

**PARA UMA LEITURA TEÓRICA
DA HISTORIOGRAFIA SOBRE A FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL**
FOR A THEORETIC READING OF THE HISTORIOGRAPHY ON THE STATE FORMATION IN BRAZIL

MARIA FERNANDA VIEIRA MARTINS | Professora Adjunta do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

MARIA LETÍCIA CORRÊA | Professora Adjunta do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

Com base na análise de textos da historiografia e das ciências sociais sobre o processo de construção do Estado nacional brasileiro, busca-se discutir pressupostos comuns, identificados nessas interpretações, acerca das relações entre Estado e sociedade nos séculos XIX e XX. A perspectiva teórico-metodológica adotada inspira-se na contribuição de Charles Tilly ao estudo do processo de formação estatal.

Palavras-chave: estado nacional; burocracias; historiografia; história política.

ABSTRACT

Based on the analysis of texts in historiography and social science on the process of state-building in Brazil, the paper discusses common assumptions identified in these interpretations, concerning the relations between State and society in the nineteenth and twentieth centuries. The theoretical-methodological perspective adopted is based on the contribution of Charles Tilly to the study of State-building process.

Keywords: national state; bureaucracies; historiography; political history.

RESUMÉN

A partir del análisis de los textos de la historiografía y las ciencias sociales en el proceso de construcción del Estado en Brasil, el documento analiza los supuestos comunes identificados en estas interpretaciones, sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad en los siglos XIX y XX. El punto de vista teórico-metodológico adoptado se basa en la contribución de Charles Tilly para el estudio del proceso de construcción del Estado.

Palabras clave: estado nacional; burocracias; historiografía; historia política.

Em uma perspectiva de longa duração, tendo-se em conta a história do Brasil desde a Independência, é notável a persistência, na historiografia e nas ciências sociais, de interpretações baseadas em uma noção reificada de Estado, como aquela presente nas análises informadas pela hipótese da *modernização conservadora* ou da *modernização autoritária*. Nesse sentido, marcos importantes do processo de formação do Estado, como a manutenção da unidade nacional/territorial e a construção de uma autoridade central, no século XIX, e a modernização urbana e econômica e a ampliação da cidadania, no século XX, foram considerados como consequências da ação de uma elite homogeneizada e treinada para esse fim (Carvalho, 2003) ou de lideranças “competentes” que ocupavam os cargos políticos e integravam e dirigiam, por sua vez, os diversos órgãos da burocracia de governo.

Ao partilharem de uma representação da política tal como esta se apresentava, por vezes, nas próprias fontes, tais análises arriscavam deixar de lado dinâmicas importantes sobre o processo de expansão do governo direto que, na definição proposta por Charles Tilly (1996, p. 76),¹ dava-se pelo estabelecimento da oposição entre público e privado, ao mesmo tempo em que secundarizavam a consideração sobre a diversidade e os conflitos de interesses entre os setores dominantes e as relações entre esses grupos, dentro e fora do próprio Estado, no seu sentido estrito (Gramsci, 2000).

Malgrado a contínua ampliação do campo da pesquisa em história que caracterizou a maior parte do século XX, autores de distintas filiações teóricas e metodológicas têm indicado a pertinência da abordagem do tema da construção do Estado e da nação, ainda nos dias atuais. Assim, se o século XIX o consagrou como objeto por excelência da prática historiográfica – razão pela qual a constituição da história enquanto disciplina científica teria guardado um caráter extremamente politizado, como o demonstram a própria origem “estatal” da profissão de historiador e o pragmatismo da escrita da história no oitocentos (Berger et al., 1999; Iggers, 1999) –, um abandono radical dessa reflexão, de outra parte, teria levado a um esvaziamento dos pressupostos essencialmente políticos do exercício da disciplina (Himmelfarb, 1995).

Partindo de uma seleção de textos da historiografia e da produção no campo das ciências sociais sobre o processo de formação e consolidação do Estado nacional no Brasil, a qual privilegiou algumas das abordagens que apresentaram o mesmo processo como resultado da herança da colonização portuguesa, nosso objetivo neste trabalho será o de discutir alguns pressupostos comuns que podem ser identificados nessas interpretações, relativos à história das formas de poder, do Estado e da sociedade brasileira, nos períodos monárquico e republicano. Após, é indicada a perspectiva teórico-metodológica, seguida pelas autoras para a análise de

1 Tomamos como referência o esquema proposto por Charles Tilly para a análise do longo processo de formação dos Estados nacionais europeus na época moderna, dizendo respeito ao avanço do governo direto sobre as duas atividades principais de tributação (extração do capital) e burocratização dos exércitos (controle da coerção), nas etapas sucessivas de patrimonialismo, corretagem, nacionalização e especialização, definidas pelas distintas modalidades de arranjos entre o público e o privado no exercício dessas atividades (Tilly, 1996, p. 78-84).

certos aspectos da mesma problemática, a qual tem em vista, sobretudo, a compreensão do modo pelo qual se conformaram as relações entre as dimensões do público e do privado, vale dizer, da expansão do aparelho estatal enquanto exercício das diversas funções de governo.

PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL NO BRASIL

Uma avaliação bastante pertinente das diversas interpretações sobre o processo de construção do Estado e da nação no Brasil foi desenvolvida por Richard Graham (2001), que apontou corretamente a percepção, por parte dos proprietários de terras nas várias regiões do país, em meados do século XIX, de que o fortalecimento da monarquia e a formação e a consolidação do governo central se revelavam tanto apropriados como úteis a seus próprios fins, tendo sido esse, para o autor, o fundamento do sentimento da solidariedade nacional. Nesse processo, se o governo central fomentou a emergência de uma “nação única”, diferentemente do que ocorrera nos novos estados que emergiram dos processos de independência na América de colonização espanhola, esse mesmo sentimento comunitário, por outro lado, fortalecia também o Estado, desenvolvendo-se entre ambos – Estado e nação – uma relação antes dinâmica do que de determinação do primeiro sobre a segunda.

Diversamente do que é enunciado por Graham, uma interpretação “nacionalista” do processo da formação do Estado na historiografia brasileira – pela suposição de que a nação existia antes mesmo da Independência, o Estado emergindo inexorável e logicamente de sua formação e em harmonia com o “desejo nacional”² – teria tido como consequência política mais direta a própria legitimação do governo central e das ações de repressão às rebeliões e dissidências regionais e provinciais, bem como o reforço contínuo dessa mesma autoridade. Conforme assinalado pelo autor, tal perspectiva não teria sido, entretanto, exclusiva dos historiadores conservadores ligados à monarquia.

Não é por acidente que o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, criado em 1838, por D. Pedro II, endossou tal visão da precedência da nação. É uma interpretação que permeia livros escolares usados pelas crianças brasileiras até hoje. É irônico que José Honório Rodrigues, que se considerava um reformador *antiestablishment* e era tido por outros como um populista perigoso, teria defendido a tese que existia uma nação única e unida desde os tempos coloniais, ao invés de concluir que a nação resultou do exercício da autoridade de um Estado baseado numa aliança de elites classistas (Graham, 2001).

De outra parte, quando nos debruçamos sobre a história brasileira no século XX, mobilizando novos temas e questões, a interpretação predominante sobre o processo de construção do Estado e da formação da nação no Brasil traz implicações políticas igualmente im-

2 Para uma nova leitura da perspectiva nacionalista da historiografia brasileira sobre a independência, ver, por exemplo, Mattos (2005).

portantes. Assim, embora se reconhecesse que a consolidação da unidade da administração e a formação territorial tenham sido alcançadas ao longo do oitocentos, as novas leituras fornecidas pela historiografia política estariam marcadas principalmente pela percepção de um impasse, relativo à separação entre Estado e nação, que se expressava, por vezes, na afirmação da distância entre o alcance efetivo da representação política e o desenvolvimento econômico e social, ou ainda pela separação entre as classes e a política. O mesmo impasse foi denunciado, sobretudo, como uma *falta*, ou como um processo político sempre incompleto, ainda por ser concluído.

A ideia de que a formação da nação era um processo ainda por se fazer estava presente, por exemplo, na importante interpretação elaborada por Sérgio Buarque de Holanda no ensaio *Raízes do Brasil*, de 1936, no qual a principal dificuldade à completude desejada era atribuída ao caráter patrimonial do Estado que se originara da colonização portuguesa, e à prevalência, neste, dos interesses e laços privados. Essa leitura da formação histórica da sociedade brasileira era sublinhada na conhecida passagem do texto sobre o peso, no aparelho estatal, da entidade privada:

O quadro familiar torna-se, assim tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, nesses, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundamentadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades (Holanda, 1994, p. 50).

Assim, para Sérgio Buarque, nem a Revolução de 1930, nem o retorno ao estado de direito, com a promulgação da nova Constituição, em 1934, tendo resultado de uma “revolução horizontal” que obedecia apenas a uma nova alternância entre as facções no poder, teriam logrado uma efetiva expansão da base de representação política que pudesse atender efetivamente aos anseios da nação.

