

1

CADERNOS DCP

1

MARÇO, 1974

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO  
DE CIÊNCIA POLÍTICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
BELO HORIZONTE / MINAS GERAIS / BRASIL

# CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARÇO DE 1974

NÚMERO 1

## SUMÁRIO

### ARTIGOS:

- SOLIDARIEDADE, INTERESSES E DESENVOLVIMENTO POLÍTICO — *Fábio Wanderley Reis*..... 5
- A POLÍTICA TRADICIONAL BRASILEIRA: UMA INTERPRETAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA — *Antônio Octávio Cintra*..... 59
- AS FORÇAS ARMADAS NA PRIMEIRA REPÚBLICA: O PODER DESESTABILIZADOR — *José Murilo de Carvalho*..... 113

### COMENTÁRIO:

- A TEORIA DAS COALIZÕES POLÍTICAS — *Leônidas Prates Lafetá* 189

ESCREVEM NESTE NÚMERO :

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Sociologia pela FLACSO, terminando o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Harvard.

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Sociologia pela FLACSO, terminando o doutorado em Ciência Política pelo MIT.

JOSÉ MURILO DE CARVALHO, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade de Stanford, terminando o doutorado em Ciência Política pela mesma universidade.

LEÔNIDAS PRATES LAFETÁ, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade de North Carolina.

\*

*As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.*

\*

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

C.P. 1621 — 30.000 Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

## APRESENTAÇÃO

*Com este número dos Cadernos DCP o Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais dá início à publicação mais regular de trabalhos de seus professores e alunos. O Departamento vinha-se dedicando há alguns anos à pesquisa e ao ensino pós-graduado em Ciência Política sem, no entanto, dispor de um veículo mais flexível e rápido de comunicação. Os Cadernos DCP pretendem preencher esta lacuna e servir de meio de comunicação com outros centros de ciências sociais do país e do exterior, com o mundo acadêmico e com o público em geral.*

*Solicitamos às pessoas e instituições que receberem os Cadernos que também nos enviem suas publicações.*

# A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia \*

*Antônio Octávio Cintra*

## 1. *Os arranjos políticos tradicionais*

1.1. O presente ensaio retoma problemas discutidos por nós em outro texto, no qual fizemos levantamento do material mais relevante sobre a vinculação do “centro” com a “periferia” na política brasileira.<sup>1</sup> Os dois conceitos, usados com certa frequência na literatura que estuda os processos de formação e integração nacional, serão discutidos mais adiante.

No estudo anterior, discutimos o arranjo coronelista e a forma peculiar assumida pela participação política da população interiorana. A perspectiva ali adotada, entretanto, nos parece restrita, pois encara o arranjo coronelista sobretudo

---

\* Este texto tem sua origem em aulas preparadas para o 1º Curso de Atualização, promovido pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais em julho de 1972 com o patrocínio da CAPES/MINIPLAN. Agradeço aos alunos desse curso, bem como aos do curso de Política Brasileira na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas e no Departamento de Ciência Política, pelos debates estimulantes dos problemas aqui tratados. Agradeço também a Fábio Wanderley Reis e a Jorge Balan pela leitura de uma primeira versão do texto, de que resultaram numerosas críticas e sugestões que procurei, não sei se com bom êxito, levar em consideração na versão atual.

1. Vide Cintra, 1971.

em sua escala local, passando por alto os mecanismos e efeitos operantes na escala maior do sistema político, onde o coronelismo aparece como fenômeno importante, porém apenas um elo, ligado a outros, em cadeia maior. Procuraremos aqui corrigir tal limitação.

A discussão do coronelismo realça o papel de “mediador” entre o Estado ou, mais geralmente, as instituições políticas centrais e a população interiorana exercido pela eminência de aldeia, quase sempre o proprietário de terras, mas às vezes, também, o comerciante, o médico ou o farmacêutico da pequena localidade. A idéia de *mediação* entre instituições políticas do “centro” e populações locais situa o problema em contexto mais amplo, qual seja o dos arranjos que se formam, na história das sociedades, quando se trata, na expressiva colocação de Otto Hintze, de “organizar politicamente espaços relativamente grandes com a ajuda de meios de uma civilização não desenvolvida”.<sup>2</sup> Tais arranjos são extremamente variados, havendo forte tendência feudalizante, na medida em que se dê um certo descompasso entre o projeto político unificador — encabeçado por um príncipe ambicioso, por uma dinastia, um grupo ou classe — e as condições objetivas que possam tornar factível o projeto. Por feudalização podemos entender o mesmo que Hintze, ou seja, a “espécie peculiar de descentralização, na qual os funcionários aos quais se concedem terras e se colocam em relação pessoal de lealdade se convertem, em geral, ao cabo de algumas gerações, em poderes locais independentes”.<sup>3</sup>

1.2. Sem entrar no debate sobre se houve ou não feudalismo na história brasileira,<sup>4</sup> parece inegável ter havido, no

2. Vide Hintze, 1968, p. 26.

3. Idem, ibidem

4. Tal problema permeia algumas das mais importantes obras interpretativas da formação brasileira. Duas grandes correntes podem distinguir-se, uma dentro do pensamento marxista, onde a divisão se dá entre os que sustentam não ter havido passado feudal na história brasileira, nem muito menos persistirem resíduos feudais em nossa sociedade (vide Prado Jr., 1967, Gunder Frank, 1969) e os que sustentam a existência

encontro do Estado patrimonialista português com o imenso espaço novo a dominar, e através da concessão de amplas prerrogativas aos colonizadores, tendência irresistível à privatização do poder. O centro político não esboroou, porém, nem o rei passou a ser apenas um senhor feudal entre os seus pares. Continuou presente o Estado patrimonialista e burocratizado. Não se criaram, tampouco, as condições de uma “ordem feudal”, expressa nas esferas jurídicas múltiplas e na imposição, ao centro político, da necessidade de representação dos estamentos feudais, traduzida em pacto constitucional.<sup>5</sup> Mais se aproximaria disso, e mesmo assim numa perspectiva bastante formal, a ordem política da República Velha brasileira. Mais correto nos parece caracterizar a situação como a de um Império burocrático tradicional enfrentando-se com tendências centrifugas, pela impossibilidade — técnica, econômica, militar e política — de fazer sua presença sentida em todos os pontos do território crescentemente incorporado aos seus domínios através das ações privadas compatibilizadas com os projetos imperiais de expansão.

1.3. Com a Independência, desvinculando-se o país de Portugal, cria-se o Império Brasileiro, através de conjugação dos interesses centrípetos do “estamento burocrático”, localizados no Rio, com as necessidades de aglutinação política da classe senhorial escravocrata. O “pacto” político que então se configura perde solidez quando novas camadas, não mais utilizadoras do trabalho escravo, nem tolhidas pela escravidão e pelas instituições políticas que a sustentavam, emergem no cenário da sociedade brasileira do século passado. O arranjo político imperial, gradativamente sedimentado, expressava relações peculiares do “centro” com a “periferia”. A classe senhorial, em suas parcelas mais conscientes e politicamente

do passado e dos resíduos feudais (*Passos Guimarães, 1964*, entre inúmeros outros). A outra grande corrente não se vincula à tradição marxista, e, mais do que à dicotomia feudalismo x capitalismo, dá ênfase aos problemas políticos de centralização x descentralização. Temos, em campos opostos, *Faoro, 1958*, e *Duarte, 1966*.

5. A idéia de feudalismo aqui expressa é tomada de Hintze, op. cit.

articuladas, como o coloca V. N. Leal, esposando tese de Hermes Lima,<sup>6</sup> se dá conta de que, “num país como o nosso, de características geográficas e econômicas tão diversificadas, se as províncias fossem dotadas de amplos poderes, poderia suceder que em algumas delas o trabalho livre pusesse termo à escravidão”.<sup>7</sup> E “como não seria possível a coexistência, no mesmo país, desses dois regimes de trabalho antagônicos, os escravocratas, que dominavam o cenário político nacional, não podiam deixar de recorrer à centralização para resguardar, em todo o Império, a continuação da escravatura. A centralização, dizem os historiadores, salvou a unidade nacional. Também salvou a unidade do trabalho escravo”.<sup>8</sup>

O esforço centrípeto feito no período imperial não redundava, por certo, num Estado onipresente, permeando todos os setores da sociedade e estendendo seu poder a todo o território, mesmo aos seus pontos mais remotos. Dadas as condições da época, era natural que o poder privado comandasse extensas áreas das relações sociais e preenchesse os vazios da autoridade pública na imensidão territorial do país. Como em outras sociedades em estágio similar de desenvolvimento, a manutenção da lei e ordem no interior não podia ser, senão minoritária e excepcionalmente, fruto da presença atual ou potencial do Estado. As elites que controlam o centro político abdicam da alternativa mais óbvia de reforço desse centro, que seria o incremento dos contingentes militares a serviço do Estado. Na verdade, era temida a atuação autônoma da corporação militar. Optou-se pela criação da Guarda Nacional, através da lei de 18 de agosto de 1831, que extinguiu as antigas ordenanças, milícias e guardas municipais. De fato, na colocação de Faoro, “armava-se o Governo de um corpo apolítico, forte e aguerrido, capaz de defrontar-se, se necessário, com o exército político”.<sup>9</sup>

6. Vide Lima, 1945, citado em Nunes Leal, 1948. Vide, também, Mercadante, 1965.

7. Vide Nunes Leal, 1948, p. 50.

8. Idem, ibidem.

9. Vide Faoro, 1955, p. 154.

Ao investir, nos cargos de coronel, major ou capitão, os senhores territoriais e as eminências de aldeia, de acordo com o prestígio e poder desfrutados, e ao confiar-lhes a manutenção da ordem no interior e a ajuda às tropas regulares do exército nos conflitos externos, a Guarda Nacional legitimava-lhes o poder efetivo e lhes dava missão pública. A situação não está longe da descrita por Fred Riggs, em referência às sociedades rurais tradicionais: “Aqui as populações agrárias pouco podem pedir ao governo central e pouco dele têm a temer. Da mesma forma, o centro, embora exigindo que as localidades do interior mantenham a paz e paguem os impostos, não pede muito em matéria de obediência positiva. Nessas condições, as clientelas locais têm poucos incentivos para manter estreitos laços com o governo central, e este, por sua vez, mostra-se satisfeito desde que não haja perturbação da ordem nas localidades. Assim, a considerável descentralização que realmente se observa mesmo no mais centralizado sistema burocrático baseia-se tanto na indiferença de ambas as partes quanto nos obstáculos técnicos que se antepõem a uma efetiva centralização do poder...”<sup>10</sup>

Pareceria paradoxal não haver o país experimentado, no que se refere à distribuição territorial do poder, maior autonomia legal e administrativa das suas localidades, sejam as províncias, sejam os municípios. Isso, porém, faz sentido, diante de interesses facilmente imputáveis às camadas de proprietários rurais, cuja defesa permitia a coalizão com os grupos burocráticos do Estado, estabelecidos na cidade “primaz” e interessados, objetivamente, no reforço do centro e, na medida do necessário, na submissão da periferia. Sem embargo de quão progressista fosse um ou outro membro relevante da elite política da época, o fato é que *no agregado* das decisões e “não decisões” políticas, as vigas mestras da sociedade escravocrata não poderiam ser abaladas. Mesmo as forças políticas liberais, o máximo de descentralização pela qual propugnavam restringia-se ao nível das províncias, visando a

10. Vide Riggs, 1959-60, p. 412.

fortalecê-las diante do Governo Geral. Maior autonomia aos municípios ameaçaria esse resultado e poderia fazê-los "centros de atividade política mais intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população".<sup>11</sup>

Dúvida houvesse quanto a essas possibilidades, o período da regência as demonstrara à saciedade, pela irrupção ameaçadora, não só de descontentamentos regionais das camadas proprietárias, mas também de reivindicações populares. Os municípios e as províncias deviam estar muito bem atrelados ao centro, onde, em conjunção com os interesses da burocracia imperial, os interesses agrários se representavam, sendo defendidos no fundamental, mas subjugados no acidental. O acidental eram as veleidades autonomistas e de fortalecimento dos poderes locais, através de eleições, tributação, força policial e administração própria.<sup>12</sup>

