

**CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE  
CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO  
(CEM/CEBRAP)**

## **As raízes da centralização decisória brasileira**

**Preparado para o II Seminário  
Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, para  
apresentação na mesa Federalismo  
e Regras eleitorais, em 26 de abril  
de 2012**

## **1 – Introdução**

A federação brasileira passou, a partir dos anos 1990, por processo que pode ser descrito como de centralização da autoridade regulatória ou de coordenação federal crescente na definição de políticas públicas. As análises contempladas neste *paper* fazem parte de estudo mais amplo, cuja proposta é avaliar se a defesa da centralização decisória tem predominado no imaginário político brasileiro e se essa representação está relacionada a eventual desconfiança em relação às autoridades do nível local. O objetivo é mapear e discutir o referencial de políticas que pode ter influenciado o desenho federativo e as relações intergovernamentais, a partir da premissa de que dinâmicas envolvendo ideias são relevantes para o desenvolvimento institucional (Hall, 2003; Kindgon, 2003; Faria, 2003; Capella, 2010).

Em outras palavras, investigo se a defesa da centralização decisória e da coordenação federal predominou no imaginário político brasileiro como princípio a ser seguido na organização do Estado desde as primeiras décadas do século XX. Em segundo plano, proponho avaliar se a interferência federal na implementação de políticas no nível municipal pode ter sido vista como maneira eficiente de “salvar” os cidadãos de lideranças locais sem visão ou alheias ao compromisso democrático. A ideia é investigar em que medida o desenho da federação brasileira, com o centro tendo papel destacado na coordenação de políticas, está em acordo com as orientações normativas de autores salientes no pensamento político brasileiro. Terá sido esse arranjo desejado e gestado desde as formulações dos pensadores autoritários dos anos 1920? Períodos democráticos têm sido associados à descentralização, mas essa generalização parece não se aplicar à democracia pós-1988; observar a dimensão decisória da autoridade permitirá entender melhor esses movimentos?

Nessa empreitada, serão estudados textos escolhidos por sua destacada influência no pensamento político brasileiro. Também serão analisados seus comentadores e realizada a pesquisa histórica necessária à compreensão do contexto histórico, social e linguístico em que foram produzidos. O trabalho tem pontos de contato com programas de estudo precursores como o de Brandão (2007: 30), na medida em que também se ocupa de descrever “estruturas intelectuais e categorias teóricas com base nas quais a realidade é percebida, a experiência prática elaborada e a ação política organizada”. Também se detém nos textos considerados os mais significativos entre os diagnósticos políticos do Brasil, na expectativa de que sejam os mais capazes de revelar a natureza das diferentes épocas e a consistência das concepções políticas. Igualmente rejeita abordagens idealistas que tomem as ideias como descoladas de seu contexto político, social e linguístico – algo bem diferente de aceitar que as ideias são relevantes para o desenvolvimento institucional. Mas enquanto Brandão avançou no delineamento de “famílias intelectuais” do pensamento político brasileiro, o objetivo aqui é mapear e discutir o referencial de políticas que pode ter influenciado o desenho federativo e as

relações intergovernamentais.

Esta etapa do projeto contempla as primeiras análises de uma obra fundadora do pensamento autoritário dos anos 1930 (*Populações Meridionais do Brasil*, de Oliveira Vianna), de livro que marcou pela condenação do poder privado e sua influência no nível local (*Ordem Privada e Organização Política Nacional*, de Nestor Duarte), de um trabalho seminal sobre a Primeira República e o início do Regime de 1946 (*Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal) e de uma obra representativa da influência marxista e da tentativa de adequar categorias dessa tradição estruturalista ao caso concreto do Brasil (*Rumos e Metamorfoses*, de Sônia Draibe).

Cronologicamente distantes, cada obra representa momento singular no pensamento político brasileiro. O quadro que emerge dessa análise sugere a possibilidade de sintetizar a forma que a centralização decisória é representada em um grande campo: o da eficiência para realização de tarefas do Estado. Eficiência para distintas tarefas: criar uma nação, proteger os mais fracos, permitir o planejamento e a solução racional de problemas, dar ao Estado sua forma de maior performance no apoio à atividade capitalista.

As razões democráticas estão longe de ser as únicas ou mesmo as predominantes para justificar a defesa da centralização decisória. Mas ela aparece de modo marcante: seu ponto de origem até aqui parece localizar-se em Oliveira Vianna. A análise detectou em obra de Vianna de 1920 a concepção de que no Brasil o Estado não é ameaça às liberdades, mas defensor delas diante das ameaças do poder local – argumento repetido por diferentes autores durante quase um século. No entanto, a desconfiança diante do poder local não esgota as motivações citadas nem pode ser apontada até aqui como a principal.

Além desta introdução, este *paper* possui outras x x x seções. Na seguinte, discuto desenvolvimentos recentes na análise comparada que inspiram o projeto e abordagens sobre a análise política de caráter histórico úteis para o entendimento de nossos autores. Na terceira seção, reviso as hipóteses recentes sobre a forma como a centralização vem sendo representada em nosso imaginário político. A quarta parte do texto traz a análise detalhada das quatro obras mencionadas. Breve comentário fecha o texto, na quinta seção, à guisa de conclusão.

## **2 - Questões de método**

Este *paper*, assim como o projeto mais amplo de que faz parte, tem foco na centralização decisória. A qualificação do tipo de centralização se faz necessária, quando pensamos que em federações como o Brasil é possível haver concentração de diferentes tipos de recursos nas esferas centrais. A centralização fiscal e a que envolve a prestação direta de serviços de saúde e educação são exemplos disso. Aqui, trato da concentração de autoridade, de poder para tomar decisões. Isso porque o projeto parte de um desenvolvimento recente da

análise comparada: a diferenciação conceitual entre *right to decide* (direito de decidir) e *right to act* (direito de agir)<sup>1</sup>. Na descrição e avaliação dos graus de dispersão da autoridade entre diferentes níveis de governo, é analiticamente útil discriminar duas dimensões relacionadas, mas distintas. A primeira se refere a quem tem o direito de definir a regulação das políticas, a segunda diz respeito a quem cabe implementá-las (Braun, 2000; Keman, 2000). É uma maneira de refinar a compreensão das dinâmicas federativas que vai além de colapsá-las na dicotomia centralização-descentralização em termos globais.

Discriminar entre *right to decide* e *right to act* permite lançar um novo olhar sobre a história brasileira a partir do século XX, pois nem tudo que foi interpretado como descentralização envolve necessariamente transferência da autoridade para regular as políticas. O Brasil estaria entre os países cujo processo de construção do Estado foi acompanhado de preferência pela uniformização nacional de políticas, a exemplo de Alemanha e Áustria. No processo, os valores dominantes na sociedade teriam levado a uniformidade a prevalecer sobre a reivindicação de autonomia pelas unidades subnacionais (Arretche, 2009a). Uma descrição plausível para a federação brasileira contemporânea é como um arranjo complexo em que boa parte do direito de decidir sobre as políticas está concentrada no centro, mas o direito de agir está em grande medida distribuído aos entes subnacionais. Essa forma de coordenação já foi descrita em detalhes nas políticas sociais, na área educacional e na esfera fiscal (Almeida, 2005; Vazques, 2005; Arretche, 2005).

No caso das áreas tributária e fiscal, a centralização decisória vem de longe. O modelo brasileiro historicamente tendeu a combinar descentralização de receitas com centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e gasto, o que implicava limitar a autonomia dos níveis subnacionais para regulamentar a cobrança de tributos e as despesas. Ainda que tenha havido momentos de descentralização da arrecadação, a União se consolidou como principal arrecadadora a partir dos anos 1940. A disputa federativa por recursos concentrou-se no sistema de transferências fiscais, mas a descentralização via transferências não significou autonomia dos governos subnacionais no que toca à decisão sobre como gastar. “A norma da federação brasileira tem sido a legislação federal definir extensamente a agenda de gasto dos governos subnacionais”, observa Arretche (2005: 83).

Em outras palavras, a aparência de grandes movimentos de centralização e descentralização da federação brasileira pode ser problematizada quando se atenta especialmente para as dinâmicas relacionadas à regulação das políticas. Levando em conta a

---

<sup>1</sup> A aplicação dessa distinção tem se ampliado na pesquisa contemporânea, ainda que com outra terminologia. Outros autores utilizam os termos “policy decision-making” para a decisão sobre as políticas e “policy-making” para sua implementação (Obinger, Liebfried e Castles, 2005; Sellers e Lidstrom, 2007; Arretche, 2009a). Rodden (2005) define três campos de autoridade em que a descentralização pode ser observada: autoridade fiscal, autoridade política e autoridade de gestão de políticas. A primeira diz respeito à distribuição de receitas e despesas entre níveis de governo; a segunda se refere à possibilidade de que governantes locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio e irrevogável por níveis superiores de governo; e a terceira se refere à distribuição da responsabilidade pela definição e execução das políticas públicas – uma variação da ideia apresentada aqui.

diferenciação entre direito de decidir e direito de agir, é inclusive possível pensar em defensores da descentralização política – favoráveis à eleição direta para governos locais, por exemplo – que também tenham advogado a concentração de decisões na esfera federal e a centralização da autoridade regulatória. É o caso de Victor Nunes Leal (1997), como se verá adiante.

Endereçar ao passado questões que envolvam conceitos contemporâneos envolve risco potencial de flertar com o anacronismo. Ainda que não adote a visão restritiva de Skinner e colegas da Escola de Cambridge – para quem o estudo das ideias e teorias do passado deve ser encarado como a observação de um país estrangeiro, só compreensível em seu contexto histórico e sobretudo linguístico – , localizo o risco na possibilidade de atribuir aos autores analisados concepções estranhas ao universo intelectual de sua época. Entender como dimensões separadas o poder para decidir sobre políticas e o poder de implementá-las, como sugere minha hipótese central, soa natural à luz da produção contemporânea, mas essas eram categorias ausentes do debate no tempo de Oliveira Viana e Victor Nunes Leal, por exemplo. Levar em conta o contexto histórico e conceitual em que essas ideias estão inseridas é parte indispensável do esforço para compreendê-las.

