

## Redemocratização de 1945: Evidências de uma “Quase Conjuntura Crítica”

### The Brazilian Transition to Democracy in 1945: Evidence of a “Near-Miss Critical Juncture”

\*Rogerio Schlegel<sup>1</sup> 

#### Resumo

Interpretação recorrente descreve a trajetória da federação brasileira como marcada por sístoles e diástoles, como o músculo cardíaco, sugerindo centralização em períodos autoritários e descentralização em períodos democráticos. Este artigo utiliza a metodologia do projeto comparativo *Why De/Centralization in Federations* para investigar em profundidade a redemocratização brasileira que se seguiu ao Estado Novo. A análise da autonomia estadual em três subdimensões político-institucionais, 22 áreas de políticas públicas e cinco indicadores fiscais revela continuidades abundantes em termos de distribuição de poder na federação. O estudo conclui que a metáfora cardíaca envolve simplificação excessiva e que, do ponto de vista analítico, é mais promissor descrever a transição para a Democracia de 1946 como uma “quase conjuntura crítica” (“near-miss critical juncture”), conceito consolidado pelo neoinstitucionalismo histórico para entender pontos do tempo em que a mudança é provável e perseguida, mas deixa de se materializar.

**Palavras-chave:** Estado Novo; Democracia de 1946; centralização em federações; redemocratização; neoinstitucionalismo histórico.

#### Abstract

A conventional view identifies the Brazilian Federation’s trajectory with the systoles and diastoles of the cardiac muscle, with centralization waves in authoritarian regimes and decentralization moves in democratic periods. This article employs the methodology of the comparative research project *Why De/Centralization in Federations* to develop an in-depth investigation of the democratic transition in the aftermath of the Estado Novo. The analysis of the autonomy at the state level in three political-institutional subdimensions, 22 public policy areas, and five fiscal indicators reveals abundant continuity regarding the distribution of power in the federation. The study concludes that the cardiac metaphor oversimplifies these dynamics and that the concept of “near-miss critical juncture” – proposed by historical institutionalism to describe when change is likely and sought for but fails to materialize – is a more promising description for the transition to the so-called 1946 Democracy.

**Keywords:** Brazilian Estado Novo; 1946 Democracy; centralization in federations; democratization; historical institutionalism.

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS/EFLCH/Unifesp, Guarulhos, SP, Brasil). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1297-0819>.

## Introdução

Uma hipótese recorrente nos meios acadêmicos e não acadêmicos sobre o Brasil republicano é a de que a distribuição do poder costuma assemelhar-se aos movimentos do músculo cardíaco. Nas sístoles, que coincidiriam com períodos autoritários, o poder se concentraria no centro, isto é, no governo federal; nas diástoles, que marcariam períodos democráticos, o poder se desconcentraria pela federação. Autores de diferentes colorações ideológicas já mobilizaram essa imagem para entender o país (a exemplo de AFONSO, 1994; CAMARGO, 1993; COUTO E SILVA, 1981; MORA; VARSANO, 2001). A metáfora implica que os movimentos de centralização e descentralização seriam espontâneos, periódicos e simétricos, ou seja, capazes de se anularem. Mais: a imagem envolve o pressuposto de que os regimes podem ser catalogados de forma binária – são autoritários ou democráticos e ponto. Essa visão dicotômica transcende o debate brasileiro e aparece, em diferentes matizes, em abordagens sobre outros países ou em estudos comparativos.

O estudo comparativo *Why De/Centralization in Federations (WDCF)* está colocando essa associação à prova, ao usar critérios quantitativos e qualitativos para medir a autonomia da autoridade regional – ou intermediária, como os estados brasileiros – em termos políticos, fiscais e relacionados a políticas públicas, ao longo da história de cinco federações que passaram por períodos autoritários. O projeto abrange Argentina, Brasil, México, Nigéria e Paquistão. Estudo semelhante havia sido desenvolvido sobre federações que se distinguem pela convivência democrática – Canadá, Estados Unidos, Suíça, Alemanha, Índia e Austrália (DARDANELLI *et al.*, 2019). Em um e outro grupo de países, as análises revelaram a grande independência das trajetórias da regulação de políticas públicas e da repartição de impostos. No caso de federações como o Brasil, também estão sendo constatadas divergências entre essas trajetórias e o tipo de regime político (SCHLEGEL, 2022).

Este artigo complementa esse estudo, aprofundando a análise da transição para a democracia que se seguiu ao Estado Novo, em meados da década de 1940. Primeiro, mobiliza conceitos e metodologia do projeto WDCF e apresenta evidências de que, de fato, a redemocratização dos anos 1940 em muitas dimensões foi acompanhada de aumento tímido da autoridade dos entes subnacionais, após a marcada centralização ocorrida durante a ditadura de Getúlio Vargas. Em síntese, a investigação empregando métodos mistos – qualitativos e quantitativos – constata que abordagens com compreensão dicotomizada de autocracias e democracias tendem a deixar passar traços que são essenciais para a compreensão do regime. Também conclui que a fundação da Democracia de 1946 foi marcada por descentralização limitada. Em segundo lugar, a investigação explora dois fatores contribuintes promissores para explicar o achado: continuidades político-institucionais na transição e a precedência da descentralização nos campos fiscal e administrativo à descentralização política.

Em termos teóricos, o artigo revisita o caminho trilhado pelo neoinstitucionalismo histórico, uma das vertentes proeminentes na Ciência Política e na Análise de Políticas Públicas contemporâneas. Inicialmente focada em explicar a continuidade, essa abordagem dedicou-se em um segundo momento a compreender a mudança, inclusive a mudança que ocorre sob a aparência de continuidade, por ser incremental. A vertente consolidou o conceito de conjuntura crítica para descrever pontos no tempo em que são maiores as chances de haver mudança, com transformações com potencial para pavimentar um novo período de estabilidade. O caso da redemocratização brasileira

dos anos 1940 revela como é promissor um desenvolvimento relativamente recente nesse tipo de análise comparativa de caráter histórico. O conceito de “quase conjuntura crítica” ou “near-miss critical juncture” (CAPOCCIA, 2015) ajusta-se a muitas facetas da transição brasileira que gerou a Democracia de 1946, como se discutirá adiante.

O artigo traz outras quatro seções, além desta introdução. Na próxima, discutem-se teorias e ferramentas analíticas do neoinstitucionalismo histórico e da abordagem histórico-comparativa com contribuição para o entendimento do objeto. O bloco seguinte apresenta a metodologia do projeto WDCF e a aplica à redemocratização brasileira dos anos 1940, detalhando as dimensões com diferentes graus de (des)centralização. A terceira seção explora hipóteses explicativas para a descentralização limitada. Considerações finais encerram o artigo, relacionando os achados empíricos a contribuições teóricas para esse campo de estudo, com destaque para a discussão de “quase conjunturas críticas”.

## **1 - Mudança entra no Radar dos Estudos Institucionalistas**

O neoinstitucionalismo histórico é abordagem particularmente promissora quando se discutem as tensões entre continuidades e discontinuidades na vida social e política. Uma síntese possível para a trajetória dos estudos baseados nas ferramentas analíticas do neoinstitucionalismo histórico é de que durante décadas o campo tendeu a subestimar as discontinuidades e se concentrar nas continuidades. Só em um momento posterior ganharam maior atenção teórica e empírica as rupturas e, ainda um pouco adiante, as discontinuidades que se instalam de forma gradual.

