



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

[anpocs@anpocs.org.br](mailto:anpocs@anpocs.org.br)

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ciências Sociais  
Brasil

Campello de Souza, Maria do Carmo

Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, núm. 61, junho, 2006, pp. 7-40

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706102>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **FEDERALISMO NO BRASIL: aspectos político-institucionais (1930-1964)**

**Maria do Carmo Campello de Souza**

## **Introdução**

O que se deseja iluminar nesse ensaio é a importância do conceito de clivagens territoriais para o entendimento da política brasileira. No Brasil dos anos de 1990, elas constituem claramente uma fonte crucial de divisão política nacional. Os interesses regionais, os atores políticos e as políticas públicas fundados regionalmente são contendores críticos na luta por alterações no sistema político.

O federalismo e o regionalismo têm sido subestimados como conceitos analíticos. Entre outras razões, por causa da tendência dos cientistas sociais em focalizar a análise da política via o conceito de divisões de classe e cortes funcionais. Sem querer negar a importância dessa abordagem para a compreensão dos processos políticos, ou de pretender substituí-la por outra baseada em clivagens regionais, ela tem, não obstante, frequentemente obscurecido o fato de que populações estão situadas geograficamente e que a realidade de interesses territoriais comuns é importante.

As variações regionais de um país criam contextos a partir dos quais comportamentos sociais e políticos se efetuam. Regiões e estados formam sistemas de poder, sejam eles reconhecidos ou não como tais dentro de um sistema de governo. Diferenças regionais de poder manifestam-se pelo modo como as regiões afetam o recrutamento das elites, a mobilização dos cida-

*Artigo recebido em abril/2006  
Aprovado em maio/2006*

dãos e os alinhamentos políticos que permanecem no tempo. As diversidades de poder regional também se manifestam nas políticas públicas federais, mesmo naquelas ostensivamente designadas a estimular a integração nacional. As regiões detêm também o caráter de enclaves culturais, nas quais tradições e valores persistem ao longo do tempo por meio da socialização de seus habitantes. Embora se possa esperar que a mobilidade geográfica e os efeitos nacionalizadores da industrialização e dos *mass media* homogeneizem as específicas culturas regionais, estas de fato têm demonstrado em todo o mundo uma tenacidade vigorosa, desafiando as tentativas que de modo fácil procuram negar sua importância.

A natureza regionalmente dividida no Brasil foi instituída desde o início da construção do Estado moderno pelo estabelecimento de um sistema federativo de governo. O federalismo inicialmente adotado como acomodação do Estado aos interesses seccionais existentes, representados pelas províncias, continuou a se expressar e a reforçar as divisões regionais ao longo da evolução política do país.

Como sistema de governo, o federalismo pode ser caracterizado pela polaridade entre centralização e descentralização, dependendo dos poderes e dos recursos alocados ao governo central comparados aos alocados às partes federadas constitutivas do país. Uma forma de descentralização é a “provincialização”, mediante a qual as autoridades provinciais e suas instituições têm autonomia e voz direta tanto na representação das próprias províncias como no âmbito federal de governo. Uma forma centralizada de federalismo pode sobrepujar as instituições provinciais por meio da criação de organizações centralmente coordenadas, porém marcadas pelo foco regional.

O Brasil passou por ciclos de diferentes “federalismos” ao longo do século XX, nos quais descentralização e autonomia não andavam juntos necessariamente. Este estudo procura analisá-los durante o período entre 1930 e 1964. A análise sobre o padrão de relacionamento entre a União e os estados nesse período tem como foco o entendimento de seu impacto sobre os processos de construção do Estado e da nação, assim como sobre as estruturas de participação e representação políticas. Mais especificamente, procuramos com-

preender questões relacionadas à autonomia do poder estatal e à organização do sistema partidário brasileiro.

A primeira questão diz respeito à “força”, “fraqueza”, “eficácia” ou “ineficácia” do Estado brasileiro, atributos que de modo genérico lhe têm sido imputados. A segunda questão é relativa à política regional, a qual, em momentos críticos da política brasileira, tem suplantado os partidos como foco de aglutinação de forças políticas.

A análise do período entre 1930 e 1964 pode ser dividida em duas fases. A primeira de 1930 a 1945, quando ocorreu a definição centralizadora em contraposição ao federalismo da Primeira República. É nesse período que se constitui o “paradigma Vargas” definido por políticas de reforço do Estado e restrições ao excessivo federalismo então vigente. A tendência centralizadora culminou, como é conhecido, com o estabelecimento de um regime fortemente autoritário, o Estado Novo, de 1937 a 1945. A natureza dos laços entre o governo central e os poderes estaduais durante os anos pós-Revolução de 30 deixou uma forte marca sobre a conformação do sistema político democrático que se iniciou em 1945.

A segunda fase tem início formal com a Constituição de 1946, que restabeleceu a dimensão jurídico-institucional do federalismo. Este então coexistirá com um Estado largamente fortalecido nos anos anteriores. Além disso, também de importância fundamental, nesse momento ocorreu a criação de partidos nacionais e a ampliação da participação eleitoral que se tornou extensa pela primeira vez na história do país. Esses dois fatos redefiniram as relações entre poderes regionais e poder central nas arenas decisórias e impuseram formatos específicos à estrutura de participação e representação política.

Os poderes regionais desempenharam papéis-chave na criação e no perfil organizacional dos partidos além de deterem posições centrais na administração do clientelismo estatal e no controle do voto rural. No contexto pós-1945, embora não existisse mais a “política dos governadores da Primeira República”, os governadores dos principais estados serão figuras de primeira grandeza na política e candidatos “naturais” à presidência da República.

Essa fase compreende ainda os últimos anos da democracia populista – do final da década de

1950 até a crise institucional do início dos anos de 1960 –, marcados por uma crescente paralisia decisória, a qual, acoplada a desequilíbrios e realinhamento partidários, acabou por conduzir ao golpe militar de 1964. Nessa conjuntura foi decisiva a ação dos governadores, sobrepujando os partidos na coordenação dos rumos tomados pelo processo político.

Duas grandes questões servem de pontos de referência à análise do federalismo nesse período. Como o Estado brasileiro teve em momentos anteriores, como tem atualmente, tantas dificuldades para se tornar a organização política que pudesse efetivamente gerar a mudança social e econômica de acordo com seus objetivos? Por que o Estado brasileiro é, a um só tempo, forte, no sentido de que não pode ser ignorado, e falho, no sentido de que não consegue deter a autoridade sobre a implementação de suas políticas e sobre as regras que ditam o comportamento diário dos cidadãos? Afinal, a despeito das inúmeras vantagens que a organização estatal tem tido no Brasil, outras organizações sociais e políticas continuam a se opor com sucesso ao poder central, alcançando algumas vezes inesperadas acomodações com as autoridades estatais e mesmo capturando partes do Estado. No desenvolvimento político brasileiro, os blocos regionais de poder firmaram-se como forças organizacionais decisivas de confronto à ação do Estado nacional. A segunda questão diz respeito aos obstáculos recorrentes na política brasileira para a implementação de partidos nacionais e para a superação de um sistema partidário formado majoritariamente por partidos fundamentalmente clientelísticos.

O entendimento dessas questões pode avançar à luz de estudos realizados por Michael Mann (1986) e Migdal (1988) sobre poder e capacidades do Estado. Para Mann, há dois tipos de poder de Estado que são a base de sua autonomia: o despótico e o infra-estrutural. O primeiro diz respeito ao leque de ações que a elite estatal está possibilitada de fazer sem negociação, institucionalizada ou rotineira, com os grupos da sociedade civil. O segundo é relativo à capacidade de o Estado penetrar a sociedade civil e implementar logicamente decisões políticas pelo território nacional.

O poder despótico significa a proeminência da elite do Estado sobre a sociedade civil. O poder infra-estrutural denota a força do Estado

em penetrar e, centralizadamente, coordenar as atividades da sociedade civil por intermédio de sua própria infra-estrutura.

Para Migdal, o segundo poder é justamente o *controle social*. Sobre ele, baseiam-se as *capacidades* do Estado e a habilidade dos líderes em usar as agências estatais de modo a conseguir seus objetivos.<sup>1</sup> O processo de mobilização política realizado pelo Estado depende também de seu poder de controle social. Tal mobilização demanda mais do que exortações, carisma ou ideologia abstrata, exige que o Estado não apenas crie circunstâncias em que os símbolos e os códigos de comportamento sejam sentidos pelo povo como essenciais ao seu bem-estar – *estratégias de sobrevivência* –, mas também que tenha canais institucionais para que a sociedade possa expressar seu apoio.

Desde o início do atual sistema mundial de Estados, entre os séculos XIV e XVII, a evolução política tem se movido na direção de aceitação do axioma de que o Estado deve prover o predominate senão exclusivo conjunto de regras do jogo de cada sociedade. Trata-se da preeminência da organização estatal sobre o controle social, que envolve a subordinação das inclinações das pessoas ou de outras organizações sociais no que se refere ao comportamento social em favor do comportamento prescrito pelas regras estatais. Esta luta sobre o controle social é central no processo de construção do Estado moderno. Ela deve ser posta em destaque antes mesmo de começarmos a nos perguntar por que certos Estados e não outros tiveram sucesso no seu esforço em busca do predomínio sobre outras organizações políticas (Migdal, 1988).

No plano mais elementar, a força do Estado está em conseguir alcançar a obediência da população e suas demandas. A princípio é conseguida pelo uso da mais básica das sanções, ou seja, a força. O Estado, porém, quer mais do que conformidade, quer ganhar força por meio da ação da população para tarefas especializadas nos componentes institucionais das organizações estatais. Participação significa o uso voluntário repetido e a ação em instituições autorizadas pelo Estado ou dirigidas por ele. O terceiro nível de controle social refere-se à legitimação política, ou seja, a aceitação, e mesmo a aprovação das regras do jogo estabelecidas pelo Estado. Dito de outro

modo, o controle social dirigido pelo Estado é sentido como verdadeiro e certo. As capacidades do Estado assim repousam no controle social, que é a moeda sobre a qual as organizações da sociedade – incluídos os grupos regionais de poder – se opõem e enfrentam o poder central.

Freqüentemente a abordagem centrada no Estado assume como certas sua autonomia e força, sem atentar para tal distribuição do controle social. Focalizar diretamente o impacto do Estado sobre a sociedade pode levar a uma visão parcial sobre as relações entre a população e o Estado, passando por cima de importantes aspectos das razões de alguns estados serem mais capazes do que outros. A importância desse conflito na construção do Estado nacional tem sido relevada por vários autores. Eles percebem a incapacidade do Estado na implementação de políticas públicas e na mobilização política como uma característica tão dependente do tipo de estrutura da sociedade e das relações entre centro e periferia quanto da qualidade dos planos estatais ou da vontade das lideranças políticas (Migdal, 1988).

Ao desagregarmos o poder do Estado e ao chamarmos a atenção para o antagonismo entre os vários centros de poder na sociedade pelo controle social, podemos apreender os aspectos, fortes ou frágeis, do Estado brasileiro. Não menos importante é o impacto de uma sociedade com alta fragmentação do controle social sobre a estruturação de um sistema partidário,<sup>2</sup> tanto no que diz respeito ao processo de construção de partidos nacionais fundados sobre clivagens de classes sociais, como ao estabelecimento de “coerência” programática ou ideológica de cada partido.

Um segundo conjunto de estudos fornece abordagens frutíferas à análise das questões aqui propostas. Ele se enquadra na literatura rubricada de “novo institucionalismo”. Tais estudos enfatizam a *path dependence* ao destacarem a importância que escolhas institucionais realizadas em conjunturas históricas críticas tem sobre a evolução da política institucional de um determinado país.<sup>3</sup> Essa dependência pode produzir diferenças duráveis na *performance* de duas sociedades com instituições formais, recursos, preços relativos e até preferências individuais similares. Indo mais além, essa literatura chama a atenção para o fato de que padrões institucionais são “auto-reforça-

dores”, mesmo quando são socialmente ineficientes. O processo pelo qual chegamos às instituições atuais, enfim, é relevante e limita escolhas futuras, tanto aquelas relativas a *performances* estatais menos e mais eficazes, como as relativas ao perfil do sistema partidário, ambas intimamente ligadas.

Ao longo da história brasileira, conjunturas críticas fizeram emergir padrões particulares de desenvolvimento econômico, de poder político e de expressões culturais que pavimentam um tipo de caminho institucional durável e resistente a rupturas. O final do século XIX no Brasil e os anos de 1930 constituem duas conjunturas críticas para o rumo da evolução institucional brasileira.

### **Construção do Estado brasileiro: centralização e regionalismo**

As análises realizadas por Alberto Torres (1933), Nestor Duarte (1939), Oliveira Viana (1952 [1920]) e Raymundo Faoro (1958), para citar alguns autores, constituem ainda hoje textos obrigatórios a todos aqueles que se interessam pelo processo de construção do Estado moderno no Brasil.

Algumas delas se tornaram célebres por chamarem a atenção já nas primeiras décadas do século XX sobre a ausência do Estado no Brasil, sobrepujado que era pelo poder dos clãs locais e das oligarquias regionais, ou então por retratarem a predominância da ordem privada sobre a ordem pública na sociedade brasileira.

Após os anos de 1930, Raymundo Faoro insistiu contrariamente no peso e na força do estabelecimento burocrático estatal sobre a sociedade brasileira – esta sim vista como uma planta raquítica, desoxigenada e, portanto, um obstáculo à instalação de qualquer projeto de sistema mais democrático no país. Esse ponto de vista trouxe a análise do Estado no Brasil para o centro do debate, adquirindo uma grande preeminência nos últimos anos com resultados positivos para o entendimento da política e da sociedade nacionais. Freqüentemente a análise política centrada no processo de formação do Estado era relegada por análises mais voltadas para o exame da sociedade, ou por outras, ainda, que viam o Estado como o epifenômeno da sociedade e da economia. Assim

era desmerecido o estudo da montagem e da evolução do Estado nacional e os efeitos que tais processos poderiam exercer sobre a participação, a representação política e a própria capacidade estatal. Os aspectos benéficos dessa guinada de percepção, no entanto, foram levados ao extremo, a ponto de esquecer completamente o outro lado da equação, ou seja, a sociedade e – o que nos interessa mais especificamente – as relações entre centro e periferia na montagem do Estado nacional.

Se aquelas afirmações opostas capturam características do Estado brasileiro, como poderíamos dar sentido a elas? É válido pensar que os autores estão aplicando tais adjetivos para diferentes dimensões do poder estatal e para diferentes capacidades do Estado. Assim, poder-se-ia dizer que o Estado Imperial brasileiro era forte em poder despótico e frágil em poder infra-estrutural. Tanto no Império como na República Velha, o Estado tinha dificuldades em firmar seu poder infra-estrutural, vale dizer em penetrar a sociedade ou em coordená-la sem a assistência de outros grupos de poder.

Sob essa perspectiva o federalismo brasileiro pode ser visto como um modo eficiente por meio do qual o Estado central pode ampliar seu poder infra-estrutural de maneira a controlar a amplidão do território nacional. Reconhecendo que não podiam governar esse vasto território, ou mesmo mantê-lo coeso, as elites do poder central ofereceram a políticos regionais uma oportunidade de formar pequenos governos, estabelecendo uma união federal. Os políticos que aceitavam a barganha entrariam na União com o conhecimento e a expectativa de que o governo central não só os protegeria de facções hostis, como também lhes concederia uma grande parcela de autonomia interna em relação à política provincial.

O molde federalista acabou tanto por enraizar fontes de resistência à hegemonia do poder central relativa às decisões sobre a sociedade, como por criar incentivos que fizeram com que as autoridades do Estado fossem incapazes ou mesmo não quisessem sobrepujar tais resistências.

### **Do regime monárquico ao republicano**

O fim do século XIX e o início do XX são momentos-chave para a configuração que assu-

miu o Estado brasileiro moderno em sua relação com a sociedade. Trata-se de um período crucial, devido à necessidade de se estabelecer novas regras de controle social, destinadas a integrar uma grande parcela da população ao processo econômico em profunda transformação.

Ocorreu nesse momento a grande expansão da economia mundial e sua penetração em todos os níveis das sociedades periféricas. Durante o último quartel do século XIX, a produção capitalista deu um grande salto, aumentando a escalada da demanda por matéria-prima e alimentos e criando um vasto mercado de escopo mundial. Novos empresários e comerciantes revigorados transformaram permanentemente as tênues, intermitentes ou seletivas conexões que os produtores nacionais tinham com a economia européia.