1.4. No período republicano, deram-se mudanças importantes. Como a centralização imperial resultara do pacto implícito entre os interesses escravocratas e a burocracia do Estado, na medida mesma em que as instituições do governo se pautavam rigidamente dentro dos parâmetros da ordem escravocrata, contrariavam-se interesses novos emergentes, entre outros os ligados à expansiva cafeicultura paulista, relativamente marginalizados do comando governamental e que, aos poucos, se alienaram da monarquia.<sup>13</sup> Por outro lado,

11. Vide *Nunes Leal*, op. cit., p. 47.

12. Para a discussão desse problema, vide *Nunes Leal*, op. cit., passim.

13. Vide a importante discussão desse problema, por Schwartzman, em particular pp. 29-33. Também *Gomes Klein e Brasil de Lima Jr.*, 1970. Os dados do II Reinado mostram que "enquanto o centro de gravidade econômico e social se desloca para o Sul, base política do governo se desloca para o Norte. São Paulo e Rio Grande do Sul estão manifestamente sub-representados, e não é por acaso que estes dois Estados se irão tornar os sustentáculos da República" Apud *Schwartzman*, 1970, p. 31. Sobre as características e razões do republicanismo paulista, vide *Pereira de Queiroz*, 1956-1967.

podem esses interesses contar com o republicanismo do Exército, grupo fortalecido desde a guerra do Paraguai, no decorrer da qual adquiriu verdadeiro espírito de corpo e passou a ressentir-se do papel secundário desempenhado no Império.<sup>14</sup> Com a união das duas forças, que, apesar da identidade tópica de propósitos, divergiam em aspectos fundamentais, não foi difícil terminar com a instituição monárquica. Mas o Exército era o parceiro mais fraco dos dois e, após breve interregno de controle do governo, cede lugar aos civis, voltando a lugar secundário, posto que relutantemente aceito, na composição política da Velha República.

O federalismo republicano respondia, em grande parte, às demandas da nova classe cafeicultora. Essa camada, antes amarrada pelas instituições imperiais, vê abertos novos canais de defesa de seus interesses,<sup>15</sup> com a maior autonomia dos Estados, aos quais se permitia contrair empréstimos externos, ter forças militares próprias e valer-se do imposto sobre as exportações, de importância não desprezível nos Estados exportadores como São Paulo. Uma vez abolida a escravidão, mesmo os Estados não ligados à produção cafeeira não viam, através de seus grupos dominantes, necessidade de um centro nacional forte. Os novos arranjos lhes eram até convenientes,

14. Como lembrado de passagem no texto, esse papel secundário do Exército já vinha pelo menos da Primeira Regência, quando a elite política optou pela descentralização das forças militares criando a Guarda Nacional como corpo auxiliar do Exército, a qual representou, na verdade, contrapeso à influência deste, vista como excessiva nos episódios do fim do Primeiro Reinado.

15. A República encontra bem organizada a elite paulista. "Predominam, no entanto, as correntes civis, como grupo de pressão: Partido Republicano Paulista, grupos mineiros, etc., que exigem a instalação da futura constituinte, tendência reforçada pelo ponto de vista de Rui Barbosa, que deseja estabilidade política, para obter estabilidade financeira e créditos estrangeiros" *Carone*, 1971, p. 13. "A única força coesa neste momento inicial da República é o Partido Republicano Paulista" *idem*, p. 16. "Apesar de certos percalços, o processo inicial republicano em São Paulo se faz de maneira segura, liderado por um partido que já tem tradição organizatória", *idem*, p. 18.

pois lhes davam carta branca na manutenção das situações reinantes localmente, nos planos político, econômico e social.

Mesmo na situação nova, instaurada pela República, não deixaram de atuar fatores de aglutinação política. O controle da política estadual alçava-se como troféu sedutor para os vários grupos, como fonte de empregos, benevolência fiscal, ajuda da força pública e do aparato policial nos confrontos com os oponentes, canalização de obras públicas para a zona de influência, valorizando as propriedades pessoais, e aspectos similares. De igual modo, como os interesses de uma determinada coalizão de forças no plano estadual eram dependentes também, em muitos casos, de decisões ao nível federal, o fulcro para nelas influir era, via de regra, o controle da própria situação estadual. Acrescente-se a isso a maior importância do voto na República do que no Império, diante da legislação que substituía as qualificações eleitorais, antes exigidas, pelo requisito da alfabetização, com isso expandindo-se sobremaneira o eleitorado.<sup>16</sup>

Ao proprietário mais ambicioso, influente numa região, caso aspirasse a liderança maior, não bastava compor-se com os chefes dominantes em sua restrita área geográfica. Uma "situação" estadual resultava da composição de líderes de uma área com líderes de outras, onde alguns adquiriam proemi-

16. "As leis eleitorais do Império são um arrastar contínuo e lento da tendência aristocrática, que permite a manutenção de grupos dominantes no poder, tanto no plano nacional como no local. (...). A República modifica parte dessa estrutura: o sufrágio torna-se amplo e geral para os maiores de 21 anos; o voto mantém-se direto". Apud *Carone, 1970*, p. 293. A primeira lei eleitoral republicana data de 8 de fevereiro de 1890, referindo-se à qualificação dos eleitores. Em 23 de junho do mesmo sai o Regulamento Alvim. A Constituição de 1891 mantém o sufrágio amplo, dando aos Estados o direito de elaborar leis estaduais e municipais. Vide *Carone*, op. cit., pp. 293-294. "A lei, diga-se de passagem, excluía as mulheres. Também estavam excluídos pela Constituição os mendigos, os analfabetos, os praças de pré (menos os alunos das escolas militares de ensino superior), e os religiosos sujeitos a voto de obediência que importasse renúncia da liberdade individual" (apud *Nunes Leal*, op. cit., p. 285).

nência, até chegar-se a uma coalizão suficiente para garantir a vitória eleitoral e o controle da máquina estadual. Pesavam, na criação da coalizão vitoriosa, agregados ou isolados, não só os fatores de ambição pessoal e liderança regional, mas também o prestígio e poder tradicional da família, — muitas vezes vindo já do período imperial —, o fato de ser ou não republicano histórico, e recursos similares de poder, operativos na ordem política tradicional. Assumido o comando do Estado, a coalizão vitoriosa nele buscará perpetuar-se, usando dos instrumentos legais e para-legais da máquina de Governo, configurando-se no que veio a conhecer-se, nos Estados da República Velha, como "oligarquias".<sup>17</sup>

Na esfera dos Estados, realçam-se, como traços definidores do sistema político, não só a constituição das "oligarquias" — coalizões mais ou menos amplas, formadas seja por uma mesma extensa parentela, seja por grupos mais heterogêneos —, mas também a verdadeira institucionalização do fenômeno do "coronelismo", ou seja, o pacto do poder público, através das elites que o manipulam, com os chefes do interior, controladores e fornecedores dos votos de seus redutos locais.

Não só na esfera estadual operavam forças aglutinantes, todavia. Logo no começo da experiência republicana, patenteou-se que o federalismo à *outrance* redundaria em prejuízo para os setores regionais mais dinâmicos, como, por exemplo, os localizados em São Paulo, a promoção de cujos interesses necessitava da intermediação do Governo Federal. Tinham conseqüências vitais para esses interesses a política financeira e cambial e a satisfação dos compromissos externos.<sup>18</sup> Seria

17. Vide, sobre as "oligarquias", *Carone, 1970*, pp. 267-184. Também *Carone, 1972*, *Mello Franco, 1955*. Para o estudo da política mineira na República Velha e dos mecanismos de recrutamento da elite política, vide *Fleischer, 1971*. Também *Rebello Horta, 1956*. Sobre a situação no Ceará, vide *Della Cava, 1970*.

18. "Logo que a notícia da proclamação da República é conhecida, os títulos brasileiros caem no estrangeiro e os jornais ingleses divulgam a notícia de que o federalismo transformaria o Brasil em várias Repúblicas, havendo assim o perigo do não pagamento das dívidas. (...) Ruy

de todo impossível uma política coerente, caso operassem com total autonomia os Estados e suas representações no Congresso. O mecanismo centralizante engenhado, na ausência das instituições imperiais e dada a fraqueza, à época, do Exército Nacional, comparado com as brigadas estaduais sob o controle das oligarquias, foi a “política dos governadores”.

Resumidamente, esse arranjo reconhecia a hegemonia nacional de alguns Estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal.<sup>19</sup> Com isso, concentrava-se poder para permitir políticas difíceis, se não impossíveis, no federalismo pleno, quais sejam as de ordem fiscal e monetária, as relativas aos compromissos financeiros externos e as de amparo à lavoura cafeeira. Criavam-se, acima dos interesses locais e regionais, interesses nacionais — que eram, em grande parte, os interesses da região economicamente dinâmica do país — e os mecanismos políticos de efetivá-los. A política do centro expressava, pois, os interesses dos Estados hegemônicos.

---

Barbosa, o novo Ministro das Finanças, (...) para acalmar os estrangeiros, manda difundir a proclamação do dia 15 de novembro e o decreto nº 1, assumindo os compromissos contraídos pelo antigo regime” (...). Apesar das medidas tranquilizadoras, a situação é caótica, o câmbio baixa, os juros particulares tornam-se proibitivos, mesmo quando os jornais anunciam que os Rothschild e outros banqueiros europeus e americanos “abrem crédito ao governo brasileiro e lhe proporcionam meios de sustentar os compromissos e projetos de progresso, *contanto que se conserve a integridade nacional*” (grifo nosso). Apud Carone, 1970, p. 101. Vide também Carone, 1971, p. 175 (“A necessidade de satisfazer os compromissos externos — *Funding Loan* — e a estabilização financeira interna, fazem com que o governo relegue a segundo plano os partidos políticos e os interesses regionais”). No mesmo sentido, Love, 1971, p. 96. Vide também, a citação de Carone, na nota 15.

19. O artífice da “Política dos Governadores” foi o Presidente Campos Sales, representante da política paulista. Na colocação de Carone, Campos Sales “deixa claro que a situação do país não comporta “estreitezias do exclusivismo” e que “é preciso uma política nacional de tolerância e concórdia, em benefício da Pátria”, não sendo os membros do Congresso Nacional “advogados de interesses localizados em determinadas circunscrições. Eles representam antes de tudo a Nação, cujos grandes

Mas a política dos governadores tinha, também, beneficiários na “periferia”, as “situações” ou “oligarquias” estaduais, cuja dominação permanecia incontrastada pelos adversários locais e pela pequena mobilização política da população. O benefício das oligarquias não implicava o benefício mais amplo das regiões em que mandavam. Como é freqüente nos arranjos do poder político sobre um território, ao se definirem centro e periferia, o pacto político da República Velha mantinha em atraso vastas regiões, enquanto deixava ou fazia progredir outras. Nas regiões atrasadas ou em decadência, a dominação tradicional era mantida, apoiada pelo centro, em troca da manutenção da ordem interna e do apoio eleitoral.

1.5. O arranjo político exposto apresentava fissuras, que se davam nos diversos níveis. Havia, na base, violência privada, que escapava ao controle do Estado e, em particular, do Exército Nacional. As oligarquias estaduais se desmanchavam contra as oposições e se dividiam internamente, na luta pelos despojos da política estadual e local, ou no jogo de alianças no nível federal. Tudo isso suscitava intervenções federais, em que o Exército era usado como instrumento às vezes dócil, mas não raro relutante. É que, desde que reelegado a segundo plano, após os governos militares de Deodoro e Floriano, crescia a sua intolerância às práticas políticas da Primeira República, às quais atribuíam, cada vez mais, a

---

destinos foram confiados à sua solicitude patriótica”. O mecanismo acionado para operar a política unificante consistiu em controlar a “verificação de poderes” através do Congresso. Modificando-se-lhe o Regimento, faz-se com que o presidente interino da Câmara não seja, como antes, o mais velho dos diplomados, o qual nomeava a comissão verificadora, mas sim o deputado presidente da última sessão legislativa, se diplomado para a nova legislatura. Afinado com o presidente, tinha-se nele a garantia de uma Câmara com número mínimo de oposicionistas. Complementar a essa mudança, a diplomação dos vencedores nos Estados passou a depender da maioria nas Câmaras Municipais, sendo estas, dentro da política coronelista e oligárquica, submissas à situação estadual. Deputados rebeldes estavam, pois, barrados. Vide Carone, 1971, pp. 175-177.

responsabilidade pelos problemas e deficiências que a sociedade de então manifestava. Faltava-lhe, porém, força suficiente para contrapor-se à elite civil, pois esta se escorava em suas próprias forças militares estaduais. As tentativas de retorno militar ao comando governamental pareceram coroadas de êxito quando se impôs a candidatura do Marechal Hermes da Fonseca em 1910. Foi, entretanto, experiência frustrante para os grupos militares, tendo contribuído, no seu malogro, para suscitar durante os governos posteriores movimentos de rebeldia que confluíram no tenentismo, decisivo na derrubada da República Velha.