A investigação da distribuição de poder no Brasil tem muito a ganhar com a utilização de ferramentas analíticas do neoinstitucionalismo histórico e do que se convencionou chamar de “comparative-historical analysis” (CHA) ou análise histórico-comparativa (MAHONEY; THELEN, 2015). Em síntese, o neoinstitucionalismo entende instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” e com potencial para pautar o comportamento dos agentes, servindo como uma estrutura de incentivos a alguns cursos de ação e não a outros (HALL, 2003). Sua vertente histórica se ocupa com processos que se desenrolam em tempos mais amplos, décadas, em que a sequência dos acontecimentos e processos importa para os resultados e mesmo para as alternativas disponíveis para os atores em dado momento.

Mais recentemente, parte da produção do neoinstitucionalismo histórico passou a se compreender como análise histórico-comparativa, com dois componentes principais: *abordar processos macro*, com resultados de larga escala, como a construção do Estado, transições democráticas e padrões sociais de desigualdade, em geral em casos de elevada agregação, como regiões, países e mesmo sistemas-mundo; e *trabalhar em uma perspectiva configuracional*, investigando como múltiplos fatores se combinam para gerar resultados complexos. Assim, essa perspectiva entende que não se podem estudar revoluções ou transições de regime sem analisar como diferentes eventos e processos constituíram esses fenômenos particulares.

Em capítulo publicado há menos de uma década, expoentes que acompanharam e promoveram a mudança de foco no campo resumiram assim a trajetória desses estudos:

Até recentemente, acadêmicos das Ciências Sociais com foco em instituições as tratavam como fixas. Definidas como as regras do jogo político, os procedimentos padronizados de burocracias ou as normas que guiavam o comportamento organizacional, instituições eram associadas com estabilidade e eram invocadas como variáveis independentes ou intervenientes, para explicar diferenças persistentes entre países em termos de resultados. Trabalhos mais recentes no campo, no entanto, tentaram desvendar como as instituições evoluem e como os efeitos institucionais podem mudar com o tempo. Em lugar de ver as instituições como um traço largamente imutável do ambiente político, esses argumentos procuram especificar *que tipos* de mudança institucional movidos por *que tipos* de processos sociais são mais prováveis sob *que tipos* de configurações políticas (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015, p. 180; grifo do autor).

A linhagem fundadora do neoinstitucionalismo histórico hoje é apontada como portadora de um viés conservador diante da mudança. Parte dessa literatura manifestava a propensão de tomar o que era novo apenas como uma nova versão do velho (STREEK; THELEN, 2005). Desenvolvimentos recentes chamaram atenção para a ênfase excessiva desses estudos em mecanismos de continuidade, a exemplo da dependência da trajetória (“path dependence”), a retroalimentação dos processos (“feedback effects”) e efeitos de bloqueio (“lock-in effects”), baseados em retornos crescentes que tenderiam a reforçar instituições estabelecidas e caminhos em voga.

De forma recorrente, naquela chave analítica as mudanças tendiam a ser esperadas para conjunturas críticas, momentos que representariam instabilidade na trajetória dependente, facilitando rupturas e novos direcionamentos; presumia-se que uma nova trajetória dependente se instalaria até que fosse superada, particularmente em nova conjuntura crítica (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Esse modelo de interpretação pode ser sintetizado pela ideia do equilíbrio pontuado: fases longas de estabilidade interrompidas por fases de mudanças rápidas e/ou abruptas, que estabeleceriam as condições para novos períodos de estabilidade.

Na superação dessa abordagem, alguns novos pressupostos chamam a atenção, de acordo com Streek e Thelen (2005):

- A noção de trajetória dependente estimula os analistas a pensarem mudança em um dos dois jeitos: pequena e contínua; ou abrupta, descontínua e radical. Mas deve-se evitar um esquema explicativo que se limite a ver ou mudanças incrementais como reforçando a continuidade institucional através da adaptação reprodutiva ou mudanças disruptivas causando falência institucional e inovação e, assim, resultando em descontinuidade. A antiga abordagem era exigente demais para reconhecer mudanças “reais” e tendia a reduzir a maioria das mudanças observáveis a adaptações a serviço da continuidade.
- A falta de ferramentas analíticas para caracterizar a mudança institucional gradual leva à interpretação recorrente de acordo com o modelo do equilíbrio pontuado.
- O campo de estudo das economias nacionais convida ao desenvolvimento de novas ferramentas analíticas. As mudanças abruptas que marcaram a primeira metade do século 20, com seus conflitos abertos, guerras e revoluções, deram lugar a uma mudança gradual baseada na proliferação de

acordos particulares e da lógica de mercado nos países centrais do capitalismo. Essa mudança “por dentro” é marcada pelo incrementalismo.

- Instituições não são conflitos políticos do passado cristalizados, mas são recriadas e renegociadas todo o tempo. Por exemplo, regras sempre têm de ser interpretadas e seu sentido pode ser explorado mesmo por quem está movido por boa vontade. O que o criador da regra escreve tem interpretação não esperada e isso pode levá-lo a rever a regra, gerando um novo ciclo.

Por conta dessas características, um desafio do analista é distinguir entre o processo e o resultado da mudança. Mudanças incrementais podem estar ligadas à descontinuidade e mudanças abruptas também podem representar continuidade (STREEK; THELEN, 2005, p. 9). O processo de mudança pode ser incremental ou abrupto; o resultado da mudança pode representar continuidade ou descontinuidade. O que seria a mudança “real”? Para essa dupla de autores, ela ocorre quando uma parcela considerável (“multitude”) de atores passa de uma lógica de ação pautada pelo “velho” entendimento sobre a instituição para outra lógica, nova.

A partir de outras contribuições, a dupla de autores consolidou cinco categorias de mudança gradual institucional. Seu detalhamento iria além das pretensões deste artigo, mas vale mencionar uma das categorias a título de ilustração. A mudança por “drift” (deslizamento) envolve a constatação de que não há nada de automático na estabilidade das instituições. Para permanecer, elas precisam de manutenção ativa. Sem cuidados, elas mudam por deslizamento, isto é, erosão ou atrofia. Exemplo disso são os seguros sociais que deixam de ser atualizados diante de novos riscos econômicos ou sociais; ou benefícios sociais que deixam de ter seu valor reajustado em cenários de alta inflação. São mudanças que nem são marcadas por uma tomada de decisão – por vezes, são marcadas por não decisões (STREEK; THELEN, 2005, p. 24-26).

Não é objetivo deste artigo discutir em profundidade onde analiticamente termina a continuidade e começa a mudança – tarefa da qual, por sinal, muitas autoras e muitos autores abdicaram, preferindo discutir a linha divisória a partir de casos concretos. No entanto, os argumentos acima fertilizam o olhar da e do analista para um objeto determinado. Tomar os processos sociais e políticos como prolongados e tendentes a transcender fases de transição de regime, atentar para mudanças que se realizam de forma incremental e entender as instituições como portadoras de tensão interna e arena de disputas são contribuições úteis para entender a redemocratização dos anos 1940.

## **2 - Metodologia Comparativa Revela Descentralização Limitada**

A metáfora das sístoles e diástoles implica mudanças na distribuição territorial da autoridade que acompanhariam o regime político. Além da alternância entre centralização e descentralização em ondas simétricas, a imagem sugere que o Brasil “vira a esquina” em várias dimensões ao mesmo tempo nas transições de regime.

Pelo valor de face, esses pontos no tempo com potencial para conjunturas críticas amparam a metáfora das sístoles e diástoles. Períodos autoritários de fato foram sucedidos por pactos pela redemocratização que, ao menos do ponto de vista retórico, incluíam a descentralização do poder na federação. Rupturas autoritárias nunca deixaram de ser anunciadas e justificadas publicamente. Essa, no entanto, é apenas parte da história.