Essa expansão mundial constituiu-se numa grande força no sentido de criar repentinas e disruptivas mudanças políticas e sociais que transformaram substancialmente o caráter do controle social nas sociedades periféricas. Foram processos tão políticos quanto econômicos, pois envolveram políticas governamentais deliberadas, externas e domésticas, que, por sua vez, erodiram as estratégias existentes de sobrevivência e de controle social.

Enquanto importantes áreas da produção, da alocação e de recursos da riqueza e das oportunidades permaneceram no setor privado, fora das mãos dos setores oficiais, o Estado brasileiro por meio de políticas públicas desempenhou um papel ativo e crítico de modo a assegurar que os setores de produção de matéria-prima e de alimentos produzissem para as necessidades do mercado internacional. É amplamente conhecida a pletora de medidas que afetaram as regras de propriedade das terras e a implementação de novas formas de taxação em toda a América Latina nesse período. Da mesma forma, muitas das sanções, dos prêmios e dos símbolos que estavam na base do controle social surgiram da questão de acesso e uso da terra. Nas sociedades – como o Brasil que, nesse período, possuía mais de 90% da população na agricultura –, tais alterações não poderiam deixar de desequilibrar as estratégias de sobrevivência da maioria da população rural e nacional.

A irrelevância de antigas bases de controle social empurrou a população, por assim dizer, para uma busca desesperada por novas estraté-

gias de sobrevivência. Como todas as mudanças nas situações de vida – ocupação, lugar de residência, produção, relações com a terra, laços com outras classes –, as necessidades também mudaram drasticamente. As estratégias existentes de sobrevivência tornaram-se anacrônicas.

Por certo, a deterioração das velhas formas de controle social não significou o fim de uma era pré-capitalista romântica ou harmoniosa. As velhas configurações de controle social eram exploradoras e debilitadoras. Sua deterioração não impediu tampouco sua reabilitação já integrada a novas estratégias de sobrevivência. Um mercado mais azeitado não pulverizou simplesmente o “velho” da estrutura social tradicional brasileira, nem permitiu oportunidades iguais ou quase iguais para a aquisição de recursos de poder para uma massa de atores econômicos indiferenciados. Pelo contrário, fatores como classe social, raça, sexo, religião, distribuições de capital, além da sorte, influenciaram a operação do mercado e determinaram quem faria as regras, quem criaria o efetivo controle social e organizaria as novas estratégias de sobrevivência.

O Estado engajou-se na busca de expandir sua predominância. Para ser efetivo, ele dependia primeiro da regulação de recursos e serviços, depois do uso de símbolos que dessem sentido às relações sociais. Contudo, as novas legislações, em vez de lhe assegurarem um controle mais seguro do território, incentivaram o crescimento do poder de um pequeno número de senhores de terra, de poderes locais quase sempre hostis à centralização do controle social pelo Estado. As elites centralizadoras tomaram consciência de que seus mandatos dependiam da estabilidade social, e portanto dos “corretores” (*brokers*) locais e regionais que tinham direto acesso à maioria da população e podiam mobilizar o povo para propósitos específicos.

A construção de organizações e centros de poder locais e regionais como intermediários entre a União e a população é crucial nesse período. Por seus laços com o mercado externo, tais “homens fortes”, oligarcas – o nome não importa –, procuraram de certo modo congelar a estrutura social que os mantinha no ápice do poder político. Os novos recursos políticos e materiais disponíveis foram usados para solidificar suas posições como elos institucionais de ligação entre a população e

o Estado. Ao mesmo tempo, esses centros locais e regionais estabeleciam restrições às ambições de poder autônomo do Estado central.

No início da emergência do Estado moderno brasileiro, este teve que enfrentar largos exércitos regionais ou milícias locais, fenômeno que se estendeu para os anos de 1930, e mais moderadamente até a década de 1960. Apoiados neles, as organizações regionais e locais protegiam seus enclaves de controle social e resistiam a intervenção do poder central.

Durante a Primeira República, as oligarquias latifundiárias estaduais controlavam a população rural e mantinham laços independentes com o comércio exterior, tornando muito difícil a construção do Estado como a organização predominante de controle social. Acrescente-se ainda o fato de que o novo regime passou a fundar sua legitimidade no voto de toda a população alfabetizada, dando fim ao voto censitário que funcionava previamente. O coronelismo da República Velha pode ser entendido como uma etapa do alargamento do poder infra-estrutural do Estado. Ele é precisamente um processo de acomodação entre o poder central e os poderes dessas organizações regionais e locais sobre o controle social e o voto, como quer Victor Nunes Leal. Estabeleceu-se, assim, “uma nova configuração do sistema político, cujo ponto de equilíbrio se estabeleceria entre um poder privado em decadência e o poder público fortalecido” (Leal, 1949). Trata-se de uma adaptação em virtude da qual os resíduos do antigo e exorbitante poder privado passa a coexistir com um regime de base representativa mais extensa, dentro do processo de ampliação do poder infra-estrutural do Estado brasileiro.

Os padrões de controle social no interior e nas cidades, reestruturados com os resíduos dos recursos monetários, das propriedades e dos direitos de propriedades existentes no século XIX, não se dissolveram com a proclamação resoluta dos líderes que procuravam estabelecer uma nova ordem do Estado nacional. Nem em 1889, nem nos anos de 1930.

O país distanciou-se muito do quadro desenhado por Duarte, Torres ou Viana. O poder central armou-se para a batalha nos anos posteriores. As burocracias cresceram rapidamente, os impostos, mesmo que vagarosamente, se expandiram,

tanto em termos absolutos como em percentagem do PIB. As forças militares e policiais estenderam-se por todo o território sob o comando do poder central, assim como os recursos para a coordenação do controle social foram ampliados num grau ou em outro.

Tampouco a sociedade brasileira segue os contornos do perfil traçado por Faoro. A expansão do eleitorado, da sindicalização e das organizações políticas evidencia a existência de uma sociedade civil mais resistente. É claro, também, que vários requisitos de um sistema político representativo de abrangência nacional foram atendidos. No entanto, o controle social em termos de obediência, participação e legitimidade ainda não é, pode-se dizer, predominantemente exercido pelo poder central.

A construção do Estado moderno avançou consideravelmente. Entretanto, as marcas deixadas por aquelas conjunturas críticas da evolução brasileira foram duradouras. É possível falar ainda contemporaneamente em persistência das elites regionais no comando do controle central com efeitos tanto sobre a conformação das capacidades do Estado como sobre a representação política (Hagopian, 1986). O comando do controle social por forças estaduais ou regionais não deve ser traduzido como manifestações do atraso socioeconômico do país ou como sobrevivências culturais do Brasil rural, embora tais manifestações sejam, sem dúvida, alguns de seus componentes. Deve ser entendido como um *sistema* que inclui todas as partes e regiões do território, mais e menos modernizadas, mais e menos industrializadas. *Sob a ótica das relações entre centro e periferia, esse sistema funda-se na ocupação de espaços políticos por organizações de poder regionais no processo decisório e partidário-eleitoral.* Essa ocupação evidentemente se transforma ao longo da evolução política, mas a cada passo dessa evolução os padrões internos de funcionamento das organizações políticas regionais e de seu relacionamento com a União se rearticulam às inovações institucionais, isto é, são incorporadas a elas e fornecem alguns dos parâmetros para as transformações posteriores.

### O federalismo e o Estado nacional após 1930

O ano de 1930 é considerado um *turning point* em termos de reequilíbrio entre o poder estatal central e as unidades federativas. Nessa década, de fato, deu-se uma expansão do poder central em detrimento da autonomia das oligarquias regionais e das limitações que elas imprimiam às decisões do Estado central. Contudo, o poder político das unidades federativas permanece, mesmo que fragilizado, em relação aos dois aspectos que nos interessa: na capacidade do poder central em implementar políticas públicas e na estrutura de representação política.

O estudo da centralização durante os anos de 1930, dos mecanismos concretos acionados nessa direção, tem para nós o sentido de visualizar a progressiva ocupação do espaço organizacional e decisório por agências burocráticas. Seu caráter centralizante, porém, não é suficiente para a compreensão do arcabouço político-institucional mais geral, ou de seu funcionamento. A montagem centralizadora ocorreu de maneira gradual mediante a montagem de mecanismos jurídico-institucionais e políticos destinados a viabilizar o controle do poder central sobre as esferas estratégicas da economia. Esses mecanismos tomaram forma como uma engrenagem de controle político à distância sobre as estruturas políticas regionais preexistentes, subordinando-as ao mesmo tempo em que as deixavam a solta na esfera do controle social.

O desmantelamento da velha ordem na década de 1930, como sabemos, não ultrapassou os limites de uma modernização conservadora. Sem qualquer reformulação radical da estrutura socioeconômica existente, grupos e interesses novos, devidamente cooptados e burocratizados, encaixavam-se no sistema político. A implantação de um Estado centralizado nesse período significou, de fato, uma redefinição dos canais de acesso e influência dos interesses do Estado com o poder central. Redes burocráticas, o DASP e as interventorias estaduais tornaram-se os meios de transmissão entre a política federal e dos estados. Por meio de tal engrenagem, confirmou-se a manutenção de organizações sociopolíticas estaduais sobre o controle social, organizações essas que eram sustentadas pelos recursos financeiros do poder central então ampliados.



O processo de centralização do Estado nessa década, por intermédio da constituição de aparatos técnico-burocráticos de controle sobre a economia, do fortalecimento do poder militar central, da diminuição do excessivo federalismo vigente até então, não significou o ansiado corte abrupto do regime federativo anterior. A despeito de as instituições formais serem altamente centralizadas, a realidade do governo autoritário incorporava o atendimento e a abertura às pressões das elites estaduais. A década de 1930, assim, não levou de roldão os “mecanismos federativos e carcomidos” da República Velha, como é freqüentemente relatado por vários analistas. Na prática, o rigor da vasta centralização administrativa foi de algum modo moderado pelas acomodações políticas regionais e estaduais características do prévio federalismo brasileiro. O apoio à coalizão governamental dos anos pós-1930 foi comprado por ajustamentos na política nacional de modo a compatibilizá-la com as condições locais e regionais. Eleições, partidos e liberdades políticas acabaram por ser abolidos com a proclamação do Estado Novo, mas a centralização permitiu que grande parte da classe política dominante nos estados, rearticulada às inovações institucionais, permanecesse no poder.

Como já tratei em outra ocasião, as mudanças político-institucionais, iniciadas com a Revolução de 30, redundaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlável por um Legislativo ou por qualquer organismo representativo da sociedade civil (Souza, 1976). Essa expansão se deu continuamente sob o signo da cooptação ou da absorção dos interesses socioeconômicos. Assistimos, então, a uma recomposição dos centros regionais de poder de controle social sob a cláusula de sua vinculação ao sistema burocrático da União. Redes verticais de laços entre patrões e clientes tornaram-se um meio de alocar serviços públicos e de moderar a centralização administrativa-burocrática. O negociado sistema de controle político e social sobreviveu de fato ao interlúdio fascista do Estado Novo e, já transformado, sobreviveu ao recente período militar.

No estágio importante de construção do Estado moderno no Brasil em 1930, deu-se, assim, uma nova inflexão de fortalecimento e ampliação de poderes do Estado central. Recriou-se simulta-

neamente o padrão cooptativo e foram mantidos os centros de poder, fora do Estado central, na gestão do controle social por meio da federalização política da autoridade baseada na máquina coronelista e oligárquica. Ao mesmo tempo, institucionalizou-se a atuação direta dos interesses econômicos organizados em conjunto com a burocracia central.

#### *Interventorias e Departamento Administrativo do Serviço Público*

Nenhum partido político duradouro emergiu dentro do âmbito do regime de 1930 a 1945. Imediatamente após a Revolução de 30, os tenentes tentaram organizar movimentos paramilitares inspirados na Itália Fascista – a Legião Revolucionária de Miguel Costa em São Paulo, a Legião Mineira de Campos e Capanema em Minas e a Legião de Outubro no Rio de Janeiro. Essas legiões foram ecléticas e efêmeras. Jamais ganharam uma base de massa, seja nos setores da burguesia, seja nos setores pobres urbanos, a despeito de terem o apoio oficial de importantes ministros como Oswaldo Aranha.

Não foram somente as legiões que procuraram criar organizações políticas do tenentismo. Góes Monteiro e João Alberto, em 1931, anunciaram a formação do Partido Agrário – que nunca de fato decolou. Em 1932-1933, o Clube 3 de Outubro tentou organizar-se como um movimento nacional, com células nas cidades mais importantes do país. Tentativa que tampouco teve sucesso. A Assembléia Constituinte de 1933 mostra uma coleção bizarra de grupos regionais, sem projeção nacional e sem passado – um espelho do magma institucional da nação que se estabeleceu entre a República Velha e o Estado Novo. Em 1943, o Clube 3 de Outubro patrocinou a fundação do primeiro partido Socialista do Brasil, com uma organização paralela – a Ação Trabalhista –, designada a penetrar a classe operária urbana. Ambos desapareceram no espaço de um ano. O crescimento da Ação Integralista Brasileira em 1935 e do Movimento Comunista foram embriões de organização política de massa a emergir no Brasil. Contudo, o Integralismo foi um produto de uma corrente política, representada por Plínio

Salgado, que tinha se oposto à Revolução e que se tinha negado a colaborar com a formação das legiões. Após o golpe do Estado Novo foi banido. O Partido Comunista já havia se fragmentado, tornando-se ilegal durante os eventos em torno da Intentona Comunista em 1935.

Embora inspirado no fascismo europeu, altamente mobilizador e fundado em um grande partido de massa, o Estado Novo brasileiro não patrocinou um aparato político partidário formal, sequer próximo do modelo da União Nacional que Salazar havia criado em Portugal. Em 1937 todos os partidos foram banidos.

O Integralismo tinha ambições de se tornar o movimento político do novo regime, mas era evidente também que Vargas nunca teve a intenção de colaborar com tal projeto. Pelo contrário, a despeito da similaridade ideológica do Estado Novo com o Integralismo, e dos numerosos laços pessoais entre os dois, Vargas sempre procurou desmobilizar e neutralizar o movimento integralista. Sua aversão ao movimento não era simplesmente o medo do Integralismo como rival pelo poder. Vargas desconfiava da idéia de partido político como tal. Após a supressão do Integralismo, seu Ministro da Justiça e autor da nova Constituição – Francisco Campos – repetidamente o aconselhava a criar um partido político oficial. Vargas sempre recusou. Ele chegou a dizer a seu secretário, Luis Vergara, que não acreditava em partidos políticos. O vácuo partidário tornou-se, com efeito, um princípio ideológico com o famoso *slogan*: “Não existem mais intermediários entre o governo e o povo”.

A época de Vargas, herdeira da Revolução de 30, não produziu assim nenhum partido político viável. O centro do novo regime, sob o ângulo centro-estados, estabeleceu-se por meio da rede de interventores – um instrumento excepcional que Vargas herdara da República Velha e que sistematizou num padrão de poder provincial no Brasil.

A esfera estratégica do mecanismo político-institucional criado após a Revolução de 30 e purificado pelo Estado Novo era, sem dúvida, o sistema de interventorias e departamentos administrativos que interligava as oligarquias estaduais, os ministérios e a presidência da República (Souza, 1976). Esse mecanismo consistia exatamente no seguinte: o Executivo federal nomeava para a chefia dos

governos estaduais indivíduos que, embora nativos dos estados e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes, eram ao mesmo tempo destituídos de maiores raízes partidárias; indivíduos com escassa biografia política ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados. Ademar de Barros em São Paulo, Benedito Valadares em Minas Gerais, Amaral Peixoto no Rio de Janeiro, Agamenon Magalhães em Pernambuco, Pedro Ludovico em Goiás, os Muller em Mato Grosso, Nereu Ramos em Santa Catarina, Góes Monteiro em Alagoas, são alguns exemplos.

O sistema de interventorias pouco ou nada interferia nos pilares econômicos do poder político nos estados, nem era esse seu intuito. Não obstante, ele enfraquecia as antigas situações políticas, na medida em que o interventor, embora ligado à elite estadual, não devia a ela a sua permanência no controle do estado, mas sim ao beneplácito do Executivo federal. Removia-se, assim, boa parte dos empecilhos à centralização administrativa e estabelecia-se, por intermédio dos interventores, uma convivência entre as diversas correntes da política regional, sem que o governo central entrasse em conflito aberto com elas ou sequer acenasse com uma ameaça séria a seus interesses econômicos.

