

VICTOR NUNES LEAL

# Coronelismo, enxada e voto

*O município e o regime representativo no Brasil*

7ª edição  
2ª reimpressão



A marca FSC® é a garantia de que a madeira utilizada na fabricação do papel deste livro provém de florestas que foram gerenciadas de maneira ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável, além de outras fontes de origem controlada.



Copyright © 2012 by Instituto Victor Nunes Leal

Copyright dos prefácios © 2012 dos autores ou seus sucessores

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

*Capa*

Victor Burton

*Imagem da p. 1*

Instituto Victor Nunes Leal

*Preparação*

Carlos Alberto Bárbaro

*Índice remissivo*

Luciano Marchiori

*Revisão*

Luciana Baraldi

Valquíria Della Pozza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Leal, Victor Nunes, 1914-1985

Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil / Victor Nunes Leal. — 7ª edição — São Paulo : Companhia das Letras, 2012.

Bibliografia

ISBN 978-85-359-2130-4

1. Brasil – Condições sociais 2. Brasil – Política e governo  
3. Eleições – Brasil 4. Municípios – Governo e administração – Brasil  
I. Título.

12-062.41

CDD-352.081

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Municípios : Administração pública

352.081

[2014]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

Fax: (11) 3707-3501

www.companhiadasletras.com.br

www.blogdacompanhia.com.br

## Sumário

<i>Prefácio à sétima edição</i> .....	9
<i>Prefácio à terceira edição</i> .....	21
<i>Prefácio à segunda edição</i> .....	37
1. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo” ..	43
2. Atribuições municipais.....	75
3. Eletividade da administração municipal .....	113
4. Receita municipal.....	140
5. Organização policial e judiciária .....	181
6. Legislação eleitoral .....	206
7. Considerações finais .....	230
<i>Notas</i> .....	241
<i>Bibliografia citada</i> .....	339
<i>Índice remissivo</i> .....	349
<i>Sobre o autor</i> .....	361

## Prefácio à sétima edição

*José Murilo de Carvalho*

### DÍVIDA

Devo, indiretamente, a Victor Nunes Leal o interesse pelo tema do coronelismo. Segundo seu próprio depoimento, ele recusou o convite para redigir o verbete sobre o assunto, que lhe fora feito pelos responsáveis pelo *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* organizado pelo CPDOC/FGV e publicado em 1984. Alegou na ocasião falta de competência, por desatualização, em mais uma de suas costumeiras e exageradas manifestações de modéstia. Como segunda opção, fui eu convidado para a tarefa. Ganhei eu, perdeu o *Dicionário*, perderam os leitores.

### RECEPÇÃO DE CORONELISMO

O primeiro contato que tive com Victor Nunes se deu por ocasião de homenagem que lhe prestamos em 1980 no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), que

então inaugurava o primeiro programa de doutorado em Sociologia e Política organizado no Brasil nos moldes do novo sistema de pós-graduação implantado ao final da década de 1960. Na ocasião, ao responder a saudação que lhe fiz, Victor Nunes voltou pela primeira e última vez ao tema de seu livro que saíra em 1948, para efeito de defesa de tese, ainda com o título original de *O município e o regime representativo no Brasil: contribuição ao estudo do coronelismo*. Intitulou sugestivamente sua resposta, publicada na revista do Instituto, "O coronelismo e o coronelismo de cada um". Sua principal preocupação na ocasião foi responder a alguns críticos, sobretudo a Eul-soo Pang, que, segundo ele, não tinham compreendido seu conceito de coronelismo.

De fato, a maioria dos autores que empregaram o conceito usado por ele, sem distinção entre críticos e admiradores, identificava coronelismo com mandonismo local. Era o caso do crítico Eul-Soo Pang, mas também do admirador Barbosa Lima Sobrinho, que por insistência do autor escreveu o prefácio à segunda edição do livro feita pela Alpha Omega em 1975 (a primeira saíra em 1949, já com o título atual, sugerido por Emil Farhat, pela *Forense*), que vem nessa edição também reproduzido. Contra a incompreensão, reafirmou, na resposta mencionada, que para ele o conceito de coronelismo incorporava, sim, traços de mandonismo local, mas era mais que isso, fazia parte de um sistema, de uma trama que ligava coronéis (mandões), governadores e presidente da República. Insistiu no ponto: era a ideia de sistema que distinguia seu conceito e lhe conferia originalidade. Em suas palavras: "O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município".

A dificuldade que críticos e admiradores encontraram, e ainda encontram, em compreender a novidade do livro, exposta, aliás, com clareza meridiana, marca registrada de tudo que ele escrevia, lembra o episódio verificado durante a defesa da tese na antiga Faculdade Nacional de Filosofia, em 1947, e comunicado por ele em carta a Alberto Venâncio Filho. O episódio é saboroso e, mesmo que o destinatário da carta já o tenha registrado no prefácio à terceira edição, feita pela Nova Fronteira em 1997, merece ser lembrado. Pedro Calmon, um dos examinadores, no melhor estilo bacharelesco da época, recorreu a uma das muitas fórmulas usadas para humilhar os candidatos aos concursos. Citando Capistrano de Abreu, sentenciou, provocando gargalhadas, que ninguém poderia ignorar completamente o que fosse coronelismo sem ter lido a tese de Victor Nunes. Apesar da extrema modéstia, a vítima, que se preparara cuidadosamente para o certame, não se deixou intimidar. Retrucou, duplicando as gargalhadas, que ninguém poderia ignorar completamente o que fosse sua tese sem ter ouvido a arguição do professor Pedro Calmon.

Sinto-me a salvo do risco de merecer a resposta dada a Pedro Calmon, uma vez que, na mesma resposta, Victor Nunes considerou correta minha interpretação de seu livro. Mas, diante da dificuldade que muitos ainda parecem ter na compreensão ou aceitação da novidade conceitual trazida por *Coronelismo*, e, sobretudo, diante da absoluta necessidade de frisar sua relevância para a história de nossa produção intelectual, creio valer a pena, mesmo passados tantos anos da primeira edição, retomar o debate. Procederei da seguinte maneira: primeiro, mostrarei a novidade da obra; depois, buscarei, na formação de Victor Nunes e no contexto em que trabalhou, possíveis explicações para a natureza inovadora dela; finalmente, comentarei o que resta de *Coronelismo* nos dias de hoje.

Não foi uma, foram várias as originalidades do livro. Para apontá-las, retomo alguns comentários que fiz na saudação a Victor Nunes por ocasião da homenagem que lhe foi prestada pelo Iuperj. A primeira, a mais importante e menos compreendida, já foi comentada. Tem a ver com o enfoque do coronelismo como sistema, como caracterização da rede nacional de poder desenvolvida no período histórico que correspondeu à primeira experiência do federalismo. O coronelismo, nessa visão, não é simplesmente um fenômeno da política local, não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente.

Outra inovação importante foi romper com o estilo dicotômico de analisar a política e a vida nacionais, expresso em polarizações como casa-grande versus Estado (Gilberto Freyre), feudalismo versus capitalismo (Partido Comunista), litoral versus sertão (Euclides da Cunha), eleição versus representação (Gilberto Amado), e, sobretudo, público versus privado (Nestor Duarte, Sérgio Buarque de Holanda). A divergência mais clara de *Coronelismo* era com *A ordem privada e a organização política nacional* (1939) de Nestor Duarte, que separava poder público e ordem privada. Sempre tive a impressão de que, em sua tese, Victor Nunes estava polemizando com Nestor Duarte. Ele negava tal intenção. Mas, talvez por sua conhecida elegância, talvez por receio da banca, ou pelas duas coisas, ele não polemizou abertamente com ninguém na tese. Mesmo que o tivesse feito no caso de Nestor Duarte, dificilmente o reconheceria. Victor Nunes não ignorava nem negava as tensões envolvidas nas polarizações, mas buscou entendê-las como relações quase diria dialéticas. O coronel e o governador obedeciam a dinâmicas distintas, mas interagiam, imbricavam-se,

invadiam reciprocamente seus territórios, corroendo e alterando no processo a própria natureza do público e do privado. Está aí, parece-me, uma proposta de interpretação de poder explicativo muito maior do que o das dicotomias, em que pese a atração analítica exercida por elas.

Em *Coronelismo* Victor Nunes superou também os determinismos que ainda povoavam nosso pensamento social, alguns deles herdados do século XIX. Havia, entre outros, juridicismos (Alberto Torres), economicismos (Caio Prado), culturalismos (Gilberto Freyre), racismos (Oliveira Viana), psicologismos (Paulo Prado). Victor Nunes combinou diversas abordagens, sem atribuir a apenas uma variável caráter explicativo exclusivo e excludente. Reconhece uma estrutura agrária e uma classe proprietária que se inserem na economia de exportação. Mas o coronel, operador dessa economia, é também um ser profundamente político que interage com o Estado, servindo-o e dele se servindo, perdendo lentamente no processo sua hegemonia. No esquema analítico do autor entram fatores econômicos, políticos e sociais, além dos tradicionais aspectos jurídicos e financeiros. Entra ainda grande sensibilidade para a dimensão histórica, que o faz caracterizar o fenômeno do coronelismo como sistema restrito a um momento específico de nossa vida política. Com isso, evita as análises genéticas que viam na história do país, em sua cultura e sua história, permanências que o condenavam à eterna infantilidade democrática.

A essas virtudes, o livro acrescentava um traço metodológico que poderíamos chamar de moderno, surgido após a introdução das ciências sociais em nosso sistema universitário. Ele pode ser definido como combinação do tratamento teórico e conceitual com cuidadosa pesquisa empírica. Em *Coronelismo*, a preocupação com a precisão conceitual e o esboço de uma teoria que poderíamos chamar de médio alcance (o sistema coronelista) com-

binam-se com o recurso aos dados quantitativos do IBGE, disponíveis no censo de 1940 e nos anuários, aos *Anais* e *Diário* do Congresso, e aos jornais da época e às pesquisas sociológicas e antropológicas que começavam a ser produzidas. Educado na tradição bacharelesca, propensa ao juridicismo e ao ensaísmo, sem treinamento ou estada no exterior de que se beneficiaram, por exemplo, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque, sem recorrer a autores estrangeiros, cujas línguas aparentemente não dominava, “o rapazinho caipira de Carangola”, como certa vez se definiu, no esforço de se tornar titular da cátedra de Ciência Política da FNEI, produziu o primeiro trabalho moderno de ciência política em nosso país.

#### GÊNESE DE CORONELISMO

Mais difícil do que apontar as inovações do livro é traçar sua gênese, isto é, o caminho percorrido pelo autor em sua produção. Diante da escassez de informações fornecidas por ele, tenho que me restringir a pequenas indicações e algumas hipóteses. Victor Nunes formou-se em 1936, aos 22 anos, bacharel em direito pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, instituição resultante da fusão, em 1920, da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais com a Faculdade Livre de Direito da Capital Federal. Embora exercendo simultaneamente, por necessidade financeira, trabalho jornalístico, não pode não ter sido influenciado pela forte presença na faculdade de professores de esquerda, como Leônidas de Resende, contratado em 1932, depois de derrotar em concurso Alceu Amoroso Lima; Hermes Lima, que impôs em 1933 outra derrota ao líder católico; e Edgardo de Castro Rebelo, de geração mais antiga. Hermes Lima tem quatro textos citados em *Coronelismo*, e foi posteriormente colega de Victor Nunes no Supremo

Tribunal Federal, tendo sido, com este e Evandro Lins e Silva, aposentado compulsoriamente em 1969. Edgardo de Castro Rebelo também é citado na tese. Na Faculdade de Direito, segundo depoimento de Evaristo de Moraes Filho, todos os estudantes eram “mordidos” pelo marxismo.