De um lado, reformas político-institucionais nem sempre coincidiram com redirecionamentos de processos sociopolíticos e econômicos mais profundos. Tendências subjacentes, como a orientação desenvolvimentista para o Estado ou a lógica regionalizada de organização das elites, atravessaram regimes (DRAIBE, 2004; MEDEIROS, 1986; SOUZA, 1997). De outro lado, as tendências gerais representadas pelas mudanças político-institucionais não afetaram de maneira homogênea as várias formas de expressão da autoridade e tiveram impactos particulares na distribuição dos recursos de poder. A faculdade de eleger governantes locais e a repartição de impostos são exemplos de dimensões impactadas de forma claramente diferente por alterações no regime político.

No todo ou em partes, a metáfora das sístoles e diástoles já foi questionada. Alguns trabalhos aceitam a ideia central, mas questionam seus elementos. “Essa proposição [...] é formalmente correta. No entanto, o conteúdo sociológico de cada movimento tem sido diverso, o que torna muito simplista a associação entre federação centrífuga e democracia e entre federação centrípeta e autoritarismo”, argumentou Sallum Junior (1996, p. 27). “Se há um movimento pendular, não há simetria nesse movimento”, observaram Kugelmas e Sola (1999, p. 64). Outros analistas questionaram a simultaneidade e a causalidade embutidas na imagem. “Mudanças no regime político não são explicação suficiente para o sistema fiscal; a centralização decisória e o padrão de alianças em cada arena [legislativa] particular oferece explicações melhores para a variação verificada”, defendeu Arretche (2005, p. 263). “A tensão entre forças centralizadoras e descentralizadoras é constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais na federação brasileira e leva a resultados diferentes dependendo da política pública sob escrutínio”, detalhou Almeida (2005, p. 39).

No centro da metáfora das sístoles e diástoles está a identificação entre períodos autoritários e centralização, de um lado, e regimes democráticos e descentralização, de outro. Naturalmente, a imagem envolve o pressuposto de que os regimes podem ser catalogados de forma binária – ou são autoritários ou são democráticos. Essa visão dicotômica transcende o debate brasileiro e aparece, em diferentes matizes, em abordagens sobre outros países ou em estudos comparativos. No caso brasileiro, o pêndulo costuma ser representado da seguinte forma: a Revolução de 1930 significaria sístole/centralização, após a diástole/descentralização da Primeira República; a redemocratização de 1946 teria sido nova diástole/descentralização; a Ditadura Militar iniciada em 1964 representaria uma nova sístole; a próxima diástole teria vindo com a redemocratização dos anos 1980. Esses momentos teriam potencial para configurar conjunturas críticas, na chave analítica do neoinstitucionalismo histórico, porque seriam momentos abertos à mudança e capazes de semear os traços fundamentais de um novo período de estabilidade que se seguiria.

Ocorre que a simples identificação de períodos multifacetados com os polos binários autocracia-democracia é um ponto de partida que turva mais do que revela. Entre outras sutilezas, a Primeira República conviveu com fraude política em grande escala e a degola sistemática de representantes regionais indesejados na arena federal. A Era Vargas teve um interlúdio democrático (1934-1937), com frequência obscurecido por analistas. A Democracia de 1946 experimentou tentativas de golpe, interrupções de mandatos presidenciais, uma mudança casuística no sistema de governo e pode ser descrita como um regime poliárquico limitado (POWER, 2010). A Ditadura Militar conviveu com eleições para governador até 1965 e de 1982 em diante, com estados importantes caindo nas mãos da oposição; o fechamento dos Legislativos nacional e dos

estados foi a exceção, não a regra para o período. Parte da análise política definia o atual período democrático como estando sob ameaça na administração Bolsonaro (2019-2022), sem registrar a ruptura já representada pelo golpe parlamentar sofrido pela presidente Dilma Rousseff em 2016.

A aparência de grandes movimentos de centralização e descentralização da federação brasileira ocorrendo no compasso de golpes autoritários e redemocratizações também pode ser problematizada quando se observam particularmente as dinâmicas relacionadas à regulação das políticas públicas e do sistema fiscal. De um lado, há que distinguir entre diferentes dimensões da (des)centralização. Como se discutirá adiante, as esferas política, fiscal e administrativa têm dinâmicas com graus variados de autonomia, e a (des)centralização pode se operar em cada uma com caráter independente (FALETTI, 2010; RODDEN, 2005).

No caso das políticas públicas e da estrutura fiscal, a autoridade sobre uma mesma área precisa ser entendida com base em duas dimensões relacionadas, mas distintas. Nas últimas décadas, a análise comparada consolidou o entendimento de que há diferenciação conceitual entre direito de decidir (“right to decide”) e direito de agir (“right to act”)<sup>2</sup>. O primeiro se refere a quem tem o direito de definir a regulação das políticas, o segundo 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 direito de decidir e de agir permite lançar um novo olhar sobre a história republicana brasileira, pois nem tudo que foi interpretado como descentralização de poder envolve necessariamente transferência da autoridade para regular as políticas ou controle sobre a arrecadação e o gasto tributário. Uma síntese 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 nas esferas tributária e fiscal (ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2012; VAZQUEZ, 2005).

Levando esses marcos analíticos em conta, a abordagem com métodos mistos que proponho se destina a verificar o grau de (des)centralização registrado anos antes e após 1945 na esfera político-institucional, fiscal e nas principais áreas de políticas públicas. O ano marcou o fim do Estado Novo e o início do período predominantemente democrático que se estenderia até o golpe militar de 1964, aqui chamado de Democracia de 1946 por conta da Constituição que refundou a convivência democrática. O exercício é inspirado analítica e metodologicamente no projeto *Why De/Centralization in Federations*, cuja primeira fase estudou a trajetória de seis federações (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia e Suíça) em termos de (des)centralização de políticas públicas e dimensões fiscais (DARDANELLI *et al.*, 2019). Equipe de comparativistas trabalha desde 2017 na ampliação da investigação para cinco federações que viveram períodos autoritários (Argentina, Brasil, México, Nigéria e Paquistão), na segunda fase do projeto.

---

<sup>2</sup> A aplicação dessa distinção tem se ampliado na pesquisa contemporânea, ainda que com terminologias diversas. Outros autores utilizam os termos “policy decision-making” para a decisão sobre as políticas e “policy-making” para sua implementação (a exemplo de OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; SELLERS; LIDSTRÖM, 2007).

A primeira fase da investigação analisou 22 áreas de políticas públicas, repetidas na segunda fase: agricultura; cidadania e imigração; cultura; gestão da moeda; defesa; atividade econômica; educação, da pré-escola ao ensino médio; educação superior; eleições e voto; relações trabalhistas; proteção do meio ambiente; relações exteriores; finanças e seguros; saúde; língua; lei civil; lei criminal; polícia; mídia; recursos naturais; bem-estar social; e transporte. A trajetória de políticas públicas é avaliada diacronicamente, a partir de escores atribuídos à distribuição de autoridade entre o governo central e os governos intermediários.

Duas dimensões da autonomia são consideradas: a legislativa, que diz respeito ao poder de decidir, isto é, à competência para regular um campo de políticas; e a administrativa, que trata do poder de agir, ou seja, do poder para implementar as políticas. A distribuição dessas competências é avaliada em intervalos regulares, ponto no tempo ao qual é atribuído um escore. O projeto trabalha com uma escala que varia de 1 ponto (responsabilidade pela política concentrada exclusivamente no governo federal) a 7 pontos (responsabilidade pela política exclusiva dos estados). O ponto 4 representa responsabilidades igualmente compartilhadas entre o centro e o governo regional<sup>3</sup>.

Um exemplo concreto: ao final da ditadura de Vargas, a censura prévia da mídia foi banida e acabou extinto em maio de 1945 o órgão responsável por ela, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). O escore para a política cultural envolve o controle das instituições culturais e do patrimônio histórico, além dos esquemas de financiamento e produção cultural e das artes. Dada a relevância da Censura como órgão de operação da cultura, o escore administrativo foi elevado de 3 para 4 entre o final de 1944 e o final do ano seguinte.

