



2.21 • Nacionalismos e separatismos

O federalismo no Brasil frente à paradiplomacia e as recentes manifestações populares

Marcos Pascotto Palermo

A DISCUSSÃO ACERCA DO FEDERALISMO no Brasil remonta ao período monárquico e ainda suscita questionamentos. Acusa-se a presença de uma forte tendência à centralização de recursos e de capacidade de consecução de uma agenda política planejada em dimensão nacional, principalmente ao redor do governo central. A referida centralização ocorreria, mesmo havendo a previsão e existência de um governo federal desde a promulgação da primeira Constituição republicana no final do século XIX. A dimensão da autonomia política das unidades subnacionais brasileiras é assim tema importante para o estudo da política interna existente.

Outro aspecto que vem adquirindo importância, frente à realidade contemporânea, é o de como estas unidades podem ser vistas na *interface* com a política externa, ou seja, qual o papel que elas por si mesmas podem desempenhar, em uma discussão que leva o debate à construção de mecanismos de paradiplomacia.

Estratégias locais

Na era da globalização (ou mundialização), estas iniciativas podem ser vistas como uma estratégia das localidades frente aos desafios globais. No caso brasileiro, a busca por captação de recursos a partir de fontes internacionais, como forma de se garantir o desenvolvimento econômico e a superação de possíveis fragilidades políticas, sociais e culturais, observadas pela ausência daquele, é, sem dúvida, um desafio de grande relevância.

Todavia, ao se pensar na referida contemporaneidade brasileira, não há como não notar as demandas por participação política e pela melhoria no gerenciamento do Estado no Brasil, que estão presentes nas recentes manifestações de rua, ocorridas em junho de 2013. Ao que parece, essas jornadas de protesto remetem a uma versão brasileira de um fenômeno mais amplo, o da apropriação da rua, enquanto espaço público, pela multidão. Assim, colocavam-se os protestos, guardadas as peculiaridades do caso em análise, ao lado das manifestações da Primavera Árabe e dos movimentos como *Occupy Wall Street* e dos *Indignados* na Espanha.

Consequentemente surgem algumas perguntas: haveria a possibilidade de a pauta das manifestações requerer a redefinição dos papéis das unidades subnacionais federadas? Esta surgiria a partir das demandas atuais por uma participação política mais dilatada, como parte daquilo que vem sendo gestado no Brasil em termos de reivindicações? Seria uma questão interessante, uma vez que as demandas parti-

cipativas vêm inseridas em discussões acerca de uma maior efetividade e racionalidade na gestão dos serviços públicos e no controle social das políticas públicas existentes. Respondendo afirmativamente à questão proposta, cabe ao estudioso de Relações Internacionais ainda outra pergunta: aumentariam as possibilidades constitucionais para a feitura de políticas, ditas paradiplomáticas, que contemplem anseios comunitários mais localizados?

“
Na era da globalização (ou mundialização), estas iniciativas podem ser vistas como uma estratégia das localidades frente aos desafios globais.”

Para traçar uma resposta, que correlacione a questão do federalismo brasileiro, em uma possível abertura à citada paradiplomacia, colocando-o como uma desejável pauta dos recentes movimentos de manifestantes no Brasil, cabe uma breve notícia da história constitucional do país, demonstrando os espaços abertos aos assuntos internacionais trabalhados a partir da perspectiva subnacional.

Constitucionalismo brasileiro: centralização e autonomia

À época do Império do Brasil (1822-1889), vê-se que a Constituição Imperial, outorgada em 1823, fundou um modelo estatal unitário, para a novel nação que se desenhava. O modelo ia ao encontro das aspirações de uma elite política, gestada nos bancos da Faculdade de Direito de Coimbra, e que temia a ruptura da unidade política territorial da porção que coubera a Portugal à época da colonização. À homogeneidade da elite corresponderia o apreço pela referida unidade nacional. Durante o Segundo Reinado (1840-1889), os partidos políticos que se formaram e que efetivamente ocuparam os gabinetes traduziam a discussão acerca do federalismo, a partir do maior ou menor grau que era proposto para as províncias existentes. Em ambos, havia a percepção de que o país deveria subverter um presente de pouco desenvolvimento e de atraso, frente aos demais países do globo.

