

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

A questão do federalismo no estado novo: Ideologia e prática política

Luciano Aronne de Abreu*

Resumo: Se, na fase de implantação e consolidação do regime Republicano, acreditava-se que o sistema federativo seria capaz de eliminar os males do antigo centralismo monárquico, logo começaram a aparecer as primeiras críticas ao novo regime e ao próprio federalismo, que passou a ser visto por muitos como sinônimo de provincialismo e de defesa de interesses locais, em detrimento da união nacional. Oliveira Viana, por exemplo, dizia que em 1822 o Brasil fundou um Império, não uma nação e, portanto, não se formou no país nenhum objetivo nacional a realizar ou a defender. Desse modo, segundo ele, a vida política e os partidos no Brasil não tinham nenhum sentimento nacional, sendo apenas o reflexo de interesses locais, provincialismos e partidarismos regionais. A partir disso, este texto propõe uma reflexão sobre as questões do centralismo e do federalismo no Brasil dos anos 30.

Palavras-chaves: Estado Novo – Federalismo – Oliveira Viana

Abstract: During the phases of introduction and consolidation of Brazilian republic, it was generally believed that federative system would be able to eliminate the faults of monarchic period and its characteristic centralism. Nevertheless, soon the first critics to the new republican order claimed that its federalism was related to provincialism and defense of local interests, in detriment of national union. Oliveira Viana, for instance, declared that Brazil had founded an Empire but not a nation and, therefore, there was no national project to be materialized or defended. In this sense, according to the jurist, political life and parties had no national motivation, being no more than the consequence of local and regional interests. From this point of view, this paper aims to discuss centralism and federalism in Brazil in the 1930's.

Key words: Estado Novo – Federalism – Oliveira Viana

Em linhas gerais, pode-se dizer que o debate sobre a questão do centralismo e do federalismo no Brasil permeia toda nossa história política, desde a independência até os dias de hoje, em tons mais ou menos acalorados e de forma alternada, ora pendendo mais para um lado, ora para outro. Ao longo do século XIX, em meio a acirradas e, até mesmo, violentas disputas entre conservadores e liberais monárquicos, prevaleceu o projeto político unitário e centralista dos primeiros. A partir de 1889, ao contrário, o federalismo republicano se impôs em nome da grande diversidade regional do Brasil. De 1930 em diante, porém, sobretudo até 1945, voltou a prevalecer no país a idéia do centralismo político e do fortalecimento da unidade nacional, enquanto o federalismo foi associado aos interesses meramente locais e

* Professor do Departamento de História da PUC-RS, Doutor em História Latino-Americana pela UNISINOS.

regionalistas. Hoje em dia, observa-se que a idéia do pacto federativo, como muitos têm se referido à questão do federalismo, está novamente na ordem do dia dos debates sobre as reformas política e tributária no Brasil.

Porém, este estudo tem pretensões muito mais modestas do que a de escrever uma história do federalismo no Brasil, limitando-se à tentativa de compreender como esta questão se colocava no debate e na prática política brasileira dos anos 30, ainda que estes, muitas vezes, tenham tomado como referência algumas das idéias conservadoras do século XIX. Em termos teóricos, pode-se dizer que a obra de Oliveira Viana se constituiu na principal referência para essas discussões, além dos fins claramente pragmáticos de seus estudos.

Sobre seu pensamento político, aliás, Oliveira Viana pode ser definido como um legítimo herdeiro desta tradição conservadora¹, mantendo vivos alguns dos princípios anteriormente defendidos pelo Visconde de Uruguai, tais como: a crítica aos liberais pelo excesso na cópia de instituições estrangeiras, como a federação, defendendo o estudo dos usos e costumes e do caráter nacional; a defesa da centralização do poder como meio de combater a violência e o arbítrio dos mandões locais; a importância do papel do Estado como agente de transformação política e como mantenedor da liberdade e do espírito público; a distinção entre os direitos políticos e civis, sendo aqueles variáveis de acordo com a capacidade de cada um, enquanto estes deveriam ser universais. (CARVALHO, 1999: 208-211)