Na dimensão fiscal, são avaliadas cinco subdimensões: proporção de arrecadação própria em comparação com os recursos totais dos governos subnacionais<sup>4</sup>; restrição sobre as receitas próprias<sup>5</sup>; proporção de receitas condicionadas em comparação com os recursos totais dos governos subnacionais<sup>6</sup>; grau de condicionalidade das receitas condicionadas<sup>7</sup>; e autonomia para contrair empréstimos<sup>8</sup>.

Governos locais não foram considerados no projeto WDCF nem nas análises deste artigo. Por questões de comparabilidade, o foco recaiu sobre a distribuição de autoridade entre governo central e governos regionais ou intermediários (entre o central e o local).

Na segunda fase do projeto, que tem foco em federações que viveram períodos autoritários, uma nova dimensão foi criada. A dimensão político-institucional visa justamente avaliar quão associadas ou independentes do regime são essas facetas do Estado. Suas três subdimensões são: autonomia constitucional<sup>9</sup>;

<sup>3</sup> As sete categorias eram: 1 = responsabilidade pela política concentrada exclusivamente no governo federal; 2 = responsabilidade quase exclusiva do governo central; 3 = responsabilidade predominante do governo central; 4 = responsabilidade igualmente repartida entre governo central e governos regionais; 5 = responsabilidade predominante dos governos regionais; 6 = responsabilidade quase exclusiva dos governos regionais; 7 = responsabilidade exclusiva dos governos regionais.

<sup>4</sup> A pontuação desse quesito tem a seguinte correspondência: 1 = 0-14%; 2 = 15-29%; 3 = 30-44%; 4 = 45-59%; 5 = 60-74%; 6 = 75-89%; 7 = 90-100%.

<sup>5</sup> Pontuação: 1 = muito alta; 2 = alta; 3 = algo alta; 4 = média; 5 = algo baixa; 6 = baixa; 7 = muito baixa.

<sup>6</sup> Pontuação: 1 = 86-100%; 2 = 71-85%; 3 = 56-70%; 4 = 41-55%; 5 = 26-40%; 6 = 11-25%; 7 = 0-10%.

<sup>7</sup> Pontuação: 1 = muito alta; 2 = alta; 3 = algo alta; 4 = média; 5 = algo baixa; 6 = baixa; 7 = muito baixa.

<sup>8</sup> Pontuação: 1 = muito baixa; 2 = baixa; 3 = algo baixa; 4 = média; 5 = algo alta; 6 = alta; 7 = muito alta.

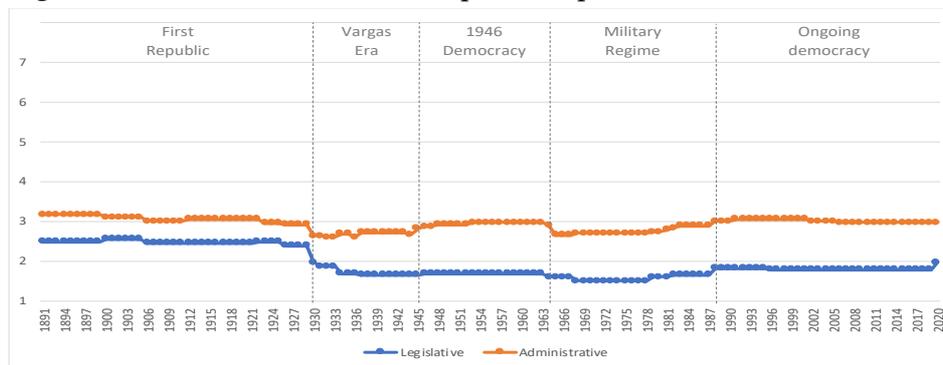
<sup>9</sup> Pontuação: 7 = nenhuma restrição para a organização dos governos regionais; 6 = restrições menores, como respeito à forma republicana de governo; 5 = sistema de governo ou tipo de legislatura definido por regra federal; 4 = sistema de governo, tipo de legislatura ou sistema eleitoral definidos por regra

autonomia institucional<sup>10</sup>; e manipulação das eleições regionais<sup>11</sup>. Como nos demais quesitos, na segunda fase os escores registram a situação corrente em 31 de dezembro de cada ano.

O estudo anterior e panorâmico sobre a vida republicana brasileira, entre 1889 e 2020, revelou grande independência entre as dimensões político-institucional, de políticas públicas e fiscal (SCHLEGEL, 2022). Também justificou diferenciar o processo de mudança – incremental ou abrupta – e o resultado da mudança – de continuidade ou descontinuidade. A subdimensão da autonomia estadual que mostrou grande associação com as mudanças de regime foi a político-institucional, relativa à capacidade de escolher governantes e representantes no nível estadual, à organização do governo estadual (como a gestão do funcionalismo e o desenho dos Poderes) e à possível manipulação das eleições regionais por atores do centro. Outras dimensões e subdimensões não confirmaram essa associação.

Em lugar das sístoles e diástoles, ficou clara a preponderância de um processo de centralização pontuada, que dominou dimensões fundamentais na história republicana brasileira. Não há a alternância entre escores altos e baixos que se poderia esperar a partir da metáfora. Uma tendência sustentada de perda de autonomia dos estados em campos relevantes foi apenas pontualmente interrompida por ondas de descentralização. Isso se verificou especialmente no campo fiscal e no de regulação das políticas públicas. As Figuras 1 e 2 reproduzem achados daquele estudo.

**Figura 1** – Autonomia estadual de políticas públicas, média dos escores (1889-2020)



Fonte: Schlegel (2022, p. 14).

Em matéria de políticas públicas, as médias tanto da dimensão legislativa quanto da administrativa revelam um padrão geral de centralização (Figura 1). Ao longo da vida republicana, a tendência central das 22 áreas de políticas foi se manter abaixo da linha dos quatro pontos, indicando maiores competências para o governo federal do que para os estados. A linha relativa ao direito de agir, no sentido de implementar políticas,

federal; 3 = sistema de governo, tipo de legislatura e sistema eleitoral definidos por regra federal; 2 = características que valem 3 pontos, mais organização do serviço público definida por regra federal; 1 = características que valem 2 pontos, mais ausência de serviço público no nível regional.

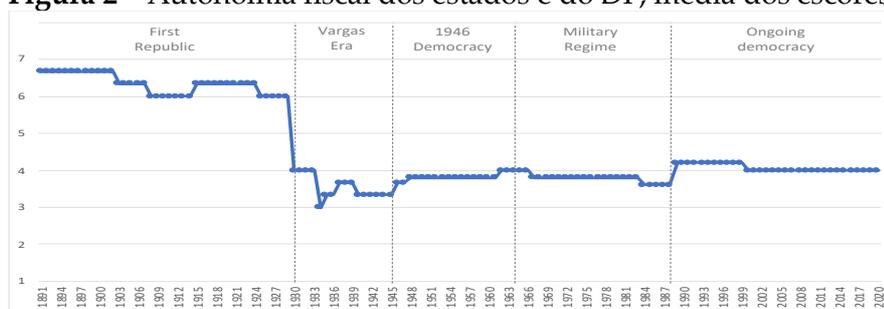
<sup>10</sup> Pontuação: 1 = sem legislatura e com chefe do Executivo indicado pelo centro; 2 = legislatura e chefe do Executivo apontados pelo centro; 3 = legislatura eleita e chefe do Executivo apontado pelo centro; 4 = legislatura eleita e Executivo com dois chefes, sendo o dominante apontado pelo centro; 5 = legislatura eleita e Executivo com dois chefes de poderes iguais; 6 = legislatura eleita e Executivo com dois chefes, sendo o dominante eleito; 7 = legislatura eleita e chefe do Executivo eleito (diretamente ou pela legislatura).