No próprio controle do centro, não estavam ausentes disputas regionais entre os grupos hegemônicos e os que aspiravam à hegemonia (tal como, a partir de 1910, o Partido Republicano do Rio Grande do Sul). Os Estados periféricos se valiam das divisões entre os grandes para aumentar o seu quinhão na partilha dos benefícios.<sup>20</sup> Também importante é que todo o arcabouço institucional existente representava e satisfazia muito pouco os grupos urbanos emergentes.

Na seqüência da crise de 1929, cai a República Velha, minada por todos esses fatores. Presenciou-se, a partir de então, o reforço do Estado central, de sua burocracia civil e, principalmente, militar. Privaram-se os Estados membros de grande parte de seu anterior poder de barganha, pela supressão das eleições e subjugação das brigadas e polícias estaduais ao Exército nacional. A violência privada, difusa no interior, tornou-se alvo da intolerância do Estado.<sup>21</sup> Cresceram as

20. Também seria de assinalar que, no próprio centro, podiam desenvolver-se perspectivas não de todo compatíveis com os interesses dos grupos hegemônicos, pela tentativa de afirmação de interesses do próprio Estado, através de grupos, como o militar, identificados com ele. Não deve ficar sem menção, tampouco, a precariedade do pacto entre os setores dinâmicos, de São Paulo, e os representantes das oligarquias dos Estados menos modernos, capitaneados pela política mineira. Vide, a esse respeito, a interpretação de Schwartzman, 1970.

21. A respeito, vide em Facó, 1963, pp. 194-197.

idades, diminuindo, aos poucos, o peso avassalador do voto rural. Contudo, se, no interregno do Estado Novo, o voto rural perdeu significado, ressurge a partir de 1945, ainda decisivo para as eleições em todos os níveis de governo. O coronelismo encontrou condições de permanência, em algumas regiões em forma bastante residual e adaptada aos novos contextos de urbanização, migrações, aparecimento de indústrias, em outras, perdendo decididamente terreno para o voto populista. Mas em ampla parcela do território nacional, onde ainda remanescem formas arcaicas de exploração da terra e dominação social, continua redivivo até os dias de hoje como o atestam, vez por outra, os noticiários de imprensa, mormente nas épocas de eleição. Nas relações entre a União e os Estados, identificam os analistas a continuação depois de 1945 de federalismo onde se impõem à União os Estados hegemônicos, acatados por uma periferia de Estados atrasados, submissos politicamente e controlados por grupos oligárquicos assentados no interior e nas transações do coronelismo.

## 2. *Democracia representativa numa ordem patrimonial: a intermediação coronelista*

2.1. Na seção anterior, procuramos focalizar, em breves delineamentos, a articulação política tradicional da sociedade brasileira. Um dos elos mais importantes da cadeia é o arranjo "coronelista".

O fenômeno, como tal, não esteve ausente no Império. Os seus elementos básicos aí estavam configurados. É entretanto, com a relativa ampliação do sufrágio no período republicano que ele assume toda a sua importância política, interrompida por breve período no Estado Novo, mas redivivo depois de 1945 e ainda remanescente, hoje em dia, em muitas regiões do país. A tentativa que segue de descrição da estrutura e *modus operandi* do coronelismo é válida particularmente para a República Velha e para o período que se estende de 1945 a 1964. De 1964 para cá, importantes transformações

institucionais redefiniram substancialmente a importância do coronelismo, como aliás ocorreu no Estado Novo, sobretudo com a passagem das eleições a plano secundário na escolha dos governantes. Na seção final do ensaio voltaremos a alguns aspectos do problema.

Se o voto não se ajusta senão à custa de simplificação analítica a um modelo de "livre mercado", tal ocorre com mais forte razão numa sociedade em que os fatores políticos ainda estão fixos em unidades onde predomina total ou parcialmente a condição atribuída ao indivíduo. A literatura sobre a política tradicional mostra como, até recentemente, em extensa área do interior, o poder de vida ou morte sobre a população residia nas mãos dos donos da terra. A terra, distribuída de modo muito desigual, constituía a principal fonte de poder e a maior parte da população dela dependia para sua subsistência. A segurança e a justiça não eram proporcionadas pela autoridade pública, mas pelo proprietários, cuja autoridade "fundava-se, em última análise, na capacidade de fazer cumprir as suas resoluções, ainda que pela força; em outras palavras, tinha por base o número de homens armados que eram capazes de mobilizar".<sup>22</sup> Assim, uma segunda e crucial fonte de poder, controlada pelos proprietários de terra, eram as milícias particulares. É certo que com o progressivo fortalecimento do governo central, a partir de 1930, essa fonte de poder foi aos poucos sendo retirada dos potentados rurais, mas, considerando-se a lentidão com que se produz a penetração do estado nas regiões mais longínquas do interior, o processo longe está de uniforme e geral.<sup>23</sup> Examinaremos agora, mais detidamente, a situação surgida com o advento das instituições representativas.

Os laços entre a população rural e o processo político nacional podem, na sua fase inicial, ser caracterizados corretamente como um sistema de intermediação. O fenômeno foi

22. Vide Souza, 1968.

23. Entre outros, sobre a sociedade do interior, em região muito isolada, veja-se Lins, 1952.

designado na literatura por coronelismo,<sup>24</sup> isto é, uma transigência mútua entre o poder privado em declínio, porém ainda forte, e o poder dos governos nacional e estaduais, que paulatinamente se consolidava, e o dos partidos políticos. Que elementos encontramos na literatura que nos permitam caracterizar o sistema de intermediação?

Conforme salienta Silverman, nem toda mediação constitui o que aqui convencionamos denominar "intermediação"; precisa ser crítica e desempenhada pelo intermediário com exclusividade.<sup>25</sup>

## 2.2. A intermediação é crítica

Do ponto de vista dos "clientes", sobretudo nas classes rurais inferiores, com a implantação das leis eleitorais do período republicano, o ato de votar e o sufrágio trazem novas oportunidades para demonstrar e revigorar a lealdade feudal. O velho sistema de obrigações passa a incluir, de forma bem natural, o dever de ajudar o patrão nas eleições. E não somente isto. Se o patrão não necessita de votos, não se vota, visto que, como qualquer outro contato com o aparelho burocrático, também este deve assustar um pouco. Faz-se necessário viajar para o posto de alistamento, falar com o funcionário, submeter-se a testes de alfabetização. Isto, os preparativos. No dia da eleição, mais outras tantas complicações a vencer. Para tudo isso, é indispensável a ajuda do patrão, ainda que não seja ele próprio candidato.

24. O trabalho fundamental sobre o assunto é Nunes Leal, 1948. Como se sabe, a expressão "coronelismo" vem de "coronel", forma pela qual passaram a ser conhecidos os chefes rurais, fazendeiros e homens de influência, de modo geral, como reminiscência dos tempos da Guarda Nacional.

25. Os antropólogos têm-se valido do conceito nos estudos de sociedades locais que se integram em sociedades nacionais em formação. Importante trabalho, nessa linha, é o de Silverman, 1965. Texto muito sugestivo é o de Scott, 1972. Vide, também, Duncan Powell, 1970, Wolf, 1956.

A participação ativa do fazendeiro na mobilização da população tem o maior interesse para os políticos "de fora". É lícito supor que nas ocasiões em que coronéis não entrem pessoalmente na competição e, em consequência, não tenham necessidade de votos, a única maneira de fazer com que o povo compareça às urnas ou, pelo menos, a mais econômica, é a de valer-se dos bons ofícios dos chefes locais.

Dessa forma, os políticos — tanto governo quanto oposição, nos planos federal e local — estão bem cientes de que o voto, antes de lhes ser entregue, terá que ser recolhido pelo potentado total.

Na situação típica da República Velha, mas comum também em períodos mais recentes, o partido do governo leva vantagem, pois controla recursos estratégicos para o chefe local, não só financeiros, sob a forma de auxílios e subvenções, mas também os frutos do nepotismo, representado pelas nomeações para os cargos federais ou estaduais existentes na localidade. A oposição, evidentemente, fica em posição bastante menos favorável.

Podemos ter uma boa idéia desse complexo quadro se visualizarmos os dois principais níveis de governo externos ao município — o federal e o estadual —<sup>26</sup> e as quatro situações possíveis dos grupos políticos que buscam os votos no município: a situação em que a elite estadual situacionista tem o mesmo partido da situação federal dominante; a em que tem partido diferente, rezando pela cartilha da oposição federal; a em que a oposição no plano estadual é situação no plano federal; e finalmente a em que a oposição estadual tem seus correligionários na oposição ao governo federal.

26. No período da República Velha, a harmonia entre o governo federal e os governos estaduais era norma, visto que, como acima apontado, com o estabelecimento da "Política dos Governadores", dificilmente logravam os governos de oposição sobreviver à hostilidade do governo federal. Lançava-se mão, sem muito escrúpulo, de "intervensões", com o fim de derrubar grupos recalcitrantes. Vide *Leal, 1948, Morazé, 1954, Pereira de Queirós, 1956-1957, Carone, 1970, Mello Franco, 1955.*

		Nível federal de governo	
		Situação	Oposição
Nível estadual de governo	Situação	a	b
	Oposição	c	d

Parece uma premissa válida admitir que, dada sua maior proximidade das municipalidades, seja a máquina política estadual mais importante para as autoridades locais que a federal. Posto isto, poderíamos classificar os grupos estranhos à localidade na seguinte ordem decrescente quanto ao potencial de ingerência no município:

$$a > b > c > d$$

Note-se, no entanto, que, na República Velha em particular, a situação "b" poderia ser extremamente frágil, pelo incentivo que o governo federal oferecia às rebeliões da oposição estadual, provocando a queda das oligarquias. Assim, coronéis do interior, em litígio com a "situação" estadual, podiam, o mais das vezes por inspiração vinda do próprio governo federal, aglutinar-se e ameaçar a oligarquia dominante de derrubada, para isso contando, não raro, com apoio militar federal. A "oposição" estadual podia, às vezes, contar com esse fator e usá-lo com habilidade, aliando-se por um lado ao governo federal e aumentando e organizando por outro a coalizão dos coronéis rebeldes contra o poder estadual (situação "c").<sup>27</sup>

Conforme revelado na maior parte dos estudos,<sup>28</sup> a tendência era a de o governo estadual vincular-se com o inter-

27. Situações assim fora mnumerosas. Como exemplo talvez mais notável, a rebelião no Ceará contra Franco Rabelo, liderada pelo Padre Cícero e por Floro Bartolomeu. Vide *Della Cava, 1970 e Facó, 1963.*

28. Entre outros, vejamos-se *Nunes Leal, 1948, passim; Carvalho, 1946, passim, e Cavalcanti de Albuquerque e Villaça, 1965*, além dos estudos sobre poder local, publicados em vários números da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* e cujos principais títulos arrolamos na bibliografia.

mediário enquanto um papel, tomado mais abstratamente, raramente importando que pessoa ou família o desempenhasse, contanto que houvesse um controle eficaz para garantir os votos. A relação era instrumental e universalística. Por contraste, na perspectiva dos clientes, não somente o papel do intermediário era crítico, mas igualmente a sua *pessoa*, visto ser a relação tradicionalmente institucionalizada por laços de lealdade pessoal e de parentesco, real ou ritual.