Já em relação ao pragmatismo de sua obra, Evaldo Vieira diz, enfaticamente, que “não verificamos nos escritos de Oliveira Viana outro objetivo que o de vertê-los em ação”. (VIEIRA, 1981: 28) Em igual sentido foi a observação de Vasconcelos Torres que, ao referir-se a “Populações Meridionais do Brasil”, disse que o objetivo de Viana era o de conclamar os brasileiros “(...) ao conhecimento dos nossos defeitos para que lográssemos erradicá-los. Equivalia a um programa”. (TORRES, 1956: 60)

Sendo assim, pode-se dizer que a questão do federalismo no Brasil inseria-se no debate e na prática política dos anos 30 com base em um aparente paradoxo: a defesa do centralismo político dos tempos da monarquia, em oposição aos erros e excessos do liberalismo republicano.

Se, por um lado, os liberais apresentavam federalismo e liberdade como sinônimos, por outro, segundo Carvalho, no movimento republicano eles estavam muito mais preocupados com o primeiro que com a segunda e, nesse sentido, tal resistência à interferência do poder central tinha um forte componente oligárquico de defesa do setor

¹ Segundo José Murilo de Carvalho, a tradição do pensamento conservador no Brasil iniciou com Uruguai, passou por Sívio Romero e Alberto Torres, chegou a Oliveira Viana e estendeu-se até Guerreiro Ramos. (CARVALHO, 1999: 208)

privado, de seus privilégios e de sua prepotência. (CARVALHO, 1999: 180-181) Acreditava-se, então, que a quebra da centralização e a introdução do federalismo trariam a liberdade e a igualdade, ou seja, que o efeito geraria a causa. Nessas condições, conclui o autor:

Uma vez que a sociedade brasileira não tinha o espírito da liberdade individual nem do igualitarismo, era formada de súditos e não de cidadãos (...), federalizar era necessariamente reforçar as estruturas sociais de poder preexistentes, era reforçar a desigualdade, a hierarquia, o privatismo. Não surpreende que o federalismo fosse bem vindo aos poderes locais. (CARVALHO, 1999: 181)

O federalismo republicano, portanto, ao contrário de garantir a liberdade e a igualdade, reforçou o poder de mando das oligarquias locais, o clientelismo político e as diferenças regionais, o que novamente abriu espaço para a defesa do centralismo que, como dizia Uruguai, era o meio mais eficaz para combater a violência e o arbítrio dos mandões locais. Nesse contexto, como já referimos, Oliveira Viana constituiu-se na principal referência teórica e, em alguns aspectos, prática² da modernização política conservadora implantada no Brasil a partir de 1930.

Em seus estudos, Viana manifestou sempre a preocupação com o caráter objetivo da análise, defendendo uma concepção realista do Brasil, ao contrário do idealismo utópico de nossa elite intelectual e de juristas, que ignorariam profundamente o povo brasileiro e legislariam para um ente abstrato, um cidadão-tipo. (VIANA, 1955: 416) A História, então, desempenha um papel central em sua análise, sendo valorada não como passado, mas sobretudo como presente. Por influência das ciências naturais, diz Viana, percebemos a influência preponderante do passado sobre a evolução dos seres e, em conseqüência, a necessidade de estudar o passado das sociedades para compreender o seu presente e o seu futuro. Se a História, então, tem um sentido pragmático, ao historiador cabe buscar no passado as peculiaridades nacionais e locais de nosso povo, “pois nenhum povo, por mais que imite os outros povos, pode abdicar do que é seu, de suas particularidades, na busca da solução de seus problemas”. (ODÁLIA, 1997: 126) A esse respeito, deve-se destacar ainda que Oliveira Viana está interessado apenas em uma História própria, nacional e, por isso, por exemplo, em “Populações Meridionais do Brasil” não fez nenhuma referência aos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX, que nos remetem a outras histórias: “o seu primeiro século, o ‘primeiro século cabralino’, é o século I e não o século XVI”. (FARIA, 1978: 14)

² Em 1932, Oliveira Viana foi nomeado Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, sendo o principal responsável pelas políticas sindical e social do governo, cargo que exerceu até 1940. Após, foi nomeado Ministro do Tribunal de Contas da União. Ao longo deste tempo, continuou a desenvolver seus estudos sobre a sociedade e os problemas brasileiros, publicando obras como “Problemas de Política Objetiva” (1938), “Raça e Assimilação” (1932), “Problemas de Direito Corporativo” (1938) e “Problemas de Direito Sindical” (s/d).