A proposta aqui é evitar tomar os textos como peças totalmente autônomas, como se as ideias pudessem ser encaradas como contribuições a uma grande enciclopédia imaginária e única que estaria sendo escrita ao longo dos tempos, tirando-lhes toda historicidade. A missão não se resume a “ler e reler” a obra – para usar expressão repetida de forma crítica por Skinner (1988) – à espera de que revele seus conteúdos. Trata-se também de reconstituir os debates, o universo intelectual e o contexto social em que se encaixa.

Ao mesmo tempo, considero que não se pode tachar de perniciosa toda tentativa de compreender autores, textos e orientações normativas dos públicos do passado à luz de questões atuais, procurando continuidades e descontinuidades em tradições intelectuais ou no referencial de políticas. Nesse ponto, faço coro aos que apontam risco de antiquarismo no rigor histórico e linguístico absoluto proposto por Skinner. A exegese e o comentário acabam também eles por formar determinada tradição e é inevitável que a pesquisa do passado seja informada por interesses do presente (Gadamer, 2004; Brandão, 2007).

Na teoria política de caráter histórico a investigação deve ser entendida como tendo como objeto não “autores mortos, mas livros vivos”, com a intenção de entender como determinadas obras podem “sobreviver ao seu passado” para “falar-nos sobre nosso presente” (Harlan, 1989: 609). Como relembra Silva (2010: 326), essa forma de produção de conhecimento é atividade do tipo “problem-solving”, em que a diversidade de problemas explica a pluralidade de métodos e técnicas heurísticas. É o caso do estudo que proponho, que tem a ambição de escavar o imaginário político de um século. Assim, meu projeto tem bem claros os riscos do anacronismo e do antiquarismo, pretendendo inventar seu caminho singular

com consciência do contexto histórico, social e linguístico, mas sem deixar que ele se transforme em camisa-de-força.

### **3 - Hipóteses correntes**

Parte do desafio envolvido nesta empreitada é refinar as hipóteses que outros autores já levantaram para descrever os princípios de fundo perceptíveis na construção do Estado brasileiro. A defesa da centralização das decisões e a desconfiança das lideranças locais estão no cerne de diferentes tentativas de sintetizar princípios marcantes nos diagnósticos sobre a federação brasileira.

Almeida e Carneiro (2003) qualificam de “consenso” a ideia de que o município é o “território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos” e citam Oliveira Viana como um dos fundadores dessa interpretação:

No Brasil, durante bem mais de meio século, o município foi considerado o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas. Pensadores políticos influentes deram forma a esse consenso sobre a natureza da política local. Escrevendo entre os anos 20 e o final dos 40, Oliveira Vianna viu no município mera projeção do poder privado do grande domínio rural e cenário das instituições políticas que cresceram à sua sombra: “o partido do coronel”, braço municipal do “partido do governador”; o “juiz nosso”, o “delegado nosso”; o “eleitor de cabresto”; o “afilhado”; o “governista incondicional” (Vianna, 1974, p.173). Vitor Nunes Leal (1947) [sic] mostrou como, sob o sistema representativo da Constituição de 1946, a combinação entre restrita autonomia municipal *de jure* face aos governos estaduais e federal, de um lado, e subordinação de fato do eleitorado rural aos proprietários de terras, de outro, prolongava a vida do poder privado em decadência e transformava o município em sua reserva de domínio. Muitos outros autores contribuíram para completar o retrato do município como antítese da *polis*. (Almeida e Carneiro, 2003: 125/6)

Almeida (2005) apontou a existência de um entendimento de que é no centro do sistema político que se distingue com “mais nitidez” as soluções adequadas aos problemas nacionais, proposição que atingiria um público ainda mais amplo. Para a autora, essa é uma representação arraigada nas “elites políticas, burocráticas e profissionais”, compartilhada em menor ou menor grau por “todos os que ocuparam o governo federal”:

O Brasil hoje é uma federação mais descentralizada do que fora sob o autoritarismo burocrático. A democratização trouxe consigo um movimento de ideias e interesses a favor da descentralização. Partidos e lideranças políticas que se opuseram ao governo dos militares consideravam a descentralização uma dimensão importante do sistema democrático. De outra parte, interesses subnacionais revelaram-se forças poderosas durante a transição do autoritarismo para a democracia. Governadores de partidos oposicionistas foram importantes para minar o poder dos militares depois de 1982. Prefeitos e políticos locais também foram importantes na construção dos alicerces dos partidos que construíram a democracia. Todavia, a ideia de

que é no centro do sistema político que se pode discernir com mais nitidez as soluções mais adequadas dos problemas da agenda pública é uma representação arraigada das elites políticas, burocráticas e profissionais no país. Ela não é típica de um partido em particular, mas pode ser encontrada, em maior ou menor grau, em todos os que ocuparam o governo federal por mais favoráveis à descentralização que fossem seus discursos e suas plataformas políticas (Almeida, 2005: 38)

Arretche (2010) atribui o predomínio da centralização decisória na construção do Estado brasileiro à desconfiança dos governantes locais e à bem-sucedida ideia de nação, presentes no “imaginário político nacional”:

A desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos tem sólidas raízes no imaginário político nacional. Embora motivados por ideais normativos inteiramente distintos, o pensamento autoritário do início do século XX e as correntes progressistas contemporâneas, passando por Vitor Nunes Leal, partilham a preocupação relativa aos riscos de deixar decisões políticas importantes nas mãos dos políticos locais. A bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destes últimos. (Arretche, 2010: 5)

Cotejando os três enunciados, observa-se que não se trata de uma hipótese única. O que pode parecer maneiras diferentes de expressar a mesma ideia na verdade revela variações importantes e com significados em grande medida divergentes. A começar pelo sujeito da representação descrita, ou seja, a quem é atribuído o diagnóstico: em dois trechos, “pensadores políticos influentes” e “o pensamento autoritário do início do século XX e as correntes progressistas contemporâneas”; em outros trechos, trata-se de universo bem mais amplo – “todos os que ocuparam o governo federal” ou “elites políticas, burocráticas e profissionais”.

Percebe-se que esses grupos, além de não serem os mesmos, têm características diversas. Em um caso, está-se falando de um corpo restrito de intelectuais, não necessariamente ligados aos negócios de Estado e só capazes de influenciar o enquadramento que os debates seguiram; no outro, gerações de *policy-makers* com diferentes orientações normativas; num terceiro, um universo amplo de atores, com atuação dentro e fora do Estado.

Também a natureza do princípio que esses atores compartilhariam tem variações notáveis. De um lado, há “o retrato do município como antítese da *polis*” e “a desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos”; de outro, “a ideia de que é no centro do sistema político que se pode discernir com mais nitidez as soluções mais adequadas dos problemas da agenda pública” ou “o princípio de que a União está mais autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes”. Em uma vertente, o nexos principal está na relação da governança local com a democracia; em outra, na esfera de governo que promete maior eficiência na tomada de decisões.

Meu estudo propõe retomar essas hipóteses redefinindo-as como dois postulados

distintos. Trabalho tentativamente com a hipótese de que, no imaginário político brasileiro, predominou referencial envolvendo a defesa da centralização das decisões sobre políticas públicas. Secundariamente, investigo se a desconfiança sobre o compromisso com a governança democrática por parte das lideranças locais aparece como justificativa para a defesa da coordenação centralizada.

#### **4 - Análise das obras**

Os primeiros desenvolvimentos do projeto geral de pesquisa revelam que a questão da centralização decisória perpassa os principais debates sobre instituições políticas e desenho federativo do século XX e início deste século no Brasil. Necessidade de consolidação de um Estado “moderno” nos anos 1920 e 1930, disputas sobre os poderes do presidente da República nos anos 1940 e 1950, identificação de autoritarismo com centralismo nos anos 1970 e 1980 e preocupações com a governabilidade nos anos 1990 são algumas das questões que ocuparam a inteligência nacional e tiveram o *locus* da autoridade decisória como componente fundamental. A forma como esses debates se desenvolveram sugere que isolar o conceito de centralização decisória e traçar sua trajetória particular ajudará a entender com maior riqueza as concepções que levaram ao desenho atual da federação e das políticas públicas.

Diferentes dimensões de poder e facetas da autoridade aparecem de tal forma amalgamados nesses debates que facilmente são borradas as fronteiras entre conceitos que na realidade designam dimensões diferentes da organização da autoridade. É recorrente a identificação entre ideias como centralização decisória e autoritarismo ou centralização decisória e presidencialismo plebiscitário. Obviamente, não se trata de afirmar simples erro ou falta de sofisticação conceitual dos analistas. Por um lado, o Estado brasileiro foi chamado a cumprir simultaneamente tarefas que, em outras nações, foram desenvolvidas em etapas – a exemplo da construção de um arcabouço regulatório e do atendimento mínimo com serviços sociais de grandes parcelas da população antes excluída de seu alcance (Draibe, 2004); isso gerou movimentos no Estado em mais de um sentido ao mesmo tempo. De outro lado, não se pode descartar que essa “contaminação conceitual” tenha sido em alguma medida procurada, como instrumento de persuasão, por projetos políticos concretos, seus porta-vozes ou simpatizantes.