O estado de São Paulo foge relativamente desse padrão, menos devido à existência de uma oposição do governo federal aos interesses da produção cafeeira e mais no sentido de que o governo federal, e não as agências cafeeiras paulistas, é que passou a deter a primazia sobre as decisões concernentes a política do café.

As interventorias situavam-se a meio caminho entre a identidade e a independência em face dos grupos dominantes estaduais. Por meio delas compatibilizou-se o mínimo necessário e o máximo possível de mudança: configurava-se a ditadura modernizante no combate à centralização oligárquica da República Velha, forjando um novo modo de articulação entre as forças políticas. Elas garantiam, ou visavam a garantir, uma ampliação do grau de autonomia do poder federal para a efetivação de medidas econômicas urgentes e de grande envergadura para o período. O elemento novo, contudo, que confere um caráter de inova-

ção institucional, é o fato de elas terem sido implantadas como um *sistema* em todo o país; como um instrumento de controle e uma cunha do poder central em cada estado. A essência desse sistema era a federalização da autoridade e da patronagem ao mesmo em tempo em que, escrupulosamente, se respeitava o *status quo* socioeconômico existente.

Naturalmente, o sistema de interventorias significava a sedimentação de novas estruturas oligárquicas e a absorção dos interventores pelo meio rural. Num certo grau Vargas se precaveu contra os perigos políticos dessa evolução mediante um sistema de rodízio dos interventores. Entretanto, a longo prazo, tal sistema levou à implantação de novos núcleos de privilégio num meio oligárquico tradicional.

Além de assegurar o controle federal dos estados, as interventorias serviram a um outro objetivo: foram mecanismos úteis para a assimilação dos tenentes. Isso é particularmente verdadeiro em relação ao Norte e Nordeste, onde inúmeros jovens oficiais – Landry Salles, Roberto de Mendonça, Felipe Moreira Lima, Punaro Bley, Hercolino Cascardo e Magalhães Barata – receberam interventorias de Juarez Távora após 1930. Alguns deles desapareceram da vida política após um curto espaço de tempo. Os tenentes mais importantes, entretanto, estabeleceram dinastias familiares em seus estados nativos. Se eles controlavam posições federais importantes, delegavam poder local ou de intervenção a seus familiares. Três exemplos são eloqüentes. Após 1930, o irmão de Juarez Távora, Manuel Fernandes Távora, tornou-se interventor no Ceará; no período pós-Guerra, seu sobrinho Virgílio Távora tornou-se senador e governador pelo mesmo estado. Em Alagoas, Manuel Góes Monteiro, primo de Aurélio Góes Monteiro, tornou-se deputado na Assembléia Constituinte em 1945-1946. Ismar Góes Monteiro, seu irmão, foi feito interventor; Silvestre Péricles de Góes Monteiro, seu outro irmão, tornou-se deputado e governador por Alagoas após 1946 e o próprio Ismar tornou-se senador no mesmo estado. Em Mato Grosso, Felinto Muller instalou seu irmão Fenelão Muller na interventoria em 1931, depois seu outro irmão Julio Muller em 1935, o qual se tornou governador posteriormente. Após 1946, Felinto foi repetidamente candida-

to a governador do estado e foi eleito senador duas vezes pelo estado.

Em alguns outros estados, o mesmo fenômeno ocorreu com elementos civis da Aliança Liberal, os quais fundaram dinastias que dominaram as políticas estaduais até recentemente, por exemplo, Pedro Ludovico em Goiás e Nereu Ramos em Santa Catarina.

Nos estados mais importantes do Sudeste e do Sul, tal padrão não se estabeleceu evidentemente de maneira tão simples. De todo modo, os mesmos métodos de escolha de interventores foram aplicados, e o estabelecimento de dinastias políticas seguiu o mesmo curso. São os casos de Benedito Valadares em Minas Gerais, Ademar de Barros e Fernando Costa em São Paulo e da dinastia liderada por Amaral Peixoto no Rio de Janeiro.

O Exército, mesmo ainda dividido, era o garantidor último dessa estrutura de poder do Estado Novo – o complemento necessário do sistema de interventoria – burocratas da administração civil oficial.

Seria errôneo supor que o processo de centralização estabelecido após a Revolução de 30 tivesse surgido da noite para o dia. Ao contrário, se alguma data identificável puder ser encontrada para demarcá-lo, ela provavelmente se encontra na segunda parte da década de 1920, quando a concorrência entre regiões produtoras leva algumas delas a situações de crise, fazendo avolumar de maneira quase simultânea os pedidos de interferência do governo central. Destacam-se nesse sentido as moções dos estados cafeeiros menores – Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro –, solicitando transferência do comando da política cafeeira para o governo federal, comando até então exercido pelo Instituto do Café de São Paulo. Já bem antes, a pecuária gaúcha fazia reivindicações no mesmo sentido, por sentir-se prejudicada com a competição de Minas Gerais, observando-se idênticas reclamações do açúcar nordestino contra São Paulo.

As crises estaduais do início dos anos de 1920 levaram o presidente Bernardes a promover em 1926 uma reforma constitucional que visava a reforçar o poder da União. Instituiu, por exemplo, o poder de vetos parciais do presidente da República, e proibiu a “cauda” orçamentária, da qual se valiam as bancadas estaduais para introduzir matérias mui-

tas vezes extravagantes, e para fazer acréscimos clientelistas à proposta do orçamento federal. A medida de maior alcance da reforma constitucional foi a alteração do artigo 6 da Constituição de 1891, considerado o eixo do federalismo da República Velha. Esse artigo passou a especificar os princípios constitucionais da União que aos estados cumpriria respeitar, e criou mais um caso de intervenção federal para reorganizar as finanças daquele estado cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada por mais de dois anos.

É, porém, após 1930, que as tensões existentes na relação centro/estados vêm à tona com maior violência, já agora colocando tenentes e máquinas estaduais em campos opostos. Ao dizer tenentes, não queremos nos referir somente aos militares, mas também aos civis identificados com esses grupos e que obedeciam ao comando do Clube Três de Outubro, ou da União Cívica Nacional. Esta última foi uma tentativa de agrupar sob uma mesma direção todos os interventores; uma organização subordinada a Oswaldo Aranha, então Ministro da Justiça, e a um subcomando para o Norte e o Nordeste sob a chefia de Juarez Távara, por isso chamado de vice-rei do Norte.

A relação centro-estados, crucial no quadro das mudanças político-institucionais, encontrava, assim, no interventor seu instrumento-chave. Seu papel era claramente difícil, instrumento das tentativas de controle por parte do governo central e dos desejos do Estado em manter suas prerrogativas. No panorama das interventorias, é necessário distinguir entre os estados mais fortes e os mais fracos. Naturalmente, sua ação era mais eficaz nos mais fracos, menos estratégicos para os desígnios do poder central. Nos estados mais fortes, econômica e culturalmente mais representativos e detentores, além disso, de milícias apreciáveis, jamais a situação se aproximou de um modelo hierárquico. Nos primeiros, a tentativa de mantê-las subordinadas deu lugar a diversas crises, de 1930 a 1937, como no caso de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Ansiosos pela solidificação de suas respectivas máquinas, as primeiras interventorias dos principais estados mostraram-se favoráveis à imediata reconstitucionalização do país. Daí a tentativa de aliança desses três estados na Revolução de 1932.

Lançada a pregação pela nova Constituinte, os porta-vozes da centralização contra-atacaram imediatamente com uma série de medidas, entre elas a substituição da maioria dos interventores em exercício por elementos diretamente ligados ao governo central, muitos dos quais militares, todos de orientação marcadamente centralista. Minas Gerais e Rio Grande do Sul não foram tocados, em parte pela existência de identificação com os desejos do governo central, mas, sobretudo, porque este estava ainda muito fraco para uma intervenção mais decidida caso fosse esse seu intuito.

Diante da perspectiva das eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte, deu-se ainda uma outra iniciativa importante por parte dos adeptos da centralização. Os interventores do Norte e Nordeste reuniram-se para aprovar uma moção favorável a uma representação igual dos estados na referida assembléia. A intenção era “criar o bloco do Norte a fim de jogá-lo contra o Sul na Constituinte”, no dizer de um de seus defensores, o pernambucano Carlos Lima Cavalcanti.

Embora o código eleitoral decretado em 1932 não tenha acatado a proposta “igualitária” daqueles interventores, incorporou uma outra medida cara aos tenentes com o mesmo objetivo: a representação classista. Tal representação significaria trazer para a Assembléia Constituinte uma bancada de quarenta representantes, maior que a representação do estado de Minas Gerais. Tratava-se claramente de um meio termo em relação à moção dos interventores do Norte/Nordeste, mas de qualquer modo uma vitória dos centralistas com o fito de contrabalançar o peso dos maiores estados, notadamente de São Paulo e Rio Grande do Sul, que naquela conjuntura representavam a oposição principal ao governo.

Essa iniciativa não era inusitada na história republicana. Tinha talvez buscado sua fonte de inspiração em uma medida similar encaminhada por Deodoro da Fonseca à Assembléia Constituinte de 1891 (Souza, 1966). O princípio de contrabalançar o “desequilíbrio” econômico entre as regiões por meio da representação dos estados no Congresso Federal enraizou-se na cultura política do país. Embora a representação estadual completamente igualitária não fosse aceita nos termos extremados propostos por aquelas iniciativas, o princípio sob o

qual elas se fundamentavam tomou forma e foi incorporado nos textos constitucionais posteriores. A partir de 1946 até os dias de hoje, as várias constituições brasileiras garantiram sempre a sobre-representação dos estados do Nordeste e Norte sobre os do Sul e Sudeste, especialmente em detrimento da representação paulista. Os argumentos que invariavelmente fundamentaram a adoção, após 1946, de tal desequilíbrio representativo poucas variações apresentam em relação àquelas apresentadas pelos defensores de um igualitarismo representativo radical entre as unidades da federação durante a década de 1930. Instrumento do controle federal, o interventor precisava, por sua vez, ser controlado pelo governo federal. “Quem guardaria os guardas?”

De duas maneiras procurou o governo central manter esse controle em segunda instância – pelo rodízio em algumas interventorias a fim de dificultar o encastelamento político dos interventores e pela criação de órgãos paralelos de centralização administrativa.

Criado em 1938, o DASP foi concebido como um departamento administrativo geral, com o objetivo de realizar um estudo global do sistema administrativo do país a fim de que fossem instituídas mudanças destinadas a alcançar sua maior eficiência. A preparação anual do orçamento e o controle de sua execução passaram à responsabilidade do DASP. Tendo surgido no contexto de uma ditadura comprometida com a modernização, sem um partido de massas, o departamento criou meios convenientes ao controle central do sistema administrativo. Como agência do Executivo federal, o DASP exercia responsabilidades que iam além das preocupações técnicas; tornou-se uma espécie de super-ministério. Os “daspinhos” estaduais funcionavam ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual, um corpo supervisor para o interventor e o Ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não somente ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público.

Como uma engrenagem, a interventoria, o departamento administrativo e o Ministério da Justiça cooperavam na administração dos estados, sob o controle geral do presidente da República. Enquanto o interventor agia como coordenador político, sob instruções diretas de Vargas, o DASP,

dirigido por burocratas e integrado por engenheiros, agrônomos e estatísticos, funcionava como um corpo legislativo. O presidente do “daspinho” paulista orgulhava-se de, com seis colegas, fazer o trabalho da antiga Câmara e do Senado do estado de São Paulo e de mais 21 câmaras municipais (Lowenstein, 1944; Graham, 1968).

A posição algo anômala dos interventores foi “legalizada” em 1939 por um decreto intitulado “Da administração dos estados e municípios” à semelhança do que dispunha o ato de reconstrução de 1935 na Alemanha nazista. Esse decreto estabelecia que o interventor e o Departamento Administrativo eram os órgãos de governo dos estados; a lei orgânica passou então a reger as relações entre governo nacional e estados. O interventor seria assessorado pelos chefes dos departamentos administrativos para um número limitado de áreas (Interior, Justiça, Educação e Trabalho); embora indicados pelos interventores, os assessores não renunciariam invariavelmente quando o interventor no estado deixasse o cargo.

Em 1937, sob o prisma jurídico-institucional pelo menos, os estados achavam-se já relegados a pouco mais que divisões administrativas subordinadas aos interventores federais e a uma hierarquia de agências burocráticas. As grandes decisões a respeito da vida econômica nacional haviam passado totalmente ao controle do governo federal, via decretos-leis.

O curto período de 1934 a 1937 indicara, pelo menos na superfície, um retorno à política regionalista no estilo da República Velha. Rompido, entretanto, o arranjo constitucional em 1937, a política de centralização foi restabelecida com maior vigor. Praticamente nenhum campo de legislação econômica permaneceu com os estados, nenhum no qual pudessem agir sem aprovação direta do presidente da República. Durante todo o Estado Novo, a organização do poder em todo o espaço geográfico repousava no binômio interventorias-departamentos administrativos estaduais: um arranjo em que tanto a competição como a cooperação entre os dois pólos podiam ser manipuladas com relativa facilidade pelo governo da União dentro da estratégia global de implantação de um poder centralizado.

*Centralização decisória de política econômica e Forças Armadas*

De nada valeriam os mecanismos de centralização atuantes na relação centro-estados, se paralelamente o próprio centro não fortalecesse seu núcleo, vale dizer, a própria máquina de governo e as agências decisórias no nível federal. A multiplicidade de órgãos criados na década de 1930 para a coordenação setorial das políticas de determinados produtos de exportação, e para os produtos para o mercado interno, juntamente com o Conselho de Comércio Exterior, funcionando no ápice, adquirem significação ampla e duradoura. Eles permanecem como o *modus* e o *locus facienti* das respectivas atividades.

Os institutos, as autarquias e os grupos técnicos nominalmente sob a direção do presidente da República, mas praticamente sob os ministérios que lhes correspondiam, serviam como agências coordenadoras e centralizadoras do governo federal para os específicos campos de ação. É possível agrupar em quatro categorias os órgãos criados ou revitalizados na década de 1930 com o objetivo de controlar as atividades econômicas: a) órgãos destinados a equilibrar consumo e produção em setores agrícolas e extrativos, ou reger sua importação e exportação (entre eles o Instituto do Pinho; do Sal; do Açúcar o do Alcool e o Conselho Nacional do Café); b) órgãos destinados a aplicar medidas de incentivo à indústria privada (a Comissão de Similares e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial são alguns exemplos); c) órgãos destinados à ampliação, implantação ou remodelação de serviços básicos de infra-estrutura para a industrialização (Comissão do Vale do Rio Doce; Conselho de Águas e Energias; Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional; Comissão do Plano Rodoviário Nacional; Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Conselho Nacional de Ferrovias, Comissão Nacional de Gazogênio e vários outros); d) órgãos destinados a ingressar diretamente em atividades produtivas – aí se destacam a empresa mista no setor siderúrgico e posteriormente a empresa estatal, particularmente a Petrobrás.

As decisões sobre a siderurgia, que culminaram na criação de Volta Redonda, encerraram um impasse que vinha desde a década de 1920 e cria-

ram os modelos institucionais e organizacionais na determinação das alternativas e na formulação dos projetos para o setor: a participação estatal na ampliação da infra-estrutura, a conexão entre finalidades econômicas e razões militares e a decisiva participação dos quadros técnicos do próprio governo e do Exército.

Dos órgãos criados após a Revolução de 30, destacaram-se – como invento institucional e como via de acesso de novos personagens, grupos ou conselhos técnicos – o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE). O primeiro tinha por finalidade transferir para o plano federal, em caráter de exclusividade, as relações externas; o segundo, criado mais tarde, tinha por objetivo inicial a centralização da política do comércio exterior, mas seu âmbito de atuação foi ampliado, tornando-se um órgão de assessoramento ao governo em muitas outras questões. Foi remodelado em 1937, constituindo-se, segundo alguns autores, num órgão central de coordenação econômica e no embrião de um Ministério de Planejamento, com participação de industriais, militares e técnicos do governo. Este conselho persistiu até 1949, quando foi substituído pelo Conselho Nacional de Economia (Draibe, 1985; Diniz, 1978; Daland, 1967).

