nas Regiões Amazônica e Centro-Oeste. Incluí, no estudo, os Estados de Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Piauí, por merecerem mais cuidadoso exame ao se analisar a subdivisão territorial do País.

O trabalho é cópia integral, reprodução fiel de estudos existentes na notável “ENCICLOPÉDIA DELTA LAROUSSE”, edição recente, a melhor publicação resumida sobre o assunto. Servirá, creio, para ajudar os trabalhos a ser realizado pela Comissão Especial cuja criação se impõe. (SIQUEIRA CAMPOS, 1973, p.41)

Baseado nesta explicação do autor para facilitar o seu entendimento segue, conforme Mapa 22 abaixo, a proposta de nova divisão territorial do Brasil realizada no início da década de 1970.

Mapa 22 – Redivisão Territorial do Brasil – Siqueira Campos em 1973

Fonte: Siqueira Campos, 1973 p. 24.

É visível o interesse exclusivo do presidente da comissão na criação oficial do Território do Tocantins, já apresentado por Teixeira de Freitas em 1932, que se torna Estado com a Constituição de 1988, bem como o rearranjo territorial para fins econômicos da região Amazônica, pois é onde se encontra a maior fragmentação do território, arbitrariamente, e a manutenção dos estados, que já são estados, na porção leste do Brasil. A proposta de Siqueira

Campos demonstra como os governos estaduais foram os maiores legitimadores do regime militar, pois inicialmente, o Tocantins é pensado como território federal, no qual a nomeação do representante se dava pelo governo central e no momento de redemocratização do país o mesmo senador e presidente da comissão é o principal sujeito na criação do Tocantins como Estado.

A região Amazônica, na proposta de Siqueira Campos, é dividida por retas paralelas e perpendiculares semelhança com a proposta de Backheuser (1933) e as demais localidades a manutenção dos limites naturais. O projeto foi arquivado em 08 de março de 1975.

Já no período de renascimento do federalismo brasileiro e da redemocratização do país pós 1988, a tese de Andre Roberto Martin (1993) surge contrapondo-se com as propostas existentes até o momento. Pela primeira vez podemos observar no trabalho de Martin (1993) a criação de novas unidades federadas a partir da fusão de estados e criação de novos territórios federais que tinham desaparecido com a Carta Magna de 1988. Desta maneira, a divisão territorial proposta por Martin (1993) conta com 14 estados e 3 territórios federais, conforme Mapa 23. O critério adotado pelo autor com o intuito de impedir o domínio de um sobre outro é o da equipotencia estadual/regional. A equipotencia foi proposta inicial de Backheuser (1933) no qual considerou a superfície, a população e a eficiência econômica para criar sua divisão territorial. Os territórios federais propostos por Martin (1993) seriam: Solimões, Acre e Rondônia, os demais são Estados.

Mapa 23 – Divisão Territorial do Brasil – André Roberto Martin - 1993

Fonte: Cazzolato, 211, p. 54⁵⁴

Outro projeto e proposta de redivisão do território brasileiro apresentado recentemente é do geógrafo José Donizete Cazzolato⁵⁵ de 2011. Este autor tem como base para a criação do projeto o que o mesmo denomina de “padrão territorial”.

O padrão territorial de Cazzolato (2011) é definido a partir de três dados: área, população e número de municípios. A engenharia realizada pelo autor é assim construída:

Partindo-se da totalidade do território nacional, que mede 8,5 milhões de km², e considerando-se as 27 unidades político-administrativas, chega-se à área média de 315.872 km². Ou de 327.495 km², se não for considerado o Distrito Federal, de reduzida dimensão e condição dúbia – a um só tempo Estado e município (8.528.533 – 5.807 / 26).

⁵⁴ Utilizou-se esta fonte, pois a cópia da Tese do Prof. Dr. André Roberto Martin que possuímos encontra-se com pouca nitidez devido a qualidade da fotocópia.

⁵⁵ O referido autor é geógrafo e Mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo – é pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap). Conforme o próprio autor afirma tem “particular interesse pelas estruturas territoriais (divisão político-administrativa)”. Sua presente obra não é fruto de sua pesquisa de mestrado no qual foi orientada pelo professor Doutor Reinaldo Paul Pérez Machado cujo título é: Os bairros como instância territorial local – contribuição metodológica para o caso de São Paulo, ano de 2005.

Para a população, o mesmo procedimento: 190.732.694 habitantes, excluídos 2.562.963 referentes ao DF, divididos por 26 Estados, obtém-se o resultado de 7.237.297, valor médio para a população.

Idem para os municípios, que totalizam 5.565 em todo o Brasil. Excluído o DF (um único município) e divididos por 26, chega-se ao total médio de 214 municípios por Estado. (CAZZOLATO, 2011, p. 108).

Diante da média alcançada pelo autor e considerando que alguns estados tem área maior que a média alcançada assim como população e municípios, finaliza-se os cálculos e chega ao seguinte “padrão territorial” conforme apresentado na Tabela 7.

Tabela 7 – Padrão Territorial de Cazzolato

DADOS	Padrão	MÍNIMO	MÁXIMO
Área (km ²)	200.000	40.000	400.000
População	6.126.000	2.000.000	20.000.000
Municípios	167	50	500

Fonte: Cazzolato, 2011, p. 115 (adaptado)

Desta maneira, o ‘padrão territorial’ resultou, conforme Mapa 24, em 37 unidades da federação, sendo: 33 estados, 3 territórios federais (Solimões, Roraima e Amapá) e o Distrito Federal.

Mapa 24 – Divisão Territorial – José Donizete Cazzolato - 2011

Fonte: Cazzolato, 2011, p. 133

Há diversos projetos com o intuito de nova ‘divisão’ territorial do país.

Recentemente o país se viu com a possibilidade da divisão do estado do Pará em mais duas unidades (estado do Carajás e Tapajós), porém foi mantida a unidade do Pará a partir do plebiscito realizado em 11 de dezembro de 2011⁵⁶, no qual a população votou e decidiu pela manutenção da atual configuração do Estado.

A partir da Constituição de 1988 qualquer alteração nos limites internos do país só se realizará com a consulta por meio de plebiscito com a comunidade diretamente interessada.

Além deste projeto outros ainda tramitam nas Câmaras Altas do Congresso Nacional com diversas possibilidades de divisão territorial. Esta reflexão está em Nonato (2005) que disserta sobre a criação de novos estados para facilitar as atividades dos novos agentes hegemônicos da moderna agricultura brasileira.

⁵⁶ O Plebiscito realizado no atual Estado do Pará perguntou a população se: “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?” bem como “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?”. Para a criação do Estado do Tapajós os percentuais de votos válidos foram: 66,08% contrários à criação enquanto que 33,92% foram a favor da criação do Estado. Para a criação do Estado do Carajás foram: 66,60% contrários à criação enquanto que 33,40% votaram a favor da criação do Estado. Disponível em: < <http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/plebiscito-2011> > Acesso em 10 Jun 2014.

O federalismo como engenhosidade vinda de um movimento das necessidades da população e concretizada com a ação da política e de seus representantes nas instancias superiores não foi realizada, afirmação feita pelo próprio Rui Barbosa na institucionalização do federalismo no Brasil.

Os Estados de Tapajós e Carajás localizam-se em áreas de grande extração mineral o que faria com que o Pará perdesse muito com arrecadação. A rejeição na criação dos Estados se deu por este motivo, uma vez que a maioria da população e dos eleitores está concentrada na região metropolitana de Belém. Para Santos (2007, p. 133) “criar um novo município, por exemplo, pode atender a interesses eleitorais (ocasionais) de um partido ou a interesses financeiros de um grupo”.

As desigualdades existentes nas localidades do Brasil foram e de certa maneira ainda são tratadas como solução no federalismo a partir da divisão político territorial, haja vista os diversos projetos de redivisão do território a partir de vários critérios. Porém, o mais usual e recorrente é da equiparação de áreas. Não concebemos essa equiparação como sendo o problema do federalismo brasileiro. Se assim o fosse não haveria problema algum nos pequenos Estados, em comparação com os de grandes áreas, como Pernambuco, Alagoas ou Santa Catarina. O problema está nas ações políticas que, historicamente, foram privilegiadas para alguns estados em detrimento de outros.

As críticas feitas por Backheuser (1933) sobre a arbitrariedade e a incapacidade do período Imperial frente às primeiras divisões do país permanecem no período republicano. O federalismo não foi respeitado na sua essência conforme podemos observar nas diversas propostas de divisão territorial do país apresentadas acima. O principal e único desenvolvimento que, ao olhar desta tese, deveria ser respeitado e primeiramente pensado era a favor dos homens, da sociedade como um todo. Respeita-se e compreende-se todas as propostas de acordo com as realidades de cada momento, porém não pode-se deixar de afirmar que os princípios federativos não foram respeitados.

A federação brasileira é entendida como divisão e não como união.

A divisão territorial no Brasil não é um fenômeno novo. Sempre gerou propostas, estudos e acaloradas polemicas na vida política brasileira, muitos sem nenhum efeito pratico, sobretudo, nos períodos de elaboração ou revisão das Cartas Constitucionais. Ações e movimentos políticos para criação de novos estados da Federação seja através da fragmentação ou desmembramento de estados existentes, elevação de territórios a estado ou transformação de regiões em territórios e, posteriormente, em estados, são recorrentes na história política do país”. (MARTINS, 2001, P.267)

A divisão é habitualmente utilizada e a união quando citada refere-se como contraponto aos problemas do regionalismo bem como pode ser entendida como possibilidade de um Estado Unitário. Por isso a preocupação dos geopolíticos militares com o regionalismo, porém nos anos que estiveram à frente do Estado centralizador e unitário, não resolveram o que para eles era problema.

Ressalta-se e defende-se a ideia de que a fragmentação do território não é o que usualmente entende-se como criação, divisão e/ou fusão territorial no qual surgem diversas outras unidades federadas. A fragmentação é um processo social intenso que no caso do Brasil, se deu também, pela escassez do pacto federativo, privilegiando algumas unidades em detrimento de outras, definindo os usos desiguais do território. É também, decorrente no atual período do processo de globalização possibilitado pelo funcionamento dos sistemas técnicos, científicos e informacionais disponíveis em algumas localidades e não em todo o território nacional nem tampouco em todo o mundo.

O tamanho e a equiparação do tamanho das unidades federativas não é mais justificativa para a falta de ação nas localidades mais longínquas, o meio técnico científico e informacional resolveu o problema das distancias, basta que as ações políticas tenham como objetivo aproximar e diminuir as desigualdades no território.

O território usado não é compreendido e nem foi utilizado nas proposições de novas políticas públicas, e, de acordo com Souza (1994, p.25)

A questão da espacialidade, da territorialidade brasileira, é sempre deixada de lado nas discussões políticas brasileiras e nas formulações dos Planos e Políticas Públicas. Os discursos produzidos sobre estas questões insistem em ignorar que as características essenciais da economia brasileira, ou, melhor dizendo, a formação sócio-espacial brasileira, a formação do território brasileiro, é produto das relações sociais no Brasil.

Portanto são os usos desiguais que fragmentam os territórios. Determinadas localidades foram e são escolhidas para receberem os quinhões técnicos e científicos, propícios da necessidade global do capitalismo em detrimentos de outros. Essa escolha, que são ações políticas transformam as localidades em lugares de escassez e abundancia para receberem as benesses da globalização, enquanto que outros ficam na esperança de que o tempo irá resolver as desigualdades que interferem diretamente na vida dos sujeitos sociais.

Santos (2001) refletindo sobre a competitividade e individualismos na vida econômica, política e no território do atual período, demonstra como implantam novas concepções sobre os valores dos objetos, dos indivíduos, das relações e dos lugares a partir de

novas regras de produção e consumo. Esses novos valores típicos da globalização interferem diretamente na constituição dos lugares e na vida.

Essa nova lei do valor – que é uma lei ideológica do valor – é uma filha diletta da competitividade e acaba por ser responsável também pelo abandono da noção e do fato da solidariedade. Daí as fragmentações resultantes. Daí a ampliação do desemprego. Daí o abandono da educação. Daí o despreço à saúde como um bem individual e social inalienável. Daí todas as formas perversas de sociabilidade que já existem ou se estão preparando neste país, para fazer dele – ainda mais – um país fragmentado, cujas diversas parcelas, de modo a assegurar sua sobrevivência imediata, serão jogadas umas contra as outras e convidadas a uma batalha sem quartel. (SANTOS, 2001, p. 48).

A fragmentação do território para Santos (2001) se dá pelas forças exógenas ligadas às lógicas do capitalismo do atual período que tendem a comandar os lugares. Assim, essas lógicas interferem no processo de fragmentação da federação brasileira a partir da “competitividade entre Estados, mas, na verdade, trata-se de competitividade entre empresas, que, às vezes, arrastam o Estado e sua força normativa na produção de condições favoráveis àquelas dotadas de mais poder”. (SANTOS, 2001, p. 84).

Entende-se que os limites entre as unidades federadas, entre os municípios e estados, não servem para separá-los e unicamente demonstrar até onde vai o poder de um e de outro, mas servem para uni-los. A linha limite é que une as unidades e não as separa, isso para um federalismo que respeita a união e tem no pacto a construção de uma nação soberana a partir das lógicas endógenas.

Santos (2001) ao refletir sobre como a globalização brutal e alienante adentra nos países, neste caso o Brasil, afirmou a existência de duas nações: a ativa e a passiva; dentro da mesma nação.

A chamada nação ativa, isto é, aquela que comparece eficazmente na contabilidade nacional e na contabilidade internacional, tem seu modelo conduzido pelas burguesias internacionais e pelas burguesias nacionais associadas. É verdade, também, que o seu discurso globalizado, para ter eficácia local, necessita de um sotaque doméstico e por isso estimula um pensamento nacional associado produzido por mentes cativas, subvencionadas ou não. A nação chamada ativa alimenta sua ação com a prevalência de um sistema ideológico que define as ideias de prosperidade e de riqueza e, paralelamente, a produção da conformidade. [...]