A partir disso, pode-se dizer que a ênfase às diferenças regionais do país, a dispersão geográfica e a não organização de nossas classes sociais seriam, para Oliveira Viana, as principais particularidades de nosso passado nacional, que definiram o caráter nacional brasileiro.

Sobre as diferenças regionais, Oliveira Viana distingue três histórias diferentes no Brasil – a do norte, a do centro-sul e a do extremo-sul – que deram origem a três sociedades distintas – a dos sertões, a das matas e a do pampa – cada uma com seu tipo social próprio – o sertanejo, o matuto e o gaúcho. Em seus estudos, Viana centra-se sobretudo na análise do matuto, homem de formação agrícola que, segundo ele, teve um peso maior na formação da massa social do país, visto que sua área geográfica está mais próxima da sede do governo, sendo o sertanejo e o gaúcho tipos regionais.

Quanto à questão geográfica, Viana destaca a “extraordinária latitude” de nosso território. Se, por um lado, o meio natural moldou o tipo de sociedade aqui encontrada pelos portugueses, por outro, os colonizadores pouco ou nada conseguiram no sentido de aqui estruturar uma sociedade unitária. A colonização, baseada no latifúndio, levou à simplificação das relações sociais no Brasil, construindo um mundo marcado pelo isolamento e pela dispersão, o que impediu a formação das classes sociais e a construção de uma verdadeira nação. (VIANA, 1952: 169-171)

Por sua vez, tal isolamento, aliado à independência econômica das fazendas e ao escravismo, levou a um fraco desenvolvimento do comércio, da indústria e das cidades durante o período colonial, bem como ao estabelecimento de relações frágeis e frouxas entre o fazendeiro e os trabalhadores livres e à inexistência de uma classe média no Brasil. (VIANA, 1952: 178-186) Nessas condições, os criadores, senhores de engenho ou de café acabaram por tornar-se chefes de clãs rurais, que se constituíram como a força motriz de nossa história política; às classes inferiores, restou se congregarem em torno dos senhores de terra como forma de defesa contra a anarquia branca que dominava a sociedade rural.

Como se pode perceber, portanto, durante o período colonial não haveria por parte do Estado uma ação tutelar e protetora da plebe rural, o que competia aos senhores, chefes dos clãs rurais; de igual forma, devido ao isolamento e à solidão dos latifúndios, também não haveria entre nós uma idéia de nação, o que pressupõe a existência de solidariedade social. Com a independência, segundo Viana, o Estado constituiu-se no instrumento privilegiado para a realização de uma nação solidária, colocando-se acima dos interesses particularistas dos clãs. Dessa forma, ao contrário do que aconteceu na Colônia, o Estado deveria estar presente em todo o território, se impondo como força de integração e unidade nacional, o que

vai ser personificado na figura do Imperador. Na monarquia, então, ao contrário da Colônia e das primeiras décadas republicanas, a integridade do país foi garantida pela centralização do poder nas mãos do Imperador, segundo a fórmula “o rei reina, governa e administra”. (ODÁLIA, 1997: 145) Em suas palavras, diz Oliveira Viana:

Eliminada a peça mestra do sistema, extinta a sua poderosa influência magnética e centrípeta, a federação impõe-se como meio único de impedir a secessão do país. Os estadistas coloniais haviam chegado à fórmula: integridade da colônia pela fragmentação do poder. Os estadistas imperiais são levados a uma conclusão contrária: integridade do país pela unificação do poder. Os estadistas republicanos voltam à conclusão colonial: integridade da nação pela fragmentação do poder. Livres do fascínio imperial, é a vez dos fatores geográficos reivindicarem seus direitos. (VIANA, 1956: 277-278)