<sup>11</sup> Pontuação: 1 = totalmente manipuladas; 3 = significativamente manipuladas; 5 = algo manipuladas; 7 = não manipuladas.

mostra maior autonomia dos estados. Ela sugere maior descentralização na saída do Estado Novo do que a ocorrida em matéria de regulação de políticas, associada ao direito de decidir. No período da Ditadura Militar, há diferentes patamares de (des)centralização. O atual período democrático também tem movimentos de centralização limitada. A alternância de regimes com características autoritárias e democráticas não se reflete em mudanças amplas ou abruptas, nem que se anulem ao longo do tempo. O resultado líquido é de diminuição da média entre os dois extremos do tempo, indicando perda de autonomia dos estados, particularmente na dimensão legislativa.

O mesmo vale para os indicadores fiscais, quando se observa a trajetória da média das cinco subdimensões (Figura 2). A autonomia dos estados na Primeira República jamais voltaria a se repetir após o Estado Novo. Pelos critérios do projeto WDCF, a esfera fiscal mostra maior autonomia estadual após o fim da ditadura de Getúlio Vargas, com a média oscilando em torno de 4 pontos. Há pequenos movimentos de centralização e descentralização que não acompanham necessariamente as mudanças de regime, a exemplo de liberalizações durante o Estado Novo e a concentração de poder no centro que acompanhou a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

**Figura 2** – Autonomia fiscal dos estados e do DF, média dos escores (1889-2020)



**Fonte:** Schlegel (2022, p. 23).

Tudo somado, a hipótese de que o Brasil vive ondas de centralização e descentralização que se anulam provou ser uma simplificação excessiva. Isso também vale para a associação automática de regimes autoritários com ondas de centralização e regimes democráticos com reformas descentralizadoras.

A investigação proposta neste artigo parte desses dados e interpretações, mas vai além, ao se deter na transição de 1945/1946 para entender suas dinâmicas específicas. Independentemente da tendência central expressa pela média de escores, quais políticas públicas acompanharam a mudança de regime e quais se mostraram estáveis? Como continuidades foram semeadas ainda no Estado Novo e que mecanismos inibiram a mudança? Quais as forças centrífugas e as forças centrípetas nessa transição?

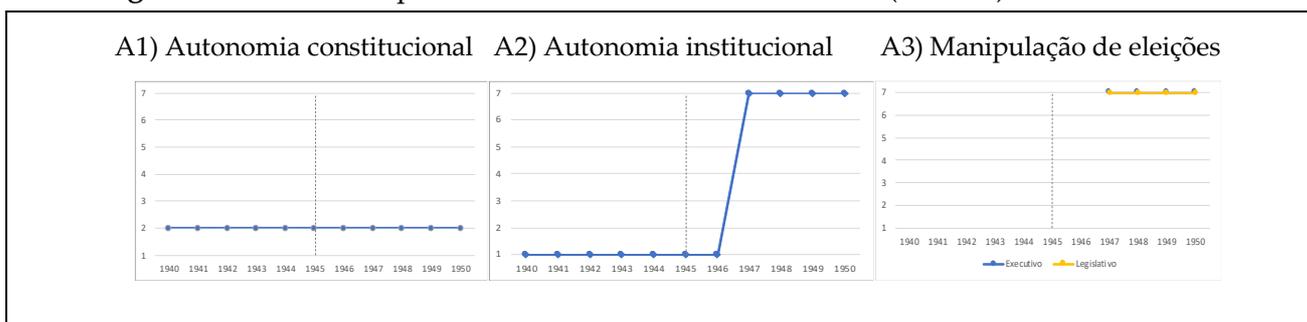
O Estado Novo se encerra com a deposição de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945, sem a perda de seus direitos políticos. Nas eleições previamente marcadas para dezembro, é eleito presidente Eurico Gaspar Dutra, general que havia sido decisivo para a instalação da ditadura, em 1937. Dutra disputou pelo PSD (Partido Social Democrático), sigla de inspiração varguista que congregou muitos dos antigos interventores, e com o apoio de última hora de Vargas. O próprio Vargas concorreu ao Legislativo e, como permitia a legislação, foi eleito deputado federal por cinco estados e senador por dois. Assumiu como senador pelo Rio Grande do Sul (FAUSTO, 1994; SOUZA, 1976). A Constituição de 1946 foi resultado do trabalho realizado entre fevereiro e setembro pelos deputados e senadores eleitos no ano anterior (BRASIL, 1946).

A estratégia de investigação adotada aqui consiste em replicar a metodologia do projeto WDCF para observar os cinco anos anteriores e os cinco posteriores a 1945. O intervalo foi definido arbitrariamente, mas leva em conta a necessidade de observar processos com maior perspectiva temporal. Mais uma vez, os escores expressam a situação em 31 de dezembro de cada ano. A partir dos resultados para os valores agregados, não se espera descentralização de grande magnitude no período. A observação por subdimensão pode levar a recorrências capazes de sugerir mecanismos em ação na troca de regime.

A primeira constatação a partir da nova interpretação dos dados é sobre a existência de grande divergência na trajetória das subdimensões observadas. Os quesitos sobre autonomia político-institucional foram os que mais expressaram a mudança de regime (Figura 3). As 22 áreas de políticas públicas apresentaram variação entre si, passível de agregação em comportamentos típicos, com algumas refratárias aos efeitos da redemocratização (Figura 4). Os indicadores fiscais tenderam a revelar uma trajetória própria, recorrente em muitos países, como se discutirá adiante, mas a subdimensão relativa à autonomia estadual para adquirir empréstimos foi claramente impactada pelos novos tempos (Figura 5). Aos detalhes.

A autonomia relativa à faculdade de eleger governantes e representantes estaduais apresentou clara transformação, indo de 1 para 7 pontos em 1947, quando tomaram posse governadores e assembleias. De forma convergente, a (ausência de) manipulação das eleições estaduais registrou 7 pontos após a redemocratização, depois de anos sem pontuação por conta da suspensão do voto promovida pelo Estado Novo<sup>12</sup>. Apenas em termos de autonomia constitucional não houve novidades: as regras estaduais já emulavam ou respeitavam as normas nacionais, por exemplo no que toca à organização do funcionalismo; alterações promovidas pela redemocratização foram insuficientes para mudar o escore anterior.

**Figura 3** – Autonomia político-institucional de estados e DF (1940-50)



**Fonte:** Categorizações e cálculos do autor.

Entre as políticas públicas, as trajetórias podem ser sintetizadas em três grupos e uma área em que é mais difícil definir uma tendência dominante (Figura 4). Áreas típicas da ação do governo federal já tinham grande centralização e a mantiveram, como cidadania e imigração, gestão da moeda, defesa, relações exteriores, sistema financeiro e seguros, além de idioma e organização de eleições. Nesses casos, o usual foi a manutenção do escore mais baixo para a autonomia estadual, com variações pontuais.

<sup>12</sup> Esses critérios de pontuação acompanham a metodologia do projeto WDCF, que prevê que os anos sem pontuação não entrem no cálculo das médias representando a agregação de subdimensões. A perda de autonomia dos estados quando não há eleições é registrada pela subdimensão Autonomia Institucional.

**Figura 4 – Autonomia em políticas públicas de estados e DF (1940-50)**



Fonte: Categorias e cálculos do autor.