Sem que tenham se tornado propriamente um instrumento do poder getulista, as Forças Armadas da União, expandidas e fortalecidas, constituíram mais um mecanismo decisivo de centralização. Consumada a Revolução de 30, “o exército dividiu-se nos altos comandos estaduais”, situação que se perpetuada, no dizer de Mario Wagner Vieira da Cunha, “redundaria na manutenção da política dos governadores, já que desde o início fora uma revolução de governadores” (1963). O tenentismo foi o movimento que interferiu nessa estrutura impedindo que a Revolução se exaurisse numa mera troca de oligarquias.

O crescimento do Exército, mesmo mantendo certa margem de independência em relação ao governo, implicou na quebra da autonomia das milícias estaduais e em sua expansão quantitativa e qualitativa que terminaria numa configuração de força militar oposta à existente na Primeira República. Em 1933, seis estados – Minas Gerais, São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco – ainda dispunham em con-

junto nada menos do que 47 mil homens em suas milícias (Cunha, 1963).

O Exército desempenhou dois papéis de colaborador direto com o governo de Getúlio Vargas. De um lado foi avalista final de toda a estrutura baseada no binômio interventorias-burocracia. Surgiu como árbitro político do regime, levando muitos autores a verem nele o equivalente funcional do “poder moderador” do Império ou o dos grandes estados no contexto da “política dos governadores”. De outro lado, por meio de seus quadros técnicos, foi uma espécie de *policy-maker*, notadamente na formulação e na implementação das decisões e dos planos relativos ao desenvolvimento industrial, como no caso da siderurgia e do petróleo.

Como desdobramento da Revolução de 30, projetando-se por um período de quase duas décadas, deu-se uma efetiva nacionalização das Forças Armadas, não obstante alguns estados ainda possuíssem milícias relevantes no fim do período. Progressivamente elas se subordinaram à União e foram sendo desarmadas, o que significou os primeiros passos no sentido de uma abrangência geográfica mais eficaz. Esse processo de fato somente veio a se completar após 1964.

A necessidade de incremento do poder central na evolução política de um país é geralmente consensual. O horror a partidos políticos – um sintoma do pensamento político das elites nacionais que demandavam o fortalecimento do poder central nas décadas de 1920 e 1930 – tampouco constitui um traço cultural exclusivo da elite política brasileira. Ao discutir o processo de construção do Estado norte-americano, o relato feito por Stephen Skowronek sobre a evolução dos partidos nos Estados Unidos no fim do século XIX lembra alguns dos argumentos feitos aqui na década de 1930. Segundo o autor, o regime político norte-americano de “cortes partidos” provou-se incapaz de gerir uma ordem industrial. Os partidos, na qualidade de canalizadores de favores e bens, serviram como instrumentos sociais coordenadores durante a maior parte do século XIX, mas a industrialização trouxe pressões e novas necessidades que pediam o desenvolvimento de um aparato burocrático central – tarefa que induziria a construir um diferente tipo de Estado. O sistema partidário era visto como um obstáculo. O

domínio que as máquinas partidárias haviam ganho e detinham sobre as instituições norte-americanas deveria assim ser quebrado antes que novos centros de autoridade institucional nacional pudessem ser construídos (Skowronek, 1982).

Uma comparação entre os dois países requer que se detenha tanto na engenharia institucional utilizada para se alcançar a centralização estatal, como nas etapas de desenvolvimento político de cada um. Diferentemente da evolução norte-americana, a centralização do Estado no Brasil foi estabelecida sem barganha com partidos, fossem eles de patronagem ou não. A centralização do Estado brasileiro foi construída por arranjos com interventorias “apartidárias”, vale dizer, por elos de ligação entre unidades regionais e o aparelho de Estado. O sistema bi-partidário norte-americano além do mais já havia se constituído antes do processo centralizador e, embora se apresentasse como um frouxo arranjo federativo, detinha uma abrangência nacional. No Brasil deu-se a ocupação dos nichos burocráticos-administrativos por grupos políticos estaduais, não por partidos como nos Estados Unidos.

Nessa ótica comparativa deve-se ainda apontar para a presença de dois fatores cruciais no contexto norte-americano. O primeiro reside no sistema econômico mais desenvolvido e menos dependente de decisões estatais. O segundo, no fato de que durante o processo de centralização, diversamente do Brasil, estava em funcionamento um Congresso atuante, e constitucionalmente dotado de maior autonomia em relação ao Executivo, portanto mais propício à atuação partidária governativa.

O Estado Novo, assim como a Primeira República, foi um acordo entre elites centralizadoras e poderes oligárquicos, mas o *modus operandi* nos anos pós-1930 é inteiramente diverso: enquanto previamente esse acordo se baseara no princípio da autonomia estadual e no mecanismo da política dos governadores, agora o que se procura é a unificação via intervenção nos estados, inclusive naqueles mais importantes. Tal unificação exigiu a implantação de uma extensa rede de órgãos burocráticos e, ao mesmo tempo, a suspensão do funcionamento de todas as organizações partidárias. As mudanças político-institucionais então estabelecidas redundaram, de modo geral, em maior autonomia decisória do Estado

brasileiro. Entretanto, esse embrião de autonomia decisória, não seguia o tipo ideal racional-formal segundo o paradigma weberiano das organizações burocráticas. Ao contrário, ela teve seus fundamentos no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesses, funcionais e regionais. E a recomposição do poder oligárquico regional efetivou-se sob a cláusula de sua vinculação ao sistema burocrático governamental, processo esse que teria decisiva significação na formação dos partidos do pós-Guerra.

### Democracia populista (1945-1964)

Dois objetivos formam o corpo desta secção. O primeiro é o de procurar entender, em linhas bastante gerais, a dinâmica da vida partidária sob a ótica regional durante o período de 1945 a 1964 num contexto de expansão de política de massas. O segundo objetivo é avaliar a questão do poder do Estado central na implementação das políticas públicas, sua acomodação aos poderes regionais bem como as estratégias levadas a efeito pelo próprio poder central para sua “sobrevivência”.

Essa fase da vida política brasileira caracteriza-se pela existência de um sistema decisório fortemente centralizado na burocracia federal em detrimento de partidos e do Congresso. Ao mesmo tempo, eles procuravam se adaptar às transformações trazidas pela industrialização e urbanização do país e pela participação política ampliada que progressivamente seguia clivagens de classe.

No que se refere à dinâmica partidária mais especificamente, esse período está marcado por dois processos. De um lado, por um sistema partidário profundamente estadualizado, cujas origens vão até a República Velha. De outro, pela nacionalização da política partidária de massas com a ampliação da telecomunicação, de organizações profissionalizadas de candidatos e de organizações partidárias fundadas no uso mais intenso de recursos financeiros privados que imprimiram características distintas à competição partidária-eleitoral.

### A democratização brasileira de 1946 e a gênese dos partidos

Conjunturas históricas críticas – e a década de 1930 aí se inclui – podem ter consequências duradouras sobre o caráter do desenvolvimento político-institucional. Os efeitos que o processo de centralização do poder ocorrido nos anos de 1930 exerceu sobre o quadro institucional subsequente, em especial sobre o sistema partidário, foram imensos. A existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento dos partidos, como foi o caso brasileiro, constitui por si mesma, uma dificuldade à institucionalização partidária (Souza, 1966). O que deve ser devidamente assinalado, além do mais, é que o *modus faciendi* do processo centralizador em relação aos poderes regionais –, isto é, a apropriação de atividades e recursos a eles correspondentes – reforçou as características deletérias que a centralização do Estado exerceu sobre a institucionalização partidária e *last but not least* sobre as capacidades mesmas do Estado.

Parece claro, em termos gerais, que a expansão burocrática posterior à Revolução de 30, e especialmente a que se seguiu sob o Estado Novo, institucionalizou e legitimou a atuação direta dos interesses de classe e regionais junto à burocracia. Esse procedimento tornou-se a regra, e a atuação em associações representativas de caráter autônomo e público – como a que em princípio se supõe ocorra através de partidos políticos, –, a exceção. Em vez de várias centenas de intermediários políticos, controlados pela opinião ou pela imprensa, estabeleceram-se pequenos grupos de intermediários regionais entre a população e o governo central, que agiam sem a fiscalização da sociedade.

O padrão de organização federativa e a centralização dos anos de 1930 prefiguram o mapa organizacional do sistema partidário nos anos subsequentes? Em alguns pontos essenciais sim. Parte das razões de tal prefiguração se encontra no modo como foram criados os partidos de massa e nas circunstâncias que marcaram a redemocratização brasileira.

A dinâmica das organizações partidárias e sua relação com a sociedade estão vivamente condicionadas pelo “momento fundador”, como



lembra a sociologia clássica, em especial a weberiana em relação à evolução de todas as organizações. As escolhas políticas cruciais feitas por seus “fundadores”, nos primeiros confrontos para o controle da organização partidária e para a ocupação dos espaços políticos *vis-à-vis* outras organizações, deixam uma marca indelével sobre o perfil evolutivo dos partidos (Panebianco, 1988).

A estrutura organizatória do sistema partidário brasileiro, tal como a conhecemos hoje, foi fundada em 1945. Deve sua forma à existência anterior do quadro institucional-decisório centrado na burocracia de Estado, de um lado, e aos poderes regionais que impedem ou dificultam continuamente as tentativas de criação de partidos nacionais, de outro. A junção de ambos os processos fez da maioria dos partidos brasileiros organizações que se nutrem do clientelismo estatal para sua sobrevivência. Do mesmo modo, esses processos tornaram sua estruturação interna uma rede frouxa de facções espalhadas pelos estados, cuja coordenação é extremamente difícil e complexa.

É difícil o aparecimento de um sistema partidário bem estruturado e que tenha condições de controlar seus membros se sua efetiva institucionalização como organização partidária depende de sua capacidade de oferecer a seus seguidores recursos provenientes do Estado. A centralização do Estado brasileiro acabou por levar os partidos brasileiros a se tornarem grandes organizações clientelistas, controlados por bolsões oligárquicos regionais (Souza, 1966).<sup>4</sup>

De modo geral, as marcas que o período Vargas deixou sobre os recursos organizatórios do sistema partidário não foram destruídas no processo de democratização. Tais estigmas, nem sempre visíveis, são decisivos para explicar grande parte dos dilemas que os partidos enfrentam hoje.

Os estudos sobre o desenvolvimento político brasileiro têm dado muito mais atenção às descontinuidades do que a continuidade entre o Estado Novo e o regime que se lhe seguiu. Situado entre dois períodos reconhecidamente autoritários, o regime de 1946 a 1964 é tratado por apologistas e detratores como radicalmente distinto do anterior em estrutura e em funcionamento. Entretanto, desejamos realçar aqui alguns aspectos institucionais em que houve continuidade e

cujos efeitos foram de monta sobre a evolução subsequente das organizações partidárias.

Em 1945 não existiam movimentos contestatórios de amplas bases sociais, ou inspirados em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação mais drástica. Nada tem de surpreendente a existência da continuidade em importantes aspectos institucionais. Pelo contrário, é de se supor que, sob tais condições, a estrutura anterior seria o fator determinante da estrutura que viesse a ser formada.

O advento do pluralismo partidário, das eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado determinado pela Carta Constitucional de 1946 foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias e pela existência de um arcabouço sindical corporativista além de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória e de recursos monetários ampliados.

A queda do Estado Novo foi amortecida e sua estrutura geral aproveitada para a nova armação institucional. Quatro recursos ou instrumentos foram acionados de maneira sistemática pelos grupos dirigentes ligados ao Estado Novo com inegáveis efeitos sobre a estrutura partidária que se estabelecia: a) absorção, via PSD, das interventorias e das bases municipais (a UDN incorporou as elites políticas oposicionistas nos estados) e a incorporação das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias através do PTB; b) emergência do getulismo como formação ou movimento político organizado ao redor do carisma pessoal, condensando e dando forma ativa através do PTB a suportes de massa latentes e apoiando-se nas forças regionais do PSD; c) garantia antecipada do controle dos remanescentes da estrutura estadonovista sobre a primeira legislatura, mediante a manipulação do instrumento de legislação eleitoral (alistamento eleitoral, voto *ex-officio*, mecanismo das sobras e leis que dificultavam o registro de candidatos e de partidos “ideológicos”; d) inscrição no texto constitucional de vários dispositivos asseguradores da continuidade referente à representação dos estados (artigo 58) em torno dos quais há intenso debate ainda hoje.

O eixo básico do sistema partidário em funcionamento era constituído por três partidos: o

PSD e a UDN, ambos conservadores e detentores de amplas bases rurais, e o PTB, partido de caráter reformista urbano. O PSD e o PTB formaram-se em grande parte por decisão governamental, ou com seu declarado beneplácito. Eram partidos “internamente mobilizados” nos termos de Duverger, que se estruturavam sobre os benefícios que retiravam do fácil acesso aos aparatos burocráticos-administrativos estaduais e federais. A UDN nasceu da conspiração contra Vargas e a ditadura do Estado Novo. Estruturou-se a partir das oposições às interventorias estaduais e da articulação com setores militares que se opunham ao “varguismo” desde os anos de 1930.

Assim, o eixo polarizador em torno do qual se estruturavam os três grandes partidos políticos da época encontrava-se no sistema de interventorias e no acesso privilegiado à burocracia federal. A importância do que foi exposto parece evidente. A estrutura partidária em seu corpo principal não se formou em função de cortes socioeconômicos nítidos. A orientação anti ou pró varguismo, ou a ligação e o acesso das forças políticas estaduais à burocracia federal, já estabelecidos no período anterior, foram os fatores decisivos dessa estruturação. Constatamos como fundamental para o entendimento da atuação das agremiações partidárias o conhecimento da estrutura decisória estatal na sua interligação com as clivagens regionais.

Em face da precariedade dos recursos disponíveis e da provável lentidão do alistamento eleitoral, foi permitido o registro de blocos de eleitores com base em listas preparadas por empregadores e agências governamentais: o chamado alistamento *ex-officio*. Este expediente foi um recurso tipicamente clientelista urbano, geralmente restrito ao funcionalismo público e aos sindicatos, pelo qual o getulismo expandiu o eleitorado e o comprometeu. O alistamento *ex-officio* correspondeu a 23% da votação nacional em 1945, 54% no Distrito Federal, 33% em São Paulo, 31% no Rio de Janeiro, 21% no Rio Grande do Sul e em Pernambuco e 15% em Minas Gerais (Franco, 1946).

A legislação partidária, elaborada nos últimos meses do Estrado Novo, e que já indicava os critérios de legitimidade a serem aplicados ao espectro político-partidário, negou o registro a quinze partidos cujos vínculos com o regime anterior eram tênues e fundados sobre bases funcionais e

não territoriais. Embora o Partido Comunista tenha sido legalizado após a derrubada de Vargas e tenha apresentado candidato à presidência da República, foi cassado em 1947. (Esse partido alcançou 8,7% dos votos nacionais; foi bem votado algumas capitais e cidades industriais; elegeu 14 deputados federais e um senador na Assembléia Constituinte em 1945, tornando-se a quarta força eleitoral do país.)

O artigo 58 da Constituição de 1946, um dos eixos centrais da relação entre União e estados na esfera partidária e no Congresso, revelou-se importante durante todo o período de 1946 a 1964. Segundo este artigo, para nos atermos ao essencial, haveria um número mínimo absoluto de sete deputados por estado e um máximo assaz imperfeitamente proporcional: um estado com três milhões de habitantes teria vinte deputados, mas um estado com o dobro não teria quarenta e sim trinta e dois deputados, visto que, a partir do vigésimo representante, a divisão se faria por 250 mil habitantes, e não 150 mil. Essa diferença no valor dos votos não foi compensada, mas ao contrário aumentada, pela representação no Senado, que consagrou a igualdade entre os estados.<sup>5</sup>

Em 1962, Gláucio Soares mostrou que a sub-representação no Congresso Federal dos estados mais populosos era da seguinte ordem: São Paulo tinha 27 deputados a menos do que seria sua representação num sistema exatamente proporcional; Minas Gerais, 17; Bahia, menos 8; Rio Grande do Sul, menos 7; Paraná e Pernambuco, menos 3; Rio de Janeiro e Guanabara, menos 1. Os demais estados, menos povoados e territórios tinham uma representação superior em 18 deputados a que teriam num sistema hipotético de rigorosa proporcionalidade (Soares, 1974, 1971). Como já assinalado, a Constituição brasileira de 1946 não introduziu essas imperfeições no sistema eleitoral brasileiro, elas já estavam presentes na legislação anterior.<sup>6</sup>

Os estados beneficiados pelo artigo 58 eram em conjunto os mais atrasados no tocante à estrutura agrária, a menos que se pretenda atribuir uma grande soma de poder econômico e político a vastas extensões de terras não cultivadas, distantes e sem vias de acesso aos mercados urbanos. A resposta mais simples e até certo ponto verdadeira, é que a estrutura de domínio político precisava se organizar em bases nacionais. Para

tanto, os grupos dirigentes dos grandes estados, de tendência conservadora, doaram poder legislativo aos parceiros menos afortunados dos estados menores. Esta hipótese teria a seu favor três outras observações. A primeira é que, dentro dos estados mais importantes economicamente, os maiores interessados em representação exatamente proporcional seriam fatalmente aqueles que não possuíam representação adequada, ou seja, os grupos progressistas e anti-oligárquicos. Nesse sentido, a doação de poder legislativo aos estados menores nada mais seria do que uma convocação por parte das oligarquias dos estados maiores aos seus aliados nos estados menores, a fim de combaterem o inimigo comum: os setores emergentes dos grandes centros urbanos e industrializados.