Já nos anos 30, o centralismo político da monarquia voltou a servir de referência à nossa elite política na defesa da ordem e da unidade nacional, em oposição ao erros e excessos do federalismo então vigente. Quando da implantação do Estado Novo, por exemplo, em manifesto radiofônico à nação, Vargas anunciou a decretação de uma nova Constituição, o fechamento dos órgãos legislativos e a nomeação de Interventores para os governos estaduais, com o objetivo de diminuir o que ele considerava um vício dos governos anteriores – o excesso de federalismo existente no país. (KONRAD, 1994: 50) Em seus argumentos, pode-se perceber alguns traços ou influências do pensamento político de Oliveira Viana, ao afirmar que o novo regime se justificava pela pobreza e desorganização dos partidos políticos, que defendiam apenas interesses pessoais ou localistas; pelo caudilhismo regional, que ameaçava a integridade nacional; e pela incapacidade das instituições então vigentes de manter a ordem.

Tal situação, por exemplo, pode ser ilustrada pelo caso do Rio Grande do Sul, onde, segundo o interventor Daltro Filho, o partidarismo “se constituiu por desgraça um mal de tão nefastas conseqüências que (...) não me resta a mínima liberdade de substituir um prefeito e mesmo um delegado de polícia sem levantar clamores intensos, extensos e vivamente impressionadores”. (CPDOC/FGV. Arquivo GV 37.11.06/2 XXVIII – 2b) Em igual sentido, Protásio Vargas observou que, entre as ex-correntes partidárias gaúchas, “há uma recíproca falta de confiança e por isso algo subterrâneo, trabalhando o espírito partidário. Não há partidos políticos, porém existe política de partidos”. (CPDOC/FGV. Arquivo GV 38.04.26/2 XXIX – 62)

Nesse sentido, portanto, o centralismo e o autoritarismo deste novo regime se justificavam pela necessidade de combater os males do federalismo que, como dizia Oliveira Viana, era baseado em idéias importadas, fruto do idealismo utópico de nossas elites. Assim, o Estado Novo representaria uma volta às nossas origens, às raízes brasileiras, com destaque positivo para o período monárquico, quando as tendências localistas e regionalistas foram

contrabalançadas pelo poder pessoal do Imperador. Naquele momento, segundo Viana, o rei se constituía no agente mais prestigioso e eficaz do sincretismo nacional e, neste caso, “o poder central deve a ele, com a sua unidade e a sua ascendência, a sua consolidação e estabilidade”. (VIANA, 1952: 320)

Isso se deve, segundo Viana, ao fato de que em 1822 o Brasil fundou um Império, não uma nação e, portanto, não se formou no país nenhuma mística incorporada ao povo, nenhum objetivo nacional a realizar ou a defender, nenhuma consciência de que o Estado seria o órgão necessário à realização desses ideais. (VIANA, 1955: 382) O Brasil, então, era formado por uma coleção desconexa de municipalidades e só não sucumbiu na desorganização, na desordem e na anarquia geral pela instituição no Rio de Janeiro “de um rei com o seu poder centrípeto e a sua autoridade carismática”. (VIANA, 1955: 391)

Diante dessa tradição e da inexistência de um sentimento público, espírito coletivo e sentimento nacional, portanto, o Brasil deveria sua independência, grandeza, organização política, unidade e progressos aos seus grandes homens públicos que, entre nós, deveria ser antes de tudo homens de intuição. (VIANA, 1955: 393) No Império, segundo Viana, a seleção destes homens públicos deu-se por escolha pessoal do Imperador, que se colocava acima dos partidos, dos clãs e das suas rivalidades recíprocas, enquanto na República isso não aconteceu pelo excesso de seu princípio democrático ou igualitarista.