A nação chamada passiva é constituída pela grossa maior parte da população e da economia, aqueles que apenas participam de modo residual do mercado global ou cujas atividades conseguem sobreviver à sua margem, sem, todavia, entrar cabalmente na contabilidade pública ou nas estatísticas oficiais. O pensamento que define e compreende os seus atores é o do intelectual público engajado na defesa dos interesses da maioria. (SANTOS, 2001, p. 157)

A existência de duas nações dentro de uma demonstra a fragmentação do território e do federalismo brasileiro. Tanto a nação ativa quanto a passiva usam o território de maneira e forma diferentes, portanto, há nesses lugares assim constituídos abundância e/ou escassez de usos do território proporcionando a nação ativa ou passiva. O pacto deveria servir para coibir tais desigualdades de uso.

A União é o ente federativo hierarquicamente superior e mais centralizador, ora mais, ora menos; o Estado é o ente intermediário e muitas vezes concorrente com a União; o município é o “primo pobre” dependente dos dois outros entes, porém é neste que tudo acontece, onde todos existem, onde os usos são efetivados, onde de fato acontece a vida, a política, a cultura. O amálgama entre os três entes somente se efetivará quando a solidariedade for imperativa em detrimento da compulsão, bem como os princípios federativos respeitados e o município pela sua simples característica diferente das demais, ou seja, onde a vida acontece, for o meio e o fim na constituição da nação. Os demais entes são abstrações.

Se a sociedade não for o objetivo principal da formação e consolidação do federalismo brasileiro e conseqüentemente da construção do projeto de nação, a soberania do país estará em risco. Enquanto isso não ocorrer, e a fragmentação for compreendida como a simples divisão territorial a soberania nacional ainda não estará consolidada.

Entre as nações onde reina o dogma da soberania do povo, cada indivíduo constitui uma porção igual do soberano e participa igualmente do governo do Estado. Assim, cada indivíduo é julgado tão esclarecido, tão virtuoso, tão forte quanto qualquer outros dos seus semelhantes. (TOCQUEVILLE, 1987, p.57)

Desta maneira, entende-se que a soberania é interna a partir do fortalecimento da soberania do indivíduo, de cada ser, para a soberania coletiva e, conseqüentemente, da nação. Não se consegue visualizar uma nação soberana se individualmente sua sociedade é frágil. Sociedade forte e soberana manterá a partir de suas ações individuais e coletivas a nação soberana. O contrário não é possível, pois se renderão por benesses desigualmente localizadas, vindas de outras nações que se instalam nos lugares previamente selecionados, alienando os sujeitos e os lugares.

Assim, entende-se que a compreensão do território e dos seus usos é componente indispensável na composição da federação e do fortalecimento da Nação. Para tanto, reflète-

se, no próximo capítulo, sobre a categoria Território Usado de Milton Santos na composição da união.

TERCEIRA PARTE

O ELO PERDIDO: TERRITÓRIO USADO E FEDERAÇÃO DE LUGARES

Introdução

Na terceira e última parte da tese com o objetivo de refletir sobre a federação de lugares como projeto de nação a ser construída no futuro, três capítulos foram criados. O sétimo capítulo, refletindo sobre a falta de uso da concepção de território usado na compreensão da constituição da federação brasileira, no oitavo capítulo são demonstrados como as desigualdades da atualidade são frutos das escolhas das localidades, bem como a constituição dos lugares em abundância e escassez do meio-técnico-científico-informacional, Já a proposta a partir da ideia de Milton Santos de uma federação de lugares é construída no nono capítulo.

Principais autores: Santos (1999; 2000; 2001; 2002; 2007); Santos e Silveira (2003); Proudhon (2001) e Souza (1994; 2002; 2005; 2006; 2008).

Capítulo 7 – Território Usado: o elo perdido no federalismo brasileiro

A segurança da tradição pode ser suficientemente reconfortante para bloquear qualquer possibilidade inovadora
(MURRAY BOOKCHIN, 1999, p. 25)

O território usado é um dos elos para o fortalecimento do federalismo. Reforça-se a ideia de que o federalismo é pacto entre diferentes que se uniram em prol da igualdade e combate as desigualdades, mantendo as diversidades e diferenças. Igualdade esta tanto social quanto política, econômica e cultural não para homogeneizar a sociedade, mas para garantir os usos mais igualitários. Não é também entendido como a igualdade das unidades federadas no que se refere ao tamanho da superfície e da população, tampouco o território entendido como a simples porção do espaço no qual se exerce poder.

Santos (2000) ao presentear-nos com ‘O papel ativo da Geografia: um manifesto’ demonstrou que é preciso considerar o espaço geográfico como sinônimo de território usado, sendo que este deve ser compreendido como resultado do processo histórico e base material da sociedade.

A compreensão do espaço geográfico como sinônimo de espaço banal obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos. Uma perspectiva do território usado conduz à ideia de espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. (SANTOS, 2000, p. 104)

Assim, o amálgama federativo é a força política na compreensão e construção do território usado. O território é usado por tudo e por todos, e somado a engenharia política do federalismo tem a oportunidade de gerar igualdades entre as unidades federadas bem como os sujeitos sociais que historicamente se tornaram desiguais pelo seu uso. Daí a dificuldade de compreender como os Estados aceitaram e ainda hoje aceitam as desigualdades existentes geradas a partir da formação e constituição do pacto federativo. Entende-se que são as diferenças que unem os entes na formação de um Estado Federativo, entretanto, as diferenças servem para fortalecer a totalidade do país e a construção da nação soberana. Portanto, o

princípio da igualdade é que deveria impedir a existência e geração de mais desigualdades entre as unidades e, conseqüentemente, dos cidadãos que se uniram com o objetivo de fortalecer a todos e a tudo.

A igualdade nesse pacto não está única e exclusivamente em dimensões espaciais, ou seja, unidades de mesmo tamanho territorial. Entende-se que está nas igualdades de condições e de possibilidades de uso do território. Ressalta-se que o espaço geográfico, compreendido como território usado, é “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. (SANTOS, 2002c, p.63). Portanto, o espaço geográfico assim compreendido como sistemas de objetos e ações, influem, bem como, determinam as relações socioespaciais, sendo a política a força motriz na constituição do federalismo de do território usado.

Santos (2007) demonstrou que o valor dos indivíduos depende do lugar de onde ele está, e com razão, pois vivemos no território que, historicamente, foi construído de forma e maneira desiguais, destinando politicamente o seu uso.

De acordo com Santos (2001) na globalização as contradições entre o que é externo e o que é interno aumentaram no Estado, sendo o “território nacional da economia internacional”. Porém é o Estado nacional que tem o poder de comandar e normatizar a política no território.

É o Estado nacional que, afinal, regula o mundo financeiro e constrói infra-estruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade. O mesmo pode ser dito das instituições supranacionais (FMI, Banco Mundial, Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio), cujos editos ou recomendações necessitam de decisões internas a cada país para que tenham eficácia. O Banco Central é, frequentemente, essa correia de transmissão (situada acima do Parlamento) entre uma vontade política externa e uma ausência de vontade interior. Por isso, tornou-se corriqueiro entregar a direção desses bancos centrais a personagens mais comprometidas com os postulados ideológicos da finança internacional do que com os interesses concretos das sociedades nacionais. (SANTOS, 2001, p. 78)

O pacto baseado em Proudhon (2001) pressupõe autonomia, liberdade e equilíbrio entre as unidades federadas, no qual tanto umas como as outras tem obrigações recíprocas de igualdade. No caso brasileiro, o pacto resultou na fragmentação do território em milhares de unidades e pelo uso desigual das partes. Gerou desigualdades pela escolha política de se distribuir os objetos técnicos no território, que estão concentrados em determinados lugares.

Há necessidade de se repensar o federalismo brasileiro como um pacto de ordem estrutural, pensando na sociedade e não em interesses corporativos ou de núcleos familiares. Desta maneira, Santos (2007) nos alerta que foram realizados no país “pactos funcionais” em vez de “pactos estruturais”.

Pactos funcionais interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais. Criar um novo município, por exemplo, pode atender a interesses eleitorais (ocasionais) de um partido ou a interesses financeiros de um grupo. O mesmo se pode dizer em relação ao surgimento de novos estados e territórios. O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto. (SANTOS, 2007, p.133)

Desta maneira reitera-se a falta de pacto no federalismo brasileiro. Um pacto cujo interesse atende, historicamente, uma pequena parcela da população e não a sua totalidade, demonstra que os princípios da federação foram alijados e o território alienado. Coaduna-se a ideia do amálgama federativo com o pacto territorial estrutural de Santos (2007). A partir desta ideia, o projeto a ser desenvolvido no país com a concepção de que o território é e deve ser usado por tudo e por todos, irá combater diretamente as desigualdades geradas no Brasil. A questão a ser debatida na construção da nação é: o que fazer com as desigualdades?

O território é causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e sobretudo entre os homens. Em lugar de se tornar o desejado instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território manterá o seu papel atualmente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo seu lugar na produção, mas também em função do lugar onde vivem. (SANTOS, 2007, p.134)

A ideia apresentada pelo autor reforça que a fragmentação do território se dá, principalmente, pela desigualdade no uso do território causada pelas características das dinâmicas do atual período histórico – técnico-científico-informacional e não simplesmente pelo fatiamento desproporcional da terra. As desigualdades como apresentadas são socioespaciais, e, portanto, o território usado, o elo perdido no processo histórico do federalismo brasileiro, é a quintessência na construção do país e na geração da nação soberana.

Santos (2001, p. 79) ao analisar a importância do espaço geográfico com a globalização afirma que os agentes “mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”. E o Brasil não escapa a essa lógica, onde a

fragmentação se apresenta novamente pelo uso corporativo do território. Para Santos (2001) a competitividade entre as empresas arrastam, também, os Estados a competirem pela lógica e força normativa e econômica de produção.

Cada empresa, porém, utiliza o território em função dos seus fins próprios e exclusivamente em função desses fins. As empresas apenas têm olhos para os seus próprios objetivos e são cegas para tudo o mais. Desse modo, quanto mais racionais forme as regras de sua ação individual tanto menos tais regras serão respeitadas do entorno econômico, social, político, cultural, moral ou geográfico, funcionando, as mais das vezes, como um elemento de perturbação e mesmo de desordem. Nesse movimento, tudo o que existia anteriormente à instalação dessas empresas hegemônicas é convidado a adaptar-se às suas formas de ser e de agir mesmo que provoque, no entorno preexistente, grandes distorções, inclusive a quebra da solidariedade social. (SANTOS, 2001, p. 85)

As empresas hegemônicas agem sobre o território, e, desta maneira criam lógicas e ordens, que para Santos (2001) é desordeira, pois é distorcido do entendimento dos lugares.

Dentro de um mesmo país se criam formas e ritmos diferentes de evolução, governados pelas metas e destinos específicos de cada empresa hegemônica, que arrastam com sua presença outros atores sociais, mediante a aceitação ou mesmo a elaboração de discursos “nacionais-regionais” alienígenas ou alienados. (SANTOS, 2001, p. 87)

A fragmentação se dá pelos usos desiguais, no qual as melhores partes do território são escolhidas de acordo com a lógica de produção do momento, portanto são voláteis e pelas empresas hegemônicas, que por sua vez arrastam os Estados a participarem dessa lógica globalizante e alienante. Como as ‘melhores partes’ são reservadas e recebem quinhões diferenciados e concentração das benesses em detrimento de outras partes, geram e criam usos e cidadãos desiguais resultando na fragmentação do território.

A falta de entendimento do que é e do que se pode proporcionar a compreensão e ação do território usado, tanto dos governos quanto das empresas, coadunando com o amálgama federativo é que se vislumbra a erradicação das desigualdades socioespaciais no país. Assim, reforça-se que o espaço é de todos os homens, instituições e empresas, não importando suas diferenças, forças e poderes.

Para demonstrar como o território usado não é praticado no desenvolvimento da história do federalismo brasileiro, utiliza-se mapas do Brasil, tabelas e gráficos selecionados a partir de temas correlacionados com a educação, o trabalho e a saúde. Estes informativos foram obtidos através dos Indicadores sociodemográficos e de saúde do Brasil – 2009; do

Censo demográfico de 2010 e do Atlas de saneamento de 2011, todos do IBGE. As temáticas ilustradas e apresentadas têm como referência os direitos sociais garantidos pela Carta Magna de 1988.

Mapa 25 – Brasil – Pessoas com até 10 anos de idade sem registro de nascimento por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Como se pode observar no Mapa 25 a base é municipal, portanto, os municípios com destaque em vermelho, mais críticos, possuem índices entre 20,1 a 63,6 por cento de crianças com até 10 anos sem registro de nascimento. É evidente a concentração nos Estados da região norte do país. Assim, entende-se que essas crianças são ‘invisíveis’ aos olhos das políticas públicas dificultando e determinando os usos que fazem do território. Tal

perversidade implica em outros desdobramentos como acesso a saúde e educação, afinal, essas crianças não possuem o documento necessário para serem atendidas pelas políticas de acesso a direitos sociais garantidos na Constituição de 1988.

Os Mapas 26, 27 e 28 apresentam índices de analfabetismo por idade, e o Gráfico 2 representa os índices por região do país. Os mapas compreendidos como recursos para auxiliar a interpretação é ferramenta indispensável para a ação política direcionada para coibir e diminuir as desigualdades que são socioespaciais.