Do ponto de vista do analista contemporâneo, cabe remontar as conexões engendradas de forma natural ou – abusando em alguma medida do termo – construída. Só assim será possível entender a preferência pela centralização decisória que aparece em diferentes momentos do desenvolvimento institucional e do pensamento político brasileiro, por vezes contrariando o que parece ser o discurso dominante – a exemplo da defesa do planejamento concentrado no poder central feita pelo mais saliente municipalista (Leal, 1997) ou do



fortalecimento dos poderes presidenciais na Constituinte de 1987, apesar das críticas ao centralismo que marcaram a redemocratização (Limongi, 2008).

Não é difícil encontrar em analistas mais recentes a identificação da centralização decisória com o autoritarismo. Ao comentar o pensamento autoritário do início do século e sua influência duradoura, Lamounier (1985) qualifica essa linhagem de “ideologia estatal-centralista” (pág. 362) e usa os sintagmas “centralismo autoritário” e “centralistas autoritários” para todos os que defendem a ação do Estado, naturalizando a associação. Camargo (1993) é das analistas que mais claramente faz a conexão entre centralização e autoritarismo, de um lado, e descentralização e democracia, de outro. A autora incorpora a ideia de que a federação brasileira vive movimentos pendulares de “sístoles e diástoles”, formulada pelo general Golbery do Couto e Silva (1981). Outras identificações da centralização decisória com diferentes dimensões da organização da autoridade não são incomuns. Como veremos em detalhes abaixo, Draibe (2004) trata a centralização como componente ontologicamente indissociável da forma a ser assumida pelo Estado capitalista em estágio avançado. Em outros contextos e autores, a centralização é entendida como poder para o Executivo em detrimento do Legislativo, poder para o Estado em detrimento da sociedade, intervenção estatal em contraposição aos princípios de mercado e coordenação nacional em detrimento da regional, para citar exemplos das dimensões que aparecem colapsadas corriqueiramente.

No entanto, nas franjas da reflexão política ou em momentos de reconstrução institucional, não é raro que a centralização decisória acabe sendo reconhecida como dimensão autônoma da organização do poder na sociedade, passível de ser assumida por regimes com diferentes níveis de compromisso com os princípios democráticos – do mais ao menos autoritário. É seguindo esse caminho que iniciativas como a Comissão Especial de Juristas reunida pelo Ministério da Justiça em 1956 e os trabalhos do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, que inspiraram alguns dos membros dela, podem sugerir medidas centralizadoras a bem do funcionamento da democracia brasileira<sup>2</sup>. Da mesma forma, é possível questionar a conhecida formulação da trajetória da federação brasileira como uma sequência de “sístoles e diástoles”, como fez Sallum Jr. (1996). “Esta proposição, tornada famosa pelo general Golberi [sic] do Couto e Silva, conhecido estrategista do regime militar, está formalmente correta. No entanto, o conteúdo sociológico de cada movimento tem sido sempre diverso, o que pode tornar simplista a identificação imediata entre federação centrífuga e democracia e entre federação centrípeta e autoritarismo”, sustentou o autor, após analisar as relações federativas no Brasil durante o regime militar instalado em 1964 (Sallum Jr, 1996: 27).

---

<sup>2</sup> Integraram a comissão especialistas como Hermes Lima e San Tiago Dantas; no instituto, militaram analistas como Victor Nunes Leal, Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima Sobrinho. Entre outras propostas, a comissão sugeriu estabelecer prazos máximos para que o Congresso apreciasse projetos do Executivo e a possibilidade de, por delegação, o Executivo elaborar projetos definitivos de lei – que teria sido um precursor do decreto-lei do regime militar (Limongi, 2008)

Minha hipótese de trabalho inicial é de que haveria percepção generalizada de que o poder local é a esfera em que os projetos de democracia se perdem no Brasil. A desconfiança diante dos políticos locais justificaria a necessidade de coordenação central. A essa altura da pesquisa, a gênese dessa interpretação parece residir na experiência da Primeira República. Para analistas do século XX, a descentralização teria cometido ali seu pecado original, subvertendo ideais de representação, auto-governo e democracia. Nunca mais conseguiria se redimir. A análise das primeiras quatro obras que integram o trabalho revela que um quadro mais complexo, como se verá na subseções seguintes.

Importante observar que os limites deste *paper* não permitem uma discussão mais detalhada de cada uma das obras contempladas, seus comentadores e seu contexto social, político e linguístico. O que se verá a seguir é uma análise concisa, que no máximo toca superficialmente os principais pontos relativos ao interesse de pesquisa.

#### **4.1 – Populações Meridionais do Brasil**

Há uma década, defender que Oliveira Vianna e seu *Populações Meridionais do Brasil* fossem reabilitados não era apenas corajoso, mas academicamente promissor em termos de revelar novas conexões da obra com seu contexto e com o que veio depois. Brandão (2000) pregava que o desprezo de gerações que incluíam expoentes como Sérgio Buarque de Holanda, Nelson Werneck Sodré e Dante Moreira Leite fosse superado e que fosse dada mais atenção à Ciência Política do que à sociologia dos escritos de Vianna, colocando no devido contexto seus aspectos racistas e antidemocráticos. É reconfortante ver que desde então várias exegeses e balanços do pensamento político brasileiro já re-significaram livro e autor e não é tão simples avançar em aspectos novos desse resgate.

Do ponto de vista deste *paper*, a obra pode ser encarada como ponto de partida – ou, talvez seja mais adequado dizer, como ponto de chegada. Em última análise, minha expectativa é de dar contribuição para entender o formato que a federação e as políticas públicas brasileiras assumiram. Procura-se, portanto, traçar a trajetórias e a(s) origem(ns) dos referenciais de políticas que se converteram em instituições. Sem dúvida, *Populações...* tem papel de destaque nessa genealogia. O estudo da obra, escrita entre 1916 e 1918 e publicada pela primeira vez em 1920, e de outros trabalhos que a citam sugere que de fato ela inicia uma linhagem, como já apontaram outros autores (Lamounier, 1985; Brandão, 2000).

O fato de o livro ter sido revisitado com intensidade nos últimos anos, com ferramentas conceituais e metodológicas contemporâneas, faz com que seu estudo reserve menos surpresas. Ali está a crítica ao idealismo dos formuladores políticos do Império e da Primeira República, que teriam importado instituições que não poderiam se adequar à história, à geografia e à sociedade desta América. Lá está a comparação entre a estruturação das sociedades europeias e o caráter anárquico da brasileira, entre a organicidade das comunidades norte-americanas e o

amorfismo do povo que habita o Brasil. Pontos fundamentais para entender o contexto intelectual e linguístico do livro, mas sobre os quais não vale a pena se deter neste *paper*.

Mais relevante é ressaltar a defesa explícita da centralização da autoridade no Estado como forma de organizar a nação. Um dos trechos finais da obra parece suficiente para sintetizar esse aspecto e alguns outros citados anteriormente:

Dar consistência, unidade, consciência comum a uma vasta massa social ainda em estado ganglionar, subdividida em quase duas dezenas de núcleos provinciais, inteiramente isolados entre si material e moralmente: - eis o primeiro objetivo.

Realizar, pela ação racional do Estado, o milagre de dar a essa nacionalidade em formação uma subconsciência jurídica, criando-lhe a medula da legalidade, os instintos viscerais da obediência à autoridade e à lei, aquilo que Ihering chama "o poder moral da idéia do Estado": - eis o segundo objetivo.

Problema, como se vê, de estruturação e ossificação da nacionalidade: trata-se de dar ao nosso agregado nacional massa, forma, fibra, nervo, ossatura, caráter. Problema, pois, de condensação, de concentração, de unificação, de síntese. Problema, portanto, cuja solução só seria possível pela ação consciente da força organizada. Quer dizer: pela instituição de um Estado centralizado, com um governo nacional poderoso, dominador, unitário, incontestável, provido de capacidades bastantes para realizar, na sua plenitude, os seus dois grandes objetivos capitais: -- a consolidação da nacionalidade e a organização da sua ordem legal.

Esta é a solução racional, orgânica, essencialmente americana do problema da nossa organização política. Solução prática e concreta, em que se refletem todas as nossas necessidades racionais.” (Vianna, 1938: 407/8)

É explícita a aposta no Estado como organizador da nação, capaz de dar “forma, fibra, nervo, ossatura, caráter” ao que, na visão de Vianna, não passa de um agregado de cidadãos justapostos. O autor também é inequívoco ao prescrever que desenho esse Estado deve ter: centralizado, com um governo nacional poderoso e dominador. Nada de federação – descrita uma passagem como “triumfo dos particularismos provinciais” (p. 409) –, mas um governo unitário. E nada de contrapesos ao poder centralizado; é preciso criar uma autoridade “incontestável”.

Vianna descreve em polos opostos a defesa da liberdade e a da autoridade. Sintonizado com vertente forte em seu tempo, entende que a segunda deve prevalecer. Ainda mais em sociedades consideradas fragmentadas e à espera de unificação, como a brasileira. Aparece mais uma vez a crítica ao idealismo, entendido como desconsideração das condições concretas e mera transposição de instituições estrangeiras, levando à importação inadequada de ideias, aspirações e ódios:

Ora, essas aspirações pela liberdade e esses preconceitos contra a autoridade atingem no Velho Mundo o seu clímax febril justamente na época em que as novas sociedades americanas, emancipadas do poder colonial, empreendem a

tarefa da sua própria organização política.

Reproduzindo, por uma sorte de reflexo inconsciente, essas ideias, que dominam por inteiro o pensamento europeu, os americanos fazem do problema da organização da liberdade a questão primeira e basilar das suas edificações constitucionais; e das aspirações europeias as suas aspirações; e dos ódios europeus os seus próprios ódios.

Temem, como os europeus, a “autoridade”, que procuram enfraquecer e embaraçar; quando tudo, nessas sociedades anarquizadas, exige que a fortaleçam, e a enrijem, e desembaracem.