*Coronelismo* foi criticado, em chave marxista, por Paul Cammack, sob a alegação de que o autor via os coronéis apenas como atores políticos, não como produtores, quer dizer, não como classe social. No entanto, está claro no texto que eles constituem uma classe social, e uma classe dominante, e que foi seu enfraquecimento como produtores que os levou a acordo com o poder estatal. Há aí, sem dúvida, indicação da mordida marxista. A visão de classe não poderia ter tido origem no círculo de amizades do autor, composto de advogados, jornalistas e homens de governo. Muito menos da Faculdade Nacional de Filosofia, onde predominavam professores integralistas, como Álvaro Vieira Pinto e Thiers Martins Moreira, ou tidos como simpatizantes, como Santiago Dantas, além de militantes católicos conservadores, como Alceu Amoroso Lima. A mordida marxista pode lhe ter inoculado também um gostinho por grandes esquemas interpretativos.

Depois de trabalhar com Gustavo Capanema no Ministério da Educação, Victor Nunes foi, por indicação do ministro, contratado em 1943 pela Faculdade Nacional de Filosofia, criada em 1939. Substituiu o professor André Gross, que retornara à França, como catedrático interino da disciplina de Ciência Política. A titularidade na cátedra exigia defesa de tese. Victor Nunes pôs-se logo a trabalhar intensamente na preparação das aulas e na feitura da tese. Foram, em suas próprias palavras, tempos de “angústia verdadeira”. Nas horas vagas, assistia a concursos para estudar a tática dos arguidores. Não há comentários seus sobre a convivência com os colegas e sobre a possível influência sobre seu trabalho. Comentou uma vez apenas sobre Manuel Bandeira, poeta de

sua admiração, mas que nada tinha a ver com coronelismo. Depoimentos da época afirmam que, na verdade, havia pouco contato entre professores. Contato ou não, alguns dos colegas são citados na tese. Um deles é L. A. Costa Pinto, professor assistente da cadeira de sociologia. Dele, Victor Nunes aproveitou os estudos sobre a sociedade rural brasileira e sobre as lutas de família. Outro é Jorge Kingston, catedrático de estatística que escrevera sobre a concentração da propriedade rural em São Paulo. Alceu Amoroso Lima, professor de literatura brasileira, e Djacir Menezes, de economia política, também aparecem na bibliografia. Mas não parece que a citação desses colegas indicasse real influência. O mais provável é que apenas tenham fornecido suporte à análise.

Mais fácil é explicar a escolha do tema. Victor Nunes nos dá uma razão algo pedestre, talvez mesmo anedótica. Ao assistir às defesas, confessou ele, testemunhou o espetáculo de trucidamento dos candidatos pelas bancas examinadoras. Notou que a tática preferida dos examinadores para destruir os candidatos era recorrer a generalidades, nas quais, em geral, eram “especialistas”. Imaginou evitar esse tipo de ataque escolhendo um tema restrito que, em sua expressão, lhe permitisse enveredar pelos estreitos e sinuosos igarapés, longe do mar alto e fora do alcance dos couraçados dos examinadores. Esse tema foi o município e, dentro dele, o coronelismo. Seguramente, a escolha não se deveu apenas a uma tática de defesa. Imagino duas outras razões para ela. A primeira era a própria experiência de vida em sua terra natal, Carangola, localizada na Zona da Mata mineira, junto aos limites com Rio de Janeiro e Espírito Santo. Observando as disputas políticas em que o pai, misto de fazendeiro e comerciante, se envolvia, pôde sem dúvida entender como funcionava a política local. Estudar o município era, assim, de certo modo, estudar sua própria terra, quase um exercício autobiográfico. A segunda razão é que já existia um bom número de estudos sobre municípios. Em Minas, ha-

via o trabalho de Basílio de Magalhães, de 1924. Desse autor Victor Nunes incluiu no livro longa nota sobre a origem do termo coronelismo. Havia, sobretudo, os trabalhos escritos por Orlando M. Carvalho, o primeiro dos quais, *Problemas fundamentais do município*, saíra em 1937 pela Cia. Editora Nacional. Orlando Carvalho, que mais tarde receberia Victor Nunes na Academia Mineira de Letras, tornou-se com o tempo grande especialista no tema. Usava sua *Revista Brasileira de Estudos Políticos* para divulgar artigos sobre o poder local, seus e de outros pesquisadores. Ele próprio conta que, assinando Orlando M. Carvalho, foi uma vez inadvertidamente chamado por jornal do interior de Orlando Municipal de Carvalho. *Coronelismo* cita nada menos que seis trabalhos seus.

Mas da opção pelo tema do município poderia ter resultado mais uma monografia sobre o mandonismo local, seguramente bem-feita, mas sem a marca da inovação. No estilo da literatura existente sobre o tema, a tese falaria sobre a legislação, as finanças, as lutas políticas, com sua violência e seu folclore, as famílias dominantes e por aí vai. Não foi o que se passou. O que saiu de sua pesquisa foi coisa totalmente distinta. Por certo, o município continuou no centro da análise, mas o alcance do estudo transbordou em muito seus limites. Victor Nunes deu um salto qualitativo não apenas nos estudos sobre municípios, mas também nas várias tentativas até então existentes de interpretar o Brasil. Enganou tanto a banca que alguns examinadores, como Pedro Calmon, não entenderam o sentido da tese, não se deram conta de sua originalidade. Continuamos sem saber de onde veio a inspiração para a novidade do livro. O autor dialogou com os autores brasileiros de sua época, não recorreu a nenhum livro de estrangeiro, buscou fugir de muita especulação e, no entanto, produziu *Coronelismo*. Até que maiores informações surjam para elucidar o problema, é preciso concluir que a novidade se deveu à feliz inspiração de um dedicado e competente trabalhador intelectual.

Creio haver, no que foi dito até aqui, razões mais que suficientes para justificar esta nova edição, a sétima, do livro. No entanto, não quero terminar sem acrescentar razão adicional. Preencher os requisitos para ocupar a cátedra foi o motivo imediato do trabalho. Há na tese e, por sinal, em toda a obra e na vida pública de Victor Nunes, uma como metateoria, um valor mais alevantado, que vai expresso no título original, rebaixado, por razões editoriais, a subtítulo “O município e o regime representativo no Brasil”. Para além do coronelismo que, por sua definição, já era coisa do passado, havia a preocupação maior com a implantação no Brasil de um autêntico sistema representativo, isto é, da democracia política. Escrevendo ao final do Estado Novo, quando renasciam as esperanças de avanços democráticos, Victor Nunes via no coronelismo muito mais do que um tema de pesquisa. Via nele um dos sintomas do falseamento da representação. O momento político lhe transmitia ainda otimismo em relação ao futuro da democracia, distanciando-o da maioria dos pensadores da década de 1930. Estes, ou não acreditavam na democracia, caso de defensores do Estado Novo como Francisco Campos, Azevedo Amaral, Oliveira Viana, ou eram céticos a seu respeito, como Sérgio Buarque de Holanda.

Victor Nunes, embora tivesse sido funcionário do Estado Novo, também se afastou dos defensores do regime ao não colocar nas mãos do Estado a liderança de nosso processo de modernização. De acordo com suas premissas, o processo dependia da transformação do mundo rural, da urbanização, da libertação, pela educação e pela abertura do mercado de trabalho, da massa dos trabalhadores e pequenos proprietários rurais do domínio econômico e político dos coronéis. A democratização plena, podemos acrescentar hoje, só será alcançada quando estiver plena-

mente constituído um corpo de cidadãos independentes capaz de dirigir os governos pela representação. Longo caminho foi percorrido, mas o alvo ainda está longe de ser atingido, na medida em que a plenitude da cidadania ainda não chegou a todos os recantos e a toda a população do país. Enquanto isso não se verificar, os valores democráticos que informaram *Coronelismo* continuarão vivos a nos desafiar com novas tarefas. Victor Nunes mirava mais além que sair, analiticamente, do igarapé do município para o mar alto da vida nacional, mirava o mundo dos valores universais da liberdade e da democracia. Em 1969, pagou com a aposentadoria compulsória a fidelidade a esses valores.

Como observou Orlando Carvalho, esse universalismo de Victor Nunes, por surpreendente que a afirmação possa parecer, seria um traço comum aos mineiros. É o que expressam os versos de um colega do autor de *Coronelismo* no Ministério da Educação, também mineiro de uma cidadezinha do interior: “Tenho apenas duas mãos/ e o sentimento do mundo”.

Janeiro de 2012

## Prefácio à terceira edição

*Alberto Venâncio Filho*

*Habent sua fata libelli.* “Os livros têm o seu destino.” O livro *Coronelismo, enxada e voto — O município e o regime representativo no Brasil* foi publicado pela primeira vez como tese universitária para provimento da cadeira de política da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil em 1948, sob o título *O município e o regime representativo no Brasil — Contribuição ao estudo do coronelismo*, e divulgado com o novo título em 1949 em edição comercial. Alcançando grande sucesso, só em 1975 foi reeditado, tendo ainda merecido em 1977 uma edição em inglês pela Cambridge University Press, com o título de *Coronelismo: municipality and representative government in Brazil*. Desde 1975 desapareceu das livrarias.

Ao contrário de *Os Sertões* de Euclides da Cunha, publicado em 1902 e hoje na 37ª edição, *Coronelismo, enxada e voto* ficou inacessível por esse longo tempo, e se equipara, assim, a outra grande obra de historiografia brasileira: *Dom João VI no Brasil*, de Oliveira Lima, publicada em 1908, com segunda edição em 1945, e só recentemente reeditada.

A presente reedição de *Coronelismo, enxada e voto* reproduz integralmente o texto original. O autor, para a segunda edição, nada quis alterar, considerando que o livro descrevia com fidelidade um momento da vida política brasileira, e que poderia permanecer como exemplo desse momento. Essa segunda edição de 1975 foi feita quase à sua revelia. Em carta de 2 de agosto de 1974 a um amigo, diria: "É possível mesmo que eu me anime a reler meu livro, o que não fiz por inteiro, desde então, como não li até hoje a tradução inglesa". A obra está ligada ao magistério de Victor Nunes Leal, professor de política como atividade preponderante, desde 1949 até 1956. Naquele ano foi designado chefe da Casa Civil do presidente Juscelino Kubitschek e depois nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal em 1960, quando se transferiu para Brasília; injustamente aposentado em 1969, voltou a exercer a advocacia até falecer, em 1985.

É necessário situar o livro no exato contexto, bem como mencionar as origens do autor e as circunstâncias que o levaram ao exercício da cadeira de política e à preparação da tese que se converteu no livro famoso.

Nascido em Carangola, Minas Gerais, em 1914, filho de agricultor tornado comerciante com ascendência na comuna, os episódios da infância devem ter sido um dos motivos da escolha do tema.

Raul Machado Horta caracterizou bem essa circunstância:

A atração de Victor Nunes Leal pelo coronelismo e a configuração sistemática de seu comportamento pode ser exemplificada por lembranças de infância na mata mineira, regime que desenvolveu o sistema do poder e os processos políticos do coronelismo. Lembranças que se fixaram no fundo da consciência para mais tarde, na idade adulta, adquirirem nitidez na análise objetiva do fenômeno político.

Dificuldades paternas levaram-no a vir estudar no Rio, morando com um grande advogado, Pedro Batista Martins. Diplomou-se em direito em 1936, ao mesmo tempo em que exercia o jornalismo; formado, continuaria a trabalhar com seu mentor. O anteprojeto do Código de Processo Civil de 1939, que unificou o processo civil, foi de autoria de Pedro Batista Martins, e Victor Nunes Leal colaborou nesse trabalho. Convém assinalar que em volume do Código Comentado, publicado naquele mesmo ano, consta o nome de Victor Nunes Leal, jovem advogado de 25 anos, ao lado do de Pedro Batista Martins.