Mapa 26 – Brasil – Índice de Analfabetismo - 15-29 anos por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Mapa 27 – Brasil – Índice de Analfabetismo 30-59 anos por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Mapa 28 – Brasil – Índice de Analfabetismo 60 anos ou mais por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Gráfico 2 – Percentual de analfabetos por faixa etária segundo as Regiões do Brasil

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Os índices demonstram a concentração nos Estados da região Nordeste seguido pela região Norte do país. É possível verificar que os sujeitos sociais acima dos 60 anos são os mais afetados quando se trata de analfabetismo. Este é um direito garantido pela Constituição de 1988, porém ainda não está a serviço de todos e nem em todas as localidades, o que interfere na vida de cada um limitando-os ao uso do território e restringindo-os de existirem como cidadãos completos. Temos um exemplo concreto de lugares de escassez e opacos como demonstrou Santos (2002c).

É possível afirmar que as novas gerações, pós Constituição de 1988, usufruem dos direitos garantidos, considerando que os índices de analfabetismo são menores em comparação com os sujeitos sociais com mais de 60 anos.

O Mapa 29, a seguir, apresenta dados de 2000 e 2010 com percentual de pessoas que sabem ler e escrever. É visível que esse processo concentrado na região Sul e Sudeste em 2010 se expande para quase todo o território nacional em 2010.

Mapa 29 – Brasil – Percentual da população que sabe ler e escrever 2000-2010

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

É notório o aumento das pessoas em todo o Brasil que sabem ler e escrever, mas não entende-se que isso seja passível de comemoração, pois o país é considerado a sétima maior economia do mundo. O analfabeto funcional não reúne condições necessárias para acessar, por exemplo, postos de trabalho com maiores remunerações.

Os Mapas 30 e 31 seguintes representam a porcentagem da população jovem que frequenta o ensino médio e superior. Os mapas também são de base municipal demonstrando os lugares de escassez e abundância no que se refere à educação formal no país garantido como direito social na Constituição de 1988.

Importante destacar que a maioria dos municípios tem até 50% de seus jovens de 15 a 17 anos frequentando a escola, ou seja, 50% estão fora da escola em 3261 municípios,

enquanto que acima de 50,01% até 94,74% são 2304 municípios que tem a maioria dos jovens frequentando o ensino médio no país, conforme informações do Mapa 30.

Mapa 30 – Brasil – Percentual da população jovem que frequenta o ensino médio por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

O Mapa 31 que demonstra o quantitativo de jovens por município que estão cursando o ensino superior é bastante desigual. De todos os municípios no Brasil apenas 330⁵⁷ têm entre 20,01% a 43,80% dos jovens cursando alguma graduação e estes mais uma vez encontram-se concentrados em poucos Estados da federação brasileira.

⁵⁷ Ressalta-se que os dados são de 2010, portanto, havia no país 5565 municípios. Há um erro nos Mapas 30 e 31 pois apresentam o total de 5564 municípios, faltando 1 no computo geral.

Mapa 31 – Brasil – Percentual da população jovem que frequenta o ensino superior por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Os Mapas 32 e 33 apresentam, respectivamente, o rendimento médio e o emprego informal por município. Destaca-se que onde há maior concentração dos empregos informais há também maior concentração dos rendimentos mais baixos por domicílio, ambos estão nos Estados da região Nordeste do país, principalmente.

Mapa 32 – Brasil – Rendimento médio domiciliar por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Mapa 33 – Brasil – Emprego informal por município

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico – 2010

Nota: Segundo o IBGE o percentual de emprego informal é calculado através da razão dos empregos sem carteira assinada sobre o total da população ocupada.

O Mapa 34 abaixo, apresenta os espaços luminosos no que se refere à coleta e tratamento de esgoto no Brasil. Os pontos em vermelho são destaques para os municípios que não possuem este serviço. Desta maneira é visível no mapa que a maioria dos municípios com a referida prestação de serviço estão localizados na região Sudeste do país, com destaque para o Estado de São Paulo.

Mapa 34 – Brasil – Municípios com rede coletora e tratamento de esgoto - 2008

Fonte: IBGE – Atlas de Saneamento 2011

Coleta e tratamento de água e esgoto refletem diretamente na qualidade de vida da população e desta maneira apresenta-se o Gráfico 3 abaixo no qual demonstra a esperança de vida ao nascer. O conjunto de escassez apresentados pelos Mapas coincidentemente, se concentram nas localidades no qual impacta e interfere inclusive na expectativa de vida dos sujeitos sociais.

Gráfico 3 – Esperança de vida ao nascer – região – 1930-2005

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

Como exemplo o Gráfico 4 e 5 apresentam a quantidade de óbitos por causas mal definidas por região e por Estado, respectivamente, portanto, são características da constituição dos lugares, e estes mais concentrados em determinadas regiões. Para o IBGE houve uma diminuição considerável dos óbitos de causas mal definidas por aumentar a qualidade da informação e o diagnóstico nas últimas décadas. Porém, estes óbitos em comparação com outras regiões ainda são demasiados no Norte e Nordeste do país. Ousa-se afirmar que tais óbitos não são somente for falta de informação e diagnóstico, são também problemas de ordem técnica, científica, informacional e formacional. Há abundância, neste caso, de perversidades nos lugares.

Gráfico 4 – Proporção de óbitos por causas mal definidas – Regiões Brasil – 1996-2005

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

Gráfico 5 – Proporção de óbitos por causas mal definidas – por Estado – 2000 – 2005

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

Na Tabela 7, abaixo, apresenta-se a distribuição percentual, por região e Brasil, pelas principais causas de morte no país.

Tabela 8 – Distribuição percentual dos óbitos, por causas de mortalidade por Região entre 2000-2005

Principais causas de morte	Proporção da mortalidade (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2000						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Doenças infecciosas e parasitárias	4,7	6,1	4,9	4,6	3,8	6,1
Neoplasias (tumores)	12,8	9,0	8,2	14,0	17,1	12,4
Doenças aparelho circulatório	27,6	18,2	21,4	30,0	32,8	27,7
Doenças aparelho respiratório	9,3	7,5	6,9	10,3	11,1	8,3
Afecções período perinatal	3,9	6,0	5,1	3,1	2,7	4,4
Malformações congênitas	1,1	1,5	0,9	0,9	1,1	1,7
Mal definidas	14,3	24,0	28,4	9,7	6,3	8,4
Causas externas	12,2	13,6	11,4	12,6	10,9	16,9
Outras causas	14,2	14,1	12,7	14,8	14,2	14,1
2005						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Doenças infecciosas e parasitárias	4,6	6,3	4,8	4,6	3,8	5,1
Neoplasias (tumores)	14,7	10,7	11,1	15,7	18,9	13,9
Doenças aparelho circulatório	28,3	20,1	25,8	29,8	30,4	28,8
Doenças aparelho respiratório	9,7	8,8	7,6	10,5	10,8	9,7
Afecções período perinatal	3,0	6,1	4,3	2,2	2,0	3,4
Malformações congênitas	1,0	1,6	1,1	0,8	0,9	1,4
Mal definidas	10,3	17,8	17,2	8,0	5,8	5,2
Causas externas	12,5	15,8	12,4	11,9	12,0	16,8
Outras causas	15,9	12,9	15,8	16,5	15,5	15,7

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

Outro exemplo de escassez se dá nos equipamentos por diagnósticos, Tabela 8 e Gráfico 6, principalmente, nos 2542 mamógrafos com comando simples, que é o mais utilizado no país. Há no atual período 5.570 municípios, portanto, se considerar um equipamento por município há um déficit de 3.028 equipamentos, não se levando em conta que nas capitais dos Estados há concentração destes equipamentos em detrimento de municípios do interior e com menor população. Portanto, falta na maioria dos municípios brasileiros tal equipamento.

Tabela 9 – Número de equipamentos de diagnóstico por imagem selecionados e variação no período, por tipo de equipamento – Brasil entre 1999-2005

Tipo de equipamento	Número de equipamentos de diagnóstico por imagem selecionados					
	Total			Variação no período (%)		
	1999	2002	2005	2005/1999	2002/1999	2002/2005
Total	32 789	35 386	39 254	19,7	7,9	10,9
Mamógrafo com comando simples	1 490	1 888	2 542	70,6	26,7	34,6
Mamógrafo com estereotaxia	575	610	703	22,3	6,1	15,2
Raio X	16 289	17 606	17 686	8,6	8,1	0,5
Raio X para densitometria óssea	780	932	1 034	32,6	19,5	10,9
Raio X para hemodinâmica,	355	451	537	51,3	27,0	19,1
Ressonância magnética	285	433	549	92,6	51,9	26,8
Tomógrafo computadorizado	1 515	1 617	1 961	29,4	6,7	21,3
Ultrassom <i>doppler</i> colorido	3 921	4 638	6 185	57,7	18,3	33,4
Ultrassom ecógrafo	7 579	7 211	8 057	6,3	(-) 4,9	11,7

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

Gráfico 6 – Número de equipamentos de diagnóstico por imagem – Brasil 1999-2005

Fonte: IBGE – Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil – 2009.

São perceptíveis as desigualdades existentes no território. A possibilidade de sobreposição das figuras das diversas temáticas apresentadas reforça a necessidade de compreensão do território usado. Há lugares de escassez e há lugares de abundância, tanto de pessoas quanto de objetos e ações.

O objetivo ao apresentar os mapas também é, pela necessidade de incorporar o território usado como categoria central para compreensão e ação das políticas públicas mais eficazes, além de demonstrar que o federalismo brasileiro ainda está em processo de construção e consolidação pelos três entes. O espírito comunal, que Tocqueville (1987) destacou dos cidadãos estadunidenses, precisa ser aceso nos cidadãos brasileiros, com o intuito de usar o território de maneira mais igualitária.

O federalismo tem como princípio as relações recíprocas de igualdade entre os entes e, portanto, de usos mais solidários do que compulsivos. Desta maneira a federação brasileira se encontra distante de tais princípios, o que a torna desigual.

Historicamente o desenvolvimento do território brasileiro se fez a partir da dependência econômica de outras nações e suas empresas. Portanto foram geradas desigualdades e fragmentação territorial pelo uso corporativo e pela criação de pactos funcionais em detrimento de um pacto territorial estrutural. Entende-se que esse pacto se realizará pelo entendimento do território usado como categoria de análise social, que reflita as decisões políticas tomadas pelo Estado.

Para os atores hegemônicos, o território usado é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o reatamento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma materialidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam, a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas. Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando, levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonizados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares.

Os atores hegemonizados têm o território como um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. É neste jogo dialético que podemos recuperar a totalidade. (SANTOS, 2000, p. 108)

Se os dados apresentados por Estado e Região fossem diagnosticados a partir das localidades, as diferenças e desigualdades seriam ainda mais escandalosas. É mister

considerar os lugares no federalismo brasileiro, pois é onde a vida acontece e onde o uso do território se apresenta tal como ele é.

Desta maneira, refletimos no próximo capítulo sobre o meio-técnico-científico-informacional e sua influencia nas desigualdades e fragmentação da federação brasileira a partir dos sistemas de engenharia.

Capítulo 8 – Meio-técnico-científico-informacional e a fragmentação do pacto federativo

Na economia capitalista verifica-se o recíproco intercâmbio de pessoas e coisas, a personificação das coisas e a coisificação das pessoas.

(KAREL KOSIK, 2011, p. 193)

O espaço, como visto insistentemente em capítulos anteriores, é definido por Santos (1999, p.6) como “um conjunto indissociável de sistemas de objetos (instrumentos de trabalho) e de sistemas de ações (práticas sociais)”. Para este autor o espaço geográfico e o modo de produção evoluem juntos, no qual, este último, com o avanço do capitalismo cada vez maior expresso no uso dos territórios, tem a pretensão de ser único em todo o mundo. Portanto o modo de produção está intimamente ligado ao atual desenvolvimento dos territórios, da escassez à abundância.

Para Souza (2002) o “conhecimento do território tornou-se indispensável dada a sua importância nos processos de globalização e fragmentação que se verificam no mundo contemporâneo”. Santos e Silveira (2003, p. 20) ressaltam que o “território, visto como unidade e diversidade é uma questão central da história humana e de cada país e constitui o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual”. Assim, o meio-técnico-científico-informacional tende a determinar o atual modo de produção em todos os territórios. O território usado é instrumento teórico e metodológico para compreendê-lo.

O meio técnico-científico-informacional é a expressão geográfica da globalização.

O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação de *sistemas de engenharia*, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p.21)

Diante disso há duas assertivas possíveis: primeira, é a função do Estado no processo de implantação dos sistemas de engenharia, função esta da política governamental, no caso do federalismo brasileiro, dos três entes. Para Santos (1999), Santos e Silveira (2003)

e Souza (1994 e 2002) o Estado têm papel fundamental nesse processo, no qual privilegia o mercado em detrimento da sua população. Santos (1999, p. 6) afirmou que “a ação sobre os diversos territórios desse modo de produção tendencialmente único passa pela mediação das formações sociais constituídas sob a égide do estado nacional”. Para Souza (2002) “o Estado governa mais para o interesse hegemônico do que para a sociedade Brasileira”.

O peso do mercado externo na vida econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infra-estruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior, uma atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções. Isso não se faz sem uma regulação política do território e sem uma regulação do território pelo mercado. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p.22)

O Estado federal brasileiro historicamente é corporativo e seu processo de desenvolvimento se deu pela economia e pelo mercado mais do que pelo desenvolvimento da população. A partir disso pode-se verificar no federalismo brasileiro duas forças: uma interna, no qual os entes são mais competitivos do que cooperativos; outra externa, no qual há interesses exclusivos do mercado econômico estrangeiro, pois têm maior domínio sobre a técnica, ciência e informação, para com os três entes. Isto somado a história do país com fortes tendências oligarcas, no passado e no presente, cria ao longo do processo federativo brasileiro uma série de desigualdades socioespaciais.