Temem o “poder central”. Quando nessas novas sociedades, esse poder nunca foi opressor e sempre, ao contrário, se fez força defensiva e protetora dos cidadãos contra as violências e as usurpações da caudilhagem local e provincial.

Temem a “preponderância do poder nacional” e querem a “soberania local”. Quando tudo mostra que, nessas sociedades ainda dispersivas, fragmentárias, desunidas, a questão principal da sua política nacional é uma questão de integração, de unificação, de síntese. (Vianna, 1938: 405/6)

Na visão do autor, não se trata de simplesmente desprezar as liberdades, mas de verificar que, no contexto brasileiro, não cabe o *trade-off* entre liberdades e autoridade; por aqui, é a autoridade do Estado a maior propulsora dessas liberdades. No trecho acima, o “poder central” é descrito como defensor e não opressor do cidadão comum “contra as violências e usurpações da caudilhagem local e provincial”. A ideia aparece aprofundada em outro momento da obra:

O poder central, grande opressor das liberdades locais e individuais nos povos europeus, exerce aqui uma função inteiramente oposta. Em vez de atacá-las, é ele quem defende essas mesmas liberdades contra os caudilhos territoriais, que as agridem. Estes é que, de posse do poder local, ou apenas com a sua capangagem, ameaçam as cidades, as aldeias, as famílias, com as suas brutesas, as suas vindictas, os seus cercos, os seus saqueios, os seus massacres. O poder central sempre intervém para garantir os cidadãos na integridade dos seus direitos, no gozo das suas liberdades, na inviolabilidade do seu domicílio ou da sua pessoa.

Os que pleiteiam, aqui, o fortalecimento dos centros locais e provinciais, à maneira saxônia, para melhor garantia das liberdades do cidadão contra o poder central, fazem uma aplicação inconsciente do conceito inglês, porque entre eles o poder central sempre foi o grande inimigo das liberdades individuais e das franquias locais. Entre nós, o poder central desempenha, ao contrário, uma função equivalente à da realeza no continente europeu, quando se alia ao povo para desoprimi-lo da compressão da nobreza feudal (Vianna, 1938: 371/2)

Localizar no texto de 1920 essa formulação equivale a encontrar uma pepita no processo de escavação representado por este projeto. Exegese recente lateralmente chamou atenção para o papel de garantidor de liberdades conferido ao Estado (Brandão, 2000: 324). Outro comentador ressaltou as “boas intenções” que caracterizariam o Estado nas

representações dos autoritários do começo do século XX, criando imagem duradoura de um Leviatã benevolente (Lamounier, 1985: 370). Mas é de especial relevância para minha pesquisa encontrar essas ideias associadas ao poder local como ameaça às liberdades dos cidadãos. Significa localizar o ponto de origem de hipótese recorrente nesse sentido formulada por autores contemporâneos – justamente meu ponto de partida. Aparentemente este ponto de origem da proposição não é conhecido com precisão pelos próprios analistas que lhe fizeram eco.

Como se constata, a proposição repetida pelos autores contemporâneos deve a Oliveira Vianna mais do que vinha sendo reconhecido. Ele não só aponta as mazelas do poder local e as virtudes do Estado centralizado, mas afirma com todas as letras que no Brasil o poder centralizado representa garantia de liberdades para o cidadão oprimido pela autoridade local. A proposição ocupa um lugar no debate público há pelo menos 90 anos.

Outro ponto que pode significar contribuição para o entendimento da obra, de suas origens e de seu impacto são as eventuais conexões com as ideias positivistas. É certo que há muitos pontos de contato da reflexão centrada na ação do Estado no final do século XIX e início do XX com o positivismo de Augusto Comte. Não cabe neste relatório a discussão pormenorizada dessa conexão, que pode ser considerada secundária a esta altura do desenvolvimento do trabalho, mas a “arqueologia do Estado-Providência” feita por Bosi (2008) aponta para a relevância da infiltração de ideias positivistas para além do marco usualmente aceito como seu declínio – a criação da República no Brasil. Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros, Getúlio Vargas, Lindolfo Collor e outras figuras do Partido Republicano Rio-Grandense colocaram em prática muitas das proposições comtianas na administração do Estado durante a Primeira República. Por vezes, com menção explícita a seu inspirador.

Naturalmente, havia clima intelectual favorável a reflexões autoritárias nas primeiras décadas deste século, no qual estava inserido Oliveira Vianna. Não se pode descartar que as concepções comtianas sobre o dirigismo estatal possam ter fertilizado de tal forma o terreno e a prática nacionais, que tenham contribuído para a forma final que intervencionismo e autoritarismo assumem na obra do autor fluminense<sup>3</sup>. E que essa influência seja possível de traçar, via comtismo gaúcho. Caso essa “contaminação” não tenha ocorrido, outra questão igualmente relevante emerge. Após a Revolução de 1930, a vertente gaúcha do pensamento estatista teria tido mais influência concreta sobre desenho institucional e políticas públicas do que as ideias de Vianna, o ideólogo estatista e centralista mais proeminente do período.

#### **4.2 - Ordem Privada e Organização Política Nacional**

---

<sup>3</sup> Lamounier retrata os escritos brasileiros autoritários das primeiras décadas do século XX como reação filosófica ao iluminismo e seu individualismo, assim como constituição de uma visão do mundo político na qual “são afugentadas todas as representações conducentes à noção de um ‘mercado político’, exorcizado em proveito das representações fundadas no princípio da autoridade e em supostos consensos valorativos” (Lamounier, 1985: 357). Trata-se de interpretação que se pretende questionar, mas que será debatida em detalhes em estágios mais avançados desta pesquisa.

A obra *Ordem Privada e Organização Política Nacional*, publicada pela primeira vez em 1939, é em grande medida devedora das análises de Oliveira Vianna. Nestor Duarte, jurista e político baiano (participou, por exemplo, da Constituinte de 1946, pela UDN), repete não só a estrutura do tratado de interpretação da realidade brasileira, partindo da colônia para chegar aos dias correntes, como também um argumento central para Vianna: não existe povo brasileiro. Pelo menos não no sentido político: a massa sem raízes políticas e marcada pela fragmentação que habita o território nacional tem uma identidade que é mais geográfica do que histórica. Por razões diversas, entre as quais um sistema de capitânicas hereditárias que Duarte identifica com o feudalismo, ela não se constituiu como povo político.

É aí que entra o Estado. Nestor Duarte não é um defensor direto da centralização, no que destoava de Vianna. Acredita que a centralização é uma falsa questão, que se resolve facilmente a partir da definição do espírito de uma nação. Os governos brasileiros buscam a centralização, inclusive na figura do governante, justamente porque são fracos. O Estado deve se fortalecer desempenhando uma tarefa mais básica: a partir de uma massa indiferenciada, educar e criar um povo com senso político, capaz de valorizar o próprio Estado acima da ordem privada. “Ante a realidade do Brasil, o papel do Estado não é refletir e conservar tal ou qual ambiência, mas assumir a função de reformar, criar, educar um povo”, resume Duarte.

O autor relata em chave positiva a centralização de poder ocorrida no Império, colocando-a na conta de realizações do “patriciado rural”, mas argumenta que isso não se confunde com a formação de uma nação. Enquanto meio para construção da unidade nacional, a centralização da autoridade não realizou sua principal obra, qual seja, a criação de uma comunidade política com abrangência no território brasileiro. Mais do que centralização, Duarte pede o avanço do Estado, da ordem pública contra a privada. A centralização nesse projeto é secundária:

Contrastes de língua, de processos de colonização talvez, e, sobretudo, rivalidades políticas que herdou da respectiva Metrópole, fizeram com que se diferenciasses de outras comunhões vizinhas que ocuparam territórios da América. Essa diferenciação que já é autonomia, como originalidade econômica, vai dar-lhe a independência política por outro contraste — o da dominação comum da Metrópole Portuguesa. Unida sob essa dominação metropolitana, unida estaria para a independência contra ela.

Uma vez independente, essa unidade, porém, se torna mais precária, desde que desaparecia uma das mais fortes razões que a explicavam. Haveria por isso mesmo que alicerçá-la sobre novo eixo e outras bases. Essa “política” se resume de logo num meio — a centralização, e num fim — a integridade territorial. O horror à separação é a emoção mais viva dessa “política”, que se esforça imediatamente por policiar de cima para baixo, do centro para as periferias distantes.

Sob o governo centralizado no território indiviso e íntegro, não se alcançou, porém, a solidariedade política pela presença influente do Estado. É que no meio interno, considerado de baixo para cima ou dos extremos para

o centro, não havia o espírito da comunhão política para aderir ao Estado. A centralização centralizava até onde podia alcançar, mas seria ilusão pensar que alcançava até onde chegava e se estendia o território integralizado e indiviso.”

(...)

Uma das principais conseqüências desse julgamento [de que a centralização é questão relevante por si mesma] é insinuarmos a convicção de que o nosso processo nacional se faz pela integridade territorial com a centralização do Poder. E sem querer, porque reduzimos o problema, reduzimos também a solução.

A verdade, porém, é que uma organização nacional tem que atender a outros termos, em que a integridade territorial e a acidental “centralização” do Poder Político são antes elementos materiais do seu processo orgânico. Se uma nação é, antes de tudo, um conceito político, cumpre compreendê-la como uma comunidade que é, e surpreender o espírito que a reflete e anima.

Comunidade de homens, de um povo, enfim, uma nação, estará tanto mais formada quanto maior for a unidade do seu espírito e a solidariedade orgânica do seu todo. A unidade territorial como o Poder Político único, centralizado ou não, devem refletir essa unidade orgânica.