No exercício do jornalismo, é indicado por Olímpio Guilherme para integrar a equipe do ministro Gustavo Capanema na pasta da Educação, cujo gabinete era dirigido por Carlos Drummond de Andrade e composto de intelectuais como Peregrino Júnior, Leal Costa, Flavio Miguez de Melo e João Neder, e tinha como frequentador assíduo Rodrigo M. F. de Andrade, responsável pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Anos antes fora extinta a Universidade do Distrito Federal, incorporadas algumas das unidades à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. O ministro Capanema tinha interesse em desenvolver aquela unidade de ensino, que não possuía quadros fixos de professores, com alguns professores visitantes franceses e catedráticos interinos. Por indicação do reitor Raul Leitão da Cunha, foi nomeado em 1943 diretor da faculdade um jovem professor de direito civil, que se destacaria no cenário intelectual e político do país — Francisco Clementino San Tiago Dantas.

Regia a cadeira de política o professor André Gross, que posteriormente faria brilhante carreira jurídica como juiz da Corte Internacional de Justiça de Haia. Com a guerra, como muitos de seus colegas, André Gross foi participar do Movimento da França Livre. A cadeira, pois, deveria ser preenchida com um catedrático interino. Não se conhecem bem os motivos pelos quais Victor

Nunes Leal foi convidado para a função, mas o fato é que, nomeado, empenhou-se a fundo nas atividades docentes.

Consta que, inicialmente, os alunos o receberam com certa reserva; mas logo ele venceu essa resistência, dedicando-se ao estudo da disciplina e preparando a tese de concurso.

Ele comentaria:

Para iniciar meu curso na Faculdade Nacional de Filosofia, tive de abandonar a advocacia:urgia dar tempo integral ao preparo das aulas e dos trabalhos escolares. Foi um período de angústia verdadeira, que só à força de tenacidade eu pude transpor.

E diria em outro passo:

Outra fase de esforço mais intenso, em que a advocacia foi sacrificada, veio com os estudos para elaboração da tese de concurso. Eles me consumiram três anos, acrescidos de seis meses, a contar do edital de concurso, para redação, revisão e impressão do livro.

Victor Nunes Leal explicaria mais de uma vez a escolha do tema. Em primeiro lugar, preparando-se para o concurso, assistiu a várias arguições, e o impressionou o fato de os examinadores sempre questionarem as generalizações teóricas, quase sempre apressadas.

Assim, disse:

Evitei na minha tese de concurso temas teóricos, procurando compreender com o máximo de objetividade as características de um fenômeno da nossa realidade política — coronelismo — em suas conexões com o funcionamento da federação brasileira, com ênfase especial no relacionamento dos Municípios com os Estados.

A banca de concurso foi constituída de dois professores da casa, Djacir Menezes, de economia política, recentemente concursado, e Josué de Castro, de geografia humana, e três professores de fora — de direito —, Pedro Calmon, Bilac Pinto e Oscar Tenório.

Na nova instituição de ensino, por influência dos professores de outras faculdades, especialmente de direito, o concurso se ressentia ainda do velho estilo coimbrão, em que o examinador procurava destruir a tese para afinal lhe dar a nota máxima. O concurso não discrepou do sistema, em que mais aguerrido se mostrou Bilac Pinto, amigo e colega de Leal na redação da *Revista de Direito Administrativo*, manifestando dúvidas sobretudo na metodologia e na utilização dos dados estatísticos; mas afinal a banca conferiu o grau máximo.

Em carta ao amigo que lhe ofertara um volume do *Coronelismo*, encontrado em sebo com as anotações de Oscar Tenório, comentaria:

O seu achado me repõe, como numa fotografia esmaecida, no salão da velha Faculdade Nacional de Filosofia, com livros enfileirados à minha frente e ao lado uma ampla mala cheia de outros que então nem cheguei a consultar. Voltam-me os calafrios das críticas mais contundentes ou mais difíceis de responder.

Ouçõ de novo as palavras iniciais de Pedro Calmon: “Disse Capistrano de Abreu de Pereira da Silva que ninguém poderia ignorar completamente a história do Brasil sem ter lido sua obra. Também lhe digo, professor Victor Nunes Leal, que ninguém poderá ignorar completamente o que seja o coronelismo sem ter lido sua tese”.

Quase afundei com a risada que sacudiu o auditório, mas, pronto, me preparei para pagar na mesma moeda, quando me coube responder: “Ilustríssimo Professor Pedro Calmon. A admi-

ração e o respeito de que é merecedor não me impedem de lhe devolver, com a devida vênia, o dito de Capistrano de Abreu. Ninguém poderá ignorar completamente o que seja a minha tese sem ter ouvido a arguição que V. Exa. acaba de fazer". Os risos da assistência compensaram meu desalento inicial, mas a chamada de cada um dos examinadores reabria minha ansiedade.

Exerceu até 1960 o ensino de política na Faculdade Nacional de Filosofia. Diria com modéstia:

Nunca passei de um professor dedicado e sério, mas discreto e sem pretensões, pela minha própria condição de autoridade, pela pouquíssima familiaridade com as línguas estrangeiras, pela carência de bibliografia e pela nenhuma frequência a cursos de pós-graduação, seja no exterior, seja no Brasil.

Comentaria ainda:

O penoso sacrifício quando acumulei a cátedra com as funções de chefe da Casa Civil da Presidência da República: eu precisava reunir dois salários para cobrir minhas despesas acrescidas, já que a mordomia da época se limitava ao carro oficial com motorista e gasolina. Consegui na faculdade o primeiro horário, bem cedo, mas assim mesmo, ao sair da classe frequentemente encontrava recados do infatigável madrugador que era o presidente Juscelino.

A tese de concurso, publicada em edição comercial com o título sugerido por um amigo, o publicitário Emil Farhat, obteve grande êxito, por se tratar de um trabalho pioneiro que apresentava metodologia nova.

O historiador Francisco Iglesias foi o primeiro a destacar-lhe a importância, em resenha publicada na *Revista da Faculdade de*

*Direito da Universidade de Minas Gerais*, em outubro de 1950. Embora acoimasse o título de um tanto sensacionalista, "sugerindo propaganda ou polêmica", comenta:

Trata-se de obra objetiva feita de conformidade com o princípio que deve presidir a pesquisa social, sem qualquer intromissão de julgamento ou ponto de vista comprometido. O autor só se preocupou por compreender uma pequena parte de nossos males, "deixando a outros" a tarefa de dedicar o remédio, mas o ensaísta mostra nesse estudo a informação de que é dotado, ampla e sólida. Com boa linguagem, adota planos positivos de bons resultados e que se deve louvar, sobretudo com clareza. O texto contém quase sempre apenas o essencial.

E conclui:

Com esse livro, Victor Nunes Leal enriquece a sua obra de jurista e cientista político, ao mesmo tempo que dá valiosa colaboração aos estudos de história de política entre nós.

Os comentários elogiosos se sucedem. Basílio de Magalhães, que colaborara com nota sobre a etimologia da palavra *coronelismo*, diria em carta:

A sua contribuição ao estudo do coronelismo vai certamente marcar época em nossa escassa literatura histórica-jurídica e político-social. Você aproveitou bem todo material que se lhe deparou, comentando muito apropriadamente e em muitas vezes com bastante originalidade.

Fernando de Azevedo afirmaria que:

É um trabalho excelente sobre todos os aspectos: bem construído, bem pensado e documentado. É trabalho que projetou uma luz viva com suas análises seguras e penetrantes, tratando-se de contribuição de primeira ordem para inteligência da vida política do país.

Hélio Viana afirmaria que o livro constitui, “no gênero, a maior e melhor pesquisa até hoje feita em nosso país”.

Francisco de Assis Barbosa diria anos depois que

Victor Nunes Leal abriu o caminho para o aprofundamento do tema do coronelismo, num livro que nasceu clássico e por isso mesmo desde logo consagrou o neologismo. *Coronelismo, enxada e voto*, publicado em 1949, mas que só em 1975 teria uma segunda edição, depois de insistentemente solicitado por professores e estudantes, muitos dos quais tomaram a iniciativa de tirar cópias xerográficas da primeira edição e distribuí-las em aulas e seminários universitários.

Nesse mesmo ano, Otto Lara Resende afirmaria:

Mais de um quarto de século decorrido, o livro continua atual e copioso de lições, indispensável ao entendimento do Brasil.

O livro obteve grande sucesso e repercussão nos meios universitários, sobretudo nos cursos de ciências sociais, por marcar um divisor de águas. Até a década de 1930 os estudos de política eram de autoria de autodidatas, alguns bastante importantes como, entre outros, Tavares Bastos, Alberto Torres e Oliveira Viana, mas que se ressentiam da falta de uma cultura sistemática e do convívio universitário com a literatura especializada. Provenientes das faculdades de direito, que naquele momento monopoliza-

vam os estudos sociais, essas obras se emparelhavam com outros livros de realce estritamente de direito público, como *Poder Judiciário*, de Pedro Lessa, e *O Poder Executivo na República Brasileira*, de Anibal Freire.

Na década de 1930 inicia-se em bases universitárias o ensino das ciências sociais, e as faculdades de direito, tímidas e omissas, aferradas à tradição coimbrã, não tiveram condições de manter a hegemonia desses estudos, e passaram o bastão para outras instituições de ensino superior. Em São Paulo, Armando Sales de Oliveira, sob a inspiração de Julio Mesquita Filho e Fernando Azevedo, criava na Universidade de São Paulo a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. No então Distrito Federal, Anísio Teixeira organizava a Universidade do Distrito Federal, com as escolas de Filosofia e Letras e de Economia e Direito.

Para esses estudos, num esforço honesto e prudente, foram contratados professores estrangeiros, que vieram iniciar em bases sérias o ensino das ciências sociais no Brasil, tendo sido substituídos depois por professores brasileiros.

Victor Nunes Leal foi um desses substitutos; para o concurso, apresentou tese transformada em livro.

Trata-se de monografia modelar, com a visão dos problemas da organização municipal no país, com pleno domínio das fontes históricas, amplamente decantada por uma mente privilegiada, e que alia com rara percuciência o ponto de vista da ciência política e o ponto de vista jurídico. A não introdução nos departamentos de ciências sociais do estudo do direito pode ser apontada como uma das causas remotas de deficiências nos trabalhos produzidos por esses departamentos — mesmo nos mais importantes. A conjugação da análise da ciência política e do direito constituiu um dos méritos principais dessa obra.

A atividade intensa de Victor Nunes Leal no ensino da ciência política não durou muito, pois em 1956 ele ascendeu à chefia

da Casa Civil da Presidência da República, tarefa que o absorveria ao extremo. Em 1960 assumiu em Brasília o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal.

Teve então função destacada na organização da Universidade de Brasília, coordenando o curso-tronco de direito, economia e administração, embrião da futura Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, lecionando inicialmente introdução à ciência política e, posteriormente, direito constitucional, mas sem a dedicação que os encargos da magistratura lhe obstavam.

Na década de 1950, escreveria o importante trabalho *A divisão de poderes no quadro político da burguesia*, em que analisa a concepção do Estado individualista e liberal, baseado na doutrina de Montesquieu, contrapondo-a à sociedade moderna, com os problemas de urbanização e da tecnologia. Exporia que:

A teoria da divisão dos poderes está condenada no mundo contemporâneo, pois nasceu para atender a um reclamo profundo da consciência humana, que é a proteção das liberdades do homem e do cidadão. O problema, pois, que se coloca nos dias de hoje é o de descobrir uma nova técnica em proteção das liberdades humanas.

E conclui:

Este o grande desafio a que o nosso tempo lança os homens de estudo e de ação: o desafio a sua capacidade de organizar adequadamente a felicidade humana.

Em 1958 proferia aula inaugural na Faculdade de Filosofia sob o título "Objeto da ciência política", que é síntese expressiva sobre a matéria.