A segunda, em sincronia com a primeira, é a criação das desigualdades a partir da constituição dos lugares para receberem os quinhões diferenciados da globalização. Assim Santos (1999) demonstrou que a globalização é incompleta, perversa, pois se dá de maneira e forma desigual no território. Souza (1994) afirmou que o Brasil é um país que se globaliza e se fragmenta ao mesmo tempo. Geram-se a partir das desigualdades, espaços diferentes, lugares diferentes, que Souza (2002) refletiu nos pares dialéticos entre abundância/escassez; densidade/rarefação; fluidez/viscosidade. Os lugares do mandar e os lugares do fazer (Santos; Silveira, 2003). De acordo com estes autores,

as técnicas que se tornaram território, com sua incorporação ao solo (rodovias, ferrovias, hidrelétricas, telecomunicações, emissoras de rádio e TV etc.), como os objetos técnicos ligados à produção (veículos, implementos) e os insumos técnico-científicos (sementes, adubos, propaganda, consultoria) destinados a aumentar a eficácia, a divisão e a especialização do trabalho nos lugares. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 22)

É desta maneira que os lugares se constituíram como escassos e abundantes e tendem a determinar a concentração das pessoas por meio da migração, em busca de novas oportunidades de trabalho, uma diáspora do capital.

O federalismo brasileiro foi ao longo de sua história suporte para os usos corporativos no território. Os ciclos econômicos e a federação estão intimamente ligados no que se refere às escolhas dos usos do território. A República Café com Leite é um exemplo do uso corporativo do território. Duas unidades da federação, que coincidentemente eram, e ainda continuam, os lugares de densidade, se alternavam no governo federal. Não se pode ignorar a potencia econômica, a densidade de objetos técnicos destes dois Estados frente aos demais. Santos e Silveira (2003, p. 27) fazem a nação ‘falar’ pelo território a partir da periodização de três momentos, no qual demonstram que por “intermédio de suas técnicas diversas no tempo e nos lugares, a sociedade foi construindo uma história dos usos do território nacional”.

De acordo com estes autores, o primeiro período denominado de ‘os meios naturais’ é marcado pelo tempo lento, no qual a natureza no comando das ações dos homens predominava no território, período este de diversos grupos indígenas e início da instalação dos europeus no país.

O segundo período ‘o meio técnico’ é a fase de implantação das máquinas para produção no território, definindo assim o Brasil como um conjunto de ilhas pela seleção de lugares que receberam tais técnicas. Santos e Silveira (2003, p. 27) afirmaram que no “pós-guerra sobrevém a integração nacional, graças a construção de estradas de rodagem, a continuação do estabelecimento das ferrovias e a uma nova industrialização” com a hegemonia de São Paulo.

O terceiro período é do ‘meio-técnico-científico-informacional’ com uma fase inicial na década de 1970, principalmente com a difusão das telecomunicações e uma fase posterior, atual, com o aumento da informação e finanças no território.

Já com a globalização, informação e finanças passam a configurar a nova geografia, distinguindo os lugares segundo a presença ou a escassez das novas variáveis-chave. Com o meio-técnico-científico-informacional, agravam-se as diferenças regionais e aumenta a importância da Região Concentrada com a hegemonia paulista, mas também a partir da ocupação de áreas periféricas com produções modernas. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 28)

É possível afirmar que o país vive, no século XXI, os três períodos concomitantes, pelas desigualdades socioespaciais presentes no uso do território brasileiro. O meio-técnico-

científico-informacional não chegou a todos os lugares do Brasil. O tempo lento ainda é predominante em boa parte do território. Importante destacar como os períodos se sucederam de forma desigual nos lugares, bem como o reforço do uso corporativo do território.

O aparelhamento dos portos, a construção de estradas de ferro e as novas formas de participação do país na fase industrial do modo de produção capitalista permitiram às cidades beneficiárias aumentar seu comando sobre o espaço regional, enquanto a navegação, muito mais importante para o exterior, apenas ensejava um mínimo de contatos entre as diversas capitais regionais, assim como entre os portos de importância. Rompia-se, desse modo, a regência do tempo “natural” para ceder lugar a um novo mosaico: um tempo lento para dentro do território que se associava com um tempo rápido para fora. Este se encarnava nos portos, nas ferrovias, no telégrafo e na produção mecanizada. (Santos; Silveira, 2003, p. 37)

Assim, o território é construído por um processo desigual de usos. O território brasileiro é um grande mosaico a partir de suas características técnicas, científicas e informacionais, observadas pelos pares dialéticos, de densidade e rarefação, de fluidez e viscosidade, de rapidez e lentidão. São transformados nos espaços luminosos e opacos (SANTOS, 2002; SANTOS; SILVEIRA, 2003; SOUZA, 2002).

Refletir sobre a densidade e rarefação dos objetos, das ações, dos homens, das técnicas e das informações, Santos e Silveira (2003, p.260) afirmaram que é preciso pensar “tanto sob um ponto de vista histórico quanto sob a ótica do presente, ou ainda levando-se em conta as possibilidades do futuro”. Desta maneira densidade e rarefação é demonstrada no território.

É igualmente possível, para o território como um todo ou para cada uma das suas divisões, calcular densidades técnicas, informacionais, normativas, comunicacionais etc. nesse caso, encontraremos no território maior ou menor presença de próteses, maior ou menor disponibilidade de informações, maior ou menor uso de tais informações, maior ou menor densidade de leis, normas e regras regulando a vida coletiva e, também, maior ou menor interação intersubjectiva. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p.261)

Fluidez e viscosidade são características do território ligado a criação e avanço dos sistemas de engenharia de infra-estruturas e sistemas viários para dar condições de circulação do objetos, dos homens, dos produtos e mercadorias. Para Souza (2002) os processos de implantação dos sistemas de engenharia são seletivos, sendo, por isso, segregadores.

No caso brasileiro, além da participação, por via de empréstimos e créditos, de organismos financeiros internacionais, é o próprio Estado que investe para dotar certas partes do país das condições de circulação indicadas como indispensáveis para a chamada “abertura” ao comércio externo. (SANTOS; SILVEIRA, p. 261).

Rapidez e lentidão no território também estão ligadas aos do mandar e do fazer. Há os que obedecem e os que comandam as ações no território.

Em princípio, os espaços da rapidez são, do ponto de vista material, os dotados de maior número de vias (e de vias com boa qualidade), de mais veículos privados (e de veículos mais modernos e velozes), de mais transportes públicos (com horários mais frequentes, convenientes e precisos e também mais baratos). Do ponto de vista social, os espaços da rapidez serão aqueles onde é maior a vida de relações, fruto da sua atividade econômica ou sociocultural, ou então zonas de passagem, respondendo a necessidade de uma circulação mais longínqua. Os espaços da rapidez e os da lentidão se distinguem também e função da importância da divisão do trabalho, sobretudo quando ela é interna à região, e também da variedade e da densidade dos consumos. (SANTOS; SILVEIRA, 2003 p. 263)

Tais características do território refletem os espaços luminosos e opacos, que estão representados no Mapa 35.

Mapa 35 – Imagem satélite Brasil iluminado

Fonte: www.nasa.gov

Os espaços luminosos, de acordo com Santos; Silveira (2003, p.264), são aqueles “que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização”. Enquanto que a ausência destes são os espaços opacos. Ainda nestes autores, os espaços luminosos “pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas”.

Desta maneira, luminosos e opacos são os que comandam e obedecem, que detêm maior ou menor densidade técnica e política. A federação, ao longo de sua história, proporcionou a atual qualidade e característica do território brasileiro a partir das desigualdades instaladas no país.

A máquina do Estado servia para preservar e ampliar as fronteiras, manter o regime e a ordem, assegurar a coleta de impostos e, com a ajuda da Igreja, unificar a língua. A unidade política e linguística se dava ao mesmo tempo

em que as diversas regiões, produzindo para o mercado externo, a este se ligavam praticamente sem intermediário, de modo que sua evolução espacial e econômica era ditada por relações quase diretas. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 32)

Esta é uma das razões para demonstrar que o federalismo brasileiro se tornou corporativo, interna e externamente, e gerou desigualdades ao longo de sua história pelo uso seletivo do território.

Poucos homens e empresas hegemônicas utilizam de todas as redes e lugares, por isso que os territórios nacionais são transformados em espaços de economia internacional, sendo que “os sistemas de engenharia mais modernos criados em cada país são mais bem utilizados por firmas transnacionais que pela própria sociedade nacional”. (SANTOS, 1999, p. 15)

Desta maneira, a ciência, as técnicas e as informações foram, pouco a pouco inseridas pelas ações da política e das empresas no território brasileiro. Lugares foram constituídos para receberem objetos e ações.

Nos Mapas 36 e 37 demonstra-se a evolução da ferrovia, como um dos sistemas de engenharia, construídos historicamente no território brasileiro. Destaca-se que a primeira ferrovia construída no Brasil foi no século XIX, em 1852, no Rio de Janeiro. Barão de Mauá (patrono do Ministério dos Transportes) recebeu a concessão do Governo Imperial para construir e explorar essa linha férrea entre o Porto de Estrela na Baía da Guanabara em direção à cidade de Petrópolis⁵⁸. Após essa foram construídas as seguintes ferrovias, conforme tabela 9.

Tabela 10 – Primeiras Ferrovias construídas no Brasil

FERROVIA	INAUGURAÇÃO
Recife ao São Francisco	08/02/1858
D. Pedro II	29/03/1858
Bahia ao São Francisco	28/06/1860
Santos a Jundiaí	16/02/1867
Companhia Paulista	11/08/1872

Fonte: DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

⁵⁸ Ministério dos Transportes – DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/> - acesso em 20/JUL/2014.

Mapa 36 – Rede Ferroviária em 1985

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil - 2010

Mapa 37 – Rede Ferroviária em 2007

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil – 2010

Das ferrovias projetadas, conforme o Mapa 37, no ano de 2007, atualmente estão em construção, de acordo com o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Terrestres, os trechos entre: Rondonópolis-MT – Alto Araguaia-MT (EF363); Estrela d'Oeste-SP – Açaíândia-MA (EF 151); Caetite-BA – Ilhéus-BA (EF 334); e Eliseu Martins-PI – Recife-PE (EF 232).

Fica evidente que o uso do território brasileiro pela ferrovia é seletivo e desigual, construindo assim a desigualdade entre os entes federativos. Reafirma-se que é, também,

corporativo, uma vez que o grande volume transportado nas ferrovias brasileiras são grãos e minérios e não pessoas, além de que há somente três linhas que possuem vagão para transporte de passageiros. Tais informações encontram-se nas tabelas 10 e 11, de acordo com informações da ANTT.

Tabela 11 – Volumes de Cargas Transportadas entre 2004 e 2008

Carga Transportada, em Toneladas Úteis e Toneladas x Quilômetro Úteis, por Estrada - 2004-08											
ESTRADA	SIGLA	2004		2005		2006		2007		2008	
		TON. ÚTEIS	T-KM ÚTEIS	TON. ÚTEIS	T-KM ÚTEIS	TON. ÚTEIS	T-KM ÚTEIS	TON. ÚTEIS	T-KM ÚTEIS	TON. ÚTEIS	T-KM ÚTEIS
América Latina Logística Malha Sul S.A. ^(a)	ALL MS	20.088	14.175	21.677	15.415	28.942	18.150	26.536	17.035	26762,6	17378,2
Transnordestina Logística S.A. ^(b)	TNL	1.261	848	1.420	814	1.519	678	1.814	963	1.643	920
Estrada de Ferro Carajás ⁽⁵⁾	EFC	74.268	63.622	80.633	69.525	92.587	76.683	100.361	83.334	103.670	87513
Estrada de Ferro Vitória a Minas ⁽⁵⁾	EFVM	126.069	64.773	130.962	68.648	131.620	73.442	136.605	75.511	133.207	72.782
Ferrovia Centro-Atlântica S.A. ⁽²⁾	FCA	25.384	9.523	27.557	10.712	15.177	9.143	18.957	14.371	19.280	15.060
América Latina Logística Malha Oeste ^(c)	ALL MO	2.709	1.191	3.497	1.311	3.355	1.430	2.690	1.202	3235,4	1354,9
Ferrovia Paraná Oeste S.A. ⁽¹⁾	FERROEST	1.458	323	1.483	349	1.511	1.005	863	620	996	747
Ferrovia Tereza Cristina S.A. ⁽⁵⁾	FTC	2.459	169	2.403	170	2.627	183	2.635	189	3.038	213
América Latina Logística Malha Paulista ^(d)	ALL MP	20.545	9.473	4.438	2.286	4.221	2.231	3.473	1.910	5228,7	3054,3
América Latina Logística Malha Norte ^(e)	ALL MN	5.583	2.259	6.380	7.958	5.551	7.446	6.928	9.394	8232,1	11296,9
MRS Logística S.A. ⁽⁴⁾	MRS	97.952	39.355	108.142	44.445	101.998	47.662	114.064	52.590	119.796	55.621
Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	ALLMN									1.424	1.026
TOTAL		377.776	205.711	388.592	221.633	389.109	238.054	414.926	257.118	426.514	266.967

Fonte: Ministério dos Transportes – ANTT (Adaptado)

Notas: (a) Antiga América Latina Logística do Brasil S.A. (ALL);

(b) Antiga Companhia Ferroviária do Nordeste S.A. (CFN);

(c) Antiga Ferrovia Novoeste S.A. (NOVOESTE);

(d) Antiga Ferrovias Bandeirantes (FERROBAN);

(e) Antiga Ferrovias Norte do Brasil (FERRONORTE).

Tabela 12 – Passageiros Transportados entre 2004 e 2008

ESTRADA	SIGLA	2004		2005		2006		2007		2008	
		PASS.	P x KM	PASS.	P x KM	PASS.	P x KM	PASS.	P x KM	PASS.	P x KM
Estrada de Ferro Carajás	EFC	421	187.124	369	175.324	344	171.794	319	164.178	...	...
Estrada de Ferro Vitória a Minas	EFVM	1.136	288.062	1.082	276.619	1.137	291.723	1.095	279.916	...	...
TOTAL		1.557	475.186	1.451	451.943	1.481	463.517	1.414	444.094	...	...