Os conservadores, apelidados de Saquaremas, em homenagem ao nome da fazenda do Visconde de Itaboraí, líder conservador, defendiam a menor descentralização, visto que acreditavam que o poderio estatal centralizado poderia ajudar no desenvolvimento nacional, sem o

risco da fragmentação da nação. Já os liberais foram apelidados de Luzias, em referência à cidade mineira de Santa Luzia, onde uma revolta liberal havia ocorrido. Estes abraçavam uma perspectiva federalista, na qual as províncias detivessem maior autonomia. Um reflexo desta autonomia, ainda que pequeno, foi a representação política provincial, a partir das Assembleias Provinciais, criadas por força do Ato Adicional que alterou a Constituição em 1834. Com a proclamação da República, em 1889, alguns dos anseios liberais foram recepcionados pela Carta Constitucional de 1891. Esta, ao fundar formalmente os Estados Unidos do Brasil, garantiu uma liberdade até então não conhecida para as unidades subnacionais existentes. Na prática, todavia, viu um movimento na construção de uma república dominada pelas oligarquias agrárias estaduais, em especial a mineira e a paulista. Através do voto corrompido, comprado ou forçado e apelidado de “voto a cabresto” viu-se a deturpação de institutos da democracia liberal.

Com a chamada Revolução de 1930, um curto período de tempo em que fora instituído um governo provisório de Getúlio Vargas, teve origem uma ditadura que se estenderia de 1937 a 1945, o chamado Estado Novo. Neste, a previsão constitucional da Carta de 1937 aniquilava a federação e dava origem a um novo modelo estatal unitário. O retorno a um Estado Federal só seria possível em 1946, com a Constituição que vigorou até o período autoritário imposto pelo movimento militar de fins de março de 1964. Na senda do golpe, uma nova previsão constitucional para salvaguardar os anseios, chamados de revolucionários por seus defensores, e de golpistas por seus opositores. Isso deu ensejo à edição da Emenda nº 1 de 1969 que, na prática, implicou uma alteração substantiva na referida Constituição.

Como se percebe, a partir da breve notícia dada, a história constitucional brasileira até a promulgação da última Carta Constitucional é conturbada, revelando mudanças de regime político e de formas estatais possíveis, trazendo ora a democracia liberal representativa, ora o convívio com instituições autoritárias, bem como o aceno à descentralização ou a afirmação da autoridade centralizada a partir da capital nacional.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 preserva o modelo federal, trazendo como novidade a figura do município como ente federal. Outrossim, as linhas gerais da diplomacia brasileira e da política externa brasileira passaram a ser traçadas pela própria Constituição Federal, em especial em seu artigo 4º. Este es-

tabelece que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político.

Um dado interessante, relativo ao artigo em questão, foi a inclusão de um parágrafo único, que determina que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A inclusão do parágrafo único deste artigo, na Constituição Federal de 1988, foi influenciada pela atuação do jurista brasileiro e ex-governador de São Paulo, André Franco Montoro, um dos artífices dos movimentos de redemocratização no Brasil. A alusão ao mesmo, analisando este fato a partir de uma nuance desideológica, traz não apenas uma simples faculdade, mas um mandamento a ser cumprido pelo Estado brasileiro que acarreta bem mais que uma simples comunidade de Estados, como explica José Afonso da Silva, em sua obra “Comentário Contextual à Constituição Brasileira”. Ao citar o vocábulo “Nações” remete a uma convivência social, política e econômica. Entretanto, outra titularidade ao autor da redação é dada por Sérgio Danese, em seu livro, “Diplomacia Presidencial”. Este último autor cita que fora o presidente José Sarney, na obra de Seixas Corrêa, que persuadira o ex-chanceler e deputado constituinte Afonso Arinos a introduzir este preceito na Constituição Federal.

Todavia, prevê a Carta Constitucional que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Art.21, I). Compete privativamente ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Art. 84, VII, VIII).

A autonomia dos entes federados: há espaço para a paradiplomacia?

A partir da Carta Constitucional vigente, o Brasil incorporou as possibilidades de integração regional interessantes a serem desenvolvidas, o que abre espaço para a paradiplomacia. Tal previsão constitucional fornece arcabouço institucional para que se possa pensar na formação de proposições legislativas para se concretizar essa integração. Um exemplo disso são as diversas secretarias que tratam direta ou indiretamente de assuntos internacionais, as comissões parlamentares nas assembleias legislativas estaduais e iniciativas municipais como o Projeto *Mercociudades* no âmbito do

Mercosul, para cooperação em assuntos diversos, que englobam desde a temática ambiental até o turismo.