Pode-se afirmar que o livro de Victor Nunes Leal foi responsável pelo interesse que o tema do coronelismo passou a desfru-

tar. Em 1965, dois jovens intelectuais pernambucanos, Marcos Vinicius Vilaça e Roberto Cavalcante de Albuquerque, publicavam o livro *Coronel, coronéis*, análise do processo de ruptura da sociedade agropecuária do Nordeste brasileiro feita através de pesquisa de quatro casos recentes de domínio econômico social e político do coronelismo, os coronéis Chico Romão, José Albino, Chico Heráclio e Veremundo Soares.

No ano seguinte, Eul-Soo Pang publicava em inglês o volume traduzido com o título *Coronelismo e oligarquias (1889-1934)*, um estudo do fenômeno do coronelismo na Bahia na Primeira República. E Maria Isaura Pereira de Queiroz trataria do mandonismo na vida política no Brasil.

Entretanto, permanecia totalmente esgotado o livro e, quase contra a vontade do autor, que exigiu um prefácio de Barbosa Lima Sobrinho, era editado em 1975 pela editora Alpha Omega, na série *Política*, dirigida por Paulo Sérgio Pinheiro e com conselho orientador de vários elementos prestigiosos das ciências sociais.

No prefácio, (reproduzido nesta edição), dizia Barbosa Lima Sobrinho, que:

o livro de Victor Nunes Leal desde o seu aparecimento passou a valer como um clássico de nossa literatura política. Não é um aglomerado de impressões pessoais, mas uma análise profunda de realidades que aprofundaram suas raízes na organização agrária como produto espontâneo do latifúndio.

Victor Nunes Leal, entretanto, foi sensível à publicação em inglês, solicitada pelo professor Malcom Deas para a Cambridge University Press na série de Estudos Latino-Americanos. No prefácio acentuava-se que o livro "representa um marco divisório dos estudos de ciência política no Brasil, constituindo o início da fase universitária desses estudos".

Na nota do editor, o professor Malcom Deas apontava que o livro

era também um texto essencial para o estudo do caciquismo no mundo hispânico e mediterrâneo. O material de Victor Nunes Leal é a história do Brasil, as leis do Brasil, mas a investigação modelar oferece orientação e estímulo na área das relações entre os níveis superior de governo e as localidades, as fronteiras do poder público e privado e sua interdependência em solos pouco férteis, seja no Brasil, seja no exterior.

As atividades da magistratura e posteriormente da advocacia não permitiram que Victor Nunes Leal voltasse ao tema; assim, a segunda edição, como a edição inglesa, foi publicada sem nenhuma alteração em relação à edição original.

Em 1984, ao receber o título de professor emérito da Universidade de Brasília, declararia que:

à medida que envelheceu o tema em termos acadêmicos, outros estudiosos se preocuparam com ele e de todos os lados vieram críticas. Até hoje não tive tempo nem disposição de as reunir e analisar, numa tentativa de me defender.

De fato, instado insistentemente, não aceitou convite em 1984 para escrever o verbete sobre coronelismo do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* organizado pelo Centro de Pesquisas e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), em 1984, tarefa de que se desincumbiu com proficiência o professor José Murilo de Carvalho.

Em março de 1980, o Instituto Universitário de Pesquisas no Rio de Janeiro (IUPERJ) promovera uma homenagem a Victor Nunes Leal. Na ocasião, o professor José Murilo de Carvalho, com

o estudo *Em louvor de Victor Nunes Leal*, homenageou o autor, na inauguração do programa de doutorado do IUPERJ. A escolha se deu no consenso do corpo docente pela contribuição do livro, como “o exemplo de integridade e coerência, de homem público e de profissional”.

Acentuava que o livro tornara-se clássico, o que tem a desvantagem de colocá-lo acima da crítica, impondo-se a leitura que teste novos conhecimentos. Apontava que o *Coronelismo* foi a primeira obra importante da moderna sociologia política brasileira, não pela temática, pois já fora abordado por vários autores desde o Império, mas pela abordagem e metodologia, e pela quebra do estilo de analisar os fenômenos brasileiros através do estilo dicotômico em polaridades. Por outro lado, avançava na maior integração entre a ciência política e a sociologia, e mesmo a econômica, mostrando a estrutura agrária com o sistema de estratificação social e inserção na economia primária. Um terceiro ponto de inovação era metodológico, com a integração da teoria e da pesquisa.

Naquela ocasião, Victor Nunes faria tentativa de explicação do livro, com o expressivo título de “O coronelismo e o coronelismo de cada um”. Agradecendo as referências de José Murilo de Carvalho, que teria revelado compreensão mais profunda do que alguns outros especialistas do tema, procura mostrar que as críticas derivavam de diferença de enfoque do problema e de diferentes conceituações do que seja coronelismo.

Mostra que a análise feita por Eul-Soo Pang difere profundamente da abordagem que utilizou e que

o coronel entrou na análise por ser parte do sistema; mas o que mais preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações do poder se desenvolviam a partir do município, mostrando que na Primeira República a figura do senhor absoluto já desaparecera por completo.

E afirmaria mais adiante que se tivesse de reescrever o livro manteria suas linhas essenciais, embora corrigindo deficiências de informação e retificando pormenores.

Absorvido inteiramente pelas atividades forenses, Victor Nunes Leal não foi insensível aos apelos dos estudiosos das ciências sociais. Em 1976 prefaciava o livro de Maria do Carmo Campelo de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-64)*. Ali deu mostra de sua competência no assunto, tecendo considerações extremamente relevantes sobre o processo político.

Em 1980 presidiria uma das sessões do Seminário sobre Direito, Cidadania e Participação, organizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), que foi uma das primeiras manifestações de análise, naqueles tempos perigosos, do problema dos direitos humanos. Presidiu a sessão de Direito e Economia, na qual foram expositores Clovis Cavalcante e Pedro Sampaio Malan.

Participou, em 1981, da banca examinadora de doutorado da professora Maria Victoria de Mesquita Benevides sobre a tese "A UDN e o udenismo", junto com os professores Assis Simão, Bolívar Lamounier, Maria do Carmo Campelo de Souza e Francisco Weffort. Victor Nunes Leal iniciou a arguição timidamente, alegando estar muito tempo afastado dos estudos políticos, mas na verdade realizou arguição excelente, com domínio completo dos problemas do sistema partidário de que tratava a tese.

No leito de morte, o último livro que leu foi a obra de Lucia Hipólito sobre o PSD — *De raposas a reformistas*.

Concluindo o texto "O coronelismo e o coronelismo de cada um", Victor Nunes Leal falava da oportunidade de expressar-se "sobre o assunto que me custou na época vários anos de pesquisa e meditação" e concluiria: "o que me consola é pensar que quando estiver aposentado das atuais atividades, ainda me reste algum sopro de vida para voltar aos estudos políticos".

Victor Nunes Leal faleceu cinco anos depois, em plena atividade de intensa advocacia, e não pôde realizar esse propósito.

Mas o *Coronelismo, enxada e voto*, publicado pela primeira vez há quase cinquenta anos, constitui um marco fundamental dos estudos políticos entre nós, e sua reedição constitui contribuição de maior importância.

Janeiro de 1997

## Prefácio à segunda edição

*Barbosa Lima Sobrinho*

*Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, foi publicado em 1949, sem indicação do editor, sob a responsabilidade da *Revista Forense*, que figurava como impressora. Trazia, como primeira nota, uma contribuição preciosa do notável historiador que era Basílio de Magalhães, o qual, tendo casa em Lambari e militando na política de Minas Gerais, conhecera de perto a influência e o poder dos “coronéis”. À guisa de prefácio, procurou analisar o sentido do vocábulo “coronel”, que os dicionários apresentavam como brasileirismo, pela nova acepção com que se apresentara em nosso país, embora traduzindo uma realidade quase universal, como expressão de liderança política.

A Guarda Nacional, criada em 1831 para substituição das milícias e ordenanças do período colonial, estabeleceu uma hierarquia em que a patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional, por sua vez dependente do prestígio econômico ou social de seu titular, que raramente deixaria de figurar entre os proprietários rurais. De começo, a patente coincidia com um comando efetivo ou uma direção, que a Regência reconhecia,

para a defesa das instituições. Mas, pouco a pouco, as patentes passaram a ser avaliadas em dinheiro e concedidas a quem se dispusesse a pagar o preço exigido ou estipulado pelo poder público, o que não chegava a alterar coisa alguma, quando essa faculdade de comprar a patente não deixava de corresponder a um poder econômico, que estava na origem das investidas anteriores.

Recebidas de graça, como uma condecoração, acompanhada de ônus efetivos, ou adquiridas por força de donativos ajustados, as patentes traduziam prestígio real, intercaladas numa estrutura social profundamente hierarquizada como a que costuma corresponder às sociedades organizadas sobre as bases do escravismo. No fundo, estaria o nosso velho conhecido, o latifúndio, com os seus limites e o seu poder inevitável.

A presença e a influência do potentado local já estavam registradas em Antonil, na sua justamente famosa *Cultura e opulência do Brasil*, quando dizia que “o ser senhor de engenho é título, a que muitos aspiram, porque traz consigo o ser servido, obedecido e respeitado de muitos”. O próprio Antonil o aproximava da posição dos fidalgos, no reino de Portugal. Mas levando a vantagem de apoiar-se a uma base sólida, que era a propriedade territorial, mais do que o favor e as benesses da autoridade régia, numa fase em que não poucos eram os nobres que decaíam por força da dilapidação de fortunas hereditárias.

Alberto Torres estudara de perto a força desses potentados rurais, que ele colocava como eixo de uma “vegetação de caudilhagem”, que em torno dele ia crescendo, como resultante de dependências irresistíveis. E dele é o conceito de que “a base das nossas organizações partidárias é a politicagem local. Sobre a influência dos conselhos eleitorais das aldeias, ergue-se a pirâmide das coligações transitórias de interesses políticos — mais fracos na segmentação do Estado, dependentes dos estreitos interesses locais: tênue, no governo da União, subordinada ao arbítrio e capricho

dos governadores”. Mas tendo sempre, como núcleo essencial, o clã rural, ou o potentado, que não raro se enfeitava com a patente de coronel, concedida pelo poder público ou outorgada pelo povo, numa espécie de plebiscito que, pelo fato de ser espontâneo, já dispensava, por si mesmo, o diploma oficial e o fardamento das paradas. Coronel por eleição — um fenômeno raro na hierarquia militar, a exemplo daquele herói brasileiro, Abreu e Lima, que parecia ter mais prazer em ser chamado de *General das Massas* do que de *General de Bolívar*. O clã rural compõe a parte essencial da sociologia de Oliveira Viana que, inspirado em Le Play, dele fazia a unidade básica de sua doutrinação.

O livro de Victor Nunes Leal, desde o seu aparecimento, passou a valer como um clássico de nossa literatura política. Não é um aglomerado de impressões pessoais, mas uma análise profunda de realidades que aprofundaram suas raízes na organização agrária como produto espontâneo do latifúndio. Seu estudo levou em conta a presença do município, assim como o relacionamento com os demais poderes públicos do país, o estadual e o federal. A base do poder vem, senão da propriedade, pelo menos da riqueza. Se o potentado local não possui recursos suficientes, não tem como acudir às necessidades de seus amigos e muito menos às despesas eleitorais, que muitas vezes se sente obrigado a satisfazer de seu próprio bolso, embora a criação de partidos políticos tenha concorrido para lhe atenuar os sacrifícios, através do fundo partidário, formado com as subscrições de grandes firmas, interessadas em manter boas relações com os poderes públicos. Eleições sempre se fizeram com dinheiro, na base de um rateio, que levava em conta o número de votos arrematados. Os melhores cabalistas costumavam dividir os Estados em duas zonas, uma a dos comícios, sensíveis à propaganda em praça pública, outra a dos cochichos, na dependência das instruções recebidas dos potentados locais. O que se pode observar, com a expansão dos instru-

mentos de propaganda, é uma redução considerável da área dos cochichos, em proveito da área dos comícios.