Fonte: Ministério dos Transportes – ANTT (Adaptado)

Destaca-se que de acordo com o Ministério dos Transportes – ANTT atualmente existem apenas três linhas de trens regulares para transporte de passageiros, conforme apresentado de acordo com a tabela 12.

Tabela 13 – Estradas de Ferro que transportam passageiros

UF	TRECHO	EXTENSÃO	OPERADORA
ES/MG	Vitória-Belo Horizonte – Estrada de Ferro Vitória – Minas – EFVM	664 km	Vale S.A.
PA/MA	Parauapebas/São Luis – Estrada de Ferro Carajás - EFC	892 km	
PR	Curitiba/Morretes/Paranaguá – Contrato de Permissão	110 km	Serra Verde Express Ltda.

Fonte: Ministério dos Transportes – ANTT (Adaptado)

Nos Mapas 38 e 39 apresenta-se a evolução das rodovias, estaduais e federais, nos anos de 1997 e 2007. Este sistema de engenharia é o que dá mais fluxo às mercadorias e pessoas no território brasileiro. Há aumento considerável entre os anos apresentados nos mapas de rodovias pavimentadas. Porém, as rodovias pavimentadas, na sua grande maioria são pistas simples. Não há distinção nos mapas apresentados de rodovias simples, duplicadas, privatizadas ou concedidas, porém, são pavimentadas.

Mapa 38 – Brasil – Rodovias Pavimentadas em 1997

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil – 2010

Mapa 39 – Brasil – Rodovias Pavimentadas em 2007

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil – 2010

O crescimento das rodovias é constante ao longo das últimas décadas. De acordo com Santos; Silveira (2003, p. 65) “a rede rodoviária brasileira passa de 302.147 quilômetros em 1952 para 1.657.769 quilômetros em 1995, sendo seu maior crescimento na década de 1970”. De acordo com a ANTT, dados de 2008, a rede rodoviária tem 218.641 quilômetros de rodovias pavimentadas, distribuídos pelas unidades da federação conforme tabela 13. É visível como este modal foi privilegiado em detrimentos de outros. Também pode-se destacar que o maior complexo e concentração das principais rodovias estão na porção leste do território brasileiro ligando-as aos principais portos marítimos.

Tabela 14 – Extensão, em quilômetros, das rodovias brasileiras no ano de 2008

REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	2008			
	FED	ESTC (*)	EST	MUN
NORTE	7.302	518	10.057	1.115
Rondônia	1.390	0	1.202	7
Acre	950	44	363	214
Amazonas	477	27	619	729
Roraima	951	0	147	29
Pará	1.686	344	2.956	113
Amapá	391	0	40	23
Tocantins	1.458	103	4.729	0
NORDESTE	19.071	3.638	33.475	1.546
Maranhão	3.250	409	3.767	0
Piauí	2.359	584	3.105	53
Ceará	2.182	702	5.220	401
Rio Grande do Norte	1.388	105	3.083	117
Paraíba	1.228	256	2.194	50
Pernambuco	2.513	83	4.221	507
Alagoas	745	21	1.682	49
Sergipe	314	5	1.715	141
Bahia	5.092	1.474	8.489	228
SUDESTE	14.028	7.723	34.852	16.654
Minas Gerais	10.291	2.870	12.853	1.166
Espírito Santo	1.016	98	2.778	145
Rio de Janeiro	1.591	532	3.122	2.229
São Paulo	1.131	4.224	16.100	13.114
SUL	10.900	3.619	17.901	7.967
Paraná	3.295	1.424	9.189	6.353
Santa Catarina	2.248	718	3.921	915
Rio Grande do Sul	5.357	1.478	4.791	699
CENTRO-OESTE	10.618	1.698	15.896	60
Mato Grosso do Sul	3.460	119	4.095	0
Mato Grosso	3.564	21	2.905	0
Goiás	3.356	1.451	8.196	60
Distrito Federal	239	108	700	0
TOTAL	61.920	17.197	112.182	27.342

Fonte: Ministério dos Transportes – ANTT (Adaptado)

Nota: (*) A Resolução nº 08/2006, de 02 de maio de 2006, do Conselho de Administração do DNIT, extingue a denominação “Rodovias Estaduais Transitórias”, passando as Rodovias Estaduais Existentes, coincidentes com Rodovias Federais Planejadas, a serem denominadas de “Rodovias Estaduais Coincidentes”.

O sistema aéreo é outro sistema de engenharia escolhido para demonstrar como o meio-técnico-científico-informacional está distribuído desigualmente pelo território, selecionando e dando maior fluidez para determinados lugares em detrimento de outros. Assim, demonstra-se a partir de uma sequência de mapas que representam os lugares de abundância e escassez, proporcionando fluidez e viscosidade para o território brasileiro. Os mapas também apresentam a evolução deste sistema de engenharia nas últimas décadas.

É visível nos Mapas 40 e 41 o aumento considerável de passageiros e de aeroportos no país entre as décadas de 2000 e 2010. É visível a concentração na região Sudeste do país, principalmente no município de São Paulo. O quantitativo de passageiros transportados também reflete a quantidade de pousos e decolagens bem como a qualidade dos aeroportos.

Mapa 40 – Brasil - Ligações Aéreas – Passageiros em 2000

Fonte: IBGE – Ligações Aéreas 2010

Mapa 41 – Brasil - Ligações Aéreas – Passageiros em 2010

Fonte: IBGE – Ligações Aéreas 2010

Os Mapas 42 e 43 apresentados abaixo demonstram o quantitativo de cargas transportadas pelo modal aéreo no país entre 2000 e 2010. Pode-se afirmar que os principais aeroportos, no que se refere ao maior volume de carga em toneladas, também estão próximos dos portos marítimos, com exceção apenas para Manaus-AM onde se localiza a Zona Franca de Manaus e Brasília-DF por ser a capital do país que também conta com um porto seco.

Mapa 42 – Brasil - Ligações Aéreas – Carga em 2000

Fonte: IBGE – Ligações Aéreas 2010

Mapa 43 – Brasil - Ligações Aéreas – Carga em 2010

Fonte: IBGE – Ligações Aéreas 2010

De acordo com as figuras apresentadas pode-se verificar o aumento dos fixos e fluxos nas últimas décadas para o interior do país, porém ainda se mantém a concentração e hegemonia de São Paulo. Os lugares de maior concentração dos fixos e fluxos também oferecem maiores possibilidades de conexão e barateamento destes transportes. É visível a concentração e complexidade dos fixos e fluxos dos transportes rodoviário, ferroviário e aéreo em São Paulo,

De acordo com Santos e Silveira (2003) a revolução nas telecomunicações no Brasil ocorre na década de 1970. O território se estrutura para receber as novas técnicas e

tecnologias da informação. Lugares são escolhidos e de acordo com estes autores, uma nova divisão territorial do trabalho inicia-se.

Do telégrafo ao telefone e ao telex, do fax e do computador ao satélite, à fibra óptica e à Internet, o desenvolvimento das telecomunicações participou vigorosamente do jogo entre separação material das atividades e unificação organizacional dos comandos. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 73)

As telecomunicações influenciam no uso que se faz do território. Governo e empresas participam ativamente na preparação dos lugares para o uso corporativo do território.

Empreende-se um programa de investimentos em infra-estruturas para oferecer as condições materiais necessárias ao processo de transformação do território nacional em um espaço da economia global, paralelamente a um arsenal financeiro, fiscal e monetário que serve como base das novas relações sociais. (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 86)

Demonstrar-se-á a partir dos Mapas 44 e 45 apresentados abaixo, como as técnicas e tecnologias da comunicação influenciam nos usos que se faz do território. Desta maneira, o federalismo brasileiro é, ao nosso entendimento, afetado a partir da geração dos lugares do mandar e do fazer, determinando também os valores dos indivíduos a partir do lugar de onde se encontram.

No Mapa 44 é possível verificar os lugares mais iluminados, neste caso, os municípios com o maior número de estabelecimentos ligados a rede de energia elétrica. Enquanto as regiões Sul e Sudeste praticamente mais de 75% a 100% ligados a rede elétrica, a região Norte e parte da Nordeste menos da metade estão ligados. Isso demonstra além da concentração dos fixos e dos fluxos a concentração da população nestas localidades.

Mapa 44 – Brasil – Distribuição de Energia Elétrica – por Município em 2006

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil - 2010

Quanto ao principal tipo de comunicação do atual período o Mapa 45 apresenta as ligações tipo *backbone* de fibras óticas, maior capacidade e velocidade na transmissão de dados e estes são completamente desiguais nos usos do território. A hegemonia é paulista em detrimento dos outros Estados da federação neste sistema de engenharia. Isso se desdobra na quantidade e qualidade de empregos e tipos de serviços ligados a internet e transmissão de dados por fibra ótica, bem como a supremacia das transações bancárias e a localização bolsa de valores

Mapa 45 – Brasil – Topologia dos Backbones de fibras óticas em 2009

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil - 2010

Nota da Fonte: As ligações backbone são linhas troncais existentes, via de regra entre grandes cidades, com alta capacidade de transmissão de dados. Em termos concretos, são cabos de fibras óticas que se estendem por quilômetros, ligando diferentes continentes através do mar. Essas linhas são, relativamente, em pequeno número, assim como as empresas que as operam, dando elevado custo de sua implantação.

Os Mapas 46 e 47 demonstram a localização dos *data centers* e os domínios de internet, respectivamente, no qual pode-se afirmar a qualidade, quantidade e novos postos de trabalho ligados ao sistema de engenharia comunicacional. Estes não são constituintes da maior parte dos municípios brasileiros bem como o uso de internet banda larga no país, muitas localidades ainda não o possuem.

Mapa 46 – Brasil – Localização dos Data Centers em 2006

Mapa 47 – Brasil – Densidade dos domínios de internet em 2006

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil - 2010

Há uma nova divisão territorial do trabalho a partir da concentração dos sistemas de engenharia em determinados lugares. A densidade de entroncamentos e cabos de fibra ótica, principalmente em São Paulo geram a especialidade e o lugar do comando, uma vez que todas as demais ligações obrigatoriamente passam pelos lugares centrais onde há a densidade e concentração da técnica gera mais fixos e fluxos, pela localização das empresas e concentração dos domínios da internet.

Como os sistemas de engenharia tendem a determinar o valor da constituição dos lugares e dos indivíduos, bem como a especialidade dos lugares, a densidade do meio-técnico-científico-informacional incorpora também outras demandas do uso do território, como

exemplo: a influência que estes lugares causam no emprego, conforme apresentado no Mapa 48, bem como a concentração populacional, apresentado no Mapa 49.

Mapa 48 – Índice de concentração de emprego industrial em 2006

Fonte: IBGE – Atlas Nacional do Brasil - 2010

Nota da Fonte: Foram selecionadas as quatro maiores unidades locais industriais nos municípios com mais de 500 pessoas ocupadas na indústria e calculado o CR4 (razão de concentração nas quatro maiores unidades locais industriais em relação ao pessoal ocupado total na indústria do município), expresso em percentual.

Mapa 49 – Brasil - Densidade Populacional em 2010

Fonte: IBGE – Atlas do Censo Demográfico - 2010

Compreender o espaço geográfico como um conjunto indissociável de objetos e ações, orienta-nos a entender que o federalismo brasileiro, desde seu primórdio, sofre influência do mercado na construção do país. Os ciclos econômicos reestruturaram o país a partir da sua lógica. O Estado é corporativo, pois entende-se que a política governamental, ao longo dos anos, representou mais o mercado do que a população do país. Santos e Silveira (2003) fizeram uma releitura destes ciclos e o denominaram de meio-técnico-científico-informacional. Este, no atual período, é o que mais tem conhecimento da totalidade do território e quicá do mundo, e, portanto, é o determinante para os usos corporativos do território. Não podemos deixar de afirmar que a federação brasileira avançou muito pós 1988

com a nova Constituição e processo de redemocratização do país. Porém, a história de desigualdades socioespaciais está marcada no território e há muito que se fazer para construir princípios de liberdade e igualdade, tão distantes entre um lugar e outro no Brasil.

A concepção de território usado ainda se faz necessária nas instituições públicas e privadas do país.

Atualmente, o Estado e o Mercado são as duas Instituições com o maior poder estruturador do espaço, atuando através de suas organizações: de um lado, os organismos públicos criado para atender a população, levantar dados e informações e recolher tributos; de outro, as empresas privadas funcionando no mercado, com suas estratégias particulares. (IBGE, 2014)

O IBGE (2014) produziu um documento denominado de “Gestão do Território” que tem como objetivo compreender “como as diferentes regiões e cidades se conectam através da gestão do território e quais são os centros que concentram a capacidade de comando e controle do País”, para tanto, demonstram que o Estado

não pode abrir mão de organizar seu território, especialmente em um país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades socioespaciais e com tradição de ter o próprio poder público como um grande agente atuante na economia e na sociedade em geral. A atuação dos organismos públicos descentralizados, com presença em diversos pontos do território, é uma maneira de operacionalizar esse papel de organização espacial, notadamente em um sistema federativo de divisão político-administrativa como o brasileiro. (IBGE, 2014)

Desta maneira, reforça-se a importância da concepção de território usado pelo poder público bem como proteger os princípios federativos a partir do que denomina-se de amálgama federativo, considerando também os lugares na decisão das políticas públicas para o uso coerente e menos desigual do território. De acordo com o documento do IBGE (2014) o território nacional é visto como um “mosaico formado pela justaposição das novas redes empresariais com aquela de organização centrada no Estado, herdada de períodos históricos anteriores, onde a forma centro-periferia permanece com relativa relevância”.

Assim, a história determinou as desigualdades existentes hoje no território brasileiro, porém, é com base nos dados apresentados por uma instituição pública e com o ideal de transformação da federação, em um pacto entre iguais, que o futuro está para ser desenhado a partir das ações no presente. A conexão deve se dar entre todos os lugares deste país, e não manter a dinâmica hierárquica e de comando por parte de poucos lugares, como é reconhecido pelo poder governamental, tanto federal, quanto estadual e municipal.