Não se olvida, contudo, as já citadas limitações institucionais dadas ao poder de legislar sobre temas pertinentes à política externa, mesmo de integração regional, no âmbito das unidades federadas brasileiras, como os estados e os municípios.

Na opinião de Ricardo Seitenfus, em sua obra intitulada “Relações Internacionais” e editada no ano de 2004, os estados federais encontram-se no dilema de conceder atribuições indispensáveis na esfera internacional às suas unidades autônomas, correndo o risco de dispersão, contradições e enfraquecimento.

A atuação destas unidades, na dita ordem internacional globalizada visando à consecução de seus interesses, recebe, em sentido lato, o nome de paradiplomacia. Este fato tem sido o alvo de pesquisas dos estudiosos das Relações Internacionais contemporâneas. Concorde-se com o autor citado, quanto ao fato de que não há uma teoria solidificada quanto ao tema.

Do ponto de vista da política doméstica, fato é que os estados e municípios federados chegaram a desfrutar de um período de autonomia, no qual as questões políticas internas puderam ser discutidas. Dispõe o artigo 18 da Carta Magna que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, em seus termos. Em seu parágrafo 3º, o artigo encontra a previsão de que os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. Quanto aos municípios, o parágrafo dita que criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

O episódio que melhor ilustra esta afirmação talvez seja a realização de um plebiscito para a possível divisão do estado do Pará e a criação de duas novas unidades estaduais: Tapajós e Carajás. Tal perspectiva, porém, foi rejeitada pela maioria dos eleitores paraenses.

Atualmente, desde as manifestações de 2013, instalou-se no país certa discussão em termos de maior participação política. Mas esta seria efetivamente exequível, se não fosse acompanhada por uma rediscussão sobre o modelo federativo existente?

Vê-se, todavia, que as questões relativas ao federalismo ainda são subexploradas, frente ao arranjo institucional cabível para uma nova conformação em termos de representação

democrática direta ou indireta.

Não obstante a importância das questões academicamente sugeridas, parece que as mesmas ainda não se encontram no cerne das recentes discussões sobre a reforma política brasileira. Estas versam ainda sobre a gênese institucional da mesma: se por plebiscito ou referendo, e pelo espaço dos movimentos sociais em um novo e possível sítio de deliberações político-representativas.

Perde-se, até agora, um bom ambiente para o debate acerca de possíveis novos desenhos para a federação brasileira que possibilitariam uma maior cooperação direta entre as unidades federadas e as nações do globo que são de forma histórica e/ou geográfica ligadas ao Brasil, como é o caso de Portugal e dos países de língua portuguesa.

O presente e o futuro

Ao tentar esboçar uma conclusão, há que afirmar que o presente artigo é mais propositivo do que conclusivo.

Procurando, em um primeiro momento, analisar a realidade histórico-institucional brasileira em um rápido passeio pelo desenho dado por suas Constituições, apresentam-se questionamentos hodiernos, tentando vincular as recentes demandas por participação, reforma e crítica da realidade política brasileira. Lança-se a proposta de que, para perspectivas futuras, a probabilidade da busca por autonomia das unidades subnacionais federadas, ou seja, dos municípios e estados, também esteja vinculada às demandas apresentadas.

Garantindo-se maior autonomia aos entes federativos, poder-se-ia visualizar que também poderiam capturar recursos e celebrar parcerias através da paradiplomacia.

Assim, se o momento político presente no Brasil pudesse ser capitaneado para uma proposta que envolvesse uma rediscussão acerca do federalismo, pensando-se em maiores perspectivas de contatos políticos dos entes federativos, seja com unidades políticas que componham a realidade regional latino-americana, seja com os países de língua portuguesa, interessantes temas surgiriam em dimensões mais próximas do povo brasileiro.

Tudo isso possibilitando a interação de um maior número de pessoas com a realidade internacional em que o país se encontra inserido. E, provavelmente, novos embates poderão ser travados na consagrada tradição de discussões entre “saquaremas” e “luzias” acerca da unidade e do desenvolvimento do Brasil. ■