Nem sempre, porém, a vida política significava apenas sacrifício e despesas para o "coronel". Marcos Vinícius Vilaça e Roberto de Albuquerque, num livro excelente, como observação,<sup>1</sup> revelam que não raro o "coronel" dilatava seus domínios territoriais, à custa de propriedades usurpadas, aos adversários ou aos próprios amigos, pela pressão de *cabras*, que o "coronel" mobilizava, para criar, no dono de pequenas propriedades, a convicção de que era melhor vendê-las do que abandoná-las, pela impossibilidade de nelas continuarem. No sistema do "coronelismo", aqueles dois autores confirmavam a observação de Victor Nunes Leal, de que o que nele se traduzia era uma hegemonia econômica, social e política, que acarretava, por sua vez, o filhotismo, expresso num regime de favores aos amigos e de perseguições aos adversários. Mas a paixão pela terra cresce tanto que leva o "coronel" a incluir na expansão de sua propriedade as terras dos próprios correligionários, tranquilizando a sua consciência com a avaliação exagerada dos preços espoliativos que oferece.

Erraria, porém, quem só quisesse observar no "coronelismo" os aspectos negativos de sua presença ou de sua ação. Para manter a liderança, o "coronel" sente a necessidade de se apresentar como campeão de melhoramentos locais, senão para contentar os amigos, pelo menos para silenciar os adversários. E o prestígio político de que desfruta o habilita como advogado de interesses locais.

Victor Nunes Leal tem razão quando observa que o "coronelismo" corresponde a uma quadra da evolução de nosso povo. E uma quadra, que, por isso mesmo, nunca se reproduz ou se repete, só se pode encontrar bem refletida na velocidade dos instantâneos. Daí, talvez, a hesitação do autor em concordar com uma segunda edição do livro, pelo desejo de transformá-lo ou de adaptá-lo às novas condições da sociedade brasileira. Mas, se qui-

sesse afeiçoá-lo a essas novas condições, teria necessariamente que escrever outro livro. E o que se desejava era justamente que se reeditasse o livro em sua forma original, como instantâneo nítido, fotografando também realidades — o que constitui o mérito da obra publicada em 1949.

O "coronelismo", em 1975, não será a mesma cousa que o de 1949. Dia a dia o fenômeno social se transforma, numa evolução natural, em que há que considerar a expansão do urbanismo, que liberta massas rurais vindas do campo, além de modificações profundas nos meios de comunicação. A faixa do prestígio e da influência do "coronel" vai minguando, pela presença de outras forças, em torno das quais se vão estruturando novas lideranças, em torno de profissões liberais, de indústrias ou de comércios venturosos. O que não quer dizer que tenha acabado o "coronelismo". Foi, de fato, recuando e cedendo terreno a essas novas lideranças. Mas a do "coronel" continua, apoiada aos mesmos fatores que a criaram ou produziram. Que importa que o "coronel" tenha passado a doutor? Ou que a fazenda se tenha transformado em fábrica? Ou que os seus auxiliares tenham passado a assessores ou a técnicos? A realidade subjacente não se altera, nas áreas a que ficou confinada. O fenômeno do "coronelismo" persiste, até mesmo como reflexo de uma situação de distribuição de renda em que a condição econômica dos proletários mal chega a distinguir-se da miséria. O desamparo em que vive o cidadão, privado de todos os direitos e de todas as garantias, concorre para a continuação do "coronel", arvorado em protetor ou defensor natural de um homem sem direitos.

Há os que acreditam que a televisão acabou com o "coronel". Mas a televisão não se faz sentir nos pleitos municipais, em que se constituem os poderes locais, justamente aqueles que mais de perto interessam ao cidadão do interior. O próprio rádio, com a sua maior divulgação, não leva ao eleitor a imagem dos oradores,

num momento em que ele se defronta com a figura do “coronel” de seu município. E será com essas lideranças locais que terão de se entender os poderes federais e estaduais, para as composições políticas, de que vão depender. O que vale dizer que ainda não desapareceu aquela pirâmide das coligações transitórias de interesses políticos, a que se referia Alberto Torres. Continua, pois, o “coronelismo”, sobre novas bases, numa evolução natural, condicionada pelos diversos fatores que determinam o seu poder ou a sua autoridade. E para acompanhar essa evolução é que há necessidade do excelente livro de Victor Nunes Leal, para um paralelo indispensável.

Foi o próprio autor que condicionou a sua concordância com a reedição de seu livro à minha presença, no prefácio da nova edição. Para mim, era, decerto, uma grande honra o figurar numa obra de tantos méritos, como a de Victor Nunes Leal. Mas o que acima de tudo concorreu para que eu acesse fosse a certeza de que estava apenas concorrendo para que se tornasse de novo acessível aos nossos leitores uma obra fundamental para o conhecimento da realidade brasileira.

## 1. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo”<sup>1</sup>

### PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado “coronelismo”. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos esforçaremos por examinar neste trabalho.

Dadas as peculiaridades locais do “coronelismo” e as suas variações no tempo, o presente estudo só poderia ser feito de maneira plenamente satisfatória se baseado em minuciosas análises regionais, que não estava ao nosso alcance realizar. Entretanto, a documentação mais acessível e referente a regiões diversas revela tanta semelhança nos aspectos essenciais que podemos antecipar um exame de conjunto com os elementos disponíveis.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência

do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.

Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

Com essas explicações preliminares, passamos a examinar os traços principais da vida política dos nossos municípios do interior.

#### A PROPRIEDADE DA TERRA ENTRE OS FATORES DA LIDERANÇA POLÍTICA LOCAL

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do “coronel” ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos “coronéis”. A

maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia.<sup>2</sup> Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins,<sup>3</sup> ou aliados políticos dos “coronéis”.<sup>4</sup>

Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais frequentemente, para fins partidários. A fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou. O absenteísmo é, aliás, uma situação cheia de riscos: quando o chefe ausente se indis põe com o governo, não são raras as defecções dos seus subordinados. Outras vezes, é ele próprio quem aconselha essa atitude, operando, pessoalmente, uma retirada tática.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroa-mento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial,

extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.<sup>5</sup>

Essa ascendência resulta muito naturalmente da sua qualidade de proprietário rural. A massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono.<sup>6</sup> Diante dela, o “coronel” é rico. Há, é certo, muitos fazendeiros abastados e prósperos, mas o comum, nos dias de hoje, é o fazendeiro apenas “remediado”: gente que tem propriedades e negócios, mas não possui disponibilidades financeiras; que tem o gado sob penhor ou a terra hipotecada; que regateia taxas e impostos, pleiteando condescendência fiscal; que corteja os bancos e demais credores, para poder prosseguir em suas atividades lucrativas. Quem já andou pelo interior há de ter observado a falta de conforto em que vive a maioria dos nossos fazendeiros. Como costuma “passar bem de boca” — bebendo leite e comendo ovos, galinha, carne de porco e sobremesa — e tem na sede da fazenda um conforto primário, mas inacessível ao trabalhador do eito — às vezes, água encanada, instalações sanitárias e até luz elétrica e rádio —, o roceiro vê sempre no “coronel” um homem rico, ainda que não o seja; rico, em comparação com sua pobreza sem remédio.<sup>7</sup> Além do mais, no meio rural, é o proprietário de terra ou de gado quem tem meios de obter financiamentos. Para isso muito concorre seu prestígio político, pelas notórias ligações dos nossos bancos. É, pois, para o próprio “coronel” que o roceiro apela nos momentos de abertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades.

Se ainda não temos numerosas classes médias nas cidades do interior, muito menos no campo, onde os proprietários ou posseiros de ínfimas glebas, os “colonos” ou parceiros e mesmo pe-

quenos sitiantes estão pouco acima do trabalhador assalariado, pois eles próprios frequentemente trabalham sob salário. Ali o binômio ainda é geralmente representado pelo senhor da terra e seus dependentes.<sup>8</sup> Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece.<sup>9</sup> Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural.<sup>10</sup>

#### CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA RURAL

Para compreender melhor a influência política dos fazendeiros, tão importante no mecanismo da liderança local, cumpre examinar alguns aspectos da distribuição da propriedade e da composição das classes na sociedade rural do Brasil. O recenseamento de 1940, as análises parciais de seus resultados, elaboradas pela repartição competente, e as interpretações de outros estudos armados de critérios não puramente censitários fornecem dados muito ilustrativos.

Considerado o problema de conjunto, a concentração da propriedade ainda é, nos dias atuais, o fato dominante em nossa vida rural. A maior frequência da pequena e da média propriedade em alguns lugares explica-se por fatores diversos. No que toca a São Paulo, Caio Prado Jr. procurou enumerá-los em estudo publicado há mais de dez anos. Os fatores que indicou, na ordem

por ele próprio seguida e que não está na razão da importância, foram os seguintes: 1) colonização oficial, cujo principal objetivo, segundo os autorizados depoimentos recolhidos, era formar uma reserva de mão de obra para os fazendeiros; 2) colonização particular, de menor relevo que a primeira, procurando ambas criar condições capazes de atrair correntes imigratórias; 3) proximidade das grandes fazendas, a cuja ilharga se desenvolvia a pequena propriedade como depósito de braços para a grande lavoura; 4) decomposição da fazenda, pelo esgotamento da terra, pela erosão, pelas pragas, pelas crises econômicas etc; 5) influência dos grandes centros urbanos, cujo abastecimento exige produção de artigos de subsistência incompatíveis com a agricultura extensiva. Ao tratar da decadência da fazenda, o autor notou, ainda, um pouco fora de lugar, a presença da pequena propriedade nas zonas em que “o regime de fazenda, encontrando terras inferiores, não fez mais que passar, abrindo espaço para o retalhamento e instalação da pequena propriedade”.<sup>11</sup>

O trabalho citado, como já ficou dito, refere-se especialmente a São Paulo. Em obra mais recente, relativa a todo o país, o mesmo escritor atribui importância primacial, na criação da pequena propriedade, às correntes imigratórias, o que se verificou notadamente no extremo sul: Rio Grande, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, esse fator teve sua influência muito reduzida pela concorrência da grande lavoura cafeeira, que absorveu a maior parte dos imigrantes. A produção de verduras, frutas, aves e ovos, flores etc. para abastecimento dos maiores centros urbanos e industriais foi de grande importância para a implantação da pequena propriedade, não só em São Paulo, como também, de modo geral, embora com variações, nos demais Estados. A decadência das fazendas, mormente em consequência das crises econômicas e da agricultura depredadora que praticamos, é também um fator que não se limita a São Paulo, mas está generalizado pelo menos a

toda a região do café: “No seu deslocamento constante, a lavoura cafeeira irá deixando para trás terras cansadas e já imprestáveis para as grandes lavouras; essas terras depreciadas serão muitas vezes aproveitadas pelas categorias mais modestas da população rural que nelas se instalam com pequenas propriedades”.<sup>12</sup> O fato pode ser facilmente observado no Espírito Santo, Estado do Rio e Minas Gerais, em particular no vale do Paraíba. Em outras regiões, causas diferentes, de natureza local, também terão concorrido.