De acordo com o IBGE (2014) a “gestão do território” se dá pela importância e nível de como o Estado e o Mercado organizam o território, representado no Mapa 50, no qual classifica as localidades a partir de certo grau de centralidade. Este baseado na gestão pública no qual obtiveram dados a partir de instituições públicas descentralizadas dos poderes executivo e judiciário, uma vez que o legislativo encontra-se somente no Distrito Federal. Para tanto considerou informações do INSS, MTE, Receita Federal; Justiça Federal; TRE; TRT e o próprio IBGE. Baseado no documento, estas instituições demonstram como o Estado gere o território. Quanto à gestão empresarial, as informações foram obtidas a partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) no qual possui dados sobre as atividades econômicas do país, da indústria, da construção, do comércio e serviços.

De acordo com estas informações os usos de todo território brasileiro estão sendo determinados por dois municípios: Brasília e São Paulo, pois são os únicos que possuem nível de centralidade 1, conforme apresentado na Tabela 14, seguido por Rio de Janeiro. Desta maneira não há como negar que o federalismo brasileiro além de desigual é corporativo.

Mapa 50 – A centralidade na gestão do território em 2013

Fonte: IBGE – Gestão do Território 2014

Tabela 15 – Número de municípios, segundo os níveis de centralidade – 2011

Nível de centralidade	Número de municípios
1	2
2	1
3	6
4	11
5	84
6	153
7	251
8	718
9	978
Total	2204

Fonte: IBGE – Gestão do Território - 2014

Baseado nas informações apresentadas, afirma-se que o federalismo brasileiro, construiu e constrói o território a partir da competição e da desigualdade sedimentado ao longo do tempo. De acordo com os dados apresentados na tabela 14, acima, questiona-se qual é a importância dos outros 3366 municípios que não aparecem com nenhum nível de centralidade? O que os poderes público e privado estão dispostos a enfrentar para que mais de 60% dos municípios brasileiros sejam vistos? Nestes municípios residem inúmeros brasileiros que, assim como os demais, tem direito à vida.

A desigualdade apresentada reflete na desigualdade dos seres. O território usado e o amálgama federativo contribuem para compreender a desigualdade socioespacial da história e do presente, e construir o futuro para usufruto de tudo e de todos. Afinal, federalismo entre nós é sinônimo de pacto e de união.

Capítulo 9 – Por uma federação de lugares

Todos os progressos são solidários, e desejamos a todos na medida de nossos conhecimentos e de nossa força: progressos sociais e políticos, morais e materiais, científicos, artísticos ou industriais.
(ÉLISÉE RECLUS, 2002, p. 25)

Para Souza (2002) um “projeto para o Brasil deverá necessariamente considerar esta consciência sobre o território nacional e os seus subespaços”. Desta maneira, para a constituição de um pacto territorial (SANTOS, 2007) é imprescindível a concepção sobre federalismo e lugar. Assim, pactuando com os progressos solidários de Reclus (2002), que os lugares se tornarão mais harmônicos em ritmos e usos.

Pensar a Geografia e a geopolítica do século XXI Souza (2013, p. 19) afirmou que

[...] é antes de tudo compreender a essência e a natureza do mundo do presente, suas características fundamentais, pensar sobre a vida das pessoas organizadas socialmente e sobre as paisagens que disso decorrem, o uso do território que é produzido e a constituição dos lugares[...]

Mas como refletir sobre uma federação de lugares? Entende-se que o lugar é onde todas as coisas acontecem, “o espaço do acontecer solidário” (SANTOS, 2002c; 2005). De acordo com Souza (2005, p. 195) “esse acontecer solidário se dá no plano da existência, sem nenhuma mediação”.

A própria existência é impossível se o instinto da alimentação não é saciado; é preciso satisfazê-lo a qualquer preço e satisfazê-lo para todos, pois a sociedade não se divide absolutamente em duas partes, das quais uma permaneceria sem direitos à vida. (RECLUS, 2002, p. 67)

Assim, refletir sobre a totalidade da sociedade é refletir também sobre ideais libertários, que se baseiam nas solidariedades que há nos lugares e nas comunidades. Para Bookchin (1999) o desenvolvimento da política deve ser iniciado a partir do cidadão e da sua localidade, indo para além da sua família e da esfera de sua vida privada. Para este autor, não pode haver política sem comunidade.

O que nos distingue como seres sociais, e preferência em instituições racionais, de seres solitários desprovidos de toda afiliação séria, são nossas capacidades de exercer uma solidariedade, uns em relação aos outros, encorajar o autodesenvolvimento e a criatividade recíprocos, alcançar a liberdade no seio de uma coletividade socialmente criadora e institucionalmente enriquecedora. (BOOKCHIN, 2003, p.27)

Desta maneira, nos aproximamos com Bookchin (2003) para reforçar a federação de lugares, pois entende-se que a comuna espacialmente pensada é o lugar do acontecer solidário, como definiu Santos.

A comuna não é apenas a base de uma sociedade livre, mas igualmente o terreno irredutível de uma autentica individualidade. A enorme importância da comuna se deve ao fato de que ela constitui o lugar de comunicação no seio do qual as pessoas podem intelectual e emocionalmente confrontar-se umas com as outras, conhecer-se reciprocamente através do diálogo, da linguagem do corpo, da intimidade pessoal e das modalidades diretas, não mediados, do processo de tomada de decisão coletiva. Refiro-me aqui aos processos fundamentais de socialização, de interação contínua entre os múltiplos aspectos da existência que tornam a solidariedade – e não apenas a “convivialidade” – de tal forma indispensável para relações interpessoais realmente orgânicas. (BOOKCHIN, 2003, p. 28)

Assim, é nos lugares que as solidariedades se constituem espacialmente e o sentimento de pertencimento e de liberdade surgem. Sendo assim, os lugares precisam ser constituídos na política e para a política.

As ações e os objetos em um sistema indissociável são atividades políticas dos homens, empresas e Estados e mais do que localizáveis são transformadores do modo de vida.

A evolução técnica e a evolução do capital não são feitas igualmente em todos os lugares. Sendo assim, cada lugar é marcado por combinações diferentes de técnicas e de capital. Reafirma-se que o valor dos homens depende do lugar onde eles se encontram (SANTOS, 2008).

Furtado (1999) afirmou que o federalismo deve se basear na solidariedade e na cooperação e não na compulsão como ordinariamente é utilizado. Ainda mais em tempos de globalização que tende a selecionar e alienar os mais diversos espaços do mundo. A compulsão no federalismo serve antes de mais nada para fazer a “guerra dos lugares”.

Os lugares se distinguem pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral). (SANTOS, 2002C, p.248)

De acordo com Santos (2007, p. 139) no Brasil “o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços”. Muitos desses serviços simplesmente não existem nas localidades. Pode-se observar essa escassez de bens e serviços a partir da distribuição dos objetos e ações pelo uso do território. Determinando assim, o que muitos brasileiros devem ou não, podem ou não utilizar e usufruir. O uso do território se faz no processo de constituição dos lugares. O meio-técnico-científico-informacional é seletivo e, portanto, não chega a todos os sujeitos e localidades.

Quando do movimento da sociedade através de suas estruturas, nem todos os lugares são atingidos, ao menos diretamente. Mas na realidade, todos os são porque o fato de que um ponto do espaço conheça uma nova definição, através do impacto de variáveis novas, muda as hierarquias e impõe uma nova ordem espacial que concerne à totalidade dos lugares. Cada lugar atingido pelo movimento do todo social fica em condições de reagir sobre esse todo e, desse modo, obrigando-o a modificar-se, conduz também a modificações, mais ou menos grandes, mais ou menos rápidas, mais ou menos imediatas, da totalidade dos lugares.

Quando uma atividade nova se cria em um lugar, ou quando uma atividade já existente aí se estabelece, o “valor” desse lugar muda; e assim o “valor” de todos os lugares também muda, pois o lugar atingido fica em condições de exercer uma função que outros não dispõem e, através desse fato, ganha uma exclusividade que é sinônimo de dominação; ou, modificando a sua própria maneira de exercer uma atividade preexistente, cria, no conjunto das localidades que também a exercem, um desequilíbrio quantitativo e qualitativo que leva a uma nova hierarquia ou, em todo caso, a uma nova significação para cada um e para todos os lugares. Uma indústria que se instala ou que se moderniza, um hospital ou uma escola que se criam, uma atividade administrativa que se inicia e mesmo um homem que muda de residência ou que morre são, tudo isso, fatores de desequilíbrio e, portanto, de evolução, isto é, de mudança do significado dos lugares no conjunto do espaço. (SANTOS, 2005, p.99)

Assim como Santos (2007) não pretende-se igualar os lugares a partir dos preços que o mercado impõe, ou, pretende impor, a partir de homogeneizações tanto econômicas quanto políticas. Entende-se que “o que acontece num lugar influi sobre todos os demais, como a totalidade dos lugares interage, o melhor, ainda uma vez, é agir sobre o que age sobre a totalidade dos lugares, isto é, a própria sociedade considerada como um todo”. (SANTOS, 2007, p. 140). Assim, os lugares não podem ser medidos geometricamente como se pretende o olhar econômico sobre o espaço. Os lugares existem a partir das relações dos sujeitos sociais. Desta maneira, considerando a totalidade da sociedade a partir dos lugares, os valores dos indivíduos pelas possibilidades de uso do território não seriam definidos pela escassez, mas pela sua própria existência e pela solidariedade, pelos progressos solidários de Reclus (2002).

Baseado em Santos (2007) a igualdade dos cidadãos pressupõe acesso semelhante aos bens e serviços, assim, não há como pensar em cidadania sem o território usado. Compreende-se que cidadão é “o homem investido de um certo poder” (Aristóteles, s/d, p. 78).

[...] o lugar não pode ser visto como passivo, mas como globalmente ativo, e nele a globalização não pode ser enxergada apenas como fábula. O mundo, nas condições atuais, visto como um todo, é nosso estranho. O lugar, nosso próximo, restitui-nos o mundo: se este pode se esconder pela sua essência, não pode fazê-lo pela sua existência. No lugar, estamos condenados a conhecer o mundo pelo que ele já é, mas, também, pelo que ainda não é. O futuro, e não o passado, torna-se a nossa âncora. (SANTOS, 2005, p. 163).

Desta maneira, mundo e lugar coexistem. Pensar a partir do lugar é também pensar o mundo. O futuro do mundo é construído nos lugares. O lugar é o espaço do acontecer solidário, ou, do acontecer homogêneo. (SANTOS, 2008b). O lugar, assim entendido, vai além do localizável. De acordo com Souza (2008), o lugar

Não é um ponto geométrico do espaço, ele não existe gravado no espaço, não necessariamente. Os lugares se formam pelas ações sociais, humanas. Elas surgem e desaparecem. Esses são os lugares geográficos. Não há lugar sem as pessoas, sem o ser humano, sem relações sociais. O que permanece é uma materialidade que pode suportar novas solidariedades, novas ações, constituindo novos lugares. Os lugares, portanto, são aparatos de base das funcionalizações que as relações sociais vão sempre exigindo pelo uso do território. (SOUZA, 2008, p. 45)

O lugar enquanto espaço do acontecer solidário independente das diferenças e desigualdades existentes, se apresenta de três maneiras: um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico.

O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se modernizam mediante uma informação especializada, gerando contigüidades funcionais que dão os contornos da área assim definida. O acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo e das relações entre cidades, consequência igualmente de necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo. Finalmente, o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando, uma organização, que tendem a ser concentrados. (SANTOS, 2002c, p. 167)

Além destas três maneiras, segundo Souza (2005) a compreensão dos acontecimentos deve ser vinculada também aos novos recortes do território que se expressam pelos conceitos de horizontalidade e verticalidade.

As verticalidades são compreendidas a partir do acontecer hierárquico que para Santos (2001, p. 105), é “um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” típicas dos lugares com densidade técnica. Os lugares iluminados do mundo, que concentram as tarefas hegemônicas de produção e de comando do atual período técnico, científico e informacional, hierarquizando-os. Não podemos deixar de apresentar a analogia do acontecer hierárquico de Santos, com a ideia de sociedade hierárquica de Bookchin.

A sociedade hierárquica conseguiu o “milagre” funesto de transformar os seres humanos em simples instrumentos de produção, rebaixando-os, como objetos, ao nível de utensílios e de máquinas, e definindo assim a sua humanidade pelo usufruto que deles possa obter, um sistema de penúria generalizada, de dominação e, no que diz respeito ao capitalismo, de troca mercantil. Mas, antes mesmo de se instaurar a exploração do homem pelo homem, a sociedade hierárquica conseguiu sujeitar a mulher ao homem, inaugurando, assim, a era da dominação num sentido lato, a era da dominação em si, da dominação na sua forma mais refinada. A dominação, insinuada nas profundezas mais remotas da personalidade, fez de nós os herdeiros de uma herança velha de vários milênios, que nos molda a linguagem, os gestos, as atitudes quotidianas. (BOOKCHIN, 1999, p. 48)

A sociedade hierárquica conseguiu a dominação do homem, o acontecer hierárquico dominou os territórios, e neste caso o federalismo brasileiro hierarquizado produziu unidades e consequentemente sujeitos egoístas. Ideias libertárias e igualitárias são imprescindíveis na formação da federação de lugares.