O "tipo ideal" apresenta, pois, um sistema hierárquico de relações de dependência. Oferece algumas novidades em comparação com a relação tradicional patrono-cliente, antes vigorantes, a saber:

a) As máquinas políticas nacional e estaduais estão muito mais fortes e gradualmente vão tirando dos chefes locais muitos dos poderes que estes até então vinham exercendo.

b) Contudo, os chefes rurais ainda controlam uma fonte crucial de poder, a terra, da qual a maior parte da população ainda depende para viver. O papel dos proprietários rurais na mobilização dessas populações para as eleições é vital.

c) Dessa forma, cabe-lhes uma função eleitoral em aditamento às suas demais fontes de poder. Devido principalmente à função eleitoral, obtêm os fazendeiros e demais chefes o controle de outros importantes relacionamentos entre as esferas local e externa (nacional e estadual).<sup>29</sup> Como as decisões no plano nacional e estadual se tornam cada vez mais importantes para a localidade, sobretudo no que diz respeito a empregos, créditos, obras públicas e serviços assistenciais, a mediação dos chefes políticos locais torna-se ainda mais importante para a população, não excluídas, é válido supor, as camadas "médias", que poucas oportunidades encontram nas economias estagnadas da maioria das pequenas cidades e vilas do Brasil.

29. Fenômeno semelhante é descrito por Silverman, 1965, na Itália central. Pizzorno descreve outros, na Sardenha (Pizzorno, 1967).

### 2.3. A intermediação é exclusiva

Vimos até aqui as funções críticas dos intermediários. Como conseguem eles manter-se exclusivos? Pode dar-se a perda de exclusividade em três sentidos. Num primeiro sentido, um intermediário particular deixa de monopolizar a mediação, muitas vezes pela *competição de outros intermediários do mesmo "status" social*, porventura em condições de arrebatar-lhe a clientela. Podem ser, também, competidores diferentes, cuja base de intermediação não seja a propriedade territorial, mas a ocupação que permita contactos com muitas pessoas e múltiplas ocasiões de prestar favores (médicos, farmacêuticos, tabeliães, comerciantes...). Num segundo sentido, não é apenas um indivíduo que perde o monopólio para competidores. A estrutura da situação muda, *aparecem canais de intermediação de natureza diferente*, tais como os partidos políticos novos, de caráter populista, ou os sindicatos, os órgãos burocráticos do governo, e similares. Num terceiro sentido, em parte favorecido pela situação anterior, em parte condição para a emergência desta, temos o *surgimento, na clientela, de solidariedades horizontais*, propiciando-lhe transformar-se em classe social.

No contexto mais tradicional, ainda não afetado por mudanças, a contestação mais provável do comando do chefe local deverá partir de pessoa de condição social igual à sua. Ao longo de toda a história brasileira, têm sido comuns rivalidades entre famílias, culminando muitas vezes em conflitos sangrentos. Mas as vendetas tornaram-se raras após o fortalecimento da autoridade pública.<sup>30</sup> Contudo, os novos mecanismos de intermediação, que acima descrevemos, poderão contribuir para desencadear conflitos, ainda que nem sempre sangrentos, entre as facções políticas. Formam-se elas em torno de famílias poderosas, dividindo verticalmente a sociedade em dois campos antagônicos. Como os grupos estranhos à situação, especialmente o que aqui chamamos governo, estão

30. O estudo clássico da vendeta, no Brasil, é de Costa Pinto, 1949. Ver, também Souza, 1968.

interessados em mediadores eficazes, esperam geralmente que o conflito termine para então darem seu apoio ao vencedor, ou seja, ao chefe ou família que demonstre maior força ou apresente maior séquito eleitoral.<sup>31</sup> Uma vez que a quantidade de recursos financeiros e de empregos a oferecer pelo Estado é limitada, o processo torna possível a utilização de um grupo menor, porém não obstante decisivo, de eleitores, que fornecerão os votos em troca de quantidade relativamente menor de recursos do que seria o caso se ambas as facções locais estivessem unidas e, em conseqüência, tivessem de ser atendidas as pretensões de ambas. Assim, do ponto de vista do governo, uma vez conseguido o mínimo necessário para garantir a vitória, não interessa ter todo mundo a seu lado, nem isto é possível. Em conseqüência, pelo prisma do chefe local, a estratégia é procurar conseguir o apoio do governo. Se cortejar a oposição, corre o risco, verificado em muitos casos, de passar o governo a entrar em entendimento com seus rivais, perdendo ele o monopólio sobre a intermediação. Convém lembrar que na situação típica ideal o apoio do governo significa não somente recompensas positivas, senão também proteção contra a hostilidade dos adversários.<sup>32</sup>

31. Veja-se *Nunes Leal, 1948*, passim. Existe literatura relativamente copiosa sobre o poder local no Brasil. Essa literatura foi recentemente passada em revista por *Murilo Carvalho, 1968*, que apontou as suas falhas metodológicas e teóricas. Outra revisão crítica foi feita por *Lamounier, 1965*, que lhe salientou as contribuições mais positivas. O autor deste trabalho valeu-se bastante da análise de Lamounier. Na bibliografia estão incluídos alguns dos estudos mais representativos.

32. É muito importante para um chefe local ter o controle da nomeação das autoridades policiais locais, dos coletores da fazenda e dos promotores públicos. É improvável que esses funcionários sejam inteiramente neutros diante das rivalidades locais, e como existe sempre uma grande margem de arbítrio na execução da lei, na avaliação da propriedade, etc., é prudente ter tais pessoas do seu lado. Muitas vezes também a autoridade policial é abertamente parcial e submete a "oposição" a perseguições. O Chefe da oposição procura assim justificativas para bandear-se para o lado do governo. "... há em tudo isso uma ética especial. Como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para

A situação não caracteriza apenas o passado remoto. Evidências indiretas dela encontramos em texto de Júlio Barbosa sobre as eleições de 1962, no Estado de Minas Gerais. Em sua análise, mostrou o autor ter-se verificado mudança na composição do legislativo estadual em decorrência da eleição, em 1960, de um governador da UDN, que derrotou o candidato do PSD (os dois maiores partidos no Estado). Segundo Júlio Barbosa, "as eleições para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais são as que mais se prestam e mais respondem à influência direta e indireta do Executivo Estadual... Todos os partidos, exceto o PTB, são condicionados pela posição que adotam junto ao Executivo". Prossegue afirmando que nas eleições que se realizam durante o mandato do governador, o fenômeno se manifesta de maneira mais nítida e intensa, visto estarem ausentes os efeitos de uma eleição conjunta para Governador e para Presidente da República. A UDN (o partido do governador) conseguiu aumentar o número de cadeiras na Assembléia de 11, que havia obtido na eleição de 1958, para 22 em 1962. Acontecendo o mesmo nas eleições municipais: na eleição de 1958, quando o executivo estadual estava em mãos do PSD, esse partido conseguiu eleger 42% de todos os prefeitos e mais 13% em aliança com outros partidos, enquanto a UDN, seu principal oponente, elegeu menos de 10% diretamente (mais 19% coligada a outros partidos). No entanto, nas eleições de 1962, a UDN conseguiu tirar 61 municípios do PSD e aumentou o número de prefeitos de menos de 10% para 22% do total, enquanto o PSD, então na oposição, diminuiu sua participação de 42% para 33%.<sup>33</sup> Ainda que evidência indireta, não é

uma ou para poucas eleições próximas. Quando o chefe político local (o "coronel") julga necessário mudar de partido (o que geralmente significa aderir ao governo), retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura... Se faltam tais pretextos, resta-lhe o último argumento: não pode impor a seus amigos o sacrifício de estar na oposição..." (*Leal, 1948*, p. 25, citado em *Lamounier, 1967*).

33. Veja-se *Barbosa, 1963*, passim.

necessária muita imaginação para supor serem tais resultados fruto em grande parte dos mecanismos aqui descritos.

A importância, como fator de poder do indivíduo, de ser ele intermediário político no plano local, e o relativo arbítrio dos líderes estaduais e federais na escolha do indivíduo mais eficiente para intermediário, significam que as eleições locais tenderão forçosamente a fomentar o sectarismo. De fato, conforme evidenciado em muitos estudos de caso, os maiores conflitos têm-se verificado depois da feitura de acordos eleitorais, não antes, e a responsabilidade dos grupos externos como causa desses conflitos longe está de desprezível.

As contestações, porém, não partem exclusivamente dos pares do senhor da terra. É verdade que sua clientela precisa ser resguardada da propaganda dos adversários, o que se faz mediante uma cuidadosa organização para o dia das eleições. No entanto, existe também perigo da parte de outras "estruturas" de intermediação e não é menos importante evitar que se formem à base de interesses de classes. Torna-se por isso necessário adotar estratégias menos episódicas, visando a resultados de longo prazo. Alguns estudos revelam a maneira como os proprietários rurais vigiam os contatos de seus trabalhadores com estranhos. Em alguns casos, "os empregados precisam de licença para poder procurar assistência médica ou religiosa — para batizar um filho por exemplo, para viagens ou visitas, etc., mesmo nos fins de semana ou em dias feriados".<sup>34</sup>

34. A mesma fonte — Oracy Nogueira, citada em *Brandão Lopes, 1967*, p. 29 — fala-nos de um proprietário de terras que, de noite, dava cachaça a seus empregados, para evitar que fôssem até a cidade próxima. Em *Stein, 1957*, colhemos a seguinte observação quanto às práticas vigentes logo após a abolição da escravatura: "Em seus esforços para manter, com o menos contato possível com elementos de fora, potencialmente desordeiros, o sistema centralizado de trabalho vigorante nas plantações antes da abolição, muitos fazendeiros abriram armazéns próprios para venda de alimentos, vestuários e outros artigos". (p. 267). Quanto às práticas do dia da eleição para evitar o contato dos eleitores com os candidatos rivais, ver *Carvalho, 1958*, *Blondel, 1957* e *Sampaio, 1960*.

Extremos que possam ser tais casos, não deixam de indicar estarem os intermediários bem cômicos de sua força e de suas fraquezas e agirem de acordo com a situação. Mesmo em algumas pequenas comunidades industriais, podem sobreviver relacionamentos de clientela, inclusive com as peculiares fidelidades eleitorais, sumamente importantes. Nos casos estudados, os padrões lutavam ativamente contra a organização de sindicatos trabalhistas ou outras instituições de solidariedade horizontal, procurando manter incólumes as dependências e lealdades verticais. Convém lembrar existir um fator estrutural que lhes é propício, a saber, a escassez de empregos, que faz com que o trabalhador olhe seu emprego como favor especial do patrão.<sup>35</sup>

2.4. O exame mais detido do funcionamento da intermediação dos coronéis, nos níveis inferiores do sistema político, não deve fazer perder de vista seus efeitos e relevância dentro do funcionamento global deste. O coronelismo, acoplado na República Velha às práticas da "política dos governadores", mas bem articulado, também, após o Estado Novo, ao federalismo praticado depois de 1945, representava o encontro de uma ordem social rural, vigente no interior e nas regiões isoladas, com a ordem do centro político, pela qual em parte se expressavam as necessidades de setores e regiões dinâmicos social e economicamente. Passemos em revista alguns dos efeitos e conseqüências da integração do interior na política nacional, via coronelismo:

#### 2.4.1. Participação política

Na situação ideal típica que analisamos, o voto pouco significa em termos de participação política, entendida esta

35. Referimo-nos à fascinante pesquisa levada a efeito por *Brandão Lopes, 1967*, em duas cidades de Minas Gerais, em fins da década de 1950. Ao invés de interpretar as relações de dependência como fenômeno basicamente cultural-psicológico, parece-nos mais acertado procurar primeiro as variáveis estruturais que possam ser responsáveis pelas relações de dependência. *Hutchinson, 1966* adota enfoque diferente.

como manifestação de caráter *publico*. Trata-se apenas de mais um "valor" trocado no contexto de uma relação de clientela. Sem dúvida esse valor possui dinamismo próprio que, uma vez posto em movimento, contribui para a quebra do monopólio do intermediário; enquanto o monopólio subsistir, o voto há de ser encarado como forma de participação ainda bastante pré-política. Vale também a hipótese de que tudo será feito para mantê-lo mínimo. Por quê? Porque tem um preço para quem o mobiliza e essa pessoa será sensível a considerações de "custo marginal". É a hipótese a que se chega na leitura, entre outros, do estudo de Blondel sobre a vida política no Estado da Paraíba.<sup>36</sup> O problema básico parece ser se está garantida a eleição. À pergunta, podemos acrescentar outra: Qual o poder de barganha que a mobilização do voto marginal confere ao intermediário em suas negociações com os políticos de fora?<sup>37</sup> Sem dúvida, é difícil formular hipóteses específicas sobre a participação política quando é preciso levar em conta variáveis como o grau de competição nas eleições, o tipo de eleição (para o Executivo, e Legislativo, etc.) ou o eleitorado (local, estadual ou nacional). Entretanto, simplificando o problema e à luz das considerações acima, ocorrem-nos algumas hipóteses, como por exemplo:

a) o isolamento, a distribuição desigual da terra, a escassez de empregos no interior são fatores que tornam a população dependente dos senhores da terra e das pessoas de alta posição em geral.