A interpretação que ressalta o caráter patrimonial do Estado brasileiro, dando ênfase às raízes ibéricas da formação política do país, seria retomada, com um novo desenvolvimento, no estudo clássico de Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, publicado pela primeira vez em 1958 e ampliado nos anos de 1970, em um momento igualmente difícil da história política brasileira e – como também aquele vivido por Sérgio Buarque de Holanda, na década de 1930 – inaugurado por um movimento que se apresentava como uma “revolução”. Incorporando o novo contexto da “política de massas” e do crescente protagonismo dos setores que emergiam do processo de industrialização, cuja participação política era, no entanto, duramente cerceada ou controlada, a leitura de Faoro acerca do Estado e da nação brasileira mantinha-se, como não podia deixar de ser, bastante pessimista:

O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de

negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência, se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, o que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das massas sem participação política e a nacionalização do poder [...]. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou (Faoro, 1975, v. 2, p. 748).

Ao lado da leitura *patrimonialista* sobre a formação do Estado no Brasil, uma outra perspectiva analítica, também pautada pela ênfase na percepção do impasse entre o Estado e a nação, teria se desenvolvido nos estudos que tomaram por objeto as relações entre política e economia, quase sempre consideradas como campos distintos, ainda que interdependentes. Nesse caso, ao lado da atenção àquilo que era próprio ao quadro político e à agência estatal, sublinhava-se principalmente o caráter incompleto do desenvolvimento econômico brasileiro – ou da *revolução burguesa* no Brasil. Nessa vertente, poderiam ser incluídos os estudos vinculados à chamada “teoria da dependência”, que ressaltaram o papel dos Estados nacionais e das políticas de governo, bem como da sua repercussão sobre o desenvolvimento econômico nos Estados latino-americanos, e as análises tendo por base a produção teórica inspirada na economia política da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), com destaque para a obra de Celso Furtado (2009). De forma similar ao que havia ocorrido no caso das análises sobre a formação do Estado e da nação tendo por referência o período da monarquia, ganhava ênfase, na nova perspectiva, a abordagem das diferentes estratégias adotadas por elites ou frações das classes dominantes, construídas internamente nos diferentes países, e também sua inserção no contexto internacional, como condição para a melhor compreensão de seu respectivo desempenho econômico, instaurando-se, assim, novamente, como questão nuclear para o entendimento da modernização capitalista na região, o estudo dos processos históricos de constituição dos Estados nacionais (Fiori, 1999, p. 28).

Essa nova vertente analítica teve o mérito de denunciar como falso o suposto caráter “progressista” ou nacionalista dos dirigentes locais, colocando em questão, portanto, o caráter democrático das alianças que foram por vezes classificadas como “populistas” e haviam sido apoiadas pelos partidos comunistas latino-americanos, desde os anos de 1930. Articulava-se, dessa forma, uma dura crítica à estratégia da “revolução democrático-burguesa” conduzida por essas lideranças, a qual se manteve em grande parte inalterada até o início do ciclo dos regimes militares no continente, nos anos de 1950.

Na década seguinte, tornaram-se também bastante influentes as análises histórico-comparativas sobre trajetórias e padrões de industrialização e modernização política inspiradas nos trabalhos de Alexander Gershenkron (1968) e Barrington Moore Jr. (1983), que indicavam a multiplicidade dos percursos históricos de formação dos Estados nacionais. Isto, por sua vez, servia também ao questionamento das previsões e otimismo evolucionistas ou lineares sobre a expansão do capitalismo e a transformação institucional e política das sociedades tradicionais, na direção da ampliação dos direitos políticos, inclusive referida aos Estados latino-americanos.

No mesmo debate, a contribuição mais importante teria vindo da proposição de um novo paradigma ou “via tardia” de industrialização ou modernização conservadora, semelhante ao que Friedrich Engels e Lênin teriam identificado para a Alemanha do século XIX, como via “pelo alto” ou “prussiana”, isto é, como aquela que corresponderia à associação de burguesias frágeis e internacionalizadas com burocracias estatais fortes e militarizadas, num contexto agrário de lenta mercantilização e repressão de mão de obra, e no urbano, de industrialização acelerada, apoiada pelos objetivos militares e da potência estatal.