Quanto às horizontalidades vinculadas ao acontecer homólogo e complementar são, segundo Souza (2005), realizadas pelas ações concretas e presentes, e

[...] além das racionalidades típicas das verticalidades que as atravessam, admitem a presença de outras racionalidades (chamadas de irracionalidades pelos que desejariam ver como única a racionalidade hegemônica). Na verdade, são contra-racionalidades, isto é, formas de convivência e de regulação criadas a partir do próprio território e que se mantêm nesse território a despeito da vontade de unificação e homogeneização, características da racionalidade hegemônica típica das verticalidades. SANTOS, 2001, p. 110)

Adicionando aos acontecimentos homólogo e complementar, a ideia de Bookchin (1999) sobre complementaridade. Para este autor, quando,

o outro é reconhecido como um fim em si e que a necessidade se define em termos de apoio mútuo, o eu e o outro estabelecem uma relação de complementaridade. [...]. A complementaridade, na medida que exclui a dominação, pressupõe, mesmo sob as suas formas mais vulgares de relações contratuais e de auxílio mútuo colocadas sob o signo da “reciprocidade”,

uma espécie de nova espiritualidade que implica o respeito do outro para si próprio, uma simpatia ativa, inventiva, magnética, simbiótica. (BOOKCHIN, 1999, p. 78)

Presença e coexistência transbordam nos lugares. Assim mundo e lugar se confundem (Souza, 2006).

O uso do território é que constitui o lugar, entendido como espaço do acontecer solidário. As solidariedades, forjadas nos lugares, podem ser orgânicas: aquelas criadas pelas pessoas, entre si; organizacionais: aquelas criadas pelas empresas, na defesa de seus interesses seja eles quais forem; e as solidariedades institucionais: aquelas criadas pelos estados nacionais, para também defender seus interesses, como é o caso dos mercados comuns e das uniões (Mercosul, União Europeia, etc.).

É o direito ao uso do território e seu conhecimento e as solidariedades forjadas nos lugares, que dão à pessoa o sentimento de pertencimento, da existência e de liberdade. (SOUZA, 2010, p. 55)

Os lugares como componentes da totalidade mundo contêm particularidades e também manifestações globais e carecem serem vistos e ouvidos, principalmente os opacos. A cidadania plena das pessoas se dá nos lugares, por isso, a união de todos os lugares fortalecem a nação e consequentemente sua soberania.

Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. A partir do país como federação de lugares será possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países. (SANTOS, 2001, p. 113).

É no lugar que as relações acontecem, onde os usos se fazem. No lugar se encontra a existência, a solidariedade, a liberdade. É no lugar que o amálgama federativo encontra aderência, onde uso se faz por tudo e por todos.

“A futura organização social deve ser construída apenas de baixo para cima, por meio da livre associação ou federação dos trabalhadores, de início nas associações, depois nas comunas, regiões, nações e, enfim, numa grande federação internacional e universal”. (BAKUNIN [1871], apud Bookchin et al, 2003, p. 73).

As desigualdades sociais são também territoriais, pois estão presentes nos lugares. Assim uma federação de lugares têm como projeto a igualdade social e a concretização da cidadania plena de todos. Todos tem o direito ao uso. Para Santos (2007, p. 151) “a República

somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independente do lugar onde estejam”.

Para Souza (2013) “a federação de lugares é a bandeira da descentralização do poder e das coisas pactuado com o povo” (informação verbal)⁵⁹.

Tocqueville (1987) refletiu sobre o “espírito comunal” nos EUA. A comuna tem duas vantagens que vivifica e sustenta os homens que é: a independência e o poder. Os homens dos EUA prendem-se “à sua comuna não tanto porque nasceu dentro dela como porque vê naquela comuna uma corporação livre e forte, da qual faz parte, e que merece os cuidados que se dispensam para dirigi-la”. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 58). Esse sentimento de pertencer, de existência e de liberdade das pessoas pelo uso do território se dá nos lugares.

Os lugares no Brasil têm de ser fortalecidos pelas ações e pelos objetos, assim, precisam ser corrigidos, pelas desigualdades existentes, para se tornarem iguais em possibilidades de uso.

Aristóteles (s/d) afirmou que é pelos costumes democráticos que se fazem as democracias e pelos costumes oligárquicos que se fazem as oligarquias. Assim, os costumes solidários que há nos lugares, e o espírito dos lugares concebido pelas relações solidárias entre os homens, fará a federação de lugares.

Entende-se que por meio do entendimento da psicoesfera e da tecnoesfera que a federação de lugares será possível se concretizar.

A tecnoesfera é o resultado da crescente artificialização do meio ambiente. A esfera natural é crescentemente substituída por uma esfera técnica, na cidade e no campo.

A psicoesfera é o resultado das crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e práticos, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo. (SANTOS, 2008b, p. 30)

Assim psicoesfera em conjunto com os costumes solidários a federação de lugares pode se tornar uma nova estrutura política para fortalecimento da Nação. Além de que “a revolução é um ato de consciência” (BOOKCHIN, 1999, p. 63).

As populações locais devem ter direito à palavra, pois são participantes ativos da Nação, devem agir diretamente sobre o que diz respeito às intervenções que há nos lugares. “É esse o grande papel do lugar na produção da história, e apontá-lo é a grande tarefa dos geógrafos neste fim de século”. (SANTOS, 2005, p. 163)

⁵⁹ Afirmação de Maria Adélia Aparecida de Souza, obtida no processo de orientação individual realizada no dia 21 de fevereiro de 2013.

A federação de lugares é o emoliente das desigualdades socioespaciais, esta entendida como a grande hecatombe do atual período, solidificada pelo amálgama federativo.

Tocqueville (1987, p. 17) afirmou que “o cristianismo, que tornou todos os homens iguais perante Deus, não se mostrará repugnado em ver todos os cidadãos iguais perante a lei”. Baseado nisto afirmaríamos que a federação de lugares tornaria os homens iguais perante o território usado.

Desta maneira, afirma-se que a federação de lugares é o pacto que se faz a partir de solidariedades. Esta definida pelo que é comum para a sociedade. Assim a igualdade se fará para todos pelos usos mais igualitários do território. O amálgama federativo que é o pacto pela liberdade, igualdade, autonomia e descentralização dos usos do território é o fio condutor para a federação de lugares, desde que a sociedade seja considerada em primeiro plano.

Considerações Finais

*Aqui chegamos, enfim
A um ponto sem regresso
Ao começo do fim
De um longo e lento processo
Que se apressa a cada ano
Como um progresso insano
Que marcha pro retrocesso
Estranhos dias vivemos
Dias de eventos extremos
E de excessos em excesso
Mas se com tudo que vemos
Os olhos viram do avesso
Outros eventos veremos
Outros, extremos, virão
Prepare seu coração
Que isso é só o começo⁶⁰*

Não é porque houve equívocos na história da formação do federalismo brasileiro é que estamos fadados a ter uma federação amputada para o resto da formação socioespacial do país. Equívocos estes cometidos pela falta de pacto com os princípios federalistas. Além disso, a política tem o seu dinamismo e pode a qualquer tempo tomar novos rumos que não o previsto, nossa história já demonstrou isso. O atual período une os diversos países, prioritariamente pelas vias da economia, o que cria uma codependência política dificultando golpes fatais no atentado a democracia e soberania do país e da federação.

Porém, a federação brasileira, mais cedo ou mais tarde, terá que fazer novos debates para a constituição da formação socioespacial do país, os eventos do presente indicam essa necessidade, prioritariamente pelas vias das desigualdades. Aprender com os erros do passado, aprender com os erros e acertos de outras federações pode auxiliar a construção de uma nova proposta de federação brasileira, respeitando a diversidade, a autonomia e a liberdade.

Uma federação com unidades que ainda mantém resquícios quase feudais, pois há oligarcas no poder, estão em vias de extinção, desde que considerem os sujeitos sociais em

⁶⁰ Parte da letra da canção “isso é só o começo” de Lenine e Carlos Rennó. **Chão**. RJ: Univesal Music, 2011.

primeiro plano na constituição do pacto. A federação com seus princípios respeitados é um obstáculo natural para as oligarquias. O respeito aos princípios federalistas se faz urgente.

O federalismo como uma forma de governo que aglutina a sociedade e o território em busca de igualdade, liberdade e solidariedade no qual preserva suas diferenças na composição da união. Assim um ente é codependente do outro e não se cria aliança sem o consentimento de todos os envolvidos. Para tanto o amálgama federativo, pela presença dos sujeitos sociais e de solidariedade, bem como os princípios de liberdade e igualdade na composição do pacto são fundamentais para a consistência e amálgama da federação brasileira. Entende-se que desta maneira as desigualdades socioespaciais tenderão a diminuir, e, assim haverá condições mais justas e igualitárias para todos os sujeitos, independente de onde vivem.

Santos (2008, p. 110) ao refletir sobre a distribuição dos recursos sociais demonstrou que,

A situação atual exige correção urgente, de forma a atribuir á totalidade da população aquele mínimo de condições sem as quais a vida não é digna. Devemos, porém, estar conscientes dos limites da tarefa. Tais limites são, sobretudo, limites estruturais. Parece em primeiro lugar inviável, nas condições presentes, trazer às populações todos os serviços de que elas necessitam, em virtude da forma como os recursos são alçados; em segundo lugar, é provável que a própria realização de tais serviços, em lugar e tempo inadequados, venha agravar as condições agora reinantes. [...]pode-se admitir que os chamados “recursos” só serão disponíveis se se impuser uma radical definição dessa palavra, isto é, com a redefinição dos objetivos da produção e do consumo, isto é, da sociedade e do Estado. Como a situação atual é física e moralmente insuportável para uma enorme massa de indivíduos, cabe pensar na hipótese de urgentemente atender aos mais clamorosos sofrimentos da população e aguardar que a História, ao ser feita, permita um caminho onde cada passo não seja para agravar ainda mais as carências e aumentar as condições. Seja como for, a situação atual deve ser erradicada o quanto antes.

Não é aceitável que um país federativo ter um único indivíduo sem registro de nascimento, conforme demonstrado no capítulo 7, uma vez que pactua com outras unidades a soberania da nação, e essa se faz com indivíduos soberanos. Infelizmente essa prática ainda é recorrente no país e este fato é entendido como falta de pacto. Os índices de analfabetismo, mesmo sendo combatidos com força nas últimas décadas, ainda refletem a falta de amálgama no pacto. Da mesma forma são os índices discrepantes entre as unidades da federação no que se refere à qualidade e quantidade de empregos formais e informais no país. Não distante estão também a quantidade de equipamentos médicos e a qualidade do atendimento da saúde

pública. Os lugares de abundancia e escassez dos sistemas de engenharia, dos fixos e consequentemente dos fluxos garantem as desigualdades socioespaciais no Brasil. Por isso os valores dos indivíduos estão comprometidos dependendo da localidade de onde vivem, implicando na sua qualidade e expectativa de vida.

A concentração dos fixos e dos fluxos em poucas unidades da federação geraram, historicamente, as desigualdades entre as unidades e os sujeitos, e também demonstram como e por quem o território foi pensado e usado.

As desigualdades assim entendida refletem as desigualdades dos seres. O território usado e o amálgama federativo contribuem para compreender e construir o futuro para benefício de todos, afinal, federalismo é sinônimo de união.

O primeiro passo é compreender que federalismo é uma união e assim devemos pensar e agir. Reforça-se a tese de Aristóteles (s/d) os costumes democráticos é que se fazem as democracias. Desta maneira, os costumes solidários fará a federação de lugares. É pela “psicoesfera” (Santos, 2008) e pelos costumes (Aristóteles, s/d), ou seja, pelos nossos desejos e vontades, pelas nossas ações tanto individuais quanto coletivas, sociedade e Estado, é que os lugares se constituirão como iguais na federação.

O lugar como espaço do acontecer solidário (Santos, 2002 c) e esse como componente da federação se faz pelas solidariedades entre os sujeitos sociais, que se tornaram desiguais ao longo da federação brasileira. Pelo costume e pela vontade solidária que faremos a federação de lugares, assim como o “espírito comunal” afirmado por Tocqueville (1987) como ímpeto coletivo e agregador.

Desta maneira a Federação de Lugares, proposta inicial de Santos (2001), como possibilidade concreta de desenvolvimento plena da cidadania de todos os sujeitos sociais pode ser constituída pelo desenvolvimento de um espírito dos lugares na forma de se pensar e agir da federação brasileira. E assim, a partir do espírito dos lugares, poderemos refletir na possibilidade de uma federação do mundo, afinal, mundo e lugar coexistem.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, A. Moles. **Teoria dos Objetos**. Trad. Luiza Lobo. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, agosto.1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451997000200007&script=sci_arttext Acesso em 20 jan 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf> Acesso em 20 jan 2011.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

AJDUKIEWICZ, Kazimierz. **Problemas e teorias da filosofia**: teoria do conhecimento e metafísica. Trad. Pablo Mariconda e Regina Correa Rocha. São Paulo: Lech, 1979.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução: Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. **A Federação Brasileira**: uma análise geopolítica e geo-social. São Paulo: Contexto, 1999.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. **O que é política?** 7 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 (a).

_____. **Origens do totalitarismo**. Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (b).

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: editora Escala, s/d.

ARMITAGE, David. **Declaração de Independência**: uma história global. Trad. Angela Pessoa. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, volume 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

ARROYO, Mônica. Território, Mercado e Estado: uma convergência histórica. **Revista da Pós-Graduação em Geografia**, n.12, dez 2004, ano VI p. 50-65.

BACKHEUSER, Everardo. **Problemas do Brasil**. Estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Grupo Ed. Omnia. 1933.

_____. Geopolítica e Geografia Política. **Revista Brasileira de Geografia**, janeiro-março, 1942.

_____. Novos fatos geográficos e sua repercussão no Brasil. **Boletim Geográfico**. Ano II nº 21, dezembro/1944.

_____. Localização da nova capital do país no Planalto Central. **Boletim Geográfico**. V.5 nº 53, 1947.

_____. Localização da nova capital: clima e capital. **Boletim Geográfico**. V.5 nº 56, 1947.

_____. Localização da nova capital: critérios de escolha. **Boletim Geográfico**. V.5 nº 57, 1947.

_____. Localização da nova capital: ponto nevrálgico. **Boletim Geográfico**. V.5 nº 58, 1948.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946**. Coleção Constituições Brasileira, V5. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. A Constituição de 1967. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. Coleção Constituições Brasileiras, V6. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARBOSA, Rui. **Obras completas** Discursos Parlamentares Jornalismo (1891). Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, Vol. XVIII. Tomo I, 1945.