Cultura, Justiça Civil e Justiça Criminal passaram por descentralização antes do fim do Estado Novo. Na primeira dessas áreas, o fim da ditadura varguista teve grande impacto, especialmente pela extinção do órgão responsável pela censura, o DIP, como já mencionado. A Justiça Civil e a Criminal deixaram de ter tribunais federais de primeira instância durante o Estado Novo, e eles só foram recriados em 1965, já na Ditadura Militar.

Também viveu movimento de descentralização a área do Transporte, mas concentrado na implementação. A Constituição de 1946 manteve federal o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis; no entanto, a Lei 302, de 1948, definiu que 48% do valor arrecadado com ele seriam destinados aos Estados e Distrito Federal e 12% aos municípios, para construção e manutenção de estradas, sob coordenação federal. Foi esse movimento que deu impulso à criação da malha rodoviária brasileira, com a participação dos três níveis da federação.

Em perto de metade das áreas de políticas observadas, o desenho centralizado estabelecido pelo Estado Novo foi mantido apesar da redemocratização: Agricultura, Atividade Econômica, Educação Básica, Educação Superior, Relações Trabalhistas, Meio Ambiente, Saúde Pública, Mídia, Recursos Naturais e Bem-Estar Social. São setores em que foi recorrente a manutenção da pontuação anterior, apesar da Constituição de 1946.

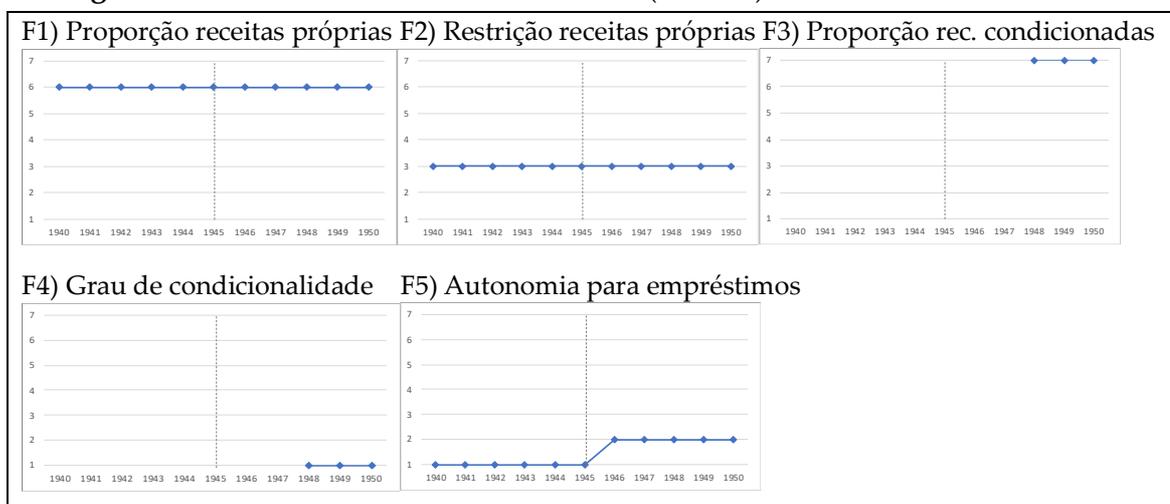
Houve casos como o da Educação Básica, em que as novas regras constitucionais mantiveram o poder do centro para definir as diretrizes e bases da educação, e legislação infraconstitucional federal gestada na gestão de Vargas foi implementada depois da redemocratização, com a decretação das Leis Orgânicas do Ensino Primário, do Ensino Normal e do Ensino Agrícola, além da inauguração do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial). No Bem-Estar Social, o “primeiro-damismo” que envolveu a criação da Legião Brasileira de Assistência, gerida por Darcy Vargas a partir de 1942, deu o tom até que a Constituição de 1988 consagrasse princípios de direitos amplos e universalização para a área.

No campo fiscal, a observação do período 1940-1950 (Figura 5) sugere dois movimentos: um que acompanha a troca de regime, aumentando a liberdade estadual para tomar empréstimos; outro que espelha a própria maturidade do sistema tributário, com a transição da ênfase em tributos sobre importação e exportação para a ênfase em tributos domésticos, em especial sobre o consumo e a renda, verificada na virada dos anos 1940 (ARRETCHE, 2005). Esse foi caminho recorrente para muitos países na consolidação de seu sistema tributário (VARSAÑO, 1996). A tendência a estados com razoável independência fiscal atravessa todo o período, ainda que a Constituição de 1946 tenha elevado as transferências da União para os entes subnacionais para outro patamar. A tendência subjacente se expressou na elevada proporção da arrecadação própria em relação aos recursos disponíveis para os estados e na baixa participação de receitas condicionadas nesse total, ambas no geral indiferentes à mudança de regime.

Nessa frente, merecem detalhamento o novo arranjo para o imposto único sobre combustíveis e a liberalização das amarras sobre empréstimos. No caso do primeiro, foi durante o Estado Novo que a competência para taxar os combustíveis passou dos estados para o governo federal. A Constituição de 1946 sacramentou essa alteração, mas previu transferência de parte da arrecadação para estados e municípios, depois regulamentada pela já mencionada Lei Federal 302/1947, com efeitos a partir de 1948. Esses recursos deveriam ser aplicados pelos entes subnacionais em estradas, sob

a supervisão das autoridades federais – mais um caso de implementação descentralizada para regulação centralizada, no caso movida pela indução ao desenvolvimento do modal rodoviário.

**Figura 5 – Autonomia fiscal de estados e DF (1940-50)**



**Fonte:** Categorizações e cálculos do autor.

Contrair novos empréstimos foi proibido para os estados depois de uma operação federal de salvamento para dívidas originadas após a Crise de 1929. A autonomia para se endividar é interpretada como “muito baixa” antes da Constituição de 1946, seguindo a metodologia aplicada neste estudo. Os constituintes afrouxaram esse controle, permitindo novos empréstimos internos e, sob autorização do Senado, também externos (VARSAÑO, 1996). Isso está expresso em maior escore para a dimensão F5 na Figura 5.

Tudo somado, a aplicação dos critérios do projeto WDCF revela que a única subdimensão em que houve mudança abrupta, de magnitude e que depois se sustentou no tempo observado foi a relativa à política institucionalizada e às eleições. Em algumas áreas, a atribuição de escores estava prejudicada por conta da supressão da atividade pelo Estado Novo, como é o caso da autonomia estadual para organizar eleições. Subdimensões que experimentaram descentralização o fizeram de maneira modesta, com flutuação de um ponto na escala de sete pontos utilizada. Nas políticas públicas, várias áreas mostraram que a dominância do governo federal em termos de competências foi estabelecida na Era Vargas e atravessou os anos que se seguiram. Resta discutir que fatores podem ter levado a esse padrão.

### 3 - Estratégias Políticas e Sequência Contribuem para Explicações

Como explicar a descentralização limitada de poder em favor dos estados que a análise revelou? Este artigo traz o que podem ser consideradas hipóteses para fatores contribuintes, sem a pretensão de esgotá-las. Dois fatores são explorados: a) continuidades institucionais, com regras fundantes do jogo político e social sendo criadas pelos mesmos atores ou setores que detinham o poder no Estado Novo, como já aventado por outros autores e autoras, com destaque para Souza (1976); b) a teoria sequencial da descentralização, como sugerida por Faletti (2010) para explicar transições latino-americanas dos anos 1970 e 1980, aqui aplicada a outro período histórico.