A partir da década de 1970, essa perspectiva teórica informou pesquisas conduzidas por diversos autores no campo das ciências humanas e sociais no Brasil, que se voltaram à análise dos distintos aspectos dos processos de formação do Estado e da nação, como os percursos da consolidação da cidadania política, econômica e social, por um lado, e a modernização agrícola e industrial, de outro, podendo ser mencionados, por seu caráter pioneiro, os estudos desenvolvidos por Luciano Martins (1976), Elisa Pereira Reis (1979; 1982), Otávio Guilherme Velho (1975) e Luiz Werneck Vianna (1976), que mobilizaram os conceitos de modernização autoritária ou conservadora.³

No mesmo contexto, a tese relativa à viabilidade da modernização capitalista a partir de condições iniciais de “dependência” teria um outro desdobramento teórico e político relevante, com base nos estudos centrados nos aspectos políticos e autoritários do desenvolvimento brasileiro, o que se articulava, por sua vez, ao enunciado da crítica da política econômica colocada em prática pelos governos da ditadura civil-militar e à formulação de um projeto de reforma do desenvolvimentismo brasileiro, o qual conduziria a algumas das medidas de política econômica do período de transição democrática no Brasil, entre 1985 e 1988 (Fiori, 1999, p. 29).

É notável, entretanto, que o esforço por marcar a especificidade da modernização política e econômica brasileira – mesmo quando objeto de uma sofisticada abordagem como aquela proposta por Florestan Fernandes (1975) e que inspirou, também, novos estudos sobre as relações entre o processo de construção do Estado e o desenvolvimento capitalista (Draibe, 1985) – se veria forçado a sublinhar, mais uma vez, o caráter incompleto da formação das instituições políticas e do próprio Estado, como fora apontado nas interpretações filiadas a tradições teóricas distintas daquela do sociólogo paulista, como assinalamos acima, na referência aos ensaios de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. O elemento constitutivo da análise desenvolvida por Fernandes, nesse sentido, para a compreensão dos impasses colocados à *revolução burguesa*, é o recurso à categoria de “estamento”, comple-

3 Poderiam ser considerados ainda os autores que buscaram abarcar a acentuação do caráter autoritário que acompanhou a montagem do aparato político-administrativo em moldes corporativos e o surgimento das diversas instâncias e organismos estatais de intervenção econômica, tomando como marco inicial o advento do primeiro governo de Getúlio Vargas, podendo ser citados, por exemplo, Weffort (1984), Jaguaribe (1985), e Gomes (1996). Mais recentemente, o tema da modernização autoritária foi retomado por Boris Fausto em seu perfil biográfico de Getúlio Vargas, na referência do autor ao período do Estado Novo (1937-1945). Cf. Fausto (2006). Por outro lado, coletâneas também recentes reunindo contribuições sobre a história do Brasil no século XX, não enfrentaram o debate acerca das visões sobre o processo de formação do Estado, do ponto de vista da expansão do aparato político-administrativo (Ferreira; Delgado, 2003).

mentariamente à consideração relativa ao conceito de Estado patrimonial, que já estava presente nesses dois outros autores. Assim, para Florestan Fernandes:

Em uma sociedade estruturada estamentalmente, não só o poder de competir é regulado pelas diferenças de níveis sociais. Ele não pode ser aplicado nem livremente, nem irrestritamente, mesmo nas “relações entre iguais”, sem pôr em risco as bases do equilíbrio social e a continuidade da ordem social. [...] [Nessas condições] resguardava-se a sociedade do corrosivo espírito burguês, fortalecendo-se os laços que prendiam os homens aos seus níveis sociais, aos correspondentes códigos de honra e ao mito de que o Brasil é ingovernável sem a versão autocrático-paternalista do despotismo esclarecido (Fernandes, 1975, p. 165).

Do ponto de vista teórico e metodológico, um dos caminhos que poderia conduzir à superação do impasse que identificamos nessas interpretações, em relação à compreensão da formação do Estado nacional brasileiro, residiria na perspectiva de sua consideração como um *processo*, contínuo e permanente, isto é, como imbuído do caráter dinâmico que o próprio termo sugere na acepção proposta por Norbert Elias (1970), como algo que confere continuidade às descontinuidades, e cujo sentido, portanto, não está dado natural e intencionalmente, *a priori*, mas se constrói permanentemente; trata-se de compreender o processo de formação do Estado não como *evolução*, mas como *história*.