Em um país marcado indelevelmente pelo poder do senhor rural e pelo familismo, ambos excessivamente particularistas e avessos ao espírito público, Duarte considera que o Estado pode representar um porto seguro para o cidadão. Mas não é a democracia que anima seu projeto estatista. Em sua retórica, a transformação dos habitantes do Brasil em uma verdadeira comunidade política é independente da discussão do regime político, como se observa na seguinte passagem, em que comenta a defesa da democracia em *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda:

Para o autor de “*Raízes do Brasil*”, porém, tamanha circunstância [em referência ao personalismo do brasileiro] só explica o que chama “a nossa adaptação difícil ao princípio do Estado democrático e os obstáculos que se ergueram contra a formação de um aparelhamento burocrático eficiente entre nós”.

Para nós, ao contrário, um problema de tanta profundidade e com tal poder de repercussão, não se pode restringir a tão poucas conseqüências e efeitos. Ele atinge à questão mesma do Estado e não a essa ou aquela forma de organização estatal. Não seria o Estado democrático, como vimos, o que maiores incompatibilidades ofereceu à recepção e implantação do fenômeno do Poder Político numa organização social como a que tivemos até aqui.

Tanto quanto se distinga um governo do povo de um governo para o povo, haveria de se exigir do Estado, no desempenho mesmo desse endereço, que se dirigisse, com outro poder de modificação e reforma, a uma massa populacional indiferente como a nossa, para dar-lhe o sentido e a expressão de um povo político. É o que se precisaria obter e esperar dele. Ante a realidade do Brasil, o papel do Estado não é refletir e conservar tal ou qual ambiência, mas assumir a função de reformar, criar, educar um povo.

Não nos parece razoável, nem de acordo com a nossa condição e cultura

histórica, que nos limitemos a ter surpresas com a adaptação difícil desse ou daquele princípio político entre nós, mas, já certos, de antemão, dessas dificuldades para todo e qualquer princípio político, o que nos caberá é avaliar essa prevista adaptação difícil, seguir o seu processo e escolher os meios de reduzi-la. Não é pelo Estado democrático que nós explicamos a nossa adaptação difícil a um princípio político. É, entretanto, a demora ou dificuldade de adaptação ou redução da comunidade brasileira ao elo e princípio políticos, que explica as incompatibilidades de um Estado, democrático ou não, que esteja a sofrer a luta da diferenciação política.

Todo o passado de indiferença política pesaria sobre o presente do Brasil. O poder privado dominava grandes extensões territoriais no interior do Brasil colônia, manteve-as no Império e continuava a dominá-las nas primeiras décadas da República:

Sem unidade política, nem sentimento político de qualquer espécie, restou, apenas, a comunhão ocasional saída da reunião daqueles grupos étnicos a se fundirem violentamente ou não, conforme a índole da acomodação e da mestiçagem luso-brasileira, mas passivamente indiferentes à tarefa do Poder Político no centro. À centralização escapava a irredutibilidade da grande massa populacional que formava círculo mais vasto, sem idéia política nem consciência nacional e que mal acudia a raras e vagas representações que traduzem a ideia e o sentimento de uma nação. Se esta realidade se atenua grandemente com a queda da velha ordem tradicional, ou se disfarça sob os aspectos contemporâneos de novos influxos e fatores, não deixa, apesar disso, de constituir uma poderosa história de que os dias de hoje refletem as cores mortíferas e as refrações.

Nestor Duarte se notabilizou como crítico do poder privado. Mas, ao menos em um sentido, foi menos contundente do que Vitor Nunes Leal: Duarte acredita que a República caminhava para mudar as coisas no Brasil, ainda que o interior tendesse a escapar a sua influência revolucionária e positiva.

Constituindo quase que o único fulcro de nossa vida política, resumindo e absorvendo toda a atividade seja partidária ou não da comunidade política, é o governo o grande obreiro nessa tarefa construtiva. Mas, é precisamente porque lhe cabe realizar essa construção, em que se confunde, que nele se refletem o erro, o artificialismo, como os choques dessa construção diante do meio e do terreno em que se eleva. Fraco para tarefa tamanha, ele pede, por isso mesmo, mais força, mais centralização e mais autoridade, para alcançar por golpes o que será antes resultado de lentos processos do tempo e da ação ininterrupta sob programas demorados. Como o Estado não tem vida própria para desenvolver-se por si mesmo, nem está organizado para objetivamente atender a seus fins, confunde-se todo ele na ação direta e imediata do governante ocasional. Não representará, assim, marcos nem documentos para o estudo do processo de nossa vida pública, senão enquanto signifique os recursos, expedientes e ficções jurídicas criados e observados para sanar e remediar justamente as causas dos males inerentes à vida do Estado, entre nós.

Ou em outra passagem, em que menciona a decadência do senhores rurais após a



## Proclamação da República:

Pouco importa, pois, considerar essa política pelos seus homens de primeira cena, pelo que falam, pela cultura que representam, pelas ideias que pensam representar. Individualidades muitas vezes brilhantes, a traduzir uma ideologia realmente tentadora, esses estadistas imbuídos do direito público inglês ou francês, repetindo a linguagem do democratismo universal, numa oratória política de tantas rutilâncias, estavam, apenas, representando na primeira plana, sem o saberem ou sem o quererem saber, uma sociedade patriarcal, no orgulho rude de seu ruralismo econômico e do qual eles só saíam, como advogados, médicos e padres, pela cultura literária, sem perderem, entretanto, o sentimento familiar e o sentido do seu domínio econômico. Se outros começam a traduzir interesses e sentimentos diferentes, e se transformam, à falta de outro nome e bandeira, em os liberais revolucionários, não porque pertencessem ao “partido liberal”, mas porque começam a expressar uma diferenciação nessa classe política, jamais tiveram as rédeas do governo como tal, e são apenas os primeiros contingentes de uma oposição que, já não sendo uma simples oposição oficial, virá se avolumando lentamente, quando não é reabsorvida pela corrente dominante, até engrossar-se nas facções que vão definir mais tarde o abolicionismo, a federação e a república, que assinalam mui justamente o começo de ascensão [sic] de uma outra qualidade de classe política, na hora de trazer o seu concurso ao processo político contemporâneo, em luta inconsciente ou não, contra o velho senhoriato que a República não destrói, mas a cuja decadência vem assistindo.

Nunes Leal viria depois para, contrapondo-se ao autor de *Ordem Privada...*, definir a Primeira República como compromisso do poder privado decadente com o poder público que se organizava. Este é o objeto da seção seguinte.

### 4.3 - Coronelismo, enxada e voto

O estudo preliminar sugere que *Coronelismo, enxada e voto* é daquelas obras mais citadas do que lidas, cuja riqueza tem estimulado autores contemporâneos a atribuir-lhe os mais diferentes conteúdos, por vezes distanciando-se do sentido expresso ou latente do próprio texto. Um exemplo é descrição inequívoca que Victor Nunes Leal faz do coronelismo como sistema característico da Primeira República, por vezes ignorada em recuperações da obra (Carvalho, 1980; Leal, 1980). O coronelismo tem raízes anteriores à República e seus traços não deixam de existir com a Revolução de 1930, mas seu desenho típico aparece nas primeiras décadas do século XX. Isso não impede o autor de, ao longo de toda a obra, descrever a sobrevivência de uma ou outra de suas características nos períodos seguintes, como Estado Novo e Democracia de 1946 – ainda que esta apenas engatinhasse quando a obra foi concluída<sup>4</sup>.

Mais ainda do que ocorre com outras obras, a interpretação do livro se beneficia do entendimento do contexto intelectual em que está inserido: sua aparente condenação irrestrita do

---

<sup>4</sup> O texto foi originalmente intitulado *O municipalismo e o regime representativo no Brasil (Contribuição ao estudo do coronelismo)* e era a tese universitária para concurso por uma cadeira de política que Victor Nunes Leal apresentou à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, publicado pela primeira vez em 1948. *Coronelismo, enxada e voto* foi o nome comercial com que a obra foi batizada para sua republicação em 1949. Houve novas republicações em 1975 e 1997, sem alterações no texto original (Venâncio Filho, 1997)

poder privado – expressa inclusive no título, como discutido adiante – não pode ser tomada pelo valor de face. A obra deve ser entendida em diálogo com os diagnósticos do Brasil que envolviam denúncia da dominação exercida pelos senhores rurais desde a Colônia. No entanto, se diferencia deles de forma fundamental ao sustentar que na Primeira República o avanço do poder público havia renovado o fôlego do poder privado decadente. A formulação que marca o livro é de compromisso entre poder privado e poder público, claramente uma contraposição às interpretações polarizadas da realidade brasileira, comuns à época, que com frequência empregavam duas categorias em choque para expressar as contradições nacionais: feudal *versus* capitalista, litoral *versus* sertão, urbanos *versus* rural, país real *versus* país legal, casa-grande *versus* Estado, ordem privada *versus* ordem pública (Carvalho, 1980). Uma passagem em que isso fica patente:

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (Leal, 1997: 40)

Também é preciso observar que, apesar de todo o brilho analítico, inventividade da elaboração e inovação metodológica, Victor Nunes Leal não escapa ao risco de contradições que espreita todo autor. Sua sofisticada descrição de um sistema político com em sintonia com bases sociais e econômicas por vezes é acompanhada de desencontros pontuais. Um exemplo é a caracterização do grande proprietário rural: ator que exorbita do poder que possui, age ao arpejo da lei e perverte a democracia representativa, movido apenas pelo interesse próprio; ao mesmo tempo, é representado como atento ao interesse da comunidade, capaz de prestar gratuita e pessoalmente favores a sua clientela e de realizar esforço penoso que chega ao heroísmo – alguém que, no balanço geral, não é “nem melhor nem pior do que os outros [políticos], que circulam por esferas mais largas” (Leal, 1997: 59).