## O papel da Estratégia Política

Em análise neoinstitucionalista “avant la lettre”, Maria do Carmo Campelo de Souza (1976) chamou atenção para as continuidades verificadas durante e após a transição de 1945. Para a autora, até o momento da redação de seu estudo as interpretações tinham dado mais atenção à descontinuidade do que à continuidade que se seguiu ao Estado Novo. “Existiu mudança condicionada e dirigida”, resumiu Souza (1976, p. 105). Sua análise indicou a relevância das regras estabelecidas nos estertores do Estado Novo para a transição e a escolha dos constituintes de 1946. Por sua vez, a Constituição estabeleceu as normas e medidas para o processo político que se desenrolaria nos 18 anos seguintes. “Ao observador mais descuidado, a redemocratização pode parecer mais radical do que na realidade o foi”, provocou Souza (1976, p. 105).

Antes de ser deposto, Vargas havia preparado artifícios em favor da continuidade. O de maior destaque é a Lei Agamenon, consolidada pelo ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, e decretada em 28 de maio de 1945, para servir de Código Eleitoral para as eleições que se impunham no horizonte político. A lei trouxe vários dispositivos com potencial para conformar o processo eleitoral e favorecer as forças varguistas:

- Exigia estrutura nacional dos partidos em formação, o que facilitava a articulação dos governistas a partir das interventorias e dificultava a vida da oposição, até então organizada em bases estaduais;
- Estabelecia o alistamento *ex officio*, diante da lentidão no cadastramento eleitoral individual, o que levou à aceitação de listas de eleitores preparadas por empregadores e agências governamentais – garantindo alistamento acelerado do funcionalismo e de sindicalizados, setores do eleitorado passíveis de controle pela máquina getulista;
- Dava ao Tribunal Superior Eleitoral o poder para negar ou cassar registro a partido que fosse contrário aos princípios democráticos – o que ensejou a declaração de ilegalidade do PCB em 1947;
- Criava o mecanismo de sobras, que transferia ao partido mais votado em um distrito estadual os restos não inteiros do cálculo das cadeiras proporcionais – o que levou o PSD a fazer maioria absoluta na Câmara dos Deputados na primeira eleição, embora tivesse obtido pouco menos de 43% dos votos nacionais.

Outro ponto fundamental a semear continuidade foi a organização de partidos varguistas. O plano original do ditador não envolvia partidos. Inviabilizada a continuidade da ditadura por conta da vitória aliada na Segunda Guerra Mundial – apoiada pelo Brasil, diga-se de passagem –, Vargas apostou num primeiro momento em manter-se no poder e chamar uma Assembleia Nacional Constituinte; depois em fazer eleições que não envolvessem partidos; diante da inviabilidade dessas soluções, tratou de organizar partidos mobilizando suas bases de apoio. A partir do sistema de interventorias, aceitou a criação do PSD, reunindo elites e setores médios dos estados, basicamente recrutados pelos interventores. Do Ministério do Trabalho e seu controle sobre os sindicatos, aproveitou para estimular o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), articulado pelo ministro Marcondes Filho (GOMES, 1988). PSD e PTB constituíram-se como dois dos três partidos fundamentais ao longo da Democracia de 1946, com a tríade completada pela antivarguista UDN (União Democrática Nacional).

Tudo isso sem turbilhões profundamente transformadores. “É inteiramente lícito supor que, sob tais condições, a estrutura anterior será o principal fator determinante da que vier a ser formada”, sustentou Souza (1976, p. 105). Que condições? Justamente a inexistência de qualquer movimento contestatório de amplas bases sociais ou inspirado em metas ideológicas “capazes de levar a uma confrontação mais drástica” (SOUZA, 1976, p. 105). Pluralismo partidário, eleições diretas, separação formal de Poderes, entre outras novidades institucionais, foram “superpostos ou acoplados” à estrutura anterior, com interventores no lugar de governadores, arcabouço sindical corporativista, burocracia estatal empoderada e a relativa hegemonia de uma ideologia autoritária de Estado.

Este estudo complementa o trabalho de Campelo de Souza ao mobilizar evidências do que é intuído, mas não explorado em seu trabalho: as continuidades na política também significaram continuidades em políticas públicas, gestão fiscal e mesmo nas relações federativas e na organização dos entes subnacionais.

### **O Papel da Sequência da Descentralização**

Outro fator explicativo para a descentralização limitada é a sequência da redemocratização. A partir da análise histórico-comparativa, trata-se de dar centralidade ao caráter configuracional do desenho democrático que se instalou em 1945/1946. Explico: a ordem das etapas da descentralização permite entender sua profundidade, abrangência e, em última análise, seu próprio caráter – no sentido de gerar um arranjo em que a autoridade está concentrada e tendendo a um arranjo majoritário ou é multipolar e se aproxima do arranjo consociativo, nos termos de Lijphart (1999). Essa hipótese é uma exploração da teoria sequencial da descentralização proposta por Faletti (2010) para entender a redemocratização de países sul-americanos em outro período histórico, os anos 1970 e 1980, mas vai além dela.

Faletti observou os casos de Argentina, México, Brasil e Colômbia no que chamou de descentralização pós-desenvolvimentismo e constatou que o aumento de autoridade dos níveis subnacionais só se verificou nos dois últimos países. No México, a descentralização de poder foi apenas moderada e na Argentina a redistribuição da autoridade não teria se verificado. A autora reuniu evidências de que o fator que explica essa variação é a sequência da descentralização.

A ordem em que ocorre a descentralização nas áreas fiscal, administrativa e política é decisiva para o balanço de poder que se segue. Se a descentralização administrativa vem primeiro, como foi o caso da Argentina do final dos anos 1970, ela tenderá a reproduzir o poder do governo central, que poderá repassar responsabilidades por políticas públicas sem os recursos necessários para lhes fazer frente. Se a descentralização política vem antes, cria atores com poder e disposição para empurrar o movimento de descentralização ainda mais adiante, de forma a garantir maior devolução de poder e distribuição de recursos fiscais, como ocorreu no Brasil – que teve eleições para governador em 1982, meia década antes da Assembleia Nacional Constituinte que refundaria as instituições. A Colômbia se assemelha ao caso brasileiro, com as eleições diretas para prefeito vindo primeiro e gerando atores que pressionaram por descentralização em outras frentes. No México, a descentralização administrativa e a política andaram juntas.

Falleti não aplicou sua teoria às transições democráticas e ondas de descentralização anteriores às verificadas nas décadas de 1970 e 1980. Do melhor do nosso conhecimento, não há estudo que tenha aplicado a hipótese embutida na sua teoria à transição brasileira dos anos 1940.

Há evidências de que nessa transição a descentralização política foi realizada depois da descentralização fiscal e da administrativa. Houve eleições em 1945, mas elas foram federais – para presidente, parte dos senadores e para deputados federais constituintes. Até a eleição dos governadores, em janeiro de 1947, permaneceram no cargo interventores que ou tinham participado do superado Estado Novo (a minoria) ou tinham sido designados pelo presidente José Linhares (1945-1946) e eram em sua maioria vindos do Poder Judiciário (LINHARES, JOSE..., 2023). Linhares foi instado a assumir a Presidência por comandar o Supremo Tribunal Federal na ocasião da derrubada de Vargas; governou de 29 de outubro de 1945 a 31 de janeiro de 1946.

Todo o regramento que iria pautar a convivência social e política nas duas décadas seguintes foi estabelecido sem novos governadores eleitos, atores que teriam sido cruciais para patrocinar os interesses subnacionais na Constituinte de 1946. Esse foi um fator a mais para que essa transição deixasse de realizar todo seu potencial enquanto conjuntura crítica no que toca à redistribuição territorial de autoridade.

### **Considerações Finais**

Esta investigação sobre a redemocratização brasileira de 1945/1946 revelou que a transição foi acompanhada de descentralização de políticas públicas e recursos fiscais mais modesta do que se costuma reconhecer. Metodologia do projeto comparativo *Why Del/Centralization in Federations* gerou evidências de que foi limitada a redistribuição territorial de autoridade após a queda do regime autoritário e centralista do Estado Novo. A conclusão desautoriza a metáfora das sístoles e diástoles para explicar a distribuição de poder na federação brasileira nessa transição.