POR UMA LEITURA TEÓRICA DA FORMAÇÃO DO ESTADO E DA NAÇÃO

Diante da perspectiva teórica e metodológica aqui adotada, primeiramente seria necessário considerar que se verificou no Brasil após a Independência o início de um processo de formação do Estado no sentido *clássico*, compreendendo alguns aspectos básicos inerentes à constituição e ao desenvolvimento dos Estados nacionais: a centralização do poder, que engloba a unificação e consolidação das fronteiras territoriais; a superação de conflitos por meio do controle de poderes paralelos e da manutenção das hierarquias sociais pré-estabelecidas; a constituição de um aparato jurídico visando à normatização de sua ação legal; a formação de uma estrutura burocrática para garantir a administração; e a transferência de atribuições e serviços do poder privado para o poder público. Em conjunto, são esses os aspectos que possibilitam a construção de uma autoridade central.⁴

Tanto a transferência da Corte portuguesa, em 1808, quanto o processo de Independência em 1822 – este último acompanhado da opção pelo constitucionalismo, que estaria refletindo nas aspirações liberais expressas na Carta de 1824 –, representaram marcos irrefutáveis no que se refere à história política brasileira, no sentido de que, naquele momento, iniciava-se a construção formal das instituições que integraram a monarquia, a qual, entre

4 Os aspectos que envolvem a formação do Estado nacional, aqui considerados, estão baseados principalmente em Tilly (1996) e Tilly (1975).

avanços e recuos, seguiria o já consolidado padrão europeu do Estado-nação. Mas não se tratava, contudo, da simples “importação” de um modelo. Sua compreensão não deve excluir, dessa forma, toda a dinâmica da vida político-administrativa colonial, suas relações com a metrópole portuguesa, bem como as práticas e ideais das elites que aqui vivenciaram e deram forma ao mesmo processo.

Nessa etapa, poderiam ser tomadas como estruturantes do processo de expansão da autoridade central as práticas de negociação com os diversos segmentos de negociantes e proprietários e as redes de relacionamentos que as embasavam:

A transição para um governo direto deu aos governantes livre acesso aos cidadãos e aos recursos que eles controlavam, através de tributações de família, conscrição de massa, censos, sistema de polícia, e muitas outras invasões da vida social em pequena escala. Mas isso foi feito à custa de uma resistência multiplicada, de extensa negociação e da criação de direitos e compensações para os cidadãos. Tanto a penetração quanto a negociação criaram novas estruturas de Estado, inchando os orçamentos do governo, o quadro de pessoal e os diagramas organizacionais (Tilly, 1996, p. 74).

Havia, entretanto, um longo caminho a percorrer até a constituição de um *governo direto*. O que se deve ressaltar, nesse sentido, é que estudos recentes têm demonstrado que o processo de centralização e a própria formação do Estado se deram antes pela busca do consentimento político e pelo desenvolvimento de relações permanentes com as elites locais/regionais, do que pela coerção militar ou por inovações burocrático-institucionais, ou seja, pela ação de uma burocracia formada e vinculada exclusivamente aos interesses do Estado (Tilly, 1996; Henshall, 2000; Pujol, 1991; Hespanha, 1984). Até o século XIX, esse processo incluía a distribuição de títulos e honrarias, a concessão de privilégios, a representação nos conselhos e órgãos da administração central e, principalmente no início, a transferência dos mecanismos fiscais para particulares, ou seja, uma certa privatização de serviços na ausência de um aparelho burocrático capaz de dar conta das atividades inerentes ao novo Estado centralizado. Conforme sugerido por Nicholas Henshall, “longe de ser imposto de fora, o poder estatal era inseparável da ordem social em qualquer nível e estava imbricado em uma complexa rede de valores e relações sociais. Era o produto de um processo em duas direções” (Henshall, 2000, p. 70).

Assim, se tomamos como pressuposto que um Estado não se constrói independentemente da sociedade, sem expressar os interesses e retratar os conflitos que nela se apresentam, deve ser notado que o sentido da centralização não partiu única e exclusivamente do Estado, mas foi ainda desejado e buscado por esses grupos sociais, até porque poucas ameaças são mais sentidas pelas elites do que aquelas dirigidas à hierarquia social e à ordem estabelecida, ainda mais temidas nos momentos de convulsão social, de qualquer natureza (Pujol, 1991, p. 125; e Duchhardt; Asch, 2000, p. 13). Seguindo-se o enunciado de Charles Tilly, seria necessário reconhecer o caráter inesperado e não projetado dos resultados alcançados no processo histórico de formação dos Estados nacionais.