Considerando os objetivo deste *paper*, mais relevante é identificar o paradigma para relações federativas que permeia o universo intelectual de Leal. Não só apreender como o autor entende o funcionamento do arranjo brasileiro em termos concretos, mas também colher dados sobre qual seria sua formulação ótima do ponto de vista prescritivo. Remontar o universo normativo de Victor Nunes Leal no que toca às relações intergovernamentais entre as esferas da federação não aparece entre as ambições de seus principais comentadores. Teve ampla circulação, por exemplo, o trabalho em que José Murilo de Carvalho detalha os traços característicos do coronelismo, contrastando-os com os do mandonismo e do clientelismo

(Carvalho, 1999). Carvalho aponta o federalismo como o “fato político” (p. 131) decisivo para o surgimento do coronelismo, por ter criado um novo ator político com amplos poderes (o governador de Estado)<sup>5</sup>, mas não desenvolve sua exegese no sentido de investigar as prescrições de Leal para o modo como as políticas públicas deveriam ser definidas. Para meu projeto, a principal ambição é alcançar o tipo de relações entre o centro e as unidades constituintes da federação que, para o autor, seriam desejáveis.

Nessa frente, o principal achado que emerge desse esforço interpretativo é a constatação de que, apesar de advogar com veemência a causa do município, Leal defende a centralização de poderes administrativos no governo central. Por razões alegadamente técnicas: os problemas com frequência têm escala que transcende o município, e a crescente intervenção no domínio econômico exige planejamento com visão ainda mais ampla que a estadual, devendo ficar a cargo das autoridades federais. Do ponto de vista político, a defesa da centralização administrativa crescente não se deve à desconfiança especial sobre as lideranças locais ou a uma eventual visão do município como túmulo do projeto democrático. Em *Coronelismo...*, a centralização não aparece em confronto com a autonomia política e administrativa do município; a centralização se daria no interesse do município e com sua anuência:

Parece fora de dúvida que as condições da vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais, ou, em outras palavras, são mais favoráveis à extensão dos poderes centrais. Um número cada vez maior de problemas administrativos requer solução de conjunto, senão para o país inteiro ou para todo um Estado, ao menos para um grupo de municípios, que eventualmente podem pertencer a Estados diferentes. (...) Na medida, portanto, em que estes e outros encargos, por conveniência pública ou por necessidade técnica, se forem centralizando, correspondentes parcelas de autoridade serão amputadas aos municípios. No mais das vezes, isto se fará por sua própria deliberação e no seu próprio interesse. Faltando, porém, essa concordância, a interpretação dos poderes implícitos da União e dos Estados poderá eventualmente oferecer a necessária solução teórica. (Leal, 1997: 118/9)

Observe-se que o entendimento sobre a transcendência geográfica das questões administrativas leva Leal a, numa primeira etapa da argumentação, discutir a conveniência de organizações paraestatais incumbidas de realizar serviços públicos comuns a vários municípios. Sem usar a expressão consórcio ou o termo metropolitano, mas claramente se referindo a

---

<sup>5</sup> Por sinal, considero haver dissonância da interpretação de Carvalho com os próprios escritos de Leal, que atribuiu ao alistamento eleitoral amplo o papel de fator político central para a instalação do coronelismo. Isso fica claro em trechos como o seguinte: “Concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. (...) Esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitoral rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável (Leal, 1997, p. 40/1). Comentário do próprio Leal pode ter favorecido a confusão entre dar centralidade à eleição do mandatário estadual e ao fato de as eleições da Primeira República serem marcadas por alistamento eleitoral amplo: “O coronelismo se desenvolvia no âmbito do Estado, como uma peça na engrenagem política, razão que me levou à conceituá-lo como fenômeno típico da Primeira República. Com efeito, só então é que tivemos o governo estadual eletivo, em confronto com os antigos presidentes de província, de nomeação do Imperador” (Leal, 1980, 12).

arranjo próximo a esses, o autor lamenta que não vinham tendo êxito as entidades de âmbito regional “acima do município e abaixo do Estado” (p. 118). Em sua visão, o caminho mais indicado seria deixar esse “poder intermediário” sem jurisdição territorial determinada, dando flexibilidade aos municípios para se associarem conforme a área de política. “A área que constitui uma ‘região’ para fins, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento etc.” (p. 119).

Na continuidade do argumento, Leal menciona nova justificativa para a centralização que, aí sim, o leva a defender explicitamente maior poder para a União. Sua segunda justificativa é o planejamento necessário para a crescente intervenção do poder público no domínio econômico. Mais uma vez, questões relacionadas à abrangência da tarefa favoreceriam abordagem que transcende o município:

Na medida em que aumenta a intervenção do poder público na vida econômica, o município poderia adquirir atribuições novas num terreno que tem ficado predominantemente reservado à competição individual. As câmaras coloniais muitas vezes exerceram esse papel de regulamentação da economia local. No mundo moderno, porém, essa intervenção depende de um planejamento que transcende os limites do município e do Estado e que há de ficar, por isso mesmo, confiado a autoridades federais (Leal, 1997: 119)

Neste ponto da argumentação, é fundamental lembrar que a experiência federativa que Leal havia assistido até o momento no Brasil se limitava ao federalismo dual da Primeira República<sup>6</sup> e ao relacionamento hierarquizado do Estado Novo. Dessa forma, compreende-se que praticamente exclua a possibilidade de cooperação entre esferas federativas que tenham governos representando forças políticas diferentes. Leal defende que a implementação das políticas públicas definidas no poder central deveria ficar a cargo de órgãos também federais nos Estados. Para o autor, seria uma forma de superar o desalinhamento político entre os Executivos das diversas esferas federativas numa democracia representativa que funcionasse a contento:

(...) É lícito imaginar que as coisas continuarão do mesmo modo, havendo situações políticas estaduais em oposição à federal e situações municipais adversas à estadual? Em tal emergência, na qual já nos achamos, parece uma atitude mais realista admitir que o governo federal institua, nos Estados críticos, órgãos próprios para execução do seu planejamento econômico, e que estes órgãos (ou governos estaduais, quando for o caso) façam o mesmo em relação aos municípios oposicionistas. Nesta hipótese, a tendência intervencionista moderna terá consequência inversa da que foi acima assinalada: a presença, no município, de autoridades não-locais, com poderes tão importantes, como seja, intervir na atividade econômica dos cidadãos, sem dúvida trará sério embaraço, senão administrativo, pelo menos político,

<sup>6</sup> Almeida (2001: 24) define o federalismo da Primeira República como dual, descrito como arranjo no qual “os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existem e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhe são próprias” (Acir, 1981: 3)

aos órgãos locais de governo (Leal, 1997: 120/1)

Nessa linha, o autor apresenta como indesejável a possibilidade de uma esfera federativa mais ampla regular ou coordenar a implementação de políticas pelo município. Leal revela preocupação especial com essa regulação na área orçamentária, ao criticar o dispositivo da Constituição de 1946 que facultava às Constituições estaduais criar formas de o Estado fiscalizar as finanças municipais. Em 1934, previsão semelhante teria gerado “funda ingerência na vida financeira do município”, como se verá abaixo. Para o autor, arranjos desse tipo se aproximam de tutela ou intervenção:

A Constituição de 1946 permite aos Estados a criação de órgãos especiais, com a tarefa de prestar “assistência técnica aos municípios”. A Constituição anterior, como já vimos, também facultava a tais departamentos “fiscalizar” as finanças municipais. O anteprojeto incumbia essa tarefa a tribunais de contas estaduais, cujos membros tivessem as garantias dos desembargadores. Transferiu-a o projeto primitivo para as câmaras municipais, podendo qualquer vereador recorrer, nas condições previstas, para o Tribunal Estadual de Contas, para cujos membros não se impunha garantias especiais. O projeto revisto adotou, finalmente, a solução que prevaleceu no texto definitivo: a fiscalização da administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será feita, nos Estados e município, “pela forma que for estabelecida nas constituições estaduais”. Ficaram, portanto, as assembleias constituintes dos Estados com pleno arbítrio no que toca à fiscalização da gestão financeira dos municípios, podendo incumbi-la aos próprios órgãos de assistência técnica, atribuindo-lhes, dessa forma, certa dose de ação tutelar sobre as comunas. Tanto mais que a fiscalização aludida, nos próprios termos da Constituição federal, abrange a execução do orçamento. É verdade que a autonomia municipal, por texto expresso, compreende a aplicação das rendas próprias, mas também a Constituição de 34 assim dispunha e isso não impediu que, a pretexto da *fiscalização* [grifo no original] permitida em outro dispositivo, os departamentos de municipalidades chegassem a ter funda ingerência financeira na vida dos municípios. Além disso, a participação que os municípios tiveram nos tributos sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre minerais e energia elétrica, deverá ser utilizada para “Os fins estabelecidos em lei federal”. Também exige a Constituição que pelo menos metade da cota do imposto de renda destinada aos municípios seja aplicada em “benefícios de ordem rural”. Aí estão outras tantas fontes prováveis de interferência na vida financeira dos municípios, já que a aplicação de tais suprimentos de receita para os fins apropriados exige regulamentação federal e, eventualmente, imposição de sanções em caso de transgressão. Tudo isso pode dar origem a um incômodo aparelho de fiscalização. Consequentemente, a execução das novas normas constitucionais poderá, de futuro, restaurar, em grande parte, o sistema imperial de tutela” (Leal, 1997: 116/7)

O autor não define expressamente se também seria indesejável essa ingerência em políticas não diretamente relacionadas a matéria orçamentária. No entanto, a defesa que faz da implementação de políticas pelo poder central sugere que em seu universo conceitual não cabia a ideia de desenhos de políticas definidos em uma esfera federativa para implementação por outra.