Contudo, apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, a expressão percentual da concentração da propriedade rural não tem diminuído. Já notara o prof. Jorge Kingston, analisando o censo agrícola e zootécnico de São Paulo, de 1934, que, “ao invés de uma distribuição mais racional da propriedade fundiária”, se verificava “um agravamento da concentração agrária”.<sup>13</sup> As razões dessa contradição devem ser encontradas na fragmentação, preferentemente, das propriedades médias,<sup>14</sup> na recomposição de grandes propriedades,<sup>15</sup> compensando as que se parcelam, ou ainda na sobrevivência de grandes fazendas, mesmo decadentes, pela substituição, por exemplo, da agricultura pela pecuária.<sup>16</sup> A contiguidade de terrenos férteis e virgens, sobretudo no caso do café, tem sido a condição primordial da formação de grandes fazendas, pela sua elevada produtividade, ainda que em regime de exploração extensiva e predatória. Esse processo, porém, está em vias de atingir o seu termo final, pelo menos em São Paulo, onde o fenômeno assumiu proporções gigantescas, depois de haver o café, partindo da Baixada Fluminense, atravessado — e esgotado — uma parte considerável dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. A não ser que surjam novos fatores capazes de conduzir à recomposição de grandes propriedades (como foi o caso do algodão) ou impedir que as existentes se desmembrem (como seria o desenvolvimento da pecuária, ou a introdução da grande exploração tipicamente capitalista, empregando técnica

avançada), são cada vez mais desfavoráveis as condições de subsistência da grande propriedade, pela atual precariedade das três grandes lavouras extensivas do país: cana-de-açúcar, café e algodão.<sup>17</sup>

Não obstante essas perspectivas, ainda é óbvio o domínio da grande propriedade, nos dias que correm, como foi comprovado pelo censo agrícola de 1940, cujos dados o prof. Costa Pinto interpretou em trabalho recentíssimo.<sup>18</sup> Classificando as propriedades rurais segundo a área, obteve ele os resultados que assim resumimos:<sup>19</sup>

ÁREA	% SOBRE O NÚMERO TOTAL	% SOBRE A ÁREA TOTAL
“Superpropriedades latifundiárias” (de 1000 ha e mais)	1,46	48,31
“Grandes propriedades” (entre 200 e 1000 ha, exclusive)	6,34	24,79
“Médias propriedades” (entre 50 e 200 ha, exclusive)	17,21	15,90
“Pequenas propriedades” (entre 5 e 50 ha, exclusive)	53,07	10,45
“Minifúndios” (de menos de 5 ha)	21,76	0,55

Nem todo proprietário rural possui uma propriedade só. Admitindo-se, porém, com desvantagem, que assim seja, verifica-se que os pequenos e ínfimos proprietários (até 50 ha), representando cerca de três quartos dos donos de terras (74,83%), possuem apenas 11% da área total dos estabelecimentos agrícolas do país. Da área restante (89%), apenas uma parte pequena (15,90%) pertence aos proprietários médios, tocando nada menos de 73,10% da área total aos grandes proprietários (de 200 ha e mais), que representam somente 7,80% do número total dos proprietários.

Reunidos, os médios e os grandes proprietários representam pouco mais de um quarto dos donos de terras e suas propriedades cobrem quase nove décimos da área total dos estabelecimentos agrícolas.<sup>20</sup>

A situação dos pequenos proprietários é em regra difícil em nosso país, sobretudo quando em contato com a grande propriedade absorvente. Essa precariedade é agravada pela pouca produtividade do solo nos casos em que o parcelamento da terra foi motivado pela decadência das fazendas. Somam-se ainda as dificuldades de financiamento. E todos esses inconvenientes pesam muito mais sobre as glebas ínfimas — de menos de 5 ha —, que em 1940 compreendiam 21,76% do número total dos estabelecimentos agrícolas. A pequena propriedade próspera constitui exceção, salvo naquelas regiões em que não está sujeita à concorrência da grande, nem se constituiu como legatária de sua ruína.

Este é o quadro que nos apresenta o setor dos proprietários rurais, minoria irrisória da população do país: quadro que reflete a imensa pobreza da gente que vive no meio rural, já que os proprietários de mais de 200 ha não passavam, na data do censo de 1940, de 148 622, considerando-se aproximativamente o número de proprietários igual ao de estabelecimentos agrícolas. Como os proprietários médios — de 50 a 200 ha —, segundo o mesmo critério, somavam 327 713, teremos para uma população rural de 28 353 866 habitantes<sup>21</sup> apenas 476 335 proprietários de estabelecimentos agrícolas capazes de produzir compensadoramente. É claro que tais dados não exprimem a situação exata de nossa economia agrária, pois também possuímos pequenas propriedades prósperas e grandes propriedades arruinadas; são, contudo, bastante expressivos para nos dar uma ideia bem viva da mesquinha existência que suporta a grande maioria dos milhões de seres humanos que habitam a zona rural do Brasil.<sup>22</sup>

## ALGUNS ASPECTOS DA COMPOSIÇÃO DAS CLASSES NA SOCIEDADE RURAL

O panorama descrito torna-se ainda mais nítido quando se observam os principais aspectos da composição de classe da nossa sociedade rural. Ainda aqui, basear-nos-emos na elaboração do prof. Costa Pinto, no trabalho anteriormente referido, embora utilizando os resultados a que chegou com apresentação modificada ou com desdobramentos.

O censo agrícola de 1940 forneceu-lhe a seguinte discriminação da população ativa, agrupada segundo a posição ocupada pelas diversas categorias que exercem sua atividade principal na agricultura, pecuária e silvicultura:<sup>23</sup>

CATEGORIAS	NÚMERO (HOMENS E MULHERES)	%
Empregadores	252047	2,67
Empregados	3164203	33,47
Autônomos	3309701	35,01
Membros da família	2665509	28,19
De posição ignorada	62052	0,66
Total	9453512	100,00

Chamando a esse quadro “pirâmide censitária” da sociedade rural, o autor procurou reagrupar os dados segundo critério mais adequado à compreensão da posição de classe dos diversos grupos, para compor o que denominou “pirâmide social” da sociedade rural brasileira. Dois dos grupos acima indicados — “empregadores” e “empregados” — definem-se por si mesmos, e o quinto — “de posição ignorada” — pode ser desprezado, porque abrange somente 0,66% do número total. A dificuldade reside,

pois, na interpretação das duas categorias que o censo rotulou de “autônomos” e de “membros da família”. Mas as próprias definições adotadas pelo Serviço competente fornecem indicações muito valiosas.

A categoria dos “autônomos”, representada pelos “que exercem atividade por sua própria conta, ou isoladamente ou com o auxílio, não diretamente remunerado, de pessoas de sua própria família”, compreende, portanto, além dos proprietários de pequenos tratos de terra, os “colonos” ou “rendeiros”, que trabalham em regime de parceria. Tudo indica que a subcategoria dos parceiros é bem maior que a dos pequenos proprietários, e Costa Pinto procurou demonstrá-lo numericamente. Admitindo, como regra, que o pequeno proprietário possui apenas uma propriedade e considerando que para 3309701 “autônomos” só havia, em 1940, 1425291 propriedades de menos de 50 ha, concluiu, aproximativamente, pela existência de 1425291 “autônomos” proprietários contra 1884410 “autônomos” não proprietários, ou seja, 43,07% para os primeiros e 56,93% para os segundos.<sup>24</sup>

Quanto à outra categoria de difícil interpretação, “membros da família”, o seu conceito censitário é o seguinte: são aqueles “que exercem atividade em benefício de outrem, sem receberem salário fixo ou por tarefa”; esclarecendo a repartição competente que a “grande maioria” são membros das famílias e colaboradores dos “autônomos”.<sup>25</sup>

Considerando todos os componentes dessa categoria como ligados ao grupo dos “autônomos”,<sup>26</sup> também podemos dividi-la, aproximativamente, na mesma proporção, entre as duas subcategorias dos “autônomos”: proprietários e não proprietários. Assim, os 2665509 rotulados como “membros da família” contribuirão com 1517474 para a subcategoria dos “autônomos” não proprietários (que fica elevada a 3401884) e com 1148035 para a dos “autônomos” proprietários (que fica elevada a 2573326).

Se, entretanto, não considerarmos os “membros da família” como ligados exclusivamente à categoria dos autônomos,<sup>27</sup> o cálculo se tornará mais defeituoso, mas em todo caso será ainda muito expressivo, porque a maior margem de erro é desfavorável às conclusões a que devemos chegar. Poderíamos adotar os seguintes critérios:

Em primeiro lugar, admitamos que os “membros da família” do grupo “de posição ignorada” e do grupo de “empregadores” colaborem com estes, nas atividades agrárias, na mesma proporção dos “membros da família” dos “autônomos”. Temos aí a primeira margem de erro desfavorável às nossas conclusões, porque é evidente que na classe dos “empregadores” o número de membros de suas famílias que com eles colaboram é proporcionalmente menor.

Em segundo lugar, notamos sensível diferença entre o número de “empregadores” (252 047) e o número de médias e grandes propriedades (476 335). Isso se explica, naturalmente, pela existência de médios proprietários que não empregam assalariados, ou pela existência de grandes proprietários que possuem mais de uma propriedade, ou, como parece mais provável, por ambos os motivos simultaneamente. Tomaremos, entretanto, aquela diferença (224 288) como representativa somente dos médios proprietários que não empregam mão de obra assalariada e, portanto, devem ser incluídos na categoria dos “autônomos”. Eis aí uma segunda margem de erro, desfavorável às nossas conclusões, porque não levamos em conta os casos em que mais de uma grande propriedade pertence a uma só pessoa. E tais casos tudo indica serem mais numerosos do que os de médios proprietários que não utilizam “empregados”.

Feitos os cálculos pelo critério descrito, os 2 665 509 da categoria dos “membros da família” se repartirão pela seguinte forma:

para os “empregadores”, 185 519; para os “autônomos” médios proprietários, 164 995; para os “autônomos” pequenos proprietários, 1 048 345; para os “autônomos” não proprietários, 1 221 070; para os “de posição ignorada”, 45 580. Da distribuição ficou excluída a categoria dos “empregados”, porque estes, por definição, se contam por cabeça.

Agrupando agora os dados obtidos, encontramos para as duas modalidades de cálculo os resultados que seguem:

### Modalidade “A”

Divisão dos “membros da família” somente entre os “autônomos”, considerados como tais os pequenos proprietários (até 50 ha) e os não proprietários (parceiros):

CATEGORIA	Nº	MEMBROS DA FAMÍLIA	%	Total	%
I. Empregadores	252 047	—	—	252 047	2,67
II. Autônomos:					
a) pequenos proprietários	1 425 291	1 148 035	43,07	2 573 326	27,22
b) não proprietários	1 884 410	1 517 474	56,93	3 401 884	35,98
III. Empregados	3 164 203	—	—	3 164 203	33,47
IV. De posição ignorada	62 052	—	—	62 052	0,66
Total	6 788 003	2 665 509	100,00	9 453 512	100,00

### Modalidade “B”

Divisão dos “membros da família” por todas as categorias (menos a dos “empregados”), incluindo-se entre os “autônomos”,

como médios proprietários, a diferença entre o número de “empregadores” e o número de médias e grandes propriedades:

CATEGORIA	N <sup>o</sup>	MEMBROS DA FAMÍLIA	%	Total	%
I. Empregadores	252047	185519	6,96	437566	4,63
II. Autônomos:					
a) médios proprietários	224288	164995	6,19	389283	4,11
b) pequenos proprietários	1425291	1048345	39,33	2473636	26,17
c) não proprietários	1660122	1221070	45,81	2881192	30,48
III. Empregados	3164203	—	—	3164203	33,47
IV. De posição ignorada	62052	45580	1,71	107632	1,14
Total	6788003	2665509	100,00	9453512	100,00

Os dois quadros acima constituem desdobramento dos dados apresentados pelo prof. Costa Pinto com base no censo oficial. Subdividimos as categorias censitárias dos “autônomos” e dos “membros da família”, segundo os critérios já descritos, e chegamos, na hipótese mais desfavorável às nossas conclusões, ao seguinte resultado: na data indicada, 66,95% da população ativa ocupada na agricultura, pecuária e silvicultura pertenciam às categorias dos empregados e parceiros (não proprietários); somando-se os pequenos proprietários (até 50 ha), cuja situação em muitos lugares é de todo precária, aquela percentagem sobe a 90,12%.

Não obstante a evidente deficiência dos critérios aproximativos adotados, não será difícil, diante de dados tão impressionantes e referentes à população ativa, avaliar a situação de dependência da gente que trabalha no campo, já que, em termos de generalização, pouca diferença existe entre a miséria do proletário rural e a do parceiro e do pequeno proprietário. Não há, pois, que estranhar os *votos de cabresto*.