36. Vide *Blondel*, 1957.

37. Ver *Rokkan*, 1966, p. 249-50, quanto a algumas interpretações e hipóteses baseadas em dados noruegueses. "O comparecimento nas áreas periféricas é reduzido não só porque votar exige em geral maior esforço dos que ali habitam, mas também porque os líderes políticos locais, estando menos diretamente ligados às organizações partidárias nacionais e estaduais, apenas raramente atribuem alto valor marginal à mobilização de todos os votos possíveis". Blondel examina a abstenção eleitoral no Estado da Paraíba e apresenta interessantes elementos demonstrativos do papel dos chefes rurais na mobilização e desmobilização da população. Ver op. cit., p. 90-95.

b) a posição periférica faz com que, para a maior parte da população, a votação se torne difícil e, provavelmente, sem expressão como ato político e a abstenção tenda a ser elevada.

c) torna-se, pois, necessária a mobilização ativa do eleitorado por parte dos líderes locais, a fim de que aumente o comparecimento às urnas.

d) entretanto, a mobilização de eleitores requer dinheiro para atender às despesas. No caso extremo de uma população altamente dependente, a soma de recursos que se tornam necessários será determinada principalmente pelas despesas inerentes à mobilização física dos eleitores para fazê-los chegar ao local da votação. Quanto menos dependente a população, mais recursos se fazem necessários, visto que o eleitor fará mais exigências em troca de seu voto. A existência de outros candidatos também obriga a maior investimento de recursos a fim de assegurar a fidelidade dos eleitores.

e) por isto, o papel ativo do intermediário na mobilização dos votos dependerá dos seguintes fatores: o grau de competição com outros chefes políticos na eleição; o grau de dependência da população; o grau de poder de barganha que a mobilização do voto marginal proporciona ao mobilizador nas suas negociações com os líderes externos. Se esses fatores não motivarem o intermediário para agir, o comparecimento às urnas, no que depender de seus esforços, será pequeno. Por outro lado, o comparecimento aumentará na proporção em que seus cálculos, considerando os mencionados fatores, indicarem que não perderá recursos e talvez possa mesmo acrescê-los.

As hipóteses acima não dizem respeito somente às eleições em que se vota para cargos de fora da comunidade. Em muitos casos, mesmo as eleições locais, como a de prefeito, podem adquirir importância para as elites dos planos políticos superiores.

Da perspectiva do centro, particularmente do centro estadual, não será crucial participação política avassaladora, mas apenas a mínima para permitir uma coalizão vitoriosa, postulante às recompensas do poder. Por outro lado, a mobilização excessiva da população pelo processo eleitoral nem sempre será vista com bons olhos. Pode-se supor que se espera, nos níveis mais baixos, não escape a luta política ao controle das camadas proprietários, o que pode dar-se com o envolvimento maior da população rural. Assim, da perspectiva "central", atuam também influências redutoras da participação política. O ponto a seguir corrobora tal visão.

#### 2.4.2. Controle da violência

A violência, ao contrário da imagem idílica do pensamento conservador, permeia a sociedade tradicional, em todos os níveis. Já se mencionou a presença do conflito intra-classe nas lutas de família, de regularidade impressionante nos relatos sobre a vida das comunidades interioranas. O potencial de conflito inter-classe não foi menor, durante a escravidão, eclodindo nas rebeliões, fugas de escravos e constituição de quilombos. Abolido o trabalho escravo, o potencial não desapareceu; ao contrário, vez por outra, veio à tona no "cangaço" e nos movimentos messiânicos.

Nas regiões mais remotas, predomina a escassez material e a insegurança, dando às brigas, seja por razões de honra, divisão de terras ou partilha de heranças, seja em busca de dominação política ou de prestígio, a tônica de jogo de "soma zero". Ao poder tradicional, todavia, não interessa a agregação da violência das camadas baixas no sentido horizontal, ao longo das clivagens de classe. Aceita-se apenas entre os pares. Ao cruzar as demarcações de classe, deve fazê-lo *cooptada*.

Na sociedade do interior, os chefes rurais cercam-se de verdadeiras milícias privadas, instrumento de imposição de sua vontade aos subordinados e de dissuasão dos pares. Aos indivíduos mais destros na violência física, entre os traba-

lhadores rurais, se oferece, assim, canal de mobilidade vertical na rígida estrutura de classes.<sup>38</sup> Ao mando do chefe, podem infligir violência aos inimigos deste, até mesmo quando membros da camada proprietária.

O arranjo coronelista é, também, arranjo para-político de imposição de lei e ordem e de controle de violência. Trata-se, usando a expressão de Hobsbawm, no seu estudo da sociedade mafiosa da Sicília,<sup>39</sup> de um sistema paralelo de poder, ao qual o poder central é, às vezes, indiferente, o qual às vezes combate, com o qual freqüentemente é obrigado a compactuar. Os mais fracos, onde quer que estejam, devem abrigar-se à sombra dos mais fortes, reforçando o sistema de dependência, que liga a população "camponesa" aos proprietários e os proprietários menores e mais fracos aos maiores, nucleando-se toda a população ao redor de pontos fortes, em sistemas piramidais de poder, entre os quais, mas não dentro dos quais, dão-se as lutas. Atores externos podem, às vezes, ser chamados a intervir quando há impasse ou mesmo quando o resultado da contenda não seja acatado. A parcialidade policial e, em geral, a proteção da "situação" dominante estão entre as regras do jogo. O importante é que a violência das camadas baixas, cooptada pelo arranjo coronelista, não fuja do controle, tornando-se autônoma e assumindo conotações de luta de classe. Quando isso seja iminente, a reação vem não apenas de um ou outro coronel, senão que se mobilizam recursos maiores do sistema político: a repressão aos movimentos messiânicos, como o de Canudos ou o do Contestado, indica o temor, o pânico mesmo, das elites políticas diante da ameaça aí contida.<sup>40</sup>

38. Vide *Facó, 1963* e o texto de Amaury de Souza (*Souza, 1968*), no qual nos inspiramos grandemente nesta parte. Vide também *Lamounier, 1968*.

39. Vide *Hobsbawm, 1965*, especialmente pp. 30-56.

40. Apoio a essa interpretação é abundante na literatura, desde o clássico "Os Sertões", de Euclides da Cunha (*Cunha, 1969*). Vide *Vinhas de Queiroz, 1966, Facó, 1963, Pereira de Queiroz, 1956-1957*.

Importava também, na disputa entre os coronéis, que não se ampliasse demasiado o âmbito da luta, possibilidade sempre aberta quando a população era armada.<sup>41</sup>

Ocorrência extremamente sugestiva do fenômeno em discussão deu-se no Vale do Cariri, no Ceará, em 1911. As lutas constantes entre os “coronéis” da região — lutas que mobilizavam centenas de homens armados — levaram a um singular acordo entre eles, sob a liderança do Padre Cícero Romão e com o apoio do governador Nogueira Acioli, chefe da situação no Estado. Além de unir as forças políticas de apoio ao governador, o “pacto dos coronéis”, como ficou sendo conhecido, visava a acabar com a constante instabilidade de mando dos chefes locais, que se derrubavam uns aos outros. Numa região em que a concentração de populações “camponesas”, atraídas pela fama do Pe. Cícero, era crescente, não convinha mobilizá-las em conflitos cujo controle poderia perder-se. Seja lembrado tratar-se de região onde abundavam exemplos de violência camponesa não cooptada, senão de incidência espontânea, sobretudo em períodos como o da grande seca de 1877/1879.<sup>42</sup>

#### 2.4.3. Controle da população rural enquanto mão-de-obra<sup>43</sup>

Sub-produto importante em muitas regiões, conquanto nem sempre realçado nas análises do coronelismo, é a retenção de mão-de-obra abundante e barata nos domínios rurais. Tal fato é apontado em recente estudo de dados migratórios,

41. Entre os antecedentes do movimento do Contestado, figura o estado de guerra a que a população se habituara nos conflitos de fronteira entre Santa Catarina e Paraná na região onde eclodiu o movimento. Muitos dos futuros “fanáticos” familiarizaram-se, então, com o uso de armas. Vide *Vinhas de Queiroz*, op. cit.

42. Sobre os episódios ocorridos no Vale do Cariri, extremamente elucidativos do funcionamento da Primeira República nas regiões periféricas, vide *Facó*, 1963 e *Della Cava*, 1970.

43. Devo a Jorge Balán haver-me chamado a atenção para essa “função” da dominação coronelista.

mostrando-se a migração menor do que a esperada em algumas regiões do país:<sup>44</sup> a grande propriedade mantém a população espalhada, dificilmente envolvida por ondas migratórias, nem facilmente recrutável. Não é de descartar, tampouco, a hipótese de retenção coercitiva de trabalhadores. Na região erva-teira do Contestado há evidências de que isso ocorria, mas é bem possível que, em outras partes, os jagunços possam ter contribuído, quando necessário, para impedir a evasão da mão-de-obra.<sup>45</sup>

Sabe-se ter o Pe. Cícero atuado, no Vale do Cariri, como grande fornecedor de mão-de-obra, nisso assentando grande parte de sua força política. A ele recorriam os fazendeiros e, mesmo, empreiteiros, quando escasseavam os braços para as fainas agrícolas ou execução de obras públicas. Não era difícil ao Padre recrutá-los entre os romeiros que, em levadas, afluíam ao Joazeiro.<sup>46</sup>

Dentro dos arranjos políticos ao nível federal, não é de estranhar lutassem as oligarquias, da mesma maneira que os coronéis, nos municípios, contra a mobilização, para além das fronteiras estaduais, da mão-de-obra. Não só se perdia substância econômica, mas também política, pois eram eleitores a menos os que migravam. O recurso à mão-de-obra estrangeira, para um Estado carente de braços, podia resultar mais fácil do que as tentativas de obtê-la de um outro Estado dentro do próprio país.

#### 2.4.4. Fraqueza do município e centralização excessiva

Outra conseqüência do coronelismo é acentuada pelos “municipalistas”, que chamam a atenção para a fraqueza do município, dentro do esquema de repartição de poderes entre União, Estado e Municípios. Quase sempre se fala dos três níveis de poder como verdadeiros atores políticos, cuja fonte

44. Trata-se de *Graham e Buarque de Hollanda*, 1971. Vide, também, *Facó*, op. cit., e *Della Cava*, op. cit.

45. Singer avança hipótese nessa área. Vide *Singer*, 1971.

46. Vide *Facó*, op. cit. e *Della Cava*, op. cit.

de interesses e a lógica de ação não são, geralmente, analisadas ou aclaradas. Reivindica-se depois do diagnóstico, maior autonomia — financeira, administrativa e política —, para a municipalidade, em nome da adesão à democracia de “grass roots”, cujas características não são tampouco explicitadas.