É cômodo demais estudar a formação dos Estados como se fosse uma espécie de engenharia, onde os reis e seus ministros seriam os engenheiros projetistas. Quatro fatos comprometem a imagem do atrevido projeto: 1. Raramente príncipes europeus tiveram em mente um modelo do tipo de Estado que estavam produzindo, e mesmo raramente ainda agiram com eficácia para produzir esse modelo de Estado; 2. Nenhum deles projetou os principais componentes dos Estados nacionais – tesouros, tribunais, administrações centrais etc. Habitualmente foram constituídos mais ou menos como produtos secundários involuntários dos esforços para cumprir as tarefas mais imediatas, especialmente a criação e manutenção das forças armadas; 3. Outros Estados – e eventualmente todo o sistema de Estados – influenciaram intensamente a trajetória de mudança seguida por algum Estado em particular; 4. A luta e a negociação com classes diferentes da população moldaram de forma significativa os Estados que emergiram da Europa (Tilly, 1996, p. 75-76).

No que se refere ao processo de constituição das burocracias e de multiplicação dos órgãos da administração, caberia ressaltar, ainda, que apresentava um duplo caráter, no sentido de que não servia unicamente ao governo central, nem representou uma força autônoma, desvinculada dos diversos grupos sociais. No Brasil, pelo contrário, os diversos cargos encontravam-se mais fortemente vinculados às elites locais e regionais, ao longo do processo de integração *territorial* que se ampliou desde o século XVIII. Somente nesse contexto alcançou seu pleno sentido o aspecto, apontado em geral na historiografia sobre o tema, a que nos referimos anteriormente neste trabalho, de que a sociedade brasileira valorizava ou mesmo se estruturava com base nas *relações pessoais*, o que por si só teria trazido grandes obstáculos à constituição de uma burocracia profissional e “independente”, que pudesse ser identificada simplesmente às instituições governamentais, pautando sua ação por critérios universalistas. Nesse sentido, pode ser proveitoso pensar a expansão do governo central brasileiro, no século XIX, segundo a proposição de Duchhardt e Asch, para quem, na prática,

[...] em uma administração em que os cargos públicos – com frequência e como norma geral – eram contemplados como propriedade de seus donos, e na qual estes ainda os possuíam em propriedade privada dos meios objetivos da administração, a burocracia constituía mais um impedimento do que um eficiente instrumento de poder para a imposição da política monárquica (Duchhardt; Asch, 2000, p. 39).

No que respeita diretamente aos Estados americanos, formados no início do século XIX, finalmente, seria preciso considerar o fato fundamental de que as elites nessas regiões já contavam com *modelos* de Estados nacionais plenamente constituídos, e dispunham, portanto, de amplo conhecimento de sua história e funcionamento. Seus dirigentes, desse modo,

Tentaram conscientemente criar Estados nacionais. Não que os resultados se assemelhassem necessariamente aos planos, mas o fato de os governantes estarem tentando criar

Estados ao invés de apenas reagir a necessidades prementes criou uma diferença quanto àquilo que os dirigentes fizeram e ao modo como o justificaram para aqueles que forneceram os meios para a criação do Estado. Depois de constituído o sistema europeu de Estados, o ambiente internacional que moldava os Estados americanos emergentes também era diferente do que havia sido na época inicial em que os estados europeus se estavam formando. Simplesmente para obter reconhecimento diplomático dentro do sistema internacional estabelecido, os dirigentes dos Estados emergentes tiveram de adotar formas organizacionais identificáveis a Estados nacionais (Monsma, 1996, p. 29-30).

Entretanto, havia espaço ainda para lidar com especificidades locais, da mesma forma que havia tradições e conjunturas que impunham soluções novas ao processo de formação do Estado nacional que não permitiam a importação e a colocação em prática de um modelo fechado. Foram essas características específicas que possibilitaram, por exemplo, a partir das primeiras décadas do século XIX, a opção brasileira pela monarquia em uma América progressivamente republicana, a elaboração de uma Constituição que, em linhas gerais, seguia pressupostos liberais – e sob os quais deveriam conviver o modelo dos três poderes e a adoção inédita do Poder Moderador, o sistema representativo e o voto excludente, o liberalismo e a escravidão –, bem como o desenvolvimento de práticas e estratégias políticas que garantissem a manutenção dessa mesma monarquia submetida à Carta constitucional, a que se seguiu a experiência do federalismo, no período da Primeira República (Tilly apud Alonso, 2002, p. 33).