## DESPESAS ELEITORAIS. MELHORAMENTOS LOCAIS

Há ainda as despesas eleitorais. A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior.<sup>28</sup> E no interior o elemento rural predomina sobre o urbano.<sup>29</sup> Esse elemento rural, como já notamos, é paupérrimo. São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento.<sup>30</sup> Como os próprios chefes locais são em regra somente “remediados”, o suprimento de dinheiro para essas despesas apresenta certas particularidades que, para melhor ordem da exposição, deixamos para examinar mais adiante. O velho processo do *bico de pena* reduzia muito as despesas eleitorais. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral<sup>31</sup> e reclamando a presença efetiva dos votantes, aumentam os gastos. É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente.

Esse panorama já se apresenta, aliás, com alguns indícios de modificação, segundo pôde ser observado nas eleições realizadas em 1945 e 1947. No seio do próprio eleitorado rural verificaram-se “traições” dos empregados aos fazendeiros. O fato merece um estudo atento e que ainda não foi feito. Observadores locais costumam atribuí-lo em grande parte à propaganda radiofônica. Nas cidades do interior já são numerosos os aparelhos receptores, e os trabalhadores rurais têm hoje maior possibilidade de contato com a sede urbana pelo uso bastante generalizado do transporte rodoviário. O rádio, aliás, já se vai introduzindo nas próprias fazendas: as baterias resolvem parcialmente o problema da energia.

Não se deve esquecer também o grande incremento que se verificou durante a guerra na migração de trabalhadores do campo para atividades urbanas — empreendimentos industriais, construção civil, bases militares —, ou para a extração de borracha e exploração de minérios, especialmente cristal de rocha e mica. A maior facilidade de arranjar emprego nas cidades e as notícias que a respeito lhes chegam de parentes e amigos aguçam o nomadismo da população rural — já habituada a mudar das zonas decadentes para as mais prósperas —,<sup>32</sup> reduzindo o grau de sua dependência em relação ao proprietário da terra. Mas ainda é cedo para tirar qualquer conclusão mais positiva sobre o fenômeno apontado, porque as eleições de 1945 e 1947 apresentaram certas peculiaridades, que lançaram perturbação na tradicional alternativa eleitoral do Brasil: governo e oposição.<sup>33</sup>

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de futebol, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada —, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.<sup>34</sup>

Apesar disso, em nossa literatura política, especialmente na partidária, o “coronel” não tem sido poupado. Responsável, em grande parte, pelas vitórias eleitorais dos candidatos do oficialismo, é frequentemente acusado de não ter ideal político. Sua mentalidade estreita, confinada ao município, onde os interesses de

sua facção se sobrepõem aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país. E habitualmente esse ceticismo perdura até o momento em que o interessado, concorrendo a nova eleição do lado governista, se possa beneficiar dos votos inconscientes do “coronel”.

É fora de dúvida que a mentalidade municipal tem predominado em nossas eleições. Mas é um erro supor que o chefe local assim procede por mero capricho ou porque nele não tenha despertado ou esteja pervertido o sentimento público. Basta lembrar que o espírito governista é a marca predominante dessa mentalidade municipal para vermos que alguma razão mais poderosa que o simples arbítrio pessoal atua naquele sentido. Para falar em termos de generalização, computados os altos e baixos de sua conduta, o “coronel”, como político que opera no reduzido cenário municipal, não é melhor nem pior do que os outros, que circulam nas esferas mais largas. Os políticos “estaduais” e “federais” — com exceções, é claro — começaram no município, onde ostentavam a mesma impura falta de idealismo que mais tarde, quando se acham na oposição, costumam atribuir aos chefes locais. O problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social.

#### FAVORES E PERSEGUIÇÕES. DESORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO LOCAL

Não se compreenderia, contudo, a liderança municipal só com os fatores apontados. Há ainda os favores pessoais de toda

ordem, desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios.<sup>35</sup> É neste capítulo que se manifesta o paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, “só há uma vergonha: perder”. Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal.

Um dos principais motivos dessa desorganização é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada da incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados. Os inquêritos que se fizeram a esse respeito em vários Estados depois da Revolução de 1930 revelaram coisas surpreendentes. Daí a criação dos departamentos de municipalidades, que, ao lado da assistência técnica prestada às comunas, não tardaram a assumir funções de natureza política. Mas o despreparo do interior só explica uma parte da anarquia administrativa observada em muitas municipalidades. A outra parcela de responsabilidade cabe, de um lado, ao filhotismo, que convoca muitos agregados para a “gamela” municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais.

A outra face do filhotismo é o mandonismo, que se manifesta na perseguição aos adversários: “para os amigos pão, para os inimigos pau”.<sup>36</sup> As relações do chefe local com seu adversário raramente são cordiais. O normal é a hostilidade.<sup>37</sup> Além disso, como é óbvio, sistemática recusa de favores, que os adversários, em regra geral, se sentiriam humilhados de pedir.

Nos períodos que precedem às eleições é que o ambiente de opressão atinge o ponto agudo.<sup>38</sup> Nos intervalos das campanhas eleitorais, melhoram muito as relações entre as parciaisidades do município, chegando eventualmente a ser amenas e respeitadas. É nessa fase que se processam os entendimentos que permitem à facção que está no poder, ou é apoiada pelo governo estadual, engrassar suas fileiras, pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de “coronéis”. Esse clima propício ao acordo também atinge seu ponto ótimo por ocasião das eleições, mas na fase que precede à tomada de compromissos. Uma vez definidas as posições, entra-se então na etapa da compressão, que antecede imediatamente ao pleito.<sup>39</sup> Alguns prováveis aderentes podem ser poupados até mais tarde, enquanto subsiste a possibilidade de os chamar ao seio confortável da situação.<sup>40</sup> Outros serão convencidos pelos primeiros indícios de violência. Muitos se absterão de votar para evitar dissabores maiores, e uns poucos faltarão à palavra empenhada. A regra é ser honrado o compromisso que no município se firma de homem para homem, e a quebra de sua palavra repugna tanto ao chefe local quanto o exaspera a traição de companheiros.<sup>41</sup>

Mas há nisso tudo uma ética especial: como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas. Quando vê a necessidade de mudar de partido (o que significa geralmente aderir ao governo), o chefe local — ou o “coronel” — retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração pessoal, ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura, porque o cumprimento de sua prestação no acordo não foi correspondido pelo chefe a quem emprestou apoio eleitoral. Quando não houver tais motivos, não lhe faltará o grande argumento: não tem direito de impor aos amigos o sacrifício da oposição. E esse argumento, que pode ser insincero, é em substância verdadeiro e procedente,

porque o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual.<sup>42</sup>

#### SISTEMA DE COMPROMISSO COM O GOVERNO ESTADUAL. GOVERNISMO DO ELEITORADO DO INTERIOR

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado,<sup>43</sup> está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. A polícia de hoje, salvo em raros Estados, poderá comparecer ao local de perturbação e atuar com relativa eficácia num período de tempo, que cada vez se torna mais curto. A rebeldia do chefe local — tão característica de certo período da Colônia — já não é um meio de consolidar, mas de enfraquecer e minar a influência do “coronel”. Ainda assim, como a organização agrária do Brasil mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela notoriamente majoritária do nosso eleitorado, o partido do governo estadual não pode dispensar o intermédio do dono de terras. Mas não se submete a ele senão naquilo que, não sendo fundamental para a situação política estadual, é, contudo, importantíssimo para o fazendeiro na esfera confinada do seu município. Sabe, por isso, o “coronel” que a sua impertinência só lhe traria desvantagens: quando, ao contrário, são boas as relações entre o seu poder privado e o poder instituído, pode o “coronel” desempenhar, indisputadamente, uma larga parcela de autoridade

pública.<sup>44</sup> E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do “coronelismo”, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.<sup>45</sup>

É claro, portanto, que os dois aspectos — o prestígio próprio dos “coronéis” e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga — são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do “coronel” — firmada na estrutura agrária do país —, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do “coronel” ficaria sensivelmente diminuída.

Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal. Mas em todos esses graus da escala política impera, como não podia deixar de ser, o sistema de reciprocidade,<sup>46</sup> e todo o edifício vai assentar na base, que é o “coronel”, fortalecido pelo entendimento que existe entre ele e a situação política dominante em seu Estado, através dos chefes intermediários.

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local — quando amigo — é

que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município.<sup>47</sup> Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coleta, serventários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de solver o impasse é removê-lo, às vezes com melhoria de situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.

A lista dos favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comunidade. Os próprios fazendeiros, que carecem de estradas para escoamento de seus produtos e de assistência médica, ao menos rudimentar, para seus empregados, acabariam por lhe recusar apoio eleitoral. E o Estado — que, por sua vez, dispõe de poucos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem — tem de

dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas consequências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos. É, pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o “coronelismo”, na sua expressão governista.<sup>48</sup>

O apoio oficial revela-se ainda precioso no capítulo das despesas eleitorais, que os chefes locais não podem custear sozinhos, embora muitos se sacrifiquem no cumprimento desse dever. Por isso, é de praxe que os candidatos também contribuam, assumindo, alguns, pesadas responsabilidades financeiras para disputar a cadeira desejada. Mas, como é notório, são os cofres públicos que costumam socorrer os candidatos e os chefes locais governistas nessa angustiosa emergência. Os auxílios são dados, algumas vezes, em dinheiro de contado, ou pelo pagamento direto de serviços e utilidades. Outras vezes, o auxílio é indireto, através de contratos, que deixem boa margem de lucros, ou pela cessão de edifícios, transporte, oficinas gráficas, material de propaganda etc. Dos recursos, tradicionalmente ínfimos, de nossas municipalidades, uma boa parte, em época de eleição, destina-se a essa finalidade.<sup>49</sup> Entre os motivos que tornam tão acirradas as eleições municipais no Brasil, este ocupa, conseqüentemente, lugar de destaque. O Estado e, eventualmente, a União e as entidades autárquicas também costumam contribuir com fundos ou serviços, para uso exclusivo — é claro — dos candidatos governistas.<sup>50</sup>

Tudo isso se inclui na categoria do “bem” que os chefes locais podem praticar, quando dispõem do governo municipal e estão aliados ao governo estadual.

Por outro lado, aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal. E aqui o apoio do oficialismo estadual ao chefe do município, seja por ação, seja por omissão, tem a máxima importância. Neste capítulo, assu-

mem relevo especial as figuras do delegado e do subdelegado de polícia.<sup>51</sup> A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante no município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado no acordo político com os chefes locais. Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à perseguição dos inimigos políticos, negar favores e regatear direitos ao adversário — são modalidades diversas da contribuição do governo estadual à consolidação do prestígio de seus correligionários no município. Mas nada disso, via de regra, se compara a esse trunfo decisivo: pôr a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local.

Em certas circunstâncias, as ameaças e violências desempenham função primordial, porque semelhantes processos podem, por vezes, garantir o governo municipal à corrente local menos prestigiada. Mas a regra não é esta: a regra é o recurso simultâneo ao favor e ao porrete. Compreende-se isso perfeitamente, quando se considera que à situação dominante no Estado o que interessa é consolidar-se com o mínimo de violência. A não ser um desequilibrado, ninguém pratica o mal pelo mal: em política, principalmente, recorre-se à violência quando outros processos são mais morosos, ou ineficazes, para o fim visado. Por isso mesmo, frequentemente, o oficialismo estadual apoia a corrente que já conseguiu posição preponderante no município.<sup>52</sup> Outras vezes, força acordos, com partilha das vantagens. Em virtude desses entendimentos — tréguas menos ou mais prolongadas — pode um dos grupos adversários, mais bem aquinhoado ou com menor disposição para o ostracismo, aderir em definitivo. A corrente preferida fica, assim, majoritária, desaparecendo, daí por diante, a necessidade da conciliação.