Coube a Victor Nunes Leal retomar o problema, com abrangência e grande penetração analítica.<sup>47</sup> A fraqueza institucional do município — como, de outro ângulo, dentro do federalismo praticado no país, a do Estado-membro — não é mero fruto de arbítrios individuais ou de defeito nas formulações constitucionais tomadas *per se*. O município fraco é produto do coronelismo, contribuindo, porém, através de “feed-back”, para a persistência deste. As autoridades do centro, os políticos que precisam dos votos do interior, valem-se da intermediação do coronel, cujo reduto é o município. Este não é encarado como unidade político-administrativa prestadora de serviços. Suas competências legais, por exemplo, no terreno financeiro, não são amplas. Na prática, são ainda mais mutiladas por ação e omissão. Só se conseguem coisas para o município quando se têm os favores da máquina central — do Estado ou da União —, mas para conseguí-los é preciso que o coronel apóie o governo. O município fraco precisa do coronel e o coronel precisa do governo, e enquanto precisar, apoiará o partido governante. Por isso, não é conveniente, na lógica dos poderes que controlam o governo, ter localidades fortes e autônomas. Quanto à oposição, quando chega a ser governo, não difere dos que antes governavam e se esquece do “municipalismo” que antes decantava nas agruras da oposição.

Portanto, fraqueza municipal não é incompatível com poder local forte. Por isso que os coronéis são fortes, é preciso fazê-los dependentes do governo, tornando os municípios fracos. Mas, não são os interesses dos coronéis representados no

47. Estamos referindo-nos ao texto de Victor Nunes Leal, já citado numerosas vezes neste ensaio (*Nunes Leal, 1948*). Outros trabalhos importantes, elaborando aspectos parciais do problema, são os de *Carvalho, 1946*, *Donald, 1959*, *Sherwood, 1967*, *Lordello, 1970*.

poder estadual? Mesmo quando isso seja verdade, precisa a coalizão governante garantir a submissão eleitoral dos coronéis, a fim de continuar como coalizão vencedora. O governo se torna, pois, da perspectiva dos “coronéis” individuais, uma criação hobbesiana, à qual têm de submeter-se para não perecer.

O centro político tem, além disso, interesses que não coincidem de todo com a representação dos interesses do coronelato, mas que podem, ao contrário, chocar-se com estes. Por exemplo, os interesses citadinos em conflito com os interesses rurais na redistribuição dos excedentes da produção rural, os interesses da capital e centros urbanos, onde se localizam a elite política e grupos que podem querer viver parasitariamente às custas do “interior”. A esses interesses podem favorecer a centralização, o enfraquecimento institucional dos municípios, sob a alegação de que, dando-se a estes maior autonomia e capacidade, serão mal administrados pelos “coronéis” e sua clientela política.

### 3. Centro e periferia na vida política e o caso brasileiro

3.1. O último ponto tratado na seção anterior (2.4.4.) nos remete a considerações importantes para a compreensão da política tradicional brasileira.

Uma das dimensões básicas do poder político, numa sociedade global, particularmente quando se assenta em território vasto, reside na sua referência espacial. Naturalmente, o conceito de “vasto” é relativo às condições técnicas do exercício do poder (a tecnologia das comunicações particularmente). Na medida em que a sociedade se torna complexa, diferenciando e especializando esferas institucionais, estratificando-se, aumentando o grau de controle sobre a natureza através do progresso tecnológico, não só a população se distribui desigualmente no território, adensando-se em alguns pontos e rarefazendo-se em outros, através de movimentos migratórios, como também varia a distribuição dos recursos

e “valores” sobre o território. O poder político, antes disperso, tende a concentrar-se não só na estrutura social mas também geograficamente em pontos determinados, para onde convergem também as riquezas, as formas superiores da cultura, os quadros dirigentes da religião institucionalizada. Em outras palavras, definem-se, na sociedade, centro (ou centros) e periferia.<sup>48</sup>

Nas sociedades politicamente organizadas, as relações centro-periferia dão substância a grande parte da vida política. Um dos problemas políticos cruciais, a que se deve dar solução no plano das instituições, resulta justamente de se concentrar o poder num determinado ponto do território — a cidade “primaz”, a capital — para exercer-se sobre todo o território. Se a concentração do poder se dá, é porque não só estão presentes condições objetivas — a própria “diferenciação estrutural” da sociedade —, como também há grupos sociais empenhados na centralização, considerada importante e necessária para a promoção de seus interesses, que já não se contêm dentro de acanhados marcos locais ou regionais, senão que se encaram em escala mais ampla, abrangendo parcelas cada vez maiores do território e, às vezes, até, extravazando-o.<sup>49</sup>

Raramente a promoção de interesses pelo poder central coincide com a promoção dos interesses de todos os grupos. Analogamente à suspeição que se levanta ao exercício do poder pela classe dominante quando se olha a estratificação das classes sociais, os interesses do centro e dos grupos que com ele se identificam podem, objetivamente, ser contrários aos interesses da periferia e assim ser percebidos. Não é outra a raiz dos movimentos secessionistas de caráter regional, bem como, em sentido mais amplo, do regionalismo. Também devem encarar-se as situações empíricas em que o centro político não se superponha ao econômico, o que pode ocorrer em épocas de mudança, respondendo o centro político a interesses es-

48. Vide *Eisenstadt*, 1968, especialmente pp. 81-88.

49. Vide, entre outros, os seguintes textos: *Eisenstadt*, 1963; *Deutsch*, 1966; *Bendix*, 1964.

tagnados ou em declínio, mais que aos reclamos dos novos focos do dinamismo econômico. Que não se infira, porém, a marginalização do novo centro econômico face ao centro político pelo simples fato de não representar-se aquele diretamente neste, pois seus interesses podem, não obstante, ser preponderantes nas considerações dos que tomam as decisões no centro político.

As instituições federalistas vêm a ser tentativas de equilibrar os interesses regionais uns com os outros, como também com os do centro.<sup>50</sup> Mas, serão todos os interesses articulados pelo centro político redutíveis, em última instância, aos da região economicamente hegemônica? Mesmo no caso de superposição dos centros econômico e político, é preciso ter presente que, quanto maior a integração econômica da sociedade, maiores as repercussões dos interesses da região central para o resto da sociedade, corroborando a necessidade de identificação do poder público central com esses interesses tomados como interesses gerais e não apenas regionais. Mas a “periferia” consegue impor-se na medida em que a promoção dos “interesses gerais” precisa de seu apoio, e procura arrancar concessões para concedê-lo.

No entanto, nem sempre a atenção aos interesses da periferia redundará em benefício de toda a população que nesta reside. Ainda que de difícil conceituação, é necessário, ao encarar as relações “centro x periferia”, qualquer que seja o ângulo particular das ciências sociais que se tome, e de modo análogo ao que ocorre no estudo da estratificação social, recorrer à noção de “exploração”. As relações do centro com a periferia podem ser tanto de “promoção” recíproca quanto de “exploração” de um pelo outro.

Ora, a exploração pelo centro nem sempre — diríamos, antes, que raramente — se faz à revelia dos grupos dominantes nas regiões e localidades da periferia. Nem sempre, tampouco,

50. Vide *Deutsch*, 1966 e *Deutsch e outros*, 1957. Também os seguintes: *Davis*, 1956; *Livingston*, 1952; *Rüker*, 1964; *Birch*, 1966; *Wildavsky*, 1967; *Navarro de Brito*, 1964.

ao gritar a periferia pelos porta-vozes de suas camadas dominantes contra a exploração do *centro*, isso estará de fato ocorrendo, se considerados os interesses das camadas mais amplas da população. É que, na estratificação interna da periferia, as camadas proprietárias e politicamente dominantes podem de fato explorar o restante da população e se utilizar do apoio das elites centrais para dominar na localidade. Pode, porém, ocorrer que as elites centrais queiram enfraquecer a dominação local, promovendo a ascensão de outros grupos e mesmo beneficiando camadas até então espoliadas.<sup>51</sup>

As colocações de Fred Riggs são, aqui, extremamente úteis e nelas nos inspiramos, ainda que muito livremente, no tratamento subsequente do problema. Os grupos de interesse, locais ou centrais, que ele denomina "clientelas", podem caracterizar-se como *sustentadores* (supporters) ou *dependentes* (dependents). Dependentes são os que, de modo objetivo, no seu comportamento econômico, consomem mais da localidade do que aí produzem, sustentadores os que produzem mais do que consomem. A noção não precisaria olhar-se apenas do prisma econômico. Poderia encarar-se, também, da perspectiva social, mas as dificuldades de definir operacionalmente os conceitos seriam maiores. Do ponto de vista teórico, porém, a noção faz sentido.<sup>52</sup>

Nas relações entre o centro e a periferia, podem produzir-se alianças diversas, resultantes do encontro de interesses contidos no marco da localidade com os enraizados fora dela, caracterizadas as clientelas envolvidas como exploradores

51. A problemática da "exploração" da *periferia* pelo *centro* é reconhecida nos estudos das desigualdades regionais de desenvolvimento, nos estudos sobre as hierarquias urbanas, em especial no caso de dar-se o fenômeno da "primazia", e nos estudos dos problemas de centralização política e administrativa, quando enfocados não meramente do prisma jurídico, senão também sociológico e político. Vide os seguintes textos: Friedman e Alonso, 1969; Linsky, 1969; Mehta, 1969; Berry, 1971; Browning, 1970; Riggs, 1959/60.

52. Vide Riggs, op. cit.

53. Vide Moore, 1967, especialmente pp. 470-483.

(dependentes) ou sustentadores. Esquemáticamente, temos as seguintes alianças possíveis:

*Clientelas locais ou internas*

		SUSTENTADORES	EXPLORADORES
<i>Clientelas externas (centrais)</i>	SUSTENTADORES	a	b
	EXPLORADORES	c	d

Uma aliança de tipo *a* é o caso típico de promoção mútua de interesses entre "desenvolvimentistas" locais e os sediados no centro. No caso *b*, interesses promotores sediados fora da localidade ou região, talvez dominantes politicamente no centro — pelo controle das alavancas mais estratégicas do poder central —, aliam-se, por razões táticas ou contingências políticas, com lideranças locais tradicionais do tipo explorador. Consentem em limitar seus esforços "desenvolvimentistas" em alguns pontos do território, dando carta branca a clientelas regionais sempre que estas não lhes criem problemas maiores e lhes dêem, se necessário, apoio político. O caso *c* talvez seja mais difícil de dar-se empiricamente. Podemos pensar num estado, região ou localidade dirigidos por elite dinâmica, promotora de seu desenvolvimento, a qual, por necessidade política, entra em pacto de tolerância mútua com elites nacionais de tipo explorador. Trata-se, parece, do caso mais instável dos quatro. Finalmente, uma aliança do tipo *d* é bastante comum nas sociedades subdesenvolvidas. Numa visão simplificada, temos elites parasitárias, localizadas na cidade "primaz", que vivem do excedente das zonas rurais, onde pode dar-se, em maior ou menor grau, exploração da população pela camada proprietária local. Esta, conluída com as elites externas, tem carta branca para a dominação local, podendo, inclusive, caso precise, contar com recursos do centro. Em troca, fornece apoio político e parte variável do excedente extraído da população dominada às elites do centro. A elite local, via de regra, é o parceiro mais fraco no pacto estabe-

lecido, perdendo substância nas transações econômicas (por exemplo, pela deterioração nos preços agrícolas em confronto com o das mercadorias vindas dos centros urbanos) e também políticas. Assim é que a situação *d* pode, institucionalmente, significar que à localidade restam ou se transferem muito poucos instrumentos efetivos de poder, justificando-se, no centro, o cerceamento à autonomia local pelas alegações de que as elites locais são incompetentes e que, mais poder e recursos tivessem, mais se desmandariam.

Problemas como o do secessionismo, o das reivindicações regionalistas ou municipalistas, o das queixas quanto ao funcionamento do federalismo, etc., adquirem novo sentido, quando olhados dentro desse marco de relações entre interesses do centro e da periferia. Não se trata de mera tipologia de interrelacionamentos entre elites centrais e periféricas. Podem formular-se hipóteses específicas sobre as relações entre as variedades dos arranjos possíveis e a produção de fenômenos tais como a centralização excessiva em alguns aspectos — nas faculdades tributárias ou na autonomia administrativa, por exemplo — acoplada com descentralização abusiva em outros, tais como o exercício da violência privada.