A segunda observação é que os estados mais industrializados possuíam outros eficientes mecanismos compensatórios de pressão, como, por exemplo, o controle das comissões parlamentares, que tem grande influência no processo legislativo, para não mencionar a maior envergadura política de suas lideranças.

A terceira observação refere-se aos incentivos político-institucionais que tornavam mais eficaz a representação dos interesses urbanos e industrializantes diretamente nos vários nichos burocráticos-administrativos, ao largo de partidos e do Congresso.

De acordo com vários representantes paulistas, o artigo 58 representava a sepultura dos partidos nacionais. Por outro lado, para os defensores desse critério de representação estadual (Capanema, Agamenon, Nestor Duarte e Soares Filho, deputados do PSD e da UDN) o objetivo de tal artigo era a manutenção da unidade nacional e o direito dos estados menores de poder defender razoavelmente seus interesses. Entretanto, o apoio oligárquico a esse artigo não seria suficiente para garantir a vitória. Esta foi possível desde que se apresentou apoiado por uma força mais articulada, senão mais poderosa: o getulismo e os remanescentes do Estado Novo, não exclusivamente oligárquicos ou tradicionais. Foi um apoio de inspiração getulista associado aos blocos de poder regional voltados para o específico centralismo autoritário anterior, dentro do qual esses poderes regionais detinham um vasto controle social. Duas forças, pois, o presidencialismo e o

papel do Estado central, recusaram a montagem de partidos fortes nacionalmente, e as oligarquias regionais reforçaram esse processo.

Se, como querem alguns, a crise institucional de 1964 tinha raízes num conflito entre o Executivo e o Legislativo, o progressismo populista do primeiro contrapondo-se à sobre-representação dos setores mais retrógrados no segundo, parecendo claro que as raízes mais distantes dessa fratura encontram-se na própria coalizão política que, na transição ao regime de 1946, deu novo alento ao Estado Novo – nos seus mecanismos de governo, na sua concepção da ordem política e na centralização estatal que garantia hegemonia dos poderes regionais sobre o controle social. O artigo 58, forjado na conjuntura de 1946 para impedir uma devolução do poder aos dois maiores estados e para manter uma concepção estadonovista de centralização e de unidade nacional, teve efeitos mais amplos. Ele acabou por frustrar o próprio objetivo centralizante e autônomo do poder central. À medida que retirou dos partidos boa parte de sua vinculação a conflitos sociais que os levaria a se tornar organizações efetivamente nacionais, recriou as condições que fariam deles, e da própria burocracia federal, presa fácil das forças regionais.

### **Dinâmica partidária e regionalismo**

Sem esmiuçar as intrincadas relações inter-governamentais fundadas no conjunto de recursos administrativos, financeiros e políticos, nosso interesse aqui é tão-somente o de apresentar, pela ótica regional, os eixos mais fundamentais da dinâmica partidária. A pergunta central que serve de parâmetro refere-se ao relacionamento entre os dois pólos, centro e periferia, no processo de conferir ao sistema político legitimidade por meio da participação e da representação.

Com a democratização do país, a participação e a representação até então exercidas por intermédio de interventorias, agências burocráticas e administrativas foram empurradas em grande parte para a política partidária-eleitoral. Esta se fundava, por um lado, no populismo, que cortava e ultrapassava os partidos, e, por outro, numa rede de clientelismo que ia além da relação indi-

vidual patrão-cliente, um processo básico do quadro coronelista anterior. Claro está que a evolução político-institucional permitiu a manutenção do “velho coronelismo” como modo de canalizar os interesses locais de áreas rurais e menos urbanizadas. Contudo, os processos de urbanização e modernização rearticularam tal processo coronelista clássico de maneira que abrangesse todos os estados em termos organizacionais e que poderia ser chamado de “clientelismo de Estado”.

A chave para se compreender a República populista da ótica da centralização *versus* regionalismo está na permanente tensão entre o Estado centralizador e interventor e a busca da legitimação do sistema por meio do processo eleitoral e, conseqüentemente, da política de patronagem e clientelismo nos níveis regionais e locais. Entre as inúmeras fórmulas encontradas durante o período para resolver essa tensão, uma das mais vigorosas foi certamente o populismo varguista.

Mesmo nos dias atuais, o tema das clivagens regionais continua a ser uma das chaves cruciais para a compreensão dos processos político-partidário e decisório. Uma parte da literatura supõe a existência de uma estrutura de classe em termos nacionais e, baseada nela, procura entender as políticas públicas, assim como as agremiações partidárias. Um conhecimento mais aprofundado do período aponta para a heterogeneidade regional da política, e sua estrutura diferenciada de incentivos, as quais desafiam a validade da maior parte de tais interpretações que pretendem ser válidas para o conjunto da nação.

Na tentativa de entender a mudança política e social, muitos desses processos são pouco enfatizados na teoria da modernização. Por outro lado não são explicados pelo conceito de classes sociais ou são, enfim, pouco destacados pelas teorias da dependência. A ênfase nos conflitos entre o Estado e as organizações políticas regionais permite novos *insights* sobre os processos de mudança política e social. Ao afirmarmos isso não queremos subestimar o intenso processo de transformações socioeconômicas vividas pelo Brasil naquele período, ou tampouco o avanço da nacionalização política baseada em critérios funcionais. Tais transformações influenciaram a mudança dos padrões de competição partidária nas diversas unidades da Federação, nas estratégias dos partidos nacionais e

no caráter da organização do Estado. Entretanto, a expansão de conflitos fundados em critérios de classe, mesmo durante sua exacerbação no final do período, era permeada e intermediada por conflitos entre e no interior das políticas regionais.

### *Estadualização da política*

Segundo Lima Jr., um exame detido do sistema partidário leva a crer que o país possuía mais de um sistema, sobretudo ao se adotar os estados brasileiros como uma unidade analítica. Por sistema partidário, o autor refere-se a dois tipos de relações: entre os próprios partidos e entre os partidos e o eleitorado. Elas podem ser apreendidas usando-se o número de partidos em competição, o tamanho do eleitorado e a força eleitoral de cada partido. De fato, o autor identifica vários subsistemas existentes no período: bipartidário, multipartidário fragmentado ou altamente fragmentado e competitivo (Lima Jr., 1981, 1983).

Embora ocorresse a nacionalização da vida política, existia simultaneamente uma série de clivagens entre e no interior dos estados brasileiros, suficientemente profunda para permitir o surgimento de diferentes sistemas partidários, sendo a principal função dos partidos estaduais ou regionais exprimir o que se chamou de condições locais de disputa.

A análise que faz Lima Jr. do período de 1950 a 1962 permite a identificação de sistemas bipartidários com baixa competitividade em sete estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Espírito Santo e Mato Grosso); outros também bipartidários, com média competitividade (Paraíba, Goiás e Santa Catarina). Sistemas multipartidários (de três a cinco partidos) com um grau médio de competitividade (Pará, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Guanabara, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul); e sistemas de alta fragmentação nos estados de Amazonas, Paraná e Bahia. Assim teríamos, com efeito, sete estados bipartidários e onze estados multipartidários. No interior dos estados, o número de partidos efetivos era maior quando se tratava de eleições estaduais proporcionais. Para eleições estaduais, o número de estados bipartidários se reduzia a dois (Maranhão e Goiás, em 1962). A ocorrência de um número grande de parti-

dos é característica das eleições para as assembleias estaduais.

Se nominalmente o país possuía um número elevado de partidos (treze, no final do período), na prática a competição eleitoral girava em torno de um número bem menor. Apenas o estado de São Paulo aproximava-se de um sistema altamente fragmentado, e mesmo assim no que se refere à competição estadual. Em dezessete estados, de três a cinco partidos dominavam a disputa eleitoral para as eleições estaduais; para as disputas eleitorais federais, esse número vigorava somente em oito estados (*Idem*).

No final do período, os dados reunidos por Lavareda demonstram que o formato das competições de escopo estadual caracterizava-se pela maior aderência à realidade socioeconômica, ao passo que as disputas nacionais (incluindo as escolhas locais das bancadas para a Câmara Federal) assumiram um pouco mais de autonomia em face das estruturas de cada estado no sentido de definição de correntes de opinião e de implantação de organizações partidárias (Lavareda, 1991).

Em linhas gerais, o importante é que a cartografia partidária do país e sua dinâmica mostram que a competição nas eleições partidárias majoritárias e proporcionais, nos diferentes estados e em nível federal, obedeciam a lógicas e limitações diferentes.

Por meio de que instrumento operava-se a articulação do sistema partidário-eleitoral em seu conjunto? O principal nexos entre os dois sistemas (majoritário e proporcional) nas esferas nacional e estadual dava-se nas eleições dos governadores, em que se reproduziam as únicas correlações expressivas do sistema partidário. Era esse pleito que estruturava em cada estado o desenho das demais competições, inclusive as proporcionais (*Idem*). O monopólio dos chefes locais, que antes de 1945 era pouco desafiado, cede espaço para os executivos estaduais. Em todas as arenas, em quase todos os estados, o poder dos líderes regionais ascende, e o poder dos líderes nacionais e locais declina. A autoridade dos executivos estaduais na formação do ministério federal ou sobre as bancadas no Legislativo tornou-se inquestionável. Mais ainda, os poderes estaduais sempre se mostraram relutantes em seguir o partido nacional quando a linha deste colidia com as necessidades

regionais induzindo a uma frouxa disciplina partidária nacional. Se era verdade que no início do período os laços partidários tradicionais e os programas partidários nacionais determinavam as eleições estaduais, nos anos seguintes os candidatos ao Executivo estadual tiveram maior relevância; a identificação partidária decresceu e as plataformas nacionais diminuíram em importância.

Entre os inúmeros impactos que a “estadualização” da política exerceu no período, um deles reside no fato de que muitas das organizações nacionais, além dos partidos políticos, das federações sindicais e das organizações industriais e agrícolas, se reorganizavam ao longo de linhas estaduais ou de clivagens territoriais. De uma maneira geral, o período de 1945 a 1964 revela uma evolução política de um simples confronto sobre jurisdições entre o centro e a periferia, para um outro contexto onde a maior parte das questões tratadas evoca uma luta político-partidária de muitos ângulos, incluindo governos locais, estaduais, líderes partidários em vários níveis e agências privadas.

#### *Marginalização de São Paulo no contexto partidário*

A separação entre centro e periferia política pode ser desdobrada em duas direções. A primeira concerne à separação entre os setores mais burocráticos e a “classe política” que assume o papel de intermediário entre o governo e os interesses locais e regionais. A segunda diz respeito ao setor da sociedade ou estado que é mais, ou menos, dependente economicamente do governo central, o que coincide com a divisão regional entre a área de São Paulo e o restante do país.

A importância do papel econômico de São Paulo no período vem acompanhada por sua marginalidade no quadro político-partidário. O papel secundário do estado econômica e demograficamente mais forte do país é uma peculiaridade que tem surpreendido muitos analistas. A debilidade da liderança paulista na direção dos três grandes partidos nacionais foi contínua durante todo o período. Com efeito, as elites de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul detiveram o controle desses partidos naqueles anos.

Para Simon Schwartzman (1970, 1971, 1975), tal marginalização encontra sua raiz no fato de que o sistema de cooptação parece ser o dominante no país, contra um sistema de representação que se desenvolveria em São Paulo. Isso explicaria a marginalização do estado dentro da federação, o que constitui um dos traços mais dignos de nota do sistema político brasileiro. Tomando uma eleição parlamentar como a de 1958, o autor compara a porcentagem de votos dados a partidos regionais. Os dados apontam para uma variação significativa do padrão nacional. Enquanto, por exemplo, São Paulo dava 42% dos votos aos partidos nacionais (PTB, PSD e UDN), dava 58% aos partidos regionais (PSP, PR, PDC); em Minas Gerais e Rio Grande do Sul a situação se invertia – 87,2% e 81,9% para os partidos nacionais e 12,8% e 18,1% para os partidos regionais, respectivamente (*Idem*).

A marginalização de São Paulo pode ser explicada, como já foi assinalado, por razões de ordem conjuntural no período de implantação dos partidos: por estilos de liderança regional ou pela história política de cada um dos estados em relação ao “varguismo”. Entretanto, não parece haver dúvidas de que a representação dos interesses econômicos de São Paulo se exercia, mediante outros canais representativos, pela articulação direta com os organismos burocrático-estatais. Esta é pelo menos uma das respostas para o pequeno investimento da elite paulista na ativação dos condutos partidários para o desempenho de funções de representação junto ao poder federal.

De todo modo, a “não representação” das elites econômicas mais importantes do país nos três partidos centrais constitui um aspecto central da precária institucionalização do sistema partidário em nível nacional. Tal defasagem entre o pólo econômico e político de desenvolvimento do país tem que ser posta no centro de qualquer análise e não somente vista como uma singularidade política do estado de São Paulo ou um fenômeno idiossincrático que não altera o quadro político como um todo.

#### *Estratégias partidárias e clivagens territoriais*

Os partidos brasileiros no período aqui analisado funcionavam num cenário caracterizado pela

inexistência de conflitos sociais de grande monta, fossem eles lingüísticos, culturais ou separatistas, com força suficiente para repercutir na organização dos partidos. A dualidade socioeconômica brasileira e as diferenças no interior das políticas estaduais faziam com que as divisões de classe no nível nacional não suplantassem aquelas clivagens regionais como determinantes primeiros do alinhamento político partidário. As linhas divisórias entre as classes sociais não constituíram uma variável de maior peso sobre a qual se estruturaria o conflito político entre os partidos conservadores e os modernizadores de base popular.

A modernização da sociedade brasileira induzia evidentemente à nacionalização da competição partidária e à expansão geográfica por parte de todos os partidos. Aqueles que já haviam nascido com o propósito de atingir maior abrangência nacional (PSD, PTB e UDN) expandiram-se geograficamente; os essencialmente regionais (PSP, PTN, PST) cresceram até o ponto que lograram disputar, com maiores chances de sucesso, as eleições federais. Porém, a velocidade da nacionalização era constantemente freada pela moldura institucional do padrão de organização federativa: pelos perfis de representação dos estados internamente e na esfera federal reforçados pela frouxidão das leis partidárias e eleitorais que incentivavam coalizões eleitorais estaduais entre forças divergentes no plano nacional.

Após as grandes transformações socioeconômicas no início dos anos de 1960, eram claros os limites regionais impostos ao sucesso de uma candidatura à presidência. Um candidato verdadeiramente competitivo tinha que ter obrigatoriamente dois componentes em sua votação: de um lado, um apelo generalizado, ultrapassando fronteiras geográfico-sociais, a começar pela quase unificação de seu próprio estado; de outro, a conquista maciça de alguns estados menores, via acordos com dirigentes regionais.

A eleição de Jânio-Jango em 1960 mostra claramente a impossibilidade de se atribuir a qualquer dos candidatos uma votação caracteristicamente urbana ou rural, conservadora ou progressista em termos nacionais. O que os dados revelam é a acentuada dependência dos vitoriosos nessa eleição das máquinas estaduais e dos votos fornecidos pelos bolsões tradicionais do interior (Souza,

1976). Por certo não queremos dizer que os arranjos regionais durante o período se assemelhassem em simplicidade aos arranjos para a sucessão presidencial durante a República Velha. Uma das razões encontra-se na presença de uma dinâmica partidária de cunho nacional; outra razão refere-se ao aumento da competição eleitoral dentro dos estados. As estruturas de poder locais ou regionais não eram, e nunca foram, monolíticas. Estavam marcadas por um extenso conflito interno, denotando uma luta ativa entre as várias forças políticas pelo comando do controle social.