Na análise de 30 subdimensões – três político-institucionais, 22 de políticas públicas e cinco fiscais – para o período 1940-1950, mereceu destaque o fato de que em apenas uma delas a mudança foi abrupta e se sustentou no intervalo observado. Trata-se exatamente daquela relativa à descentralização do poder político, ligado à escolha de governantes e representantes. Sem negar a relevância das práticas democráticas para a maneira como as comunidades nacionais e subnacionais se organizam, essa evidência também sugere que essa subdimensão pode marcar decisivamente a interpretação associada a uma dada transição. Há sinais de que o fato de as eleições nacionais e subnacionais serem retomadas tende a sugerir ao analista que todos os setores da vida nacional “dobraram uma esquina” – isto é, experimentaram descontinuidade abrupta. Olhada em perspectiva, a redemocratização dos anos 1940 traz evidências da primazia da política institucionalizada, aquela que se faz nos palácios e assembleias, para conformar a representação de tempos de mudança. A partir dela se pode imaginar que toda a gestão estatal se transformou. Essa primazia pode obscurecer outros aspectos também relevantes da distribuição do poder, como demonstrou a observação das várias dimensões fiscais e de políticas públicas.

Uma contribuição teórica oferecida neste artigo parte da discussão da “quase conjuntura crítica” (“near-miss critical juncture”). Capoccia (2015), que consolidou o conceito, categorizou dois tipos de circunstâncias em que esse desfecho aparece. Uma

estaria ligada a dinâmicas relacionadas com o empreendedorismo político e com a formação de coalizões; na presença de bases políticas e sociais para a reforma efetiva, os encarregados de formalizar a mudança falhariam em mobilizar a coalizão necessária. Outra possibilidade se configuraria quando as forças políticas pela mudança fossem por pouco superadas por forças em favor da estabilidade.

O estudo da redemocratização brasileira dos anos 1940 amplia o leque de possibilidades para a “quase conjuntura crítica”. Nos termos de Streek e Thelen (2005), tratou-se de um processo de mudança institucional abrupta, mas com um resultado substantivo limitado em termos de descentralização de poder na federação – isto é, repleto de continuidades. Essa formulação estende o alcance da ideia de “quase conjuntura crítica” original. Partindo de Capoccia, seria necessário algo como a não instalação da Constituinte de 1946 para que se delineasse uma “near-miss critical juncture”. Ocorre que a formulação que este artigo apresenta tensiona a compreensão original de mudança, que passa a ser entendida não pelo valor de face – uma Constituinte se instalou e produziu uma nova Carta Magna, com novidades em termos de legislação –, mas pelas suas consequências – a redistribuição de poder na federação deu-se de forma limitada.

Com isso não se pretende subestimar os ganhos que a convivência democrática representa para as sociedades. Encerrar a censura, libertar presos políticos, cessar a repressão violenta e não violenta, avançar no autogoverno e garantir que os cidadãos escolham seus destinos configuram mudanças no pleno sentido do conceito – por sinal, absolutamente desejáveis. O que se está sublinhando é que em outras dimensões, como a da redistribuição de recursos de poder em termos territoriais, o contraste entre autocracia e democracia é insuficiente para que se constate mudança efetiva. A autoridade para regular políticas públicas e a disponibilidade de meios tributários sobre os quais se pode tomar decisão foram exemplos de dimensões com grau considerável de independência diante do regime político.

Continuidades inscritas nas regras de transição e a precedência da descentralização fiscal e administrativa à política foram os fatores investigados como explicativos para a descentralização limitada. Ambos sugerem avenidas promissoras para pesquisa, que demandam investimento de recursos e tempo que estão além das possibilidades deste artigo. Igualmente, seguem sendo bem-vindas pesquisas que consigam contemplar a grande complexidade do arranjo federativo brasileiro, no qual os municípios são entes integrais, capazes de aderir ou não a determinadas iniciativas dos governos federal e estadual. Nesta investigação comparativa, privilegiou-se a possibilidade de cotejo com outras federações envolvidas no projeto WDCF, mas a escolha não significa que se possa prescindir de análises que incluam o poder local. Qual terá sido o efeito da transição de 1945/1946 sobre as competências de regulação e administrativas dos municípios brasileiros? Como num caleidoscópio, podem-se esperar linhas ainda mais borradas entre continuidades e discontinuidades a partir da observação da riqueza do universo fragmentado do poder local.

## Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal na América Latina: estudo de Caso do Brasil*. Santiago: CEPAL, 1994. Proyecto Decentralización Fiscal.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 69-86, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diários da Constituinte de 1946*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1946. Disponível em: [https://imagem.camara.leg.br/constituente\\_principal.asp](https://imagem.camara.leg.br/constituente_principal.asp). Acesso em: 13 jun. 2023.
- BRAUN, Dietmar. The territorial division of power in comparative public policy research: an assessment. In: BRAUN, Dietmar (ed.). *Public policy and federalism*. Aldershot: Ashgate, 2000. p.27-56.
- CAMARGO, Aspásia. La Federación sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcelo (ed.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 300-357.
- CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Katharine (ed.). *Advances in comparative-historical analysis*. New York, NY: Cambridge University Press, 2015. p. 147-178.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, Baltimore, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1981.
- DARDANELLI, Paolo; KINCAID, John; FENNA, Alan; KAISER, André; LECOURS, André; SINGH, Ajay Kumar; MUELLER, Sean, VOGEL, Stephan. Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism*, Denton, v. 49, n. 1, p. 194-219, 2019.
- DRAIBE, Sonia M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FALETTI, Tulia G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
- GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1988.
- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paulo; THELEN, Kathleen. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.
- HALL, Peter A. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- KEMAN, Hans. Federalism and policy performance: a conceptual and empirical inquiry. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (ed.). *Federalism and political performance*. London: Routledge, 2000. p. 196-227.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 63-81, 1999.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LINHARES, JOSE. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, [2023]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/linhares-jose-1>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. Introduction. *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de. *Politics and intergovernmental relations in Brazil (1964–1982)*. London/New York: Garland Publishing, 1986.

- MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Institute for Applied Economic Research (Ipea). Brasília: IPEA, dec. 2001 (Texto para Discussão, 854). [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4995/1/DiscussionPaper\\_111.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4995/1/DiscussionPaper_111.pdf). Acesso em: 26 jul. 2023.
- OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis. *Federalism and the welfare state: New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- POWER, Timothy J. Brazilian democracy as a late bloomer: reevaluating the regime in the Cardoso-Lula Era. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 45, p. 218-247, 2010.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.
- SALLUM JUNIOR, Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 27-52, 1996.
- SCHLEGEL, Rogerio. Dynamic de/centralization in Brazil, 1889–2020: the prevalence of punctuated centralization. *Regional & Federal Studies*, London, set. 2022. DOI 10.1080/13597566.2022.2125507
- SELLERS, Jeffrey M.; LIDSTRÖM, Anders. Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil*. New York: St. Martin's, 1997.
- SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 3-39.
- VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1996. (Texto para Discussão, n. 405). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td\\_0405.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf). Acesso em: 17 jul. 2023.
- VAZQUEZ, Daniel A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

\*Minicurrículo do Autor:

**Rogerio Schlegel**. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010). Docente junto ao Departamento e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. Pesquisa financiada pela FAPESP (Processos nº 2021/08773-5, 2018/10358-3 e 2018/00381-8), por The Leverhulme Trust (Processo nº IN-2013-044), por The James Madison Charitable Trust e pelo Fórum das Federações. E-mail: [rschlegel@unifesp.br](mailto:rschlegel@unifesp.br).