A estrutura de poder, num dado momento, pode resultar de constelações várias dessas alianças. As elites centrais podem compor-se, com pesos diversos, de articuladoras de interesses dependentes e sustentadores, que, por contingências políticas, se apóiam em interesses regionais (locais) variados, caracterizáveis similarmente como dependentes ou sustentadores.

Como caracterizaríamos, no caso brasileiro, tomando a perspectiva da “periferia”, o centro e seus interesses? Quando falamos da política tradicional brasileira, pensamos primeiramente na representação do senhorio rural no centro. Na verdade, há uma simbiose, que bem parece ilustrar o pacto de “dependentes com dependentes” (cela *d*). Dá-se algo de uma exploração recíproca, mas desequilibrada em favor do centro, fato que nossas colocações teóricas já realçaram. A elite central não se diferencia, como classe, da periferia, mas se torna segmento que, pela sua própria posição central,

adquire preeminência sobre o restante, que é disperso e não tem condições de atuar, senão através dos delegados seus no centro, como bloco coeso no dia a dia da vida política. Da mesma maneira que esse grupo vela pela conservação da estrutura rural tradicional (a intolerância manifestada pela elite dirigente diante dos movimentos de “rebeldia” camponesa, como em Canudos ou no Contestado, atestam, com vigor, os interesses e ideologia dessa elite),<sup>54</sup> mantém atrelados com firmeza ao carro oficial cada coronel isolado do interior e, em escala coletiva, cada oligarquia, pelos mecanismos que enfraquecem os municípios e os estados, tornando-os dependentes do centro e de seus favores fiscais, financeiros, empregatícios, policiais. Posto de outra forma, os coronéis se sustentam simbioticamente com as elites centrais. Estas são eles próprios e seus representantes, mas criam, *qua* elite política, interesses de auto-preservação e perpetuação no papel, os quais levam, com lógica inexorável, à necessidade de submeter e enfraquecer o coronelato enquanto base capaz de resistir à cúpula (vide nossas considerações no tópico 2.4.4. acima).

Mas o centro político, em particular tal como se constrói na República Velha, através da mecânica da Política dos Governadores, responde também aos desígnios do setor agrário dinâmico e expansivo, a cafeicultura paulista, muito bem organizada no plano estadual, de onde se projeta para a esfera federal. Como ocorre tendencialmente com o setor dinâmico numa economia nacional, os interesses do café não são vistos apenas como interesses grupais, mas sim como interesses nacionais, que assim se legitimam.

A caracterização do que seriam as elites centrais não exclui a possibilidade de conflitos no próprio centro político.<sup>55</sup>

54. Vide referências na nota 40.

55. Deve-se acrescentar que o centro político não responde apenas aos desígnios de grupos e classes “nacionais”, senão que está, em setores importantes, vinculado aos interesses dos capitais estrangeiros, na República Velha atuantes na forma de grupos privados, particularmente os de origem inglesa. Em princípio, não há desacordo fundamental entre os

O que se dá, não só na República Velha, mas mesmo depois, durante períodos substanciais, são acordos tácitos, divisões de ganhos e esferas de influência. O federalismo brasileiro, traduzindo esses acordos, implicava transações pelas quais os Estados mais ricos — São Paulo, principalmente — se beneficiavam da operação de importantes mecanismos tributários, creditícios, cambiais e de intercâmbio comercial, contra os quais as elites de outros Estados e seus representantes no centro não se insurgiam porque ganhavam vitaliciedade de mando na barganha tácita que se levava a cabo. Obtinham a desmobilização das populações locais, pela própria estagnação ou decadência da região onde dominavam. Da mesma forma, da pobreza regional retiravam força nos momentos de crise econômica, quando se canalizavam, por seu intermédio, os recursos cedidos pelo governo federal para a região, à guisa de compensação.

Simon Schwartzman tem chamado a atenção, recentemente, para a contradição entre os interesses paulistas e os do centro político brasileiro.<sup>56</sup> Este exprimiria antes os interesses dos outros estados, capitaneados por Minas Gerais. A nosso ver, a máquina da República Velha não era tão alheia à oligarquia paulista. Foi, sim, em grande parte, fruto de sua atuação. O federalismo da República Velha dava a essa oligarquia mão-livre na defesa de seus interesses e, quando necessário, o aval e proteção do governo federal, mesmo que isso se fizesse, às vezes, com relutância.<sup>57</sup> Mas se relutância

---

interesses aí radicados e os das elites que controlam o aparato político. Na centralização política operada pela Política dos Governadores, respondem as elites nacionais aos imperativos de sobrevivência, entre os quais o de garantirem clima político propício aos empréstimos estrangeiros. Aos interesses estrangeiros, por seu turno, interessava o aval de um centro político confiável para efetivarem suas operações. Vide *Carone, 1970*, especialmente pp. 127-141, e *Love, 1971*, pp. 128-129.

56. Vide *Schwartzman, 1970*.

57. Em outras palavras, dentro do esquema que aqui estamos adotando, propomos ver a situação de São Paulo não tanto, ou não exclusivamente, como a de uma região periférica, controlada por grupos "sustentadores", que são obrigados a se aliar por contingências políticas,

havia, não advinha especialmente de ser o poder federal mais solícito às reivindicações mineiras. A política de valorização do café, crucial na República Velha, encontrou não raro lado a lado as oligarquias dos dois estados, pressionando o mesmo poder federal que não queria dar-lhes sua aquiescência muitas vezes por considerações de interesse do próprio Estado central, pois era este quem deveria responsabilizar-se diante dos credores estrangeiros enquanto avalista ou, então, recorrer à política de emissões. Já nos anos vinte, por exemplo, governando Washington Luiz em São Paulo, consegue do Presidente Epitácio Pessoa a emissão de papel moeda e intervenção no mercado para garantir os preços do café e, depois, a tomada de empréstimo de 9 milhões de libras para a terceira valorização do produto. A relutância de Epitácio Pessoa em tomar essas medidas provocou a reação não apenas da elite paulista mas também da mineira. Na verdade, o federalismo não era solução que trouxesse apenas benefícios a São Paulo, mas sem dúvida foi solução melhor do que o teria sido para aquele estado a secessão pura e simples. Havia outros parceiros com reivindicações a satisfazer, mas se satisfaziam com relativamente pouco — sobre tudo com a repartição dos cargos e posições formais de mando entre eles, em troca da liberdade de atuação da oligarquia paulista no seu próprio estado e da possibilidade de utilizar o poder federal quando era preciso socializar prejuízos, como no episódio acima lembrado da terceira valorização do café.<sup>58</sup>

Particularmente notórias são as situações do Nordeste e, mais próximo ao centro, de Minas Gerais, em confronto com São Paulo. Enquanto este se desenvolvia, utilizando a mecânica federalista, as elites dessas outras regiões se contentaram com assegurar-se poder político "consumatório" (Minas Ge-

---

a elites centrais "dependentes", pactuadas com os Estados atrasados, ou mesmo representantes deles, mas sim, ou também, como parte desse centro e responsável por parcela substancial de sua atuação.

58. Vide *Carone, 1970*, pp. 27-51 para a discussão da política cafeeira durante a Primeira República.

rais) ou controle oligárquico regional e intermediação nas políticas redistributivistas federais (Nordeste).<sup>59</sup>

Assim, nos Estados, os interesses de organização e agregação política em nível regional levam à submissão gradativa dos coronéis à sua própria criação, as oligarquias, traduzindo-se isso, no plano das instituições, na atrofia política, financeira e administrativa dos municípios e no governismo acentuado. No plano da federação, os interesses do Estado dinâmico, pelo controle da máquina central, levam a pactos com as oligarquias dos Estados mais atrasados, pelos quais a utilização dos mecanismos geradores de desigualdades não suscita protestos, desde que as bases de dominação oligárquica não sejam ameaçadas, senão, mesmo, fortalecidas.

3.3. Poder-se-ia falar de interesses do centro que não fossem, direta ou indiretamente, os dos grupos hegemônicos que o controlavam e dele se valiam? A tônica de nossa análise foi no sentido de resposta negativa, não no sentido trivial de que o Estado meramente exprimisse os interesses mais fortes da sociedade privada, mas mostrando que o "centro" nacional surge como empreendimento de grupos que atuam em escala crescentemente nacional e com interesses que assumem, em certo momento, o caráter de nacionais, coletivos, expressivos

59. A situação é das que tipicamente tendem a exprimir-se no discurso ideológico, havendo a contrapartida paulista às queixas dos outros Estados de que seriam explorados pelos mecanismos federativos. Sabe-se que as regiões dinâmicas e as cidades são geralmente vistas, pelas regiões estagnadas e pelas áreas rurais, como parasitárias, exploradoras de seus recursos etc. As regiões dinâmicas retribuem também na mesma moeda. No Brasil as alegações paulistas da "locomotiva puxando 20 vagões vazios" ilustram bem este ponto. O discurso ideológico, naturalmente, não se constrói no vácuo, sendo correto ver processos efetivos de exploração, mas de mão dupla, ainda que, na soma algébrica, e considerando-se o desenvolvimento econômico resultante, o fluxo pareça beneficiar mais as regiões dinâmicas. A mediação do centro político não é desprezível na obtenção desse resultado. Sobre a situação do Nordeste, dentro da política federalista, uma das melhores análises, ainda que não centrada nesse problema, é a de *Hirschman, 1965*. Ver, também, o excelente trabalho de Navarro de Brito (*Navarro de Brito, 1964*).

do bem comum, como quer que preferamos colocá-lo. Nessa perspectiva, pois, interesses privados tornam-se públicos, alçando-se em metas estatais. Entretanto, se os interesses promovidos pelo centro político podem ser substancialmente os da região hegemônica — contrabalando-os ou não pelas concessões aos interesses das regiões secundárias na constelação de forças políticas — o poder público sempre precisa engajar-se, ainda que de forma residual, na obtenção de bens de caráter coletivo, cuja referência última venha a ser a própria sociedade global, como realidade social e historicamente concreta e não mero objeto de definição nominal. No seu ponto mínimo, teríamos as medidas tendentes a promover lei e ordem e, mais amplamente, a convivência dos grupos, classes e regiões no território. Em grau maior, a consecução de projetos de engrandecimento estatal e nacional, propostos por indivíduos e grupos identificados com as próprias instituições do poder público central. Naturalmente, em sociedades caracterizadas por desigualdades sociais e espaciais, será sempre possível mostrar que os bens coletivos beneficiam, em última instância, a um grupo, classe ou região, mais que a outros, apesar de que, como bens coletivos, tendam a exibir a característica de "não-exclusividade de consumo" por uma ou outra categoria social particular. Promovendo os bens coletivos, o Estado não é meramente uma organização de classe entre outras, ou uma corporação (de classe) em rivalidade com outras. Não é tampouco uma entidade abstrata que atua, mas é o fulcro de atuação de grupos que com ele se identificam, mais do que com outros grupos da sociedade civil. Tomando-se a República Velha para exame, verificamos que, além de expressão dos interesses dos grupos e regiões hegemônicos, pareciam formar-se interesses estatais mais autônomos, até mesmo conflitantes com os interesses privados, como no caso da política de câmbio, em que os interesses cafeeiros bem como os industriais, propugnavam pelo câmbio baixo, enquanto ao Estado interessava tê-lo alto, pela contínua necessidade de o governo saldar suas dívidas públicas externas e prover as remessas de saldo dos capitais empregados no país.

Muitas vezes, o ponto de vista do Estado era defendido por líderes que chegavam à Presidência justamente como defensores dos interesses regionais dominantes, mas que, uma vez investidos, assumiam algumas das perspectivas do próprio Estado Federal. As políticas financeiras de Campos Sales estavam longe de aceitação unânime de parte da elite paulista. As políticas de “valorização” do café não encontraram em Rodrigues Alves, representante da elite paulista, o apoio esperado. Na corporação militar, mais do que na burocracia civil, podiam discernir-se os germes de projetos de referência estatal, coletiva, no ideário de movimento como o tenentismo. Depois de 1930 a perspectiva do Estado torna-se mais facilmente discernível, havendo porém altos e baixos no grau em que, na resultante, tenham prevalecido os interesses privados das classes e regiões ou os projetos públicos do Estado.