Durante a fase formativa de partidos de massa no país, como vimos, foi dificultada a construção de uma unidade entre as bases partidárias de modo a permitir a emergência de partidos com abrangência nacional. Formados a partir de divisões estaduais, os partidos conservadores (UDN e PSD) adquiriram um perfil fragmentado, controlado que eram por elites regionais, as quais frequentemente confrontavam a direção nacional.<sup>7</sup> As clivagens regionais foram também um fator de monta na evolução de partidos de esquerda ou populistas. Os partidos de esquerda nunca passaram de pequenos grupos regionais. O Partido Comunista, único então detentor de potencial para se firmar como partido nacional, foi cassado em 1948 e frequentemente tornou-se um braço mobilizador do “getulismo”.

O getulismo talvez tenha sido o único movimento de caráter nacional, durante o período, que encontrou fórmulas para construir pontes entre as diferenças regionais e para estabelecer alianças eleitorais mais estáveis. O sucesso alcançado pelo getulismo significou, entretanto, trazer sob um só guarda-chuva organizacional duas forças opostas: as redes partidárias urbanas nas regiões metropolitanas com as redes patrimoniais tradicionais no interior e nos estados mais ruralizados. A aliança PSD-PTB representou um feito importante de engenharia política, contudo criou uma fonte contínua de tensão interna até a crise de 1964. As divergências entre ambos adquiriram particular virulência nas eleições legislativas de 1958 e no processo sucessório de 1960.

Uma das críticas mais constantes e contundentes sobre a vida partidária brasileira refere-se à ausência de “coesão ideológica” de nossos partidos. É difícil indagar-se sobre a “coesão ideológi-

ca e programática” de um partido em relação a suas bases sociais sem ao mesmo tempo investigar a rede de nódulos organizacionais de que ele se compõe. O problema da coesão ideológica é inseparável da coesão organizacional e conseqüentemente dos mecanismos de controle – sanções e incentivos – existentes em qualquer partido. Espalhados em um extenso território marcado por grandes desigualdades regionais, os partidos brasileiros tendiam a reunir no seu bojo a mais variada gama de interesses, que se encontravam nas diversas seções estaduais, nem sempre sintonizados com os respectivos programas dos partidos (Picaluga, 1980; Hippolito, 1985; Benevides, 1981).

Sob a ótica que vimos empregando, podemos analisar as questões relativas à “coerência” e à inautenticidade” dos partidos brasileiros de duas maneiras. De um lado, elas seriam a resultante complexa de atuação de cada partido em cada nível regional e estadual e do contexto nacional partidário. Enfim, da adequação com que os objetivos particulares e localizados estadualmente se ajustam como meios a estratégia global dos partidos. De outro lado, a chamada “inautenticidade” dos partidos anteriores a 1964, assim como contemporaneamente pode ser buscada tão legitimamente como na representação das bases sociais, na estruturação mesma do poder central, no interior da qual o padrão de relacionamento entre União e unidades federadas é uma variável crucial. Dessa maneira, deixamos de ver o “clientelismo” como uma característica específica da política brasileira, ou mesmo de um “estágio” de desenvolvimento, para enfocá-lo como uma modalidade de controle sobre recursos políticos e sua utilização pelas organizações políticas, as quais, dessa forma, procuram gerar poder para si próprias e se consolidar como instituições.

As instituições político-partidárias nacionais, que foram inicialmente forjadas como uma solução para a questão das clivagens regionais, centralizaram a competição política nas instituições burocráticas do poder central e marginalizaram as instituições da sociedade política. Combinadas, a centralização decisória e as divisões regionais erigiram, já durante as primeiras décadas de competição eleitoral de massa, uma estrutura de incentivos que desencorajava os líderes, conservadores e progressistas, a buscar as árduas e incertas tarefas

de construção de partidos nacionais. As diferenças estaduais e regionais continuam hoje a impedir que núcleos partidários em todo o espectro ideológico desenvolvam-se nacionalmente e adaptem-se às lutas de extensão nacional.

Numa construção menos ambiciosa de cultura política, podemos afirmar que existem tradições de conduzir a política eleitoral. A política centrada em notáveis, por exemplo, adquirindo mais e menos ênfase conforme a região ou o estado, sobreviveu à transição da sociedade latifundiária para a sociedade mais modernizada contemporânea.

É possível falar também de tradições geograficamente enraizadas de conduzi-la. Políticos em cada região buscam diferentes carreiras, abraçam diferentes ideais, competem com rivais diversos e colaboram com diferentes padrões de política. Tal enraizamento, de conexões temporais, perdurou ao longo do desenvolvimento brasileiro. Práticas e “estilos” políticos específicos locais e regionais tenderam a persistir teimosamente, apontando para linhagens de estilos “tradicionais”. Uma vez iniciados, eles se mostraram capazes de sobreviver à modernização do país e ao surgimento da política de classes. “Tradições” locais e estaduais na condução da competição eleitoral revelaram uma continuidade a longo prazo, tão dignas de nota quanto a continuidade de lealdades a grupos políticos provinciais. É comum a observação sobre diferenças entre as elites políticas das várias regiões do Brasil: sobre o estilo “mineiro” ou “gaúcho” de fazer política, ou sobre a retórica “barroca” nordestina. Fala-se muito na “tradição” política do estado de Minas; na habilidade conciliatória e na mentalidade centrista dos políticos estaduais e locais; no papel destacado que o estado desempenha nas sucessões presidenciais e outros comentários semelhantes. Para muitos analistas, a constatação dessas diferenças acoplada ao domínio de certas elites regionais no governo central pode mesmo explicar cursos mais e menos moderados, mais e menos elitistas do processo político (Machado, 1987; Dulci, 1982 e 1984).

De todo modo, deixando de lado tais características mais próprias a uma análise de cunho sociopsicológico cultural, o padrão organizacional de partidos tem muito a dizer sobre as elites de cada região. Nas regiões menos industrializadas e urbanizadas, onde a política é marcada por rela-

ções verticais de autoridade e dependência, como aquelas que tomam corpo nas redes de patrões-clientes, a política partidária adquire um sentido mais “elitista”. Nelas, as relações de autoridade na esfera política como que espelham as relações de autoridade no contexto social mais amplo. Assim, não é surpreendente descobrir que as lideranças políticas aí recrutadas provem de uma fatia mais estreita da hierarquia social. Em regiões onde as relações horizontais são mais freqüentes, as lideranças provem, por outro lado, de *backgrounds* mais modestos (Fleischer, 1981; MacDonough, 1981; Nunes, 1978).

Sob um ponto de vista mais amplo, englobando todos os partidos, pode-se dizer que ao longo da evolução política brasileira, o que perdurou foi um padrão de organizações mais que um conjunto específico de organizações partidárias. Esse padrão repousa substantivamente em incentivos materiais e muito pouco em incentivos ou causas ideológicos, tampouco no recrutamento de pessoas de perfil mais “ideológico” para fazer o trabalho organizacional (Panebianco, 1988; Mayhew, 1986; Weber, 1958).<sup>8</sup> Em regimes marcados por organizações partidárias com esse perfil, o impulso para gerar programas governamentais é bastante frágil. Por duas razões: o tipo de pessoas atraídas para os partidos, dados os incentivos das estruturas partidárias, tem pouca inclinação para as tarefas de cunho programático, e o particularismo requerido para a manutenção organizacional tende a expelir outros tipos de atividades e objetivos. A seleção de membros das organizações partidárias e o tipo de carreira exigido deles para conseguir postos executivos revestem o sistema político de uma dinâmica própria.

### União e Estado no quadro decisório

Após 1946, os novos parâmetros constitucionais restabeleceram o sistema de governo federativo. Embora a nova divisão de autoridade entre o centro e as regiões estivesse longe de poder garantir um modelo de acentuada autonomia das unidades federadas, os poderes regionais e estaduais faziam-se exercer de várias maneiras sobre o poder decisório estatal.

Em comparação com outros grupos de poder, como argumenta Leff, os governos estaduais



e as bancadas regionais estiveram sempre entre aqueles poucos participantes com posição independente de barganha na política decisória brasileira (Leff, 1968; Wirth, 1970; Martins, 1976). O regionalismo foi e continuará a ser um fator na vida política porque a dinâmica interna do Estado se desenvolve, mesmo nos períodos posteriores, em torno de rivalidades e alianças das cinco regiões da Nação, particularmente as do Nordeste, Sudeste e Sul. A relação entre os poderes políticos estaduais e a burocracia central, a qual se entrecruza com o movimento assumido pela luta partidária nacional, pode ser resgatada pelo menos de duas maneiras.

Um ângulo freqüentemente utilizado para abordar essa questão é o de examiná-la, de um lado, a partir do jogo mais amplo entre centro e periferia e, de outro, pelo jogo que se efetua entre estados mais e menos desenvolvidos economicamente. O segundo instrumento operacional é o de examinar o relacionamento entre tais atores políticos com base na concepção de arenas decisórias, abordagem fecunda para a análise das modalidades de atuação e de ajustamento do sistema partidário e do regionalismo à situação de centralização burocrática.

Assim como em outros países, o jogo centro-periferia passou a ser jogado simultaneamente em dois planos distintos, embora relacionados. No primeiro, a região individual procurava escapar ou mitigar os controles centrais a respeito de decisões específicas. No outro, os governos estaduais como grupo lutavam para mudar as regras do centro de modo a aumentar suas fontes de barganha. As lutas do primeiro plano sempre foram favoráveis ao centro, ao passo que as do segundo plano quase sempre alcançaram vitórias para as regiões. Ante a recalcitrância central fortificada pelo seu maior controle sobre leis, regras e recursos, as regiões passaram a se utilizar de estratégias menos formais. Passaram a se apoiar na solidariedade inter-regional, no apoio de organizações *grass-roots*, de grupos de interesse local e estadual, da imprensa e da opinião pública. Embora todos os estados se utilizassem freqüentemente de *fronts* regionalistas para expressar suas demandas, os estados do Nordeste dependiam mais de estratégias “verticais” que ligavam hierarquicamente os vários níveis da administração pública ou por meio de petições privadas a seus patronos nacionais. Os estados mais desenvolvi-

dos, do Sul e do Sudeste, além dessas estratégias recorriam a outras de perfil “horizontal”, em que a interligação com organizações da sociedade civil era mais intensa.

O fosso socioeconômico entre Nordeste-Norte e Sul-Sudeste é ainda hoje uma questão central na política brasileira. Esse fosso, além do mais expandiu-se continuamente, a despeito da centralização varguista, do *boom* econômico do pós-Guerra, das mudanças constitucionais e de regime (centralizadores, democráticos, autoritários) e das grandes mudanças na política econômica juntamente com o maciço programa de investimentos públicos no Nordeste-Norte. A nova ordem institucional durante a democracia populista de 1946 a 1964 equilibrava o convívio entre os dois brasis por meio de um processo que se poderia chamar de “barganha estatista”. Ela refletia um balanço cuidadosamente estruturado entre a dependência do país das regiões mais industrializadas e costeiras e as demandas do interior e dos setores mais ruralizados por influência política. Por intermédio da “barganha estatista” deixava-se o modelo de desenvolvimento intacto, e o Estado tornava-se a arena central em que as elites regionais negociavam a distribuição dos frutos do desenvolvimento entre elas (Sallum Jr. e Kugelman, 1993).

O sistema político-institucional estabelecido após 1946 foi designado ou acabou por manter poderes oligárquicos regionais no interior de um processo desigual de crescimento econômico e de mudança social. Do mesmo modo foram estabelecidos mecanismos para alocar benefícios desiguais desse crescimento e minimizar o conflito inter-regional. A competição política e ideológica assim se tornou subordinada aos interesses compartilhados pelas políticas regionais sustentadoras da “barganha estatista”.

Grande parte das decisões políticas nacionais, da designação dos sucessores presidenciais à alocação de créditos, era feita via acordos informais entre membros do ramo executivo e governadores dos estados importantes de várias regiões. Tais acordos subseqüentemente eram ratificados pelas instituições partidárias. A sociedade política existia para organizar a competição entre correntes rivais ou fiscalizar o poder do Executivo. Servia porém, sobretudo, para ratificar as decisões econômicas

alcançadas na estrutura hierarquicamente organizada do poder decisório de Estado. Essas decisões eram fundamentalmente inspiradas pelas necessidades de sustentar os motores do crescimento econômico baseados nos pólos estaduais industrializados.

A concepção de arenas decisórias constitui uma outra ótica de análise que permitiria dar um conteúdo mais substantivo ao que acabamos de dizer. Os trabalhos realizados por Lowi sobre a atuação dos grupos de interesse em relação a diversos tipos de *issues* permitem tratar mais sistematicamente estas questões. Sua principal contribuição consiste em distinguir tipos de arenas decisórias, conforme o grau de divisibilidade possível nos respectivos objetos de decisão. Cada uma dessas arenas tenderia a se estruturar de uma maneira distinta, no que se refere à forma de controle sobre processos decisórios e à atuação de interessados, indivíduos, organizações e grupos (Lowi, 1964, 1969).

Como é óbvio, há um longo caminho entre a descrição de uma decisão isolada, a qual já por si só apresenta certa dificuldade no que se refere à determinação exata da atuação de partidos, regiões e outros atores políticos, e a noção de que determinada arena possa ter como característica estrutural um maior ou menor controle por parte deste ou daquele ator. Podemos, entretanto, apontar para alguns traços gerais da dinâmica partidária e regional no quadro decisório, a serem desenvolvidos por pesquisas.

As formas de atuação, as alianças e os confrontos entre os atores políticos estaduais estão intimamente interdependentes do tipo de *issue* a ser decidido e do grau de poder que constitucionalmente detém o Legislativo e o Executivo sobre tais objetos de decisão.

Parece claro que no Brasil as medidas de caráter econômico-financeiro, relativas a uma arena que se podia chamar de arena de acumulação de capital, foram removidas da esfera político-partidária e do Congresso. Não necessariamente, porém, da influência de grupos regionais, em especial a dos estados mais avançados economicamente, para os quais a burocracia tinha um caráter altamente poroso.

Uma outra arena – redistributiva – refere-se a uma categoria de decisões cujo impacto é imen-

samente agregado, abrangendo vastas categorias sociais, não raro através de linhas de classe no sentido socioeconômico mais preciso. Os objetos dessa arena são fundamentalmente a distribuição de renda e da propriedade. A reforma agrária, por exemplo, é um exemplo significativo no período considerado, assim como a política salarial ou a legislação tributária. O poder de decisão sobre os *issues* que compõem essa arena é altamente centralizado nas mãos do poder Executivo. O Congresso e os partidos eram aí atores secundários. A configuração dessa arena é mais complexa e tenderia a apresentar coalizões relativamente estáveis baseadas nas diferenças socioeconômicas entre os estados, entrecruzadas por partidos nacionais mais à direita ou à esquerda. Cada uma dessas alianças formava concepções ideológicas relativamente sistemáticas sobre a estrutura da sociedade nacional (ver Camargo, 1981).

Numa outra arena – denominada distributiva – transacionam-se interesses altamente divisíveis. O termo “clientelismo” pode ser tomado como praticamente sinônimo de política distributiva, como, por exemplo, a política de empregos. Tais atividades constituem recursos utilizados por todas as políticas estaduais, e em torno delas os ganhadores e perdedores, beneficiados e lesados não são confrontados diretamente.

Uma política de tarifas, por exemplo, seria um outro tipo de *issue*, e caberia numa arena chamada de regulatória. É uma questão diversa da anterior, mas mesmo assim caracterizando-se por uma multiplicidade de influências. De modo geral, elas se baseiam na maior ou menor conexão entre determinado estado e o setor externo da economia com o predomínio da influência dos estados mais industrializados, senão na tomada de decisão, certamente no momento de sua implementação. Esse tipo de questão leva a alianças estaduais e regionais relativamente tangenciais e mutáveis, mas de qualquer modo conduz a um certo confronto entre elas.