Como o objetivo primordial deste relatório é sintetizar os principais avanços até aqui,

deixarei de entrar em detalhes sobre outros pontos da obra de Victor Nunes Leal que, no balaço final, podem ser de interesse. Por exemplo, a desconfiança geral em relação aos operadores do Estado, patente na própria condenação ao coronelismo; a concepção de que os municípios, deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais; ou a localização dos maiores desmandos do sistema coronelista nas lideranças estaduais. Também há contradições aparentes que merecem ser exploradas em detalhes, a exemplo da representação do político local -- ao mesmo tempo corrupto e heroico.

Analicamente, o ponto que mais merece ser destacado é a justificação usada pelo autor para defender a centralização decisória. Ele não se alinha com a condenação do poder privado que aparece em Oliveira Vianna ou Nestor Duarte, que prescrevem intervenção e dirigismo estatal como saída. Victor Nunes Leal está preocupado com o planejamento e a coordenação das ações estatais. O autor descortina uma nova chave para entendimento da atuação do Estado, relacionando centralização e racionalidade administrativa. É questão que marcou o debate público brasileiro nas décadas de 1940 e 1950, como enfatiza *Rumos e Metamorfoses*.

#### **4.4 – Rumos e metamorfoses**

A obra de Sônia Draibe, que em seu intertítulo especifica o período histórico a que se refere (*Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960*) teve sua primeira edição publicada em 1985. Alinhada à linhagem marxista, Draibe dialoga na obra com intérpretes brasileiros caudatários ou próximos dessa tradição, como Florestan Fernandes, Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello. De Florestan e Cardoso de Mello, por exemplo, aproveitou a possibilidade de considerar o período 1930-60 “na simultaneidade e especificidade dos processos de constituição das bases materiais do capitalismo, da formação e expressão de suas classes fundamentais e da construção do Estado capitalista e burguês no Brasil” (Draibe, 2004: 27).

É crítica em relação à abordagem do Estado de compromisso (representada por Francisco Weffort, Boris Fausto, Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto) – fundamentalmente, a concepção de que haveria uma crise crônica de hegemonia entre as elites brasileiras que as levaria a ter dificuldades para emplacar um projeto consensual de desenvolvimento e acumulação capitalista. Por outro lado, Draibe explicita pontos de contato com essa teorização. O principal deles, a ideia de que não aplica ao Brasil a interpretação de que a história do século XX pode ser descrita simplesmente como uma trajetória de modernização conservadora, em termos mooreanos. Na visão da autora, o desenho que a industrialização e o Estado ganharam no país representou de fato oportunidades de inserção efetiva para setores antes excluídos, como as massas urbanas. Bebendo no trabalho de Poulantzas, cujo foco principal de teorização visava a ampliar o entendimento sobre o Estado a partir de uma perspectiva marxista, Draibe toma como ponto de partida a ideia de que o formato assumido

pelo Estado representa relações sociais condensadas.

E como a centralização decisória aparece na obra? *Rumos...* retrata a centralização da autoridade como movimento constitutivo do Estado capitalista avançado. Ao longo de todo o texto, o objeto de estudo é descrito como sendo o Estado que em diferentes nações passou pelo mesmo processo de “centralização, burocratização e racionalização” (p. 59). Nessa chave interpretativa, as instituições federativas se aproximam de ser parte de uma dinâmica superestrutural menos relevante para o entendimento do funcionamento do sistema. Há naturalização da centralização decisória, como se fosse o caminho inexorável a ser seguido:

A Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro. A quebras das “autonomias” estaduais que amparavam os “polos oligárquicos” resultou numa crescente centralização do poder: concentraram-se progressivamente no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos. O Estado seguirá federativo na sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro onde se gestam as decisões cruciais. Esse movimento de centralização e concentração de poder, sob os múltiplos aspectos em que se expressou, conduzirá o Estado brasileiro a uma forma mais avançada de Estado Nacional, capitalista e burguês. (Draibe, 2004: 60)

O livro se coloca o desafio de, diante desse tipo genérico de Estado, discriminar as características particulares do caso brasileiro. É esse o ponto que mais coloca o livro em linha com a crítica da economia política da Cepal, realizada especialmente por Tavares e Cardoso de Mello, assim como com o Florestan Fernandes de *A Revolução Burguesa no Brasil*. Eles têm em comum o fato de tomarem as transformações econômicas e sociais no Brasil como “um processo que retém simultaneamente tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constitui na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial” (Draibe, 2004: 11).

No Brasil, teriam ocorrido *pari passu* vários processos que constituíram etapas isoladas em outros países:

Centralização e tendência à supressão de formais duais e fragmentadas do poder, estatização das relações sociais, burocratização e modernização dos aparelhos estatais, inserção profunda do Estado na atividade econômica – nunca será demais insistir na concomitância das questões a que teria de responder neste período o Estado capitalista em formação. A complexidade desse processo, indicada aqui pela condensação, no tempo, de um conjunto de problemas de natureza diversa, mostra a especificidade do movimento de construção do Estado brasileiro.

À diferença de outros casos e padrões de formação dos Estados capitalistas – nos quais as questões de centralização, unificação, delimitação da soberania sobre o território, ou aquelas intimamente vinculadas ao processo de urbanização e industrialização (em particular a questão social) distribuíram-

se e foram solucionadas em tempos bastante longos, o Estado brasileiro no pós-30 enfrenta ainda e ao mesmo tempo desde problemas de definição de soberania e de construção do poder unificado, até formas de enquadramento político-institucional do proletariado emergente, numa fase que é também a da constituição do “capitalismo-industrial”. Assim, a ossatura material-institucional do Estado, contendo no seu modo próprio de armação o conjunto dessas questões, expressará, através de suas estruturas de funcionamento, as peculiaridades da nossa revolução burguesa (Draibe, 2004: 56/7)

Entre esses processos múltiplos e simultâneos verificados na trajetória brasileira, Draibe também arrola a criação simbólica da nação, percebida como a outra face da mesma moeda:

De um lado, o reordenamento institucional, que poderíamos sintetizar sob o título de *centralização*, fez avançar a construção do arcabouço jurídico-político estatal, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizacionais e normativos para a expressão do poder do Estado como poder unificado, genérico e abstrato. A instituição do voto universal e secreto, a unificação dos códigos judiciários, a elaboração da legislação sobre as “riquezas”, a saúde ou a educação – a ordenação jurídica se faz sob a forma universalista e genérica, emanada de um centro político e fundada numa definição abstrata de “nação” e da igualdade dos cidadãos. O “interesse geral” ganha maior concretude no formalismo e na abstração da lei, expressão de um Estado que atua soberanamente no âmbito de toda a nação, em nome de suas “razões”, que identifica com as de todo o povo e apresenta como gerais e nacionais. A obra iniciada nos tempos do Império, que avançara a seu modo e sob as injunções do regime federalista no Estado oligárquico, ganha novas dimensões.

De outro lado, a centralização política do pós-30 se processa através da edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o “interesse geral” e a dominação social. Corporificando na sua própria ossatura burocrático-administrativa a diversificação e a desigualdade social, a ação estatal se faz de modo finalístico, particularizado, como atividade concreta e material, dirigida aos interesses concretos e nus, na sua capacidade econômico-corporativa. Sob essa forma, a referência abstrato-jurídica da soberania – o povo constituído como corpo político da nação – adquire um novo modo de expressão na estrutura organizacional do Estado. Amplia-se o grau de *generalidade* da ação, que afeta todos os interesses através de uma máquina burocrática de regulação e controle, mas os contempla assumindo-os na sua natureza concreta, particular e desigual. Tomando-os como partes constitutivas do “interesse geral”, transforma-os em objetos de políticas e regulações específicas, para metamorfoseá-los depois na sua política, a “política do Estado”, apresentada como geral e nacional. [grifos da autora] (Draibe, 2004: 57)

Para Draibe, antes de 1930 os limitados conteúdos nacionais da ação estatal residiam em instituições políticas representativas em certa medida descoladas das políticas desenvolvidas. Isso muda após a Revolução, quando os interesses nacionais ganham “materialidade” na própria estrutura administrativa:

O período que se abre em 1930 constitui, inegavelmente, uma fase particular do movimento de formação do Estado brasileiro. A *armação material* do



Estado se estrutura de modo a dar suporte, pelo seu formato e lógica, a políticas de caráter *nacional*, definidas como políticas de um Estado que se apresenta como poder unificado, genérico, que argumenta pelas suas próprias razões e estipula como seu interlocutor a *nação*.

À diferença do Estado oligárquico, cujos limitados conteúdos nacionais e unificadores repousavam predominantemente no âmbito das instituições políticas e expressavam-se fundamentalmente sob a forma político-parlamentar, a ‘novidade’ introduzida em 1930 está em que aquelas características nacionais e unificadoras ganharão grau maior de efetividade desde que inscritas na materialidade do organismo estatal, na sua estrutura burocrático-administrativa. [*grifos da autora*] (Draibe, 2004: 110)

Entre 1930 e 1950, o Estado brasileiro demonstra autonomia, não só por conta do dirigismo na economia, mas também pelo papel de árbitro assumido entre os diferentes interesses em choque na sociedade. Essa autonomia, no entanto, tinha limites e sentido bem marcados:

É nesse campo instável de relações que se funda, a meu ver, a autonomia do Estado. Uma autonomia que não era nem plena nem absoluta: enraizava-se numa multiplicidade de forças políticas heterogêneas, *mas que tinham um sentido social e expressavam relações de poder definidas na luta política*. Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os *limites* que se exerceria esta ação autônoma como o *sentido* que ela haveria de ter.

(...)