Visto por esse prisma, observa-se que a dinâmica da política no século XIX, desde a Independência, caracterizou-se antes pela negação do confronto e do conflito – o que teria dado origem, por sua vez, à formulação de uma interpretação específica sobre a própria história da formação do Estado nacional –, visando impedir que ocorressem mudanças estruturais importantes, evitando-se o enfrentamento direto dos principais problemas que afligiam o país. Dessa forma, entendida como “ciência”, tanto no nível da ação conduzida a partir do Estado, bem como no que diz respeito aos pressupostos de sua legitimação, a política era definida, por aqueles que integravam os diversos governos, como pragmática, objetiva. Tratava-se, inquestionavelmente, de uma postura conservadora, no sentido de que atendeu ao objetivo da manutenção de uma hierarquia social excludente. Esse foi o sentido da ação política ao longo da monarquia, que se justificava no discurso *administrativo* por excelência, no recurso ao ilimitado amparo da lei – daí advindo, por consequência, o papel de destaque alcançado pelos bacharéis em direito, formados em Coimbra ou no Brasil, no século XIX –, nos esforços de aproximação e eliminação das dissidências, na prática quase cotidiana da negociação, nas alianças que obedeciam, sempre, a uma estratégia maior visando à segurança e à estabilidade do próprio Estado (Martins, 2007).

Paradoxalmente, embora se tenha obtido sucesso na obra de promover a centralização, etapa que pode ser considerada como fundamental no caminho da consolidação do Estado nacional, este sucesso se limitava, em geral, à própria organização, expansão e racionalização da estrutura político-administrativa, por meio do controle progressivo sobre os poderes para-

lelos, transferindo-se lentamente as funções administrativas para o poder central. O esforço de negação do confronto, dessa forma, tornou mais lenta a efetiva *publicização* das instituições, o que seria esperado em um processo de formação de um Estado nacional *moderno* que correspondesse a uma real ampliação da participação política, à superação definitiva das práticas políticas baseadas nas relações pessoais, ou mesmo à abertura da máquina administrativa. Tratava-se, de fato, de um jogo complexo, em que interesses pessoais ou de grupos moldavam-se a interesses coletivos que se estabeleciam no desenvolvimento da própria ação pública do Estado. A negociação e administração dos conflitos, o permanente adiamento das reformas substanciais que se faziam necessárias, com a ampliação da representatividade, tendiam a manter o poder nas mãos da esfera privada, demonstrando que as permanências características dos tempos iniciais desde a Independência demoravam a ser totalmente superadas.

Considerada a formação do Estado e da nação enquanto um *processo*, o predomínio das relações pessoais teria continuidade no período republicano, com a manutenção de trocas clientelares ainda envolvendo a distribuição de favores e privilégios. Tinha prosseguimento, também, o processo de constituição do aparato administrativo e burocrático nas etapas de nacionalização e especialização da formação do Estado nacional,⁵ quando o aparato administrativo estatal veio a assumir uma gama vastamente estendida de atividades de distribuição, regulamentação e compensação, que viriam se somar às tarefas tradicionais da justiça, da operação do aparelho fiscal e de manutenção e aperfeiçoamento das Forças Armadas (Tilly, 1996, p. 79). Tornava-se, entretanto, essencial a conciliação entre esses espaços e os novos interesses que começam a se fazer sentir na medida em que avançava o *governo direto*, o Estado constituindo-se como tal, como instância do público, inclusive pela progressiva especialização de funções e atribuições que caracteriza um Estado nacional moderno.

Dessa forma, no século XX, a continuidade do processo de construção do Estado nacional brasileiro, pela expansão do aparato administrativo-burocrático, guardava correspondência com a manifestação de conflitos, estratégias e alianças entre grupos e frações de classes, uma vez que as lutas econômicas que caracterizam a formação do capitalismo atravessavam *também* as estruturas do próprio Estado (Draibe, 1985, p. 49). Desse modo, se o período posterior à Revolução de 1930 foi traduzido pela crescente diversificação e heterogeneidade das instâncias político-administrativas, afirmava-se ao mesmo tempo uma nova modalidade de representação de interesses nos órgãos relacionados à formulação e à execução das políticas públicas e pela elaboração e aprovação de um conjunto de atos legislativos e códigos reguladores, que se seguiram à promulgação da Constituição de 1934.