Podemos pensar ainda em uma outra arena, relativa à expansão mesma das agências do Estado, a qual, se presume, seja um espaço onde o poder central detém grande poder decisório ao abrigo dos grupos de interesses, regionais ou funcionais. A história da implantação da siderurgia pode revelar alguns aspectos da relação entre estados e

união nessa arena decisória. Imensos complexos siderúrgicos mobilizam um poderoso *lobby* regional em torno da siderurgia longe do controle do governo central. No Brasil, o governo federal não pode nomear os presidentes das empresas siderúrgicas sem consultar as elites regionais, e os presidentes designados atuam com frequência na política regional (Schneider, 1994). A história da Açominas é um exemplo que ilumina com clareza a força da política estadual, no caso a de Minas Gerais. Inconformados com a decisão de Vargas em 1942 de instalar a CSN no Rio de Janeiro, a elite política mineira pressionou até conseguir sua própria usina em 1957 com a criação da Usiminas. Em 1963, o governador de Minas Gerais autorizou oficialmente a criação da Açominas.

Resumidamente, “a barganha estatista” sobre a qual se fundava a organização federativa tinha como pilares institucionais a sobre-representação dos estados menos desenvolvidos nos partidos nacionais e sobretudo no Congresso; um sistema de coalizões partidárias, provinciais e flutuantes, que não seguiam necessariamente as linhas nacionais dos partidos; uma partilha de poder entre a burocracia federal e os interlocutores dos estados mais industrializados nas arenas decisórias relativas às grandes políticas econômicas e à representação direta de núcleos econômicos dos estados menos desenvolvidos em variados nichos ministeriais.

Essa discussão nos remete a uma outra mais ampla: a questão do “insulamento burocrático” contra a “classe política”. Essa questão tem constituído um foco de análises sobre as relações de autoridade, sobre a eficácia da capacidade decisória estatal ou ainda sobre a *performance* administrativa do Estado. A classe política brasileira, majoritariamente inclinada à distribuição clientelista ou puramente predatória, tem sido erroneamente identificada com as representações dos estados mais atrasados. Como já foi assinalado, o clientelismo é um recurso utilizado igualmente por todas as forças regionais. Dependendo do encastelamento de lideranças regionais em cada ministério, pode haver, é claro, maior propensão dos estados em se utilizarem mais desse meio sobre um determinado Ministério do que sobre outro. O essencial é apontar para o alto grau em que todas as facções estaduais no período, progressistas ou conservadoras, se alimentam do cli-

entelismo. Fazem deste uma estratégia de aquisição e de consolidação de poder, dando forma ao “Estado cartorial” brasileiro. Como revelam vários estudos, criaram-se “panelinhas”, anéis burocráticos e nichos de parentela no interior da burocracia brasileira. Eles são frequentemente centrados em núcleos regionais, dificultando qualquer projeto de maior abrangência nacional.

Durante o período, observam-se variados tipos e graus cambiantes de autonomia burocrática.<sup>9</sup> Em certos momentos, diferentes partes do Estado estão hermeticamente fechadas para certos grupos e totalmente abertas para outros. O insulamento anticlientelista alcançado pelas agências estatais federais variou amplamente ao longo do período.

Na década de 1940-1950, Vargas usou as nomeações para insular algumas parcelas da burocracia emergente, como foi o caso do BNDE. Juscelino manteve um insulamento parcial ao encapsular planejadores essenciais. Goulart dispensou aparentemente todo o insulamento e transformou o Executivo em um baralho disponível para uso no jogo da influência política regional. Segundo Ben Schneider, o governo Goulart rompeu, no início dos anos de 1960, com a prática comum de insulamento parcial das agências burocráticas (Schneider, 1994).

As forças centrífugas regionais, se de um lado contribuem para a perda de eficácia do planejamento do governo central, ajudam, como querem vários analistas, a suavizar a extrema centralização do poder no governo federal e a superconcentração das indústrias em São Paulo. Tendler (1968) observou, por exemplo, que a rivalidade entre as elites estaduais e regionais, que apoiaram diferentes companhias em competição pelos recursos federais, exerceu um impacto benéfico sobre o desenvolvimento hidrelétrico. Um dos interesses específicos mais importantes que podia ser servido por projetos executados localmente era exatamente o do governador do Estado.

Um outro aspecto da influência regional sobre o governo central funda-se na política de nomeações. Além das nomeações para o núcleo do governo, isto é, para os cargos de assessoria cujos gabinetes ficam no palácio central, os presidentes devem dar também ao corpo ministerial uma representatividade geográfica aproximada. Essas exigências demonstram a permanência do

poder do regionalismo mesmo sob o governo militar autoritário. Os nomeados com base no critério regional podem defender os interesses de suas regiões desde que não provoquem rupturas na “barganha estatista”. Essas nomeações destinam-se menos a favorecer regiões do que a esvaziar a oposição delas ao regime. É um tipo de “representação não responsável” nas palavras de Linz.

Um outro aspecto relacionado à questão da eficácia governamental reside no vasto *overlapping* entre agências estatais centrais e estaduais. A administração pública brasileira experimentou por anos um ciclo de centralização/descentralização/maior centralização. Esse ciclo significou a criação de um vasto aparato de controle com *overlapping* administrativo. Os estados também se engajaram no processo de modernização administrativa com o resultado final de que suas agências acabaram por ser bastante similares às federais na sua estrutura organizacional. Os argumentos para essa convergência repousam no fato de que é mais fácil receber ajuda técnica e recursos se os estados têm a mesma estrutura organizacional que seus correspondentes federais.<sup>10</sup>

A coordenação do governo central de um planejamento nacional é dificultada por tal *overlapping*. Os Ministérios das Finanças, Educação, Saúde, Agricultura e Transportes têm máquinas estaduais bem estabelecidas. Muitos programas na área da agricultura, habitação e saúde passam a ser de fato compartilhados entre níveis regionais e nacionais. Políticos e administradores dos três níveis consultam-se de modo informal e negociam, mesmo quando um dos níveis tem autoridade legal no processo decisório. Assim existe uma grande combinação de relações, embora na maioria delas acabem por convergir para o centro.

Uma comparação entre o Brasil e o México pode ser esclarecedora em relação à questão dos respectivos processos de centralização, do regionalismo, do papel no Congresso e do “insulamento burocrático” nos dois países. Ambos possuem vastos aparelhos burocrático-administrativos. Do mesmo modo, o clientelismo de Estado assume proporções gigantescas nos dois sistemas políticos. É similar em ambos os contextos políticos o esforço do poder central em controlar organizações sociais e regionais ameaçadoras à sua autonomia, o que o levou a incorporar tais centros de poder

nas agências do Estado. Porém, uma das cruciais diferenças que explicam, pelo menos de modo mais visível, a maior eficácia decisória do aparelho estatal mexicano reside no fato de que a coordenação entre a burocracia e as forças regionais (e funcionais) é feita por um partido dominante, o PRI, na política eleitoral e parlamentar. No seu interior, os conflitos são coordenados e articulados, e o Congresso mexicano, majoritariamente controlado por aquele partido, detém o papel de ratificador das decisões da burocracia central.<sup>11</sup>

No Brasil, a capacidade decisória estatal, dado que os poderes regionais e funcionais não são controlados ou integrados por um só partido e sim por uma multiplicidade deles em acirrada competição, revela um quadro complexo de características fragmentadoras. Por outro lado, no período aqui analisado, o poder Executivo brasileiro freqüentemente não detinha o controle da maioria parlamentar. As alianças eleitorais destinadas a eleger o presidente da República freqüentemente não se traduziam em maiorias no Congresso. Com o crescimento de conflitos de classe, especialmente no final do período, o confronto entre o poder Executivo e o poder Legislativo fragmentado partidariamente teve, como é sabido, conseqüências nefastas para uma ação governamental mais eficaz.

O sistema político brasileiro, no período, caracterizado pela presença de um Executivo dotado de vastos poderes, de um Congresso dotado também de poderes não desprezíveis, mas que obedeciam a diferentes lógicas dos interesses regionais aí representados, torna compreensível o estabelecimento de processos como os que surgiram no início dos anos de 1960 com o acirramento de conflitos de classe: a paralisia decisória e o surgimento de frentes parlamentares.

Naqueles anos, o processo de *policy-making* foi crescentemente caracterizado pelo imobilismo, por uma tendência a fazer remendos e a prover decisões simbólicas em vez de ações positivas.<sup>12</sup> Ao mesmo tempo emergiram várias “frentes parlamentares”. Aglutinando facções estaduais de diversos partidos, essas frentes se destinavam a sobrepujar no Congresso a crescente fragmentação partidária parlamentar. Procurava-se por meio delas erigir blocos de sustentação, ou de oposição, à política executiva federal. A habilidade do governo para perseguir programas inovadores,

para aprovar as chamadas “reformas de base” ou para coordenar as agências estatais que poderiam exercer uma autonomia significativa em face de outros centros de poder, aí incluídos os poderes regionais, permaneceu limitada.

O dilema do governo brasileiro intensificou-se no começo da década de 1960. Sem capacidade de mobilização, que fosse sustentada por partidos nacionalmente representativos, foi levado de forma contínua a intensificar os apelos populistas e carismáticos e, em momentos críticos, como em 1964, a coordenar as forças de sustentação do governo através de comandos políticos regionais e das forças militares ali alocadas. Os governos estaduais também se constituíram em focos de aglutinação dos grupos de oposição ao governo federal.

Freqüentemente se subestima o significado a longo prazo da competição entre e no interior dos grupos regionais da elite brasileira, com base, certamente verdadeira, de que eles pouco ou nada diferiam no que diz respeito a suas respectivas bases materiais e ideológicas. O fato é que tal fragmentação teve impactos negativos sobre a capacidade decisória estatal; talvez ainda mais importante é o fato de que essa competição e fragmentação regionais tiveram também efeitos descentralizantes, e menos autoritários, inibindo a formação de um partido que exclusivamente agisse como corria de transmissão da burocracia federal.

A competição regional e a fragmentação do controle social forçaram até mesmo os governos militares engajados num processo centralizador a adotarem uma legislação que acomodava as diferentes facções estaduais dentro do partido situacionista, por meio das sublegendas (Lamounier e Meneguello, 1986). A seleção dos governadores pelo regime militar teve por propósito garantir o entrosamento programático dos níveis federal e estadual. Pela escolha dos candidatos mais afinados com o programa de ação do governo federal ficaria o presidente da República assegurado de que a concentração de esforços – nos dois níveis de governo – se faria de acordo com as prioridades que fixava. Desejava-se, assim, extinguir aquela área de conflito entre o governo central e os governos estaduais, criada pela diversidade de ênfases administrativas. Entretanto, o compromisso dos executivos estaduais praticamente esgota-

va-se na lealdade política ao regime. Fora daí os governadores continuaram a estabelecer seus programas de trabalho e a repetir as pressões e os apelos ao Executivo federal para obtenção de recursos. São conhecidas as análises no período que revelam as dificuldades encontradas pelos regimes militares para imprimir ao partido governamental (Arena) uma coordenação, à semelhança do PRI mexicano, com as linhas tecnocráticas das políticas públicas centrais. Tal característica é um aspecto digno de nota a respeito do regime militar-autoritário brasileiro.

O recente restabelecimento de eleições diretas acopladas às mesmas regras de funcionamento de eleições e de partidos, a permanência do “estado cartorial” e dos poderes regionais fazem reemergir os mesmos problemas nas relações entre o Executivo e o Congresso. Durante a Nova República têm sido constantes os momentos de paralisia decisória e as tentativas de formar frentes legislativas que procuram sobrepujá-la, de modo a dotar o governo federal de alguma capacidade para implementar suas decisões. Não é inevitável que o Estado nacional consiga estabelecer ao longo do desenvolvimento político sua predominância sobre outras organizações políticas, e o que aqui nos interessa, sobre os focos de poder regional. Quando é assim, nem o Estado desaparece nem incorre continuamente nos altos custos necessários para combater aqueles que efetivamente fazem as regras nessa ou naquela esfera. Lideranças capazes, *expertise* nos ministérios, máquinas complexas e vastos recursos são bases necessárias, mas nem sempre suficientes para que o Estado implemente suas políticas. Tampouco para que seus resultados cheguem à população segundo os objetivos iniciais, ou ainda para que as políticas sejam acatadas pela população.

A fragmentação do comando sobre o controle social no Brasil não pode ser vista como sinônimo de uma sociedade civil organizada e atuante, condição necessária tanto para um regime mais pluralista e democrático como para um Estado forte nos aspectos decisórios ou como guia para a mudança social. Estamos aqui em face de uma fragmentação que é comandada sobretudo por poderes estaduais, que dificultam a organização de canais mais institucionalizados para a representação daquelas forças organizadas da so-

cidade. Parece-me evidente também que a fragmentação do controle social nos moldes brasileiros trabalha em favor do Estado nacional como organização de dominação de caráter conservador. Afinal aquele sistema se constitui em obstáculo ao desenvolvimento de quadros de referências sociais, de laços pessoais e de formação de identidades coletivas como bases de fortes classes sociais que poderiam contestar seu rumo.

Não obstante, as autoridades federais têm necessariamente que resistir às forças centrífugas de modo a garantir a sobrevivência do Estado e sua própria sobrevivência como grupo político. Ante a contínua fragmentação do controle social, a conseqüente carência de capacidades mobilizadoras e a ausência de um partido inteiramente articulado, a burocracia federal e as autoridades centrais são levadas a seguir padrões de inércia e de acomodação. São padrões que recobrem a ação executiva de “estilos” ou características que acabam por fragilizar a capacidade do Estado. São conhecidas na literatura tais “políticas de sobrevivência” do Estado: nomeações, patronagem, corrupção e cooptação. Os governantes são levados a empregar estratégias, a fazer e refazer coalizões e a equilibrar centros de poder usando recursos do Estado para reforçar a distribuição de poder e riqueza existentes.<sup>13</sup> Tais mecanismos podem até encorajar o crescimento econômico, mas não servem para criar um Estado mais capaz e autônomo.

Os poderes de nomeação e remoção são importantes instrumentos de prevenção contra conglomerados de poder centrípetos, formados por agências estatais, partidos políticos, ou blocos regionais. Apesar da discussão perpétua sobre a dicotomia entre administração e política, pouco tem sido feito a respeito de uma área importante onde as duas se encontram, e onde as forças regionais exercem grande poder: a política de nomeação de altos diretores no aparelho administrativo no Brasil. “Os acontecimentos significativos numa política elitista como a do Brasil, numa simplificação grosseira, poderiam ser reduzidos a três: golpes, eleições e nomeações”, afirma Schneider em seu estudo sobre a burocracia estatal brasileira (1994).

O poder de nomeação faz com que no aparelho do Estado haja um jogo de cadeiras, uma cir-

culação forçada das elites estatais, para enfrentar o perigo de coalizão entre elas.<sup>14</sup> A patronagem é utilizada do mesmo modo não somente para organizar apoios, mas também para desativar organizações com poder emergentes, ou centros de poder dentro do Estado. Em tal contexto, similar ao dos sistemas políticos patrimoniais, os laços pessoais, as origens regionais comuns, as conexões escolares são variáveis fundamentais na escolha dos ocupantes do aparelho do Estado. De fato, nos países onde a estrutura da sociedade limita a habilidade dos líderes para gerar forças centrípetas, a lealdade pessoal se torna um meio poderoso para mitigar forças centrífugas. A cooptação daqueles que podem se opor e desenvolver centros de poder ameaçadores à organização estatal constitui um outro componente da acomodação entre o poder central e as forças centrífugas.<sup>15</sup> A corrupção (via prerrogativas, tarifas, subsídios, gastos governamentais) pode ser tolerada, quando não incentivada pelo governo da União, em parte porque esta é uma fonte poderosa de controle social.

Em resumo, as autoridades estatais erodem seus próprios instrumentos de transformação social e mobilização política. As prerrogativas do Estado ficam atadas aos mesmos moldes sob os quais os Estados patrimonialistas são limitados. Diferentemente, contudo, do clássico Estado patrimonialista, no Brasil essas limitações desenvolveram-se num contexto de um crescimento digno de nota em tamanho e complexidade das organizações estatais que permeiam todas as partes da sociedade. Esse formato e características do Estado brasileiro receberam de Simon Schwartzman o título de “autoritário patrimonialista ou neo-patrimonialista”.