Deste modo, segundo Almir de Andrade, somente em 1930 “os alicerces desse regime de importação ideológica” foram abalados e, a partir de 1937, o Estado Novo representou uma volta às origens, à tradição da política brasileira, baseada no equilíbrio entre tolerância e força, com destaque para as qualidades excepcionais de Vargas como intérprete dos ideais e dos sentimentos da vida brasileira. (ANDRADE, 1940: 97-119)

Pode-se dizer que, na ótica do regime varguista e dos seus intelectuais, a República não foi capaz de romper com a tradição localista e regionalista herdada da colônia, além de ter eliminado a principal virtude da Monarquia: o poder centrípeto e a liderança carismática do Imperador. Sendo assim, o Estado Novo representaria uma volta às origens da política brasileira e Vargas, tal como D. Pedro II, seria o portador de qualidades excepcionais e se constituiria no intérprete dos ideais nacionais e no ponto de equilíbrio entre os diferentes partidos e forças políticas regionais. Nesse sentido, tal como a Constituição de 1824 atribuía ao Imperador o poder de indicar os Presidentes de Província, a Carta de 1937 conferia a Getúlio Vargas o direito de nomear Interventores Federais para os governos dos Estados, com vistas a manter a ordem e garantir a unidade nacional.

Deve-se, porém, relativizar tais questões e interpretações do passado nacional, sejam elas relativas ao Império ou ao Estado Novo. Sobre a monarquia, por exemplo, Miriam Dohnnikoff, demonstra que o projeto federalista não foi derrotado em 1824 nem em 1840, havendo um importante espaço de negociação e decisão política por parte das elites provinciais. Em sua opinião, havia no Brasil do século XIX uma “divisão constitucional de competências entre centro e região que garantia a coexistência de dois níveis autônomos de governo (regional e central)”, sendo a Câmara dos Deputados o lugar onde as unidades regionais podiam se fazer representar no centro e influir em suas decisões. (DOHLNIKOFF, 2005: 289) Por fim, conclui a autora, “sem um governo para as províncias, o Estado não teria meios para alcançá-las. O preço final que pagou foi o do fortalecimento dos grupos provinciais (...) que, ao final do século XIX, reivindicariam ainda mais autonomia”. (DOHLNIKOFF, 2005: 294) A partir de 1889, portanto, a República iria redefinir o pacto federativo em favor dos governos estaduais e destas elites provinciais, que tiveram suas prerrogativas ampliadas em relação ao centro, pelo menos até 1930. Daí em diante, sobretudo a partir do Estado Novo, mais uma vez a questão do federalismo (ou do seu excesso, segundo Vargas) voltou ao centro das discussões políticas nacionais, nos termos já referidos através do pensamento de Oliveira Viana.

Neste momento, portanto, em nome da unidade nacional, o governo federal inaugurou uma nova prática política com a nomeação de Interventores para os governos estaduais, que possuíam prerrogativas executivas e legislativas e se constituíam em uma espécie de coordenadores políticos, com a função de interligar as oligarquias estaduais, os ministérios e a Presidência da República. (GOULART, 1990: 29)

No Rio Grande do Sul, porém, ainda que houvesse uma alternância no poder regional e que seus interventores tenham sido todos militares, pode-se dizer que o ideal da união nacional por meio da subordinação das oligarquias regionais ao poder de um Interventor Federal jamais foi plenamente atingido. Na prática política, as interventorias acabavam por se situar “a meio caminho entre a identidade e a independência face aos grupos dominantes estaduais” (SOUZA, 1976: 89), não se livrando de suas pressões e sendo envolvidas por seus grupos políticos, com os quais deveria necessariamente negociar.

Nesse sentido, a par do discurso oficial do regime e do pensamento dos seus intelectuais, havia mesmo por parte de Getúlio Vargas a consciência de que a implantação e legitimação da nova ordem política nacional dependia da cooptação e do apoio destas oligarquias regionais, como manifestou ao interventor Daltro Filho, ao dizer que “Convém não hostilizar elementos liberais floristas, procurando ao contrário atraí-los e absorvê-los”.