5 Na formação do Estado nacional brasileiro, poderíamos identificar o arranque da etapa de nacionalização, na definição proposta por Tilly (1996, p. 78-84), no impulso ao fortalecimento do Exército, desde a experiência da Guerra do Paraguai (1864-1870), a que se seguiram, com o advento da República, as iniciativas em prol da profissionalização das Forças Armadas. O processo de expansão do aparelho estatal ganhou força com a "política da economia", na Primeira República, referida à percepção da ampliação da participação do Estado na esfera econômica como resposta às demandas por intervenção por parte dos cafeicultores paulistas (Reis, 1979), o que se teria acelerado no pós-1930, com a rápida multiplicação de ações de políticas públicas e criação de novas agências governamentais.

A consolidação de uma burocracia técnica e especializada, a partir, sobretudo, do primeiro governo de Getúlio Vargas, foi então relacionada ao avanço do projeto industrial, sendo tomado como indicativo de uma ruptura no sentido da modernização administrativa a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, a que se teria seguido a fixação de critérios universalizados para o recrutamento do funcionalismo público e a ampliação/institucionalização dos concursos,⁶ substituindo os critérios predominantemente políticos e/ou clientelísticos na indicação dos quadros, anteriormente vigentes.

O discurso administrativo, *despolitizado* e negador do conflito, ganharia agora nova forma, na afirmação da competência técnica dos quadros que passavam a integrar os órgãos da administração estatal.

Referências bibliográficas

ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin. Historians and the nation-State. In: BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin (ed.). *Writing national histories*. London: Routledge, 1999, p. 281-304.

DIAS, José Luciano de Mattos. Os engenheiros no Brasil. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 13-81.

DRAIBE, Sônia. *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, 1985.

DUCHHARDT, Heinz; ASCH, Ronald G. (eds.). *El Absolutismo, un mito? Revision de un concepto historiográfico clave*. Barcelona: Idea Books, 2000.

ELIAS, Norbert. Processes of State formation and Nation building. *Transactions of the 7th World Congress of Sociology 1970*, v. 3, p. 274-284. Disponível em: <<http://www.usyd.edu.au/su/social/elias/state.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre; São Paulo: Globo; Edusp, 1975, 2v.

FAUSTO, Boris. *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

6 A respeito, ver, por exemplo, Draibe (1985) e Dias (1994).

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FIORI, José Luis. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 14-19.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Ed. comemorativa: 50 anos. FURTADO, Rosa Aguiar (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GERSCHENKRON, Alexander. *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel, 1968.

GOMES, Angela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, Niterói, v. 1, n. 2, p. 31-58, 1996.

GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. Traduzido de: Constructing a Nation in Nineteenth-Century Brazil: Old and New Views on Class, Culture, and the State. *The Journal of the Historical Society*, v. 1, n. 2-3, p. 17-56, 2001. Disponível em: <http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol5_mesa1.html>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3.

HENSHALL, Nicholas. El absolutismo de la edad moderna 1500-1700: realidad política o propaganda? In: DUCHHARDT, Heinz; ASCH, Ronald G. (eds.). *El Absolutismo, un mito?* Revision de un concepto historiográfico clave. Barcelona: Idea Books, 2000, p. 66-70.

HESPANHA, António M. Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime. In: HESPANHA, António M. (org.) *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian, 1984, p. 9-89.

HIMMELFARB, Gertrude. Is National History obsolete? In: HIMMELFARB, Gertrude. *The new history and the old: Critical Essays and Reappraisals*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press; London: Harvard University Press, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

IGGERS, Georg G. Nationalism and historiography: 1789-1996. In: BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin (ed.). *Writing national histories*. London: Routledge, 1999, p. 15-29.

JAGUARIBE, H. et. al. *Brasil: sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1985.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MATTOS, Ilmar R. Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 1, p. 8-26, maio 2005. Disponível em: <http://www.almanack.usp.br/neste_numero/index.asp?numero=1>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MONSMA, Karl. Apresentação: Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. In: TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus, 1990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996, p. 13-36.

MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

PUJOL, Francisco Xavier Gil. Centralismo e localismo? Sobre as relações políticas e culturais entre capital e territórios nas monarquias europeias dos séculos XVI e XVII. *Penélope*, Revista de História e Ciências Sociais, n. 6, p. 119-144, 1991.

REIS, Elisa Pereira. Elites agrárias, *state-building* e autoritarismo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

_____. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil (1880-1930)*. 1979. Tese (Doutorado), Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus, 1990-1992*. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, Charles. Reflections on the history of european State-making. In: TILLY, Charles (org). *The formation of national States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 3-83.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: Difel, 1975.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

Recebido em 11/9/2012

Aprovado em 5/11/2012