É evidente, como já ficou indicado, que nem todos os chefes de facções municipais e nem todos os “coronéis” são aliados do oficialismo estadual. Podem estar na oposição, como se vê em

quase todos os municípios. Mas a situação de opositorista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pôde ficar com o governo. Segundo já tem sido observado, as correntes políticas municipais se digladiam com ódio mortal, mas comumente cada uma delas o que pretende é obter as preferências do governo do Estado; não se batem para derrotar o governo no território do município, a fim de fortalecer a posição de um partido estadual ou nacional não governista: batem-se para disputar, entre si, o privilégio de apoiar o governo e nele se amparar. Na palavra autorizada de Basílio de Magalhães, quando “nos municípios surgem facções, de ordinário em acirrada pugna umas com as outras, todas conclamam desde logo, chocalhantemente, o mais incondicional apoio ao situacionismo estadual”.<sup>53</sup> O maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário. Por isso, busca o seu apoio arduamente. As eleições municipais constituem peijas tão aguerridas em nosso país, justamente porque é pela comprovação de possuir a maioria do eleitorado no município que qualquer facção local mais se credencia às preferências da situação estadual. A esta, como já notamos, o que mais interessa é ter nas eleições estaduais e federais, que se seguem, maior número de votos, com menor dispêndio de favores e mais moderado emprego da violência. Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial.

A essência, portanto, do compromisso “coronista” — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da

situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar.

#### A AUTONOMIA MUNICIPAL E O "CORONELISMO"

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinçamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo.<sup>54</sup> E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e conseqüente do de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que só o tempo resolverá.

Entretanto, ao lado da falta de autonomia *legal*, a que aludimos, os chefes municipais governistas sempre gozaram de uma ampla autonomia *extralegal*. Em regra, a sua opinião prevalece nos conselhos do governo em tudo quanto respeite ao município, mesmo em assuntos que são da competência privativa do Estado ou da União, como seja a nomeação de certos funcionários, entre os quais o delegado e os coletores. É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do "coronelismo". É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão o seu curso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violências e outras arbitrariedades.

Opera-se, pois, uma curiosa inversão no exercício da autonomia local. Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida, no regime representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual, que porventura estejam com a direção administrativa do município. Quando for este o caso, o município pode ter até relativa prosperidade, inclusive através da realização dos serviços públicos locais mais importantes. Se ocorre estar no governo municipal uma corrente política desvinculada da situação estadual, é claro que não lhe será outorgada a autonomia extralegal que receberia se partilhasse das suas preferências políticas. Terá, portanto, de se mover estritamente dentro dos mirrados quadros de sua

autonomia legal, que só tem disposto de uma receita pública insuficiente para atender aos encargos locais mais elementares. Além disso, as atribuições privativas do Estado referentes ao município (especialmente nomeações) passarão a ser exercidas não de acordo com o governo municipal oposicionista, mas segundo as indicações da oposição municipal governista. Fica, assim, ao inteiro critério do governo estadual respeitar, ou não, as preferências da maioria do eleitorado local, no que entende com os assuntos do seu peculiar interesse.

Dentro deste quadro, o êxito de uma parcialidade nas eleições municipais será uma vitória de Pirro, a não ser que ela já seja, ou venha a tornar-se aliada da situação estadual. Por virtude dessa completa inversão de papéis, é evidente que, em regra, os candidatos aos cargos municipais sufragados pela maioria do eleitorado não resultam de uma seleção espontânea, mas de uma escolha mais ou menos forçada. Se os candidatos ao governo municipal, que forem apoiados pelo governo estadual, são os que têm maiores oportunidades de fazer uma administração proveitosa, esse fato já predispõe decisivamente grande número de eleitores em favor do partido local governista. Em tais circunstâncias, mesmo as eleições municipais mais livres e regulares funcionarão, frequentemente, como simples chancela de prévias nomeações governamentais. Autêntica mistificação do regime representativo.

O argumento, muito usado, de que a autonomia local favorece as administrações perdulárias ou corruptas, pela impossibilidade de um controle do alto, é geralmente documentado com a experiência do regime de 1891 na maior parte dos Estados. Mas, se o Estado, no regime de 1891, dispunha de completa ascendência política sobre os chefes locais, por que não a exercia no sentido de moralizar a administração municipal? Por que só a utilizava para impor candidatos nas eleições estaduais e federais? Essas perguntas desnudam o fato verdadeiro que o próprio argumento enco-

bre. A "vista grossa" que os governos estaduais sempre fizeram sobre a administração municipal, deixando de empregar sua influência política para moralizá-la, fazia parte do sistema de compromisso do "coronelismo". Estava incluída na carta branca que recebiam os chefes locais, em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais.

Ainda assim, ocorre perguntar: por que os governos estaduais pagavam tão elevado preço pelo apoio dos chefes locais, deixando que o esbanjamento ou a corrupção devastassem a administração dos municípios? A resposta não parece difícil: os cofres e os serviços municipais eram instrumentos eficazes de formação da maioria desejada pelos governos dos Estados nas eleições estaduais e federais. Além disso, não lhes caberia qualquer direta responsabilidade pelas malversações, que corriam por conta e risco dos próprios chefes locais. O preço caro, pago pelo Estado em troca do apoio eleitoral dos chefes locais, era, portanto, uma condição *objetiva* para que esse apoio correspondesse aos fins visados pelo governo estadual.

#### FRAGMENTAÇÃO DA HEGEMONIA SOCIAL DOS DONOS DE TERRAS

Se a atitude do Poder Executivo — ao qual cabe a chefia da política estadual — em relação aos municípios parece satisfatoriamente explicável, através do mecanismo que descrevemos, o mesmo não acontece com a atitude dos legisladores estaduais, no votarem as leis de organização municipal, que favoreciam tamanha inversão do sistema representativo. Em sua maioria, homens do interior, chefes políticos municipais, como explicar que consentissem na mistificação das preferências do eleitorado local, forçado a pender quase sempre para o lado governista em consequência do amesquinamento do município? O motivo primário

seria certamente o receio de não serem reincluídos na chapa oficial e, portanto, de perderem a *chance* de voltar ao Congresso do Estado, ou alçar até ao Congresso da República. Excluídos da chapa do governo, o sistema de compromisso “coronelistas”, que já analisamos, contribuiria para derrotá-los em seus próprios municípios. Mas, afora esse motivo político, muito ponderável (pois o governo, além do conformismo do eleitorado “coronelistas”, ainda se valia da fraude e da coação para vencer nas urnas), haveria outra razão mais profunda.

A primeira observação de quem estuda o “coronelismo” é, natural e acertadamente, atribuí-lo à hegemonia social do dono de terras. Mas é preciso entender essa hegemonia apenas em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de *votos de cabresto*. Não é possível compreender essa hegemonia em relação a todo o município. Um município divide-se em distritos: o distrito da sede — urbano — escapa à influência do “coronel” que não seja ao mesmo tempo chefe político municipal; e cada um dos distritos rurais se compõe de diversas fazendas.<sup>55</sup> Essa fragmentação da hegemonia social no interior tende a prosseguir nas zonas de lavoura decadente, ou pouco produtiva, pelo empobrecimento dos proprietários, e ainda por efeito do nosso regime sucessório.<sup>56</sup>

Se um só “coronel” fosse dono de um distrito inteiro, a sua hegemonia social, resultante da propriedade da terra, seria incontestável naquela circunscrição, o mesmo ocorrendo em relação a todo o município, quando fosse o caso. Havendo, porém, como é a regra, vários fazendeiros em cada distrito e número bem maior em cada município, seria natural que, espontaneamente, se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações políticas municipais. O agrupamento dos fazendeiros do distrito, em torno de um deles, e o dos chefes distritais, ao redor do chefe municipal — excluída

a influência governamental de que adiante falaremos —, explicam-se por diversas razões: por motivos de ordem pessoal (maior vocação, capacidade ou habilidade); pela tradição (permanência da chefia na mesma família); pela situação econômica (propriedades mais ricas, com maior número de eleitores, ou maiores disponibilidades para gastos eleitorais) etc. Dessa variabilidade dos motivos de ligação partidária, resultaria um equilíbrio muito instável para as forças políticas locais, que se agravaria pela comum vacilação do eleitorado urbano, menos submisso e, portanto, de manifestação mais dificilmente previsível. Que sucederia, nessas condições, se a sorte da chefia política do município dependesse exclusivamente do eleitorado, isto é, dos cabos eleitorais urbanos e de cada um dos diversos fazendeiros dos distritos? Cada eleição, com toda probabilidade, seria uma batalha incerta, ou pelo menos muito custosa. Os riscos do pleito aumentariam consideravelmente, prevalecendo no combate os chefes que tivessem, de fato, maior capacidade *pessoal* de liderança. Mas, como as chefias locais são muitas vezes adquiridas pelo acaso do nascimento, do matrimônio ou de alguma amizade protetora, em todos esses casos, quando faltassem ao chefe qualidades positivas de liderança, a sua sorte política estaria por um fio em cada novo pleito que se travasse.

O que impede que o panorama político municipal se apresente por toda parte do modo por que aqui o imaginamos é justamente a força aglutinadora do governo, aumentada na razão direta do amesquinamento do município. O poder de coesão do governo livra os pleitos municipais de grande parte dos riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas. Isso explicaria, talvez, a atitude dos próprios legisladores estaduais, que deixavam de utilizar seus poderes constitucionais para vitalizar a organização municipal e, assim, contribuir para libertar o seu eleitorado da influência absorvente que sobre ele exerce o governo através dos chefes locais e dos “coro-

néis". Se, por um lado, ficavam os deputados estaduais jungidos ao governo, de quem dependia em última análise a sorte da eleição, por outro, a sua reeleição ou a sua promoção na carreira política estariam garantidas, enquanto soubessem ou pudessem manter boas relações com a situação do seu Estado.

Tudo isso indica que o problema do "coronelismo", aparentemente simples, apresenta no seu mecanismo interno grande complexidade. Não há dúvida, entretanto, que ele é muito menos produto da importância e do vigor dos senhores de terras do que da sua decadência. A debilidade dos fazendeiros só aparenta fortaleza em contraste com a grande massa de gente que vive, mesquinamente, sob suas asas e enche as urnas eleitorais a seu mandado. O "coronelismo" assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades.<sup>57</sup>

Muito longe estão os "coronéis" de hoje e de ontem — que tão repetidamente têm de apelar para o braço do delegado de polícia — daqueles rebeldes e poderosos senhores rurais de certo período colonial, que eram o governo e a lei de seus domínios. O poder que uns e outros ostentam, embora possa apresentar aspectos exteriores semelhantes, é expressão, num caso, da força de um sistema escravista e patriarcal em seu apogeu e, no outro, da fragilidade de um sistema rural decadente, baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado internacional de matérias-primas e de gêneros alimentícios que não podemos controlar.

A melhor prova de que o "coronelismo" é antes sintoma de decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais nós a temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal que ele se tem alimentado para sobreviver.

## 2. Atribuições municipais

### CONCEITO QUANTITATIVO

Precisar quais devam ser, numa boa organização administrativa, as atribuições municipais, é tarefa de extrema dificuldade. As indicações muito gerais pouco esclarecimento podem trazer. Quando se diz, por exemplo, que devem caber ao município as tarefas de natureza local, ou do seu peculiar interesse, resta ainda definir o conceito auxiliar tomado para referência. A dificuldade aumenta quando se observa que certos assuntos, que ontem só diziam respeito à vida de um município, podem hoje interessar a diversos, a todo um Estado, ou mesmo ao país inteiro. Essa variação, no tempo, da área territorial sobre a qual repercute um grande número de problemas administrativos torna muito relativa a noção de peculiar interesse do município, ou de interesse local, perturbando a solução do assunto no terreno doutrinário.

De resto, não comporta o plano deste trabalho discutir questões do municipalismo ideal, mas tão somente procurar compreender alguns aspectos do municipalismo que o nosso país efe-