(CPDOC/FGV. Arquivo GV 37.10.01/1 XXVII – 37c) Esta era também a opinião de Protásio Vargas que, ao avaliar a situação política do Rio Grande do Sul, considerou “um verdadeiro erro em matéria política” a substituição dos prefeitos, “no momento em que se procura orientar a opinião pública rio-grandense no sentido de apoiar o novo Estado”. (CPDOC/FGV. Arquivo GV 37.12.05 XXVIII – 76)

Diante disso, a própria composição do secretariado de governo de Daltro Filho procurou refletir este ideal de conciliação e cooptação política: à Frente Única Gaúcha (PRR e PL) couberam as Secretarias do Interior, Fazenda e Obras Públicas, enquanto aos liberais (PRL) foram destinadas a Agricultura, Educação e a Prefeitura de Porto Alegre.³ Em igual sentido, foi criada a chamada Comissão Mista, com o objetivo de avaliar a situação política de cada município gaúcho e indicar seus novos prefeitos, segundo critérios de ordem estritamente política: “as prefeituras que vagarem e cujos titulares pertençam ao Partido Republicano Liberal serão providas por elementos pertencentes à dissidência liberal (...)”; nos municípios em que a Frente Única tiver maioria eleitoral as prefeituras deverão ser preenchidas “de acordo com os índices eleitorais dos partidos coligados”. (CARONE, 1976: 153-4) Já em 1939, sob a interventoria de Cordeiro de Farias, estes mesmos ideais pautaram a indicação dos membros do Conselho Administrativo do Estado (CAE-RS)⁴, de modo a manter o equilíbrio político regional e nacional.

Enfim, ainda que estas sejam reflexões muito breves sobre a questão do federalismo no Brasil, pode-se dizer que a definição das relações entre o centro e as regiões foi, desde a colônia até os dias de hoje, uma das preocupações centrais de nossa elite política e intelectual que, em diferentes momentos históricos, privilegiou uma maior ou menor autonomia regional. Se, durante o Estado Novo, em nome da união nacional, os políticos e intelectuais ligados ao regime buscaram no passado monárquico a justificativa para suas práticas políticas centralizadoras e autoritárias; atualmente, ao contrário disso, volta à pauta a questão do pacto federativo e das diferenças regionais no Brasil, embora ainda sem uma definição mais clara de seus rumos e princípios norteadores.

Bibliografia

³ Respectivamente, os secretários indicados para estes cargos foram os seguintes: Maurício Cardoso (PRR), Oscar Fontoura (PL), Walter Jobim (PL), Viriato Dutra (PRL), Coelho de Souza (PRL) e Loureiro da Silva (PRL).

⁴ José Acioli Peixoto (PL), Moysés Vellinho (PRL), Alberto Pasqualini (PL), Carlos Eurico Gomes, Camilo Teixeira Mércio (PRL), Gaston Englert (PRR) e Olivério de Deus Viana (PRR).

- ANDRADE, Almir de. *Força, Cultura e Liberdade*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.
- CARONE, Edgar. *O Estado Novo: 1937-1945*. São Paulo: DIFEL, 1976.
- CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: escritos de História e Política*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- DOHLNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial*. São Paulo: Globo, 2005.
- FARIA, L. de Castro. *Populações Meridionais do Brasil – ponto de partida para uma leitura de Oliveira Viana*, in Boletim do Museu Nacional, Rio de Janeiro, nº 29, setembro de 1978.
- GOULART, Silvana. *Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura no Estado Novo*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- KONRAD, Gláucia Vieira Ramos. *A política cultural do Estado Novo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: PUCRS (dissertação de mestrado), 1994.
- ODÁLIA, Nilo. *As formas do mesmo: ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Viana*. São Paulo: UNESP, 1997.
- TORRES, Vasconcelos. *Oliveira Viana – sua vida e sua posição nos estudos brasileiros de sociologia*. Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1956.
- VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, 5ª ed.
- _____. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955, 2ª ed.
- _____. *Evolução do Povo Brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956, 4ª ed.
- VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

Fonte Documental

CPDOC/FGV. Arquivo Getúlio Vargas.