Julgamos que seja possível dizer que a construção do Estado no Brasil é um processo ainda em andamento. São evidentes ainda hoje as limitações do Estado brasileiro para extrair recursos ou para regular o comportamento dos cidadãos. Elas vêm, paradoxalmente, lado a lado com a demonstração de uma grande capacidade em termos de penetração social, mudando a natureza da vida institucional mesmo no longínquo Interior. Não há dúvida de que, em todos os tamanhos e formas, as instituições estatais estabeleceram uma presença permanente na população, resultando em transferências de rendas, na mudança de pa-

drões de comportamento e muito mais. Um olhar, porém, mais atento revela que freqüentemente essas agências operam sob princípios radicalmente diferentes daqueles concebidos pelos seus fundadores e planejadores nas capitais federais. A impossibilidade, ou desinteresse, do governo central para se impor sobre as elites regionais e as práticas exercidas pelos governantes para a sobrevivência da organização estatal acabam por erodir a própria eficácia do Estado.

O Estado brasileiro seguiu uma curva ascendente em relação à sua capacidade autônoma para tomar decisões, sobretudo as referentes à política econômica. Nesse processo, entretanto, as forças regionais sempre limitaram seu poder infra-estrutural. Tanto para implementar decisões como para estabelecer mecanismos solidamente institucionalizados de representação. O conjunto de impasses que a Constituição de 1988 não chegou a resolver continua definindo a agenda institucional do momento presente em relação às capacidades do poder central e ao padrão de relacionamento entre União e estados.

## BIBLIOGRAFIA

- BAILEY, John. (1992), *Governing México: the statecraft of crisis management*. Londres, McMillan.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. (1981), *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro, 1945-1965*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CAMARGO, Aspásia. (1981), "A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)", in Boris Fausto (org.), *III O Brasil republicano nº 3, Sociedade e Política 1930-1964*, São Paulo, Difel.
- CUNHA, Mario Wagner Vieira da. (1963), *O sistema administrativo brasileiro: 1930-1950*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura.
- DALAND, Robert T. (1967), *Brazilian planning*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- \_\_\_\_\_. (1981), *Exploring Brazilian bureaucracy: performance and pathology*. Washington D. C., University Press of America.
- DINIZ, Eli. (1978), *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DRAIBE, Sonia. (1985), *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DUARTE, Nestor. (1939), *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- DULCI, Otavio Soares. (1982), "Minas Gerais: continuidade e mudança". *Revista de Cultura e Política*, 7.
- \_\_\_\_\_. (1984), "As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia". *Ciências Sociais Hoje*, 1984: 7-32, São Paulo, Cortês/Anpocs.
- FAORO, Raymundo. (1958), *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo.
- FLEISCHER, David (org.). (1981), *Os partidos no Brasil*, Brasília, Editora da UnB (col. Cadernos da UnB).
- FRANCO, Virgílio de Mello. (1946), *A campanha da UDN*. Rio de Janeiro, Zélio Valverde.
- GAMBINI, Roberto. (1968), *Continuidade do Estado Novo* (mimeo.).
- GRAHAM, Lawrence S. (1968), *Civil service reform in Brazil*. Austin, University of Texas Press.
- HAGGARD, Stephen. (1990), *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrialized countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert (eds.). (1922), *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press.
- HAGOPIAN, Fances. (1986), *The politics of oligarchy: the persistence of traditional elites in contemporary Brazil*. PhD., diss., M.I.T.
- HIPPOLITO, Lucia. (1985), *De raposas a reformas: o PSD e a experiência democrática*

- brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HIRSCHMAN, Albert. (1967), *Developments projects observed*. Washington D.C., Brookings Institution.
- LAMOUNIER, Bolivar & MENEGUELLO, Rachel. (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense.
- LAVAREDA, Antônio. (1991), *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo/Editora do Iuperj.
- LEAL, Victor Nunes. (1949), *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro, Forense.
- LEFF, Nathaniel. (1968), *Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964*. Nova York, John Wiley.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. (1981), *O sistema partidário brasileiro, 1945-1962*, in David Fleischer (org.), *Os partidos no Brasil*, Brasília, Editora da UnB (col. Cadernos da UnB).
- \_\_\_\_\_. (1983), *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Graal.
- LOWENSTEIN, Karl. (1944), *Brazil under Vargas*. Nova York, Mac Millan.
- LOWI, Theodore J. (1964), "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, XVI, jul.
- \_\_\_\_\_. (1969), *The end of liberalism*. Nova York, W.W.Norton & Co.
- MACHADO, Bernardo Mata. (1987), "O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação". *Análise e Conjuntura*, 2 (1), jan.-abr., Fundação Joaquim Nabuco.
- MANN, Michael. (1986), "The autonomous power of State: its origins, mechanisms and results", in John Hall (ed.), *States in history*, Londres, Basil Blackwell.
- MARTINS, Luciano. (1976), *Pouvoir et développement économique au Brésil*. Paris, Anthropos.
- MAYHEW, David R. (1986), *Placing parties in American politics*. Princeton, Princeton University Press.
- MCDONOUGH, Peter. (1981), *Power and ideology in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- MEDEIROS, Antonio Carlos. (1986), *Politics and intergovernmental relations in Brazil (1964-1982)*. Nova York/Londres, Garland Publishing.
- MIGDAL, Joel. (1988), *Strong societies and weak States: State society relations and State capabilities in the Third World*. Princeton, Princeton University Press.
- NORTH, Douglass. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova York, Cambridge University Press.
- NUNES, Edson O. (1978), "Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil". *Dados*, 17.
- PANEBIANCO, Angelo. (1988), *Political parties: organization and power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PICALUGA, Isabel Fontenelle. (1980), *Partidos políticos e classes sociais: a UDN na Guanabara*. Petrópolis, Vozes.
- SALLUM JR., Brasília & KUGELMAS, Eduardo. (1993), "O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80", in Lourdes Sola (org.), *Estado, mercado e democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SANTOS, Wanderley G. dos. (1974), *The calculus of conflict: impasse in Brazilian politics*. PhD diss., Stanford University.
- SCHNEIDER, Ben. (1994), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1970), "Representação e cooptação política no Brasil". *Dados*, 7.
- \_\_\_\_\_. (1971), "Veinte años de democracia representativa em Brasil, 1945-1964". *Revista Latinoamericana de Ciência Política*, II (1), abr.



- \_\_\_\_\_. (1975), *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, Difel.
- SKOWRONEK, Stephen. (1982), *Building a new American State*. Nova York, Cambridge University Press.
- SOARES, Glaucio A. D. (1971), "El sistema electoral y la representación de los grupos sociales em Brasil, 1945-1962". *Revista Latinoamericana de Ciência Política*, II (1), abr.
- \_\_\_\_\_. (1974), *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel.
- SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. (1966), "O processo político-partidário da Primeira República", in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em perspectiva*, São Paulo, Difel.
- \_\_\_\_\_. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- STORY, Dale. (1986), *Industry, the State and public policy in Mexico*. Austin, University of Texas Press.
- TENDLER, Judin. (1968), *Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge, Harvard University Press.
- TORRES, Alberto. (1933), *A organização nacional*. São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- VIANNA, FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA. (1952 [1920]), *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, vol. 1.
- WEBER, Max. (1958), *Politics as a vocation*, in H. Gerth e C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: essays in sociology*, Nova York, Oxford University Press.
- WIRTH, John. (1970), *The politics of Brazilian development, 1930-1954*. California, Stanford University Press.

extrair recursos e apropriar-se ou usar os recursos de modos específicos. Todos os estados têm, em alguns momentos, suas capacidades limitadas, seja em relação a determinados grupos, seja em relação a determinadas decisões.

- 2 Em vários trabalhos que tratam da questão do poder de Estado, a conceituação de um tipo de estrutura da sociedade denominado *weblike* (teia de aranha) em oposição a um tipo piramidal e central é importante para entendermos as capacidades do Estado. Este tipo de sociedade, e a brasileira seria um exemplo, é definido sobretudo pela fragmentação do controle social. Em sociedades assim estruturadas, o Estado teve e tem que enfrentar barreiras formidáveis para conseguir uma eficácia em suas decisões ou para ver suas políticas implementadas. A existência de numerosas organizações sociais que exercem efetivamente o controle social tem um efeito negativo sobre as possibilidades de o poder central expandir grandemente suas capacidades. As questões mais importantes em muitas sociedades são, para Joel Migdal, de saber se o Estado será capaz de desalojar outras organizações na sociedade que fazem regras contra os desejos e os objetivos do poder público central.
- 3 Historiadores institucionais têm procurado traçar continuidades na política e no processo de governar e enfatizado etapas e seqüências no desenvolvimento institucional. Quaisquer que sejam os fatores que afetam as formas das instituições, afirmam, elas têm robustez e inércia. Assim, as instituições encorpam trajetórias históricas e *turning points*. A história importa porque é *path dependent*, isto é, o que vem antes, mesmo se em certo sentido foi acidental, condiciona o que vem depois. Indivíduos "escolhem" suas instituições, e suas escolhas influenciam as regras sob as quais seus sucessores exercem suas opções. Douglas North (1990) ilustrou esse ponto ao traçar as experiências pós-coloniais da América do Norte e do Sul com base em seus respectivos legados coloniais.
- 4 Mayhew (1986) investiga a questão relativa às organizações baseadas em patronagem desde 1880 nos Estados Unidos e sua importância na conduta dos processos políticos. Ele faz uma análise sobre a política partidária de cada estado norte-americano, traçando os antecedentes históricos das estruturas locais dos partidos e procura estabelecer conexões entre as organizações baseadas em patronagem e o tamanho do setor público.

## Notas

- 1 As capacidades do Estado incluem os poderes para penetrar a sociedade, regular as relações sociais,

- 5 O artigo prescreve: “O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes. Parágrafo 1º: Cada território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal. Parágrafo 2º: Não poderá ser reduzida a representação já fixada”.
- 6 O parágrafo 1º do artigo 23 da Constituição de 1934 é praticamente idêntico ao artigo 58 da Constituição de 1946. Igualmente, a representação na Assembléia Constituinte de 1945 seguia os preceitos do decreto-lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945 com resultados semelhantes aos do artigo 58 da Constituição de 1946.
- 7 É conhecida a desobediência de vários estados à direção nacional do PSD de apoiar a candidatura de Cristiano Machado nas eleições presidenciais de 1950. Também é amplamente documentada a rebeldia de facções estaduais da UDN contra a candidatura de Jânio Quadros, lançada pelo partido para a presidência em 1960.
- 8 Weber (1958), ao contrastar a experiência entre organizações partidárias alemãs e norte-americanas do século XIX e começo do século XX, notou que o Partido Social Democrático Alemão antes da Primeira Guerra era formado por um “grupo de notáveis” que careciam de acesso ao poder governamental e outros prerequisites e que fundamentavam sua coesão numa ideologia compartilhada. O partido, sobretudo, operava num contexto onde *experts* treinados regiam as instituições administrativas governamentais. Esse partido tinha pouco em comum com os partidos norte-americanos, exceto a massa que os seguia. O *boss* partidário dos Estados Unidos era “um empresário capitalista profissional o qual por seu próprio risco e lavra arregimentava votos”. No Brasil, no período de 1945 a 1964, os partidos também são liderados por “grupos de notáveis”. Porém, suas organizações não se baseavam no tipo de coesão provinda de uma ideologia compartilhada. Tampouco as lideranças partidárias, embora “empresários políticos” na arregimentação de votos, eram similares aos norte-americanos. Os riscos financeiros privados que assumiam os similares brasileiros eram mínimos, visto que os incentivos materiais utilizados provinham majoritariamente dos recursos estatais.
- 9 Vários autores têm chamado tais agências estatais de *islands of rationality* e *pockets of efficiency* no interior de um mar de clientelismo. Ver a esse respeito, Albert Hirschman (1967), Stephen Haggard e Robert Kaufman (1992), S. Haggard (1990) e Robert Daland (1981).
- 10 Um dos primeiros estados a se engajar numa reforma administrativa no período foi São Paulo com a reforma realizada por Lucas Garcez no período de 1952 a 1954, embora possa se dizer que o movimento para a criação de agências descentralizadas e para a expansão do governo estadual date já da República Velha. Sobre relações intergovernamentais no Brasil, ver Medeiros (1986).
- 11 O presidencialismo mexicano baseado na cidade do México com um partido hegemônico pôs fim às conspirações militares e legislativas, às regras divisórias dos chefes regionais e outros *caudillos*. Entretanto, a suplantação das forças centrífugas mostrou-se crucial para garantir a estabilidade, mas não para garantir a democracia mexicana (Dale Story, 1986). Para uma análise da centralização mexicana, ver Bailey (1992).
- 12 Para uma análise rigorosa da crise institucional que conduziu ao golpe de 1964, ver Santos (1974).
- 13 As manobras das lideranças do Estado não devem ser confundidas com a habilidade em dominar o processo de estabelecimento de normas para a sociedade ou mesmo ser identificada com a presença de uma autonomia estatal efetiva. No Brasil, o controle da “incerteza” é uma das principais motivações que tornam as políticas de nomeação, patronagem e cooptação tão intensas e pessoais. Os fortes laços pessoais que permeiam a administração brasileira são menos vestígios do Brasil tradicional do que respostas perfeitamente racionais àquela incerteza. A burocracia brasileira sofre de muitas das patologias que atacam outras administrações, como a mexicana: controles formais fracos, carreiras sujeitas a altos riscos, alta rotatividade, curta permanência no cargo, que fazem com que a confiança se torne um elemento crucial na carreira pública. O uso da lealdade como meio de oposição às forças centrífugas de poder tem tido, como é conhecido, resultados extremamente prejudiciais sobre as capacidades das agências estatais. Tais poderes de nomeação não são reservados somente para os inimigos ou amigos políticos; eles acabam por se constituir também num mecanismo de enfraquecimento deliberado dos braços do Estado de modo a assegurar o mandato da liderança no topo do governo central. Este se protege e sobrevive usando sua capacidade de nomear e destituir. Sobre o México, ver Camargo (1981).

- 14 Tal circulação das elites não segue o paradigma de Pareto, ou seja, o tipo de mobilidade, oportunidade e incorporação de elementos da classe baixa que levaria à estabilidade institucional. No Brasil, antes o que se dá é uma rotação de indivíduos de uma mesma classe – a classe média.
- 15 Com frequência, um método é o de incorporar organizações do capital, do trabalho e dos poderes regionais na organização do próprio Estado ou em instituições aliadas a ele. A atração pelo capitalismo de Estado baseia-se bastante no fato de que muitos líderes governamentais sentem que por meio da nacionalização podem erodir o tremendo controle social engendrado pelo capital e suas regras do jogo.

**FEDERALISMO NO BRASIL:  
ASPECTOS POLÍTICO-  
INSTITUCIONAIS  
(1930-1964)**

Maria do Carmo Campello  
de Souza

O objetivo do artigo é mostrar a relevância do conceito de clivagens eleitorais para o entendimento da política brasileira. Seu ponto de partida é a consideração de que federalismo e regionalismo têm sido subestimados como conceitos analíticos, em parte pela tendência dos cientistas sociais de fazer a análise política com base nas divisões de classes ou nas relações formais entre as instituições. Sem negar a importância dessas abordagens, e sem pretender substituí-las, o texto insiste em que as populações e as forças econômicas e políticas estão situadas geograficamente e que a realidade dos interesses territoriais comuns é incontornável.

**FEDERALISM IN BRAZIL; POLITICAL-INSTITUTIONAL ASPECTS  
(1930 TO 1964)**

Maria do Carmo Campello  
de Souza

The article aims at showing the relevance of the concept of electoral cleavages in order to understand Brazilian politics. The starting point is the consideration that federalism and regionalism have been underestimated as analytical concepts partially due to the tendency of social scientists perform political analysis based on either class divisions or formal relations among institutions. Neither denying the importance of such approaches nor thinking of replacing them, the text insists that populations, as well as economical and political forces, are geographically situated and the reality of common territorial interests is unavoidable.

**FÉDÉRALISME AU BRÉSIL:  
ASPECTS POLITIQUES ET  
INSTITUTIONNELS  
(1930-1964)**

Maria do Carmo Campello  
de Souza

L'objectif de cet article est de démontrer l'importance du concept de clivages électoraux pour la compréhension de la politique brésilienne. Nous considérons, comme point de départ, que le fédéralisme et le régionalisme ont été sous-estimés en tant que concepts analytiques, en partie par la tendance des scientifiques sociaux de procéder à l'analyse politique en se fondant sur des divisions de classes ou sur les relations formelles entre les institutions. Sans nier l'importance de ces abordages et sans prétendre les substituer, le texte insiste sur le fait que les populations et les forces économiques et politiques sont situées géographiquement et que la réalité des intérêts territoriaux communs est incontournable.