_____. **Obras completas**: A Constituição de 1891. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, Vol XVII, Tomo I, 1946.

BEAUD, Michel. **História do capitalismo**: de 1500 até nossos dias. Trad. Maria Ermantina Pereira. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. **Brasil**: uma potência regional na economia mundo. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 16 reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

BOOKCHIN, Murray. **Municipalismo libertário**. Trad. J.P. Oliveira et al. São Paulo: Nu-Sol, 1999

_____. O municipalismo libertário. In: BOOKCHIN, Murray; BONIO, Paul; ENCKELL, Marianne. **O bairro, a comuna, a cidade... Espaços libertários!** Trad. Plínio Augusto Coêlho. São Paulo: Imaginário, 2003.

BOOKCHIN, Murray; BONIO, Paul; ENCKELL, Marianne. **O bairro, a comuna, a cidade... Espaços libertários!** Trad. Plínio Augusto Coêlho. São Paulo: Imaginário, 2003.

BUARQUE, Cristovam. **A revolução nas prioridades**: da modernidade técnica a modernidade ética. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Trad. Equipe de tradutores do Instituto de Letras PUC/Campinas. 2 ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CATAIA, Márcio Antonio. **Território Nacional e Fronteiras Internas**: a fragmentação do território brasileiro. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2001.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a República brasileira**. Brasília: UNB, 1983.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. Coleção Constituições Braileiras, V6. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. A Constituição de 1967. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. Coleção Constituições Braileiras, V6. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012

CAZZOLATO, José Donizete. **Novos Estados e a divisão territorial do Brasil**: uma visão geográfica. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

CLAVAL, Paul. **A construção do Brasil**: uma grande potência em emergência. Trad. Duarte Pacheco Souza. Lisboa: Instituto Piaget, 2010.

CONTEL, Fábio Betioli. Finanças municipais e território. Horizontalidade e verticalidades no município de Bauru. Dissertação de Mestrado. FFLCH, Universidade de São Paulo, 2001.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989.

_____. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2008.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O anti-édipo**: capitalismo e esquizofrenia 1. Trad. Joana Varela e Manuel Carrilho. Lisboa: Assírio e Alvim, 2004.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (orgs.). **Desafios da globalização**. 3ª ed. Petrópolis : Vozes, 2000. 302p.

EINSTEIN, Albert. **Como vejo o mundo**. Trad. H. P. de Andrade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 8 ed. São Paulo: Edusp, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Oliveiros S. **O futuro da federação**. Série Estudos. São Paulo: FIESP/CIESP, 1995.

FREYRE, Gilberto. **Interpretação do Brasil**: aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas. Trad. Olívio Montenegro. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____. **Homens, engenharias e rumos sociais**. Recife: Realizações, 2010.

FRIEDMAN, Michel Jay. Trajetória para a Casa Branca: Abraham Lincoln a partir de 1854. *In: Abraham Lincoln um legado de liberdade*. Bureau de Programas de Informações Internacionais. Departamento de Estado dos EUA, 2008. Disponível em: http://photos.state.gov/libraries/america/475/pdf/0812_AbrahamLincoln_A_Legacy_Of_Free_dom_Portuguese_digital.pdf > Acesso em 30 jun 2014.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**. Reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 23 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1999.

_____. **O capitalismo global**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GUERRA, Antônio Teixeira; GUERRA, Ignez Amélia L. Teixeira. Subsídios para uma nova Divisão Política do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, ano XXII, nº2, abr-jun.1960. pp.169-208.

GUERRA, Antônio Teixeira; GUERRA, Ignez Amélia L. Teixeira. Subsídios para uma nova Divisão Política do Brasil. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Geografia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ano XXII, Janeiro-Fevereiro de 1964, n. 178.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HARTSHORNE, Richard. **Propósitos e natureza da Geografia**. Trad. Thomaz Newlands Neto. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1978.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12 ed. São Paulo: Loyola, 2003. 349p.

_____. **Espaços de Esperança**. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2009.

_____. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário B. (orgs) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Redes e fluxos do território gestão do território 2014**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em: 10 jun 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2013. Estudos e Pesquisas Informação demográfica e socioeconômica, n. 32. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em: 10 jun 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Atlas de Saneamento 2011**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em: 10 jun 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Redes e fluxos do território ligações aéreas 2010**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em: 10 jun 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Indicadores sócio-demográficos e de saúde no Brasil - 2009**. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2009. Estudos e Pesquisas Informação demográfica e socioeconômica, n. 25. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em: 10 jun 2014.

ISNARD, H. O espaço do Geógrafo. **Boletim Geográfico**. v.36, nº258-259, 1978.

KAHIL, Samira Peduti. Psicoesfera: uso corporativo da esfera técnica do território e o novo espírito do capitalismo. **Sociedade & Natureza** [online]. Uberlândia, 2010, vol. 22, n. 3. pp. 475-485. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/index> Acesso em 13 jul 2012.

_____. Psicoesfera: a modernidade perversa. **Revista do Departamento de Geografia** [online]. São Paulo, USP, 1997, n.11, pp. 217-220. Disponível em <http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/187/0> Acesso em 03 ago 2012.

KAPLAN, Marcos. **Formação do Estado Nacional na América Latina**. Trad. Lygia Baeta Neves. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

KROPOTKIN, Piotr. **O Estado e seu papel histórico**. Trad. Alfredo Guerra. São Paulo: Nu-Sol, 2000.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. 9 reimp. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Ed.34, 1994.

LENIN, Wladimir Ilitch. **O estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. Trad. Aristides Lobo. São Paulo: Centauro, 2007.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução**. Trad. Lívio Xavier. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MACKINDER, Halford J. O mundo redondo e a conquista da paz. **Boletim Geográfico**. v.12, nº 118, 1954

MARITAIN, Jacques. **O homem e o Estado**. Trad. Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: Agir, 1952.

MARTIN, André Roberto. **As fronteiras internas e a questão regional do Brasil**. Tese de Doutorado, FFLCH/Univesidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

_____. Dilemas do Federalismo: entre o “estadualismo oligárquico” e o “regionalismo burocrático”. **Perspectiva**, São Paulo, 27, 2005, p. 55-68. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/21/14> Acesso em: 17 jul 2012.

MARTINS, Herbert Toledo. A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

MELLO, Osvaldo Ferreira de. **Tendências do federalismo no Brasil**. Florianópolis: Lunardelli, s/d.

MELO, Leopoldo da Cunha. Conceituação de Território Federal como unidade política. **Boletim Geográfico**. v.5, nº 58, 1948.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Trad. Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, série clássicos, 2004.

MORAES, Antonio Carlos Robert de (org.) **Ratzel**. Geografia. São Paulo: Ática, 1990.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Trad. Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

- NONATO, Rita De Cássia. **Crise da Federação e Federalismo Corporativo: Proposta de criação de novos Estados no front agrícola brasileiro**. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da Nação**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998.
- PIRES, Warley Pereira. **A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil – Os Projetos de Desmembramento e Subdivisão e Incorporação de UFs – Novos Estados e Territórios Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados**. Tese de Doutorado. USP, 2013.
- PROUDHON, Pierre Joseph. **Do Princípio Federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RAJA GABAGLIA, Fernando Antônio. Em torno da divisão territorial do Brasil. **Boletim Geográfico**. v.2, nº 18, 1944.
- _____. Geopolítica e política geográfica. **Boletim Geográfico**. v.2, nº 25, 1945.
- _____. Geografia, Política, Engenharia. **Boletim Geográfico**. v.5, nº 55, 1947.
- RECLUS, Élisée. **A evolução, a revolução e o ideal anarquista**. Trad. Plínio Augusto Coêlho. São Paulo: Imaginário, 2002.
- RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como problema**. Brasília: UNB, 2010.
- ROCHEFORT, Michel. **O desafio urbano nos países do sul**. Trad. Maria Adélia Aparecida de Souza. Campinas: Territorial, 2008.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, 2012 [1762].
- SÁ, Luis. **Introdução à teoria do Estado**. Lisboa: Caminho, 1986.
- SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1979.
- _____. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1986.
- _____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. In: **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano IV, nº 6, PP. 06-20, jan-jun, 1999.

_____. O papel ativo da geografia: um manifesto. *In: Revista Território*. Rio de Janeiro, ano V, nº 9, PP. 103-109, jul-dez, 2000.

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. O retorno do território. In M. Santos, M. A. A. Souza, & M. L. Silveira (Orgs.), **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Annablume/Hucitec/ANPUR, 2002a.

_____. O dinheiro e o território. In: **Território Territórios** / Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGEU-UFF/AGB – Niterói, 2002b.

_____. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002c. 384p.

_____. (org) **O país distorcido:** o Brasil a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002d.

_____. **Economia Espacial:** críticas e alternativas. Tradução: Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. **O Espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução: Myrna T. Rego Viana. 2ª ed. São Paulo: Editora da USP, 2004.

_____. **Da totalidade ao Lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **Espaço e método**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2008b.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada:** o caso de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2009a.

_____. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. Trad. Sandra Lencioni. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009b.

_____. **Por uma economia política da cidade:** o caso de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2009c.

_____. Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica. *In: Revista Eletrônica: Tempo – Técnica – Território*, v.2, n.2. UNB: Brasília-DF. 2011. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/issue/view/14> Acesso 30 jul 2014.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

- SANTOS, Milton. et al. (org). **O novo mapa do mundo**: fim de século e globalização. 4ª ed. São Paulo: Ed. Hucitec e Annablume, 2002.
- SCARLATO, Francisco Capuano. et al. (org). **O novo mapa do mundo**: globalização e espaço latino-americano. 2 ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.
- SCHOPENHAUER. Arthur. **O Mundo como Vontade e Representação**. Trad. M.F. Sá Correia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- SEGADAS VIANA, João. Divisão Territorial do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v.2, nº3, jul.1940. pp.372-406.
- SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional o poder executivo e Geopolítica do Brasil**. RJ: Editora José Olímpio, 1980.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e federalismo 1889-1902**: um estudo da implantação da República no Brasil. Brasília: Editora da UFPB, 1978.
- SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf> Acesso em 20 jan 2011.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Debate sobre a crise do planejamento. **Espaço & Debate**, São Paulo: Cortez, ano 1, n. 1, jan. 1981, p. 103-126
- _____. **Governo urbano**. São Paulo: Nobel, 1988. Coleções espaços. 84p.
- _____. Conexões geográficas: um ensaio metodológico: uma versão ainda preliminar. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 71, 1. s. São Paulo: AGB, 1993. p. 113-127
- _____. Geografias das desigualdades: globalização e fragmentação. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território**: Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994. p.21-28
- _____. **A identidade da metrópole**. São Paulo: Ed. da USP, 1994b.
- _____. Pedagogia cidadã e tecnologia da informação: um projeto piloto para a periferia sul da cidade de São Paulo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000.
- _____. **Política e território**: a geografia das desigualdades. Campinas, 5 jun. 2002. Texto apresentado no Fórum Brasil em questão – Universidade de Brasília.
- _____. (org) **Território brasileiro**: usos e abusos. Campinas: Territorial, 2003.

- _____. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÀR, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. p. 111-143
- _____. O lugar como resistência: uma dimensão da realidade do futuro. In: SILVA, Maria Auxiliadora da; TOLEDO JR., Rubens de; DIAS, Clímaco César Siqueira (org.). **Encontro com o pensamento de Milton Santos: o lugar fundamentando o período popular da história**. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2005. 284p. p.189-198
- _____. **A geografia da solidariedade**. Geotextos, vol.2, nº2, p. 171-178, 2006.
- _____. Entrevista. **Revista Discente Expressões Geográficas**. Florianópolis – SC, n. 03, p. 01-19, mai. 2007.
- _____. A metrópole e o futuro: A dinâmica dos lugares e o período popular da história. In: **A metrópole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Territorial, 2008.
- _____. **Fundamentos geográficos do planejamento: do espaço geográfico a formação territorial e dos lugares**. Natal, 27 fev. 2009. Slides de aulas da disciplina Planejamento Urbano e Regional – Curso de Geografia/UFRN.
- _____. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: as metáforas do capitalismo**. Disponível em: <http://www.territorial.org.br/ins_biblioteca.htm>. Acesso em: 22 mar. 2009
- _____. Território e lugar: a busca de uma Pastoral urbana mais orgânica. In: BRIGHENTI, Agenor (org). **Pastoral urbana: categorias de análise e interpelações pastorais**. Brasília: Edições CNBB, 2010. (p. 41-63).
- _____. A nova geopolítica mundial no século XXI: a emergência do período popular da história. In: FONSECA, A.A.M. da; PERTILE, N; CALDAS, A dos S; BRITO, C. **Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios**. JM gráfica e Editor Ltda. Salvador, 2013.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; CATAIA, Márcio Antonio; TOLEDO JUNIOR, Rubens de. **Território, lugar e poder: a expressão territorial do voto no Ceará**. Campinas: Territorial, 2002.
- SIQUEIRA CAMPOS, José Wilson. Projeto de Resolução n. 88/1973. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Câmara dos Deputados. Brasília, ano XXVIII, n. 115, 2 de outubro de 1973.
- TÁCITO, Caio. **1988**. Coleções Constituições Brasileiras, V7. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. A Redivisão Política do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v.3, nº3, jul-set.1941. pp.533-554.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; SP: Ed. da USP, 1987.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1961.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1935.

_____. **Introdução a Geografia das comunicações brasileiras**. RJ: Editora José Olimpio, 1942.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, Democracia e Globalização. *In*: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006. p. 381-393