O *sentido* da ação estatal dizia respeito a uma forma determinada de hierarquizar interesses sociais, ao definir e articular de um certo modo as várias questões – até mesmo por omissão –, através dos seus planos e políticas. E, ainda uma vez, o grau de liberdade de que dispunha o Estado para fazê-lo referia-se às mutantes “correlações de forças” que se constituíram na política, assim como aos limites que estas lhe impunham. Ora, aqui não se trata de buscar nas estruturas do Estado e nas suas burocracias os impulsos primeiros que explicariam o sentido da política do Estado. *É o núcleo político dirigente e, em particular, o presidente, que, em última instância, imprime um sentido (social e político) à ação estatal* [*grifos da autora*]. (Draibe, 2004: 43/44)

Ao lado do grande movimento de centralização decisória em nível nacional, descrito de forma naturalizada e como etapa recorrente do amadurecimento do Estado capitalista, *Rumos...* vê na saliência do poder do presidente da República um traço *sui generis* no desenvolvimento institucional brasileiro:

Já se indicou o mecanismo de dirimir esses embates por meio da ação mediadora e arbitral exercida pelos burocratas e dirigentes que, dotada de grande autonomia, abria espaço para o estabelecimento da direção política do Estado, com sentido e conteúdo determinados, irredutíveis às forças e interesses em luta. Nessa estruturação de poder, a Presidência e, muito concretamente, o presidente assumem papel primordial na definição do

‘plano’ político. No caso que nos interessa, conteúdos como a industrialização, o planejamento, a intervenção econômica profunda do Estado ou a empresa pública como alternativa de financiamento do projeto de instalação das indústrias de base ganharam definição e corpo no “programa político-econômico” definido pela Presidência durante o Estado Novo. É claro que o núcleo político do Estado, embora autoritário e dispendo de autonomia para a elaboração e exercício da sua direção, esbarrava intermitentemente nos limites intransponíveis estabelecidos pelo equilíbrio instável de suas forças de sustentação. (Draibe, 2004: 100/1)

Neste ponto, é possível identificar na autora a percepção de que a centralização tem diferentes dimensões no caso brasileiro. É parte da consolidação do Estado capitalista em sua vertente avançada. É caracterizada por poderes ampliados do presidente, uma especificidade da trajetória do país. Há ainda outra dimensão que aparece na obra, a relativa ao planejamento. Observemos inicialmente como o papel do presidente é descrito como ampliado pela falta de órgãos de planificação centralizados:

Resta assinalar o papel-chave cumprido pela pessoa do presidente. Já se afirmou, na literatura, tanto o fortalecimento de seu poder pessoal, na estrutura política do pós-30, quanto o fato de que o regime autoritário expressava os extremos daquele processo de personificação do poder. Aqui, estamos tão-somente ressaltando o fato de que, diante da multiplicidade de formas e instrumentos de intervenção e regulação, coordenação e planificação, reforçou-se o poder presidencial na medida em que ele se tornou a memória e a garantia da execução do projeto mais global que, afinal, nascia na Presidência e no núcleo político mais ativo do Executivo. Vale dizer, a Presidência constituirá o vértice real de convergência das decisões. (Draibe, 2004: 114)

Nessa frente, é até mais relevante a recuperação, empreendida na segunda parte do livro, das intensas discussões ocorridas no final do Estado Novo sobre o desenho do Estado. Em especial na Constituinte de 1946, em que foi assunto central as possíveis formas de conciliar um Estado “moderno”, capaz de intervir com desenvoltura no plano econômico e social, com uma estrutura que não descambasse para a hipertrofia do Executivo federal – o mundo havia combatido regimes autoritários em armas e o Estado Novo chegava a seu ocaso. A polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin é lembrada. Uma passagem com o argumento de Simonsen ajuda a entender a que ponto a centralização – aqui entendida como planejamento centralizado – aparecia fundida com outros conceitos no debate público da época:

O planejamento representa uma coordenação de esforços para um determinado fim. (...) É um erro que o conceito de planejamento se prenda, obrigatoriamente, a escolas políticas ou econômicas antidemocráticas. (...) O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito de propriedade. (Simonsen e Gudin, 2010: 134)

Em resumo, a análise preliminar de *Rumos...* aponta para dois veios que certamente terão lugar de destaque na trajetória dos conceitos que estudo neste projeto. O primeiro é a forma como a literatura de influência marxista tende a perceber a centralização decisória como inerente ao desenvolvimento do Estado. O segundo é a discussão sobre a centralização decisória como forma de coordenação de esforços e planejamento, não só dentro dos organismos estatais, mas também em arranjos que envolvem o mercado e a iniciativa privada. Ambos serão explorados em maiores detalhes nas próximas etapas do trabalho.

## **6 – À guisa de conclusão**

O estudo das quatro primeiras obras deste projeto, que tem como objeto a forma como a centralização da autoridade de decidir foi representada em obras influentes do pensamento político brasileiro, sugere que as hipóteses iniciais de trabalho devem ser revistas ou, ao menos refinadas. De fato, a defesa da centralização é recorrente nos estudos analisados, aparecendo até em um reconhecido municipalista como Vitor Nunes Leal. A argumentação para defendê-la é que parece mais variada do que inicialmente considerado. Não são o projeto democrático e a condenação da falta de compromisso com ele por parte das autoridades locais as principais razões explicitadas. Se é preciso definir em um único campo as motivações elencadas pelos autores, a eficiência parece se aproximar de uma síntese.

Em Oliveira Vianna e Nestor Duarte, busca-se aumentar a efetividade do Estado em conduzir a nação. Não é exagero observar que os dois autores falam mesmo em a ação estatal contribuir decisivamente para a criação da nação brasileira. Para fazer justiça às ideias de Duarte, é preciso dizer que, pelo valor de face, considera a centralização do poder como secundária; no entanto, está claro que seu projeto para o Brasil envolve um projeto nacional e um nível de dirigismo estatal difícil de compatibilizar com iniciativas regionais ou locais.

Em Vitor Nunes Leal, a eficiência aparece mais uma vez como justificativa para a centralização de parte da administração. Alguns problemas teriam dimensão que extrapolaria o nível local. Sobretudo os que envolvam o planejamento econômico. Embora com cores muito distintas, a representação construída por Sônia Draibe vai na mesma direção: a centralização seria parte do processo de evolução do Estado tão natural quanto a burocratização ou a racionalização – é sintomático como as três expressões aparecem juntas em diferentes parte de sua elaboração, na descrição do Estado capitalista avançado.

## Referência bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 9, nº 1, mai. 2003.

AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

BOSI, Alfredo. A arqueologia do Estado-Providência. In: \_\_\_\_\_. *Dialética da colonização*. São Paulo: Editora Schwarcz, 2008.

BRANDAO, Gildo Marçal Bezerra. *Oliveira Vianna - Populações Meridionais do Brasil*. In: Lourenço Dantas Mota. (Org.). *Introdução ao Brasil - Um Banquete no Trópico*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

BRAUN, Dietmar. The territorial division of power in comparative public policy research: an assessment. In: \_\_\_\_\_. (Ed.) *Public policy and federalism*. Aldershot: Ashgate, 2000.

CAMARGO, Aspásia. La Federación Sometida: Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, Marcelo (Ed.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Mexico, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Paper apresentado no GT "Políticas Públicas", no 29º Encontro Anual da Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, outubro de 2005. Disponível em: [www.ana.pro.br/ensino/Capella%202007.pdf](http://www.ana.pro.br/ensino/Capella%202007.pdf). Acesso em: 22.10.2010.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: \_\_\_\_\_. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

\_\_\_\_\_. Em louvor de Victor Nunes Leal. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 23, nº 1, 1980.

CERVI, Emerson U. *Opinião pública e política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia*. Tese de doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUARTE, Nestor. *Ordem privada e organização política nacional*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.

FARIA, Carlos A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, 2003.

HALL, Peter A. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HOOGH, Lisbeth, MARKS, Gary, SCHAKEL, Arjan. *The rise of regional authority*. London: Routledge, 2010.

KEMAN, Hans. Federalism and policy performance: a conceptual and empirical inquiry. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (ed.) *Federalism and political performance*. London: Routledge, 2000.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. Vítor Nunes Leal: coronelismo, enxada e voto. In: MOTA, Lourenço Dias. *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 4ª edição. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Boris. *História geral da Civilização Brasileira*, vol. 3 – O

Brasil republicano. 3ª edição. São Paulo: Difel, 1985.

LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

\_\_\_\_\_. O coronelismo e o coronelismo de cada um. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 23, nº 1, 1980

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008.

MELO, Marcus A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, vol. 48, nº 4: 845-88, 2005

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis. *Federalism and the welfare state. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

REIS, Fábio Wanderley (org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Símbolo, 1978.

SALLUM JR., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, S. Paulo, 8(2): pp. 27-52, out. 1996

SCHLEGEL, Rogerio. *Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente*. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. The decreasing political rewards of education in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, nº 2, p. 78-102, 2011. Disponível em: [http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR\\_v4\\_n2\\_artigos/Article\\_Rogerio\\_Schlegel.pdf](http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v4_n2_artigos/Article_Rogerio_Schlegel.pdf)

SELLERS, Jefferey M; LIDSTRÖM, Anders. Decentralization, local government, and welfare state. *Governance*, 20(4): 609-32. 2007

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional – o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1981.

SILVA, Ricardo. O contextualismo linguístico na história do pensamento político: Quentin Skinner e o debate metodológico contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, 53(2): 299-335, 2010.

SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugenio. A controvérsia do planejamento na economia brasileira – coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparative do federalism e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. *Dados*, 42 (2): 197-252, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.

VAZQUEZ, Daniel A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, nº 24, jun. 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Prefácio à terceira edição. In: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Instituições políticas do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1974.