#### 4. Centro-Periferia após 1964

Na descrição do “modus operandi” da política tradicional brasileira, tivemos quase sempre em mente o período áureo de sua vigência, na escala do sistema político global, que foi a República Velha. Indicamos, entretanto, como muitas componentes persistiram no tempo, algumas delas durando até hoje, não só no âmbito local, mas também no nacional.

Até certo ponto, nas ligações do centro com a periferia, permanecem arranjos análogos aos acima descritos. Sobrevivem muito dos mecanismos conservadores ou promotores das desigualdades regionais, entre as regiões centrais e as periféricas, e remanescem, em localidades e regiões, elites, com suas clientelas, que se beneficiam da estagnação local.

Contudo, no dinamismo global e mecanismos básicos do sistema político, os velhos arranjos são hoje componentes relativamente secundárias. Na verdade, com a nova centralização operada na política brasileira após 1964, com o enfraquecimento do poder legislativo diante do executivo, com a supressão das eleições, exceto para os cargos de nível municipal ou para o poder legislativo, o coronelismo e as mediações políticas tradicionais viram secar muito da seiva que os nutria.

Elites como a mineira, de Estados com grande eleitorado, fator de que retiravam seu poderio no centro, caíram no ostracismo.

Transformações políticas efetuadas na sequência do movimento político-militar de 1964 vieram interromper manifestações no plano macro-institucional — como, por exemplo, as alianças populistas — em parte considerável atribuíveis a mudanças como a urbanização, o crescimento demográfico, a integração física do país, a expansão do mercado interno, a industrialização, que se faziam sentir, também, nos centros urbanos de menor porte do interior, atingindo o cerne do coronelismo e do poder local. Mudanças como essas, abundantemente referidas na literatura, continuam a dar-se, em ritmo mais ou menos acelerado, variando de acordo com a região do país, mas presentes mesmo em pontos remotos do território.<sup>60</sup> Não cremos, porém, que, sozinhas, conseguissem acabar com o coronelismo, se não as reforçassem mudanças de caráter institucional.

60. As mudanças políticas no interior do país, na sequência de transformações estruturais, estão resenhadas por nós no texto mencionado à nota 1, pp. 18 a 23. Falamos de perda de exclusividade, pelos coronéis, na intermediação e da desnecessidade da própria intermediação. No primeiro caso, temos, por exemplo, a perda de importância do papel “eleitoral” do coronel, evidenciada em estudos como os de *Silva, 1960, Nogueira, 1962 e Blondel, 1957*, entre outros, provocada por fatores como a concentração da população nas cidades, pela melhoria dos meios de transporte, pelo acesso direto aos eleitores, por parte dos candidatos. Os estudos apontam, também, para o aparecimento de líderes cujo poder não se baseia, sobretudo, na propriedade territorial, fazendo os fazendeiros perderem a exclusividade na canalização, para a localidade, dos benefícios estaduais e federais. Há, também, injunções de “escala” (sobre a noção de escala, nas relações sociais, vide *Wilson and Wilson, 1945*) relativamente ao número de eleitores que um chefe político pode controlar num sistema de “clientela”, dado o intercâmbio de favores que é característico do sistema. Isso incentiva e permite o aparecimento de competidores. Orlando de Carvalho e Nelson Sampaio apresentam evidências das relações entre o tamanho do eleitorado e o uni-, bi-, ou multi-partidarismo na localidade, mostrando que, acima de 9.000 eleitores na cidade, é quase certo haver múltiplos partidos e, provavelmente, líderes em competição. (Vide *Carvalho, 1958 e Sampaio, 1960*, também *Soares e Noro-*

Da perspectiva institucional, as forças operantes de mudança têm, às vezes, sentidos opostos. Por um lado, obstáculos de toda ordem foram colocados ao aparecimento, nas localidades mais dinâmicas do interior, de partidos ou lideranças novos, que explorem o estilo e temática populistas. Pelas necessidades de legitimação do regime, mostrando-o apoiado em sólidas maiorias eleitorais, a instituição da sub-legenda torna o atual partido governista quase imbatível. Por mais persistentes que sejam as rivalidades, as famílias e grupos da política municipal têm incentivos a se unir e abrigar no partido oficial, que lhes pode assegurar bom relacionamento com o executivo do Estado, sem obrigá-las a deixar os velhos alinhamentos políticos, disfarçados nas sub-legendas. Assim, mesmo quando crescente, o eleitorado que até 1965 votaria em partido como o PTB só raramente consegue bater as forças da antiga UDN ou do antigo PSD, cujas rivalidades políticas locais persistem, porquanto os votos das sublegendas que escondem os velhos partidos são somados no mesmo total, o do partido governista. Tal artifício, criador de consenso para efeitos externos à localidade — a vitória esmagadora do partido governista no estado e no país —, deixa vivos o dissenso e as solidariedades polarizadas dentro do próprio município. No coronelismo clássico, dava-se a palma do oficialismo à facção capaz de arregimentar a maioria local. Com qualquer facção, no governo local, estariam servidos os interesses das classes proprietárias e de suas clientelas. Com o aparecimento dos partidos novos e das alianças populistas nas

---

na, 1960). Não se presumam, porém, mudanças unilineares, sem retrocessos. Indústrias em localidades pequenas, com poucas outras alternativas de empregos, podem manter os operários em situação não muito dissimilar da existente nos domínios rurais (Vide *Brandão Lopes, 1967*). Elites políticas tradicionais podem adaptar-se a situações novas, de crescimento das cidades onde exerçam seu domínio, em especial se dispõem de influência na nomeação para a burocracia pública local. Importante análise de caso desse tipo é a de Murilo Carvalho (Vide *Carvalho, 1966*). Quanto à desnecessidade da intermediação, acentuamos, particularmente, as mudanças na legislação tributária e no regime político, comentadas mais adiante neste texto.

grandes cidades e sua gradual penetração no interior, a dominação incontestada de partidos conservadores como a UDN, o PSD, o PR, no período posterior a 1945, passou a ser ameaçada, sendo isso percebido tanto no plano nacional — propondo muitos líderes a criação de um verdadeiro partido conservador unindo as forças partidárias até então dispersas — quanto local.<sup>61</sup> Depois de 1965, a instituição da Arena e a aceitação das sub-legendas obtiveram a hegemonia estadual e federal do partido, porém mantendo, sem maiores riscos, o conflito de facções na localidade.

Por outro lado, certas mudanças institucionais — entre as quais sobrelevam as de caráter tributário — podem estar levando a modificações graduais no estilo de política local.<sup>62</sup> Como apontado acima, muitos dos diagnósticos da vida política tradicional dão ênfase ao círculo vicioso da pobreza municipal, na qual o coronelismo encontraria terra fértil para florescer e para cuja continuação sua própria atividade contribuiria. Nas palavras mesmas de um de seus artífices, o ex-Ministro Roberto de Oliveira Campos, a nova legislação tributária, implantada pela Emenda 18 à Constituição de 1946, e legislação subsequente, visou, entre outras coisas, à criação de facilidades para a eclosão, ao nível das localidades, de vocações políticas executivas. Almejou-se, no longo prazo, à renovação, por baixo, da “classe política”. Na sistemática tributária anterior, as municipalidades eram deixadas à míngua de recursos, pois foram pobremente implementados disposições relativas à partilha com os municípios de recursos recolhidos pelo Estado e pela União, ou a implementação se

---

61. O crescimento do PTB não escapou a José Abílio, famoso coronel pessedista do Estado de Pernambuco. Escrevendo a Agamenon Magalhães, líder do partido, chamava-lhe a atenção: “já é tempo de o senhor se preparar para enfrentar o Partido Trabalhista, que nos irá dar um grande trabalho. A UDN é um partido perdido, pois o PTB está levando tudo o que ela tem”. Vide *Cavalcanti de Albuquerque e Vilaça, 1965*, p. 84.

62. Vide *Cintra, 1971*, para uma discussão de hipóteses relativas ao impacto tributário no poder local.

deu com atraso e depois da desvalorização do dinheiro pela inflação. Um dos recursos importantes para as municipalidades, por exemplo, advinha da cota-parte do Imposto de Renda, assignável, pela União, a cada um dos municípios brasileiros. Entretanto, dentro da luta dos Estados, no sistema federativo, pela captação de recursos, usava-se da criação de municípios como meio de capturar mais dinheiro para dentro das fronteiras estaduais, com isso fazendo-se minguar a cota que cada municipalidade devia receber.

Na nova sistemática, duas importantes transferências se canalizam, de modo muito mais confiável, aos municípios: a parcela do ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias) e parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, reunidas no Fundo de Participação dos Municípios. O primeiro beneficia os municípios cuja economia, pelo dinamismo, apresenta maior número de operações tributáveis. Já o Fundo, pelo critério de assignação proporcional ao número de habitantes, é relativamente mais benéfico para os municípios mais pobres, desde que populosos. Em ambos os casos, a grande diferença é a canalização bastante automática dos recursos para o município em contraste com a anterior situação, em que mesmo o recebimento dos recursos constitucionalmente previstos para o município exigia demonstrações de lealdade e vassalagem política e exercício das habilidades coronelistas.

Como mesmo em municípios maiores e mais urbanizados há tendência de evitar fazer dos Impostos Predial e Territorial Urbano, pela sua impopularidade, fontes principais de recursos, pode-se avaliar o impacto que as duas transferências têm nos orçamentos municipais. Mesmo as prefeituras mais pobres contam sempre com quantias certas.

A pergunta que naturalmente ocorre é a de se tais mudanças têm facultado o aparecimento de novos "executivos", precursores de uma nova elite política nascendo nos "grass roots" municipais. Em certos municípios, parece que sim, mas em muitos outros, num primeiro momento, os novos recursos suscitaram casos de corrupção e abuso. Uma coisa

é certa: a queixa de falta de recursos perdeu um pouco da substância, para justificar inação. Pode o município subsistir sem os favores estaduais, quebrando, assim, um dos pilares de sustentação do coronelismo? Para os municípios menores, os favores políticos ainda contam muito, mesmo quando a intermediação tenha-se transferido para outros grupos, passando, por exemplo, dos deputados para técnicos e burocratas ligados à administração estadual ou federal. Para os municípios maiores, a resposta só pode ser afirmativa para nível elementar de necessidades locais. Os grandes programas ainda dependem das inversões estaduais e, principalmente, federais, que talvez possam fazer-se relativamente livres de pressões políticas, guiadas por critérios tecnocráticos ou considerações de interesse e segurança nacional, tal como os visualizam grupos como o militar ou a burocracia dos níveis mais altos. Não é de todo certo, porém, que deixem de atuar mediadores, ainda que de tipo novo, como lembrado no caso dos municípios menores, e ainda que não dispondo de monopólio nem exclusividade no exercício de seu papel.

As novas realidades tributárias parecem ter implicado, portanto, maior autonomia municipal no tocante aos serviços locais rotineiros, tornando, por aí, menos dependentes as elites locais. Mas às esferas mais altas de governo, particularmente à federal, se reservam importantes instrumentos de avassalagem das localidades, na medida em que estas cresçam e suas necessidades se multipliquem. Isso, combinado com os mecanismos políticos e legais garantidores de amplas majorias políticas, pode manter, na vida local, a tônica de governismo, apontada por tantos estudiosos dos problemas municipais. E, se deixa que se renovem muitas das elites, apenas dá nova vestimenta, por outro lado, aos mecanismos de submissão da vida política local ao centro político.

Analogamente no que diz respeito à escala maior de operação do federalismo. As mudanças, quando não o desenvolvimento, das economias dos Estados suscitam necessidades maiores de auxílio federal, que a União sabe, certamente, aproveitar, junto com outros instrumentos políticos e admi-

nistrativos peculiares ao novo regime político, para mantê-los bem atrelados à carruagem oficialista.

Recapitemos, portanto, as transformações recentes nas relações centro-periferia. As mudanças ao nível das instituições políticas centrais após 1964 arrebataram dos chefes municipais e elites estaduais o trunfo político residual de que dispunham para barganhar com o centro, ou seja, os votos para a formação de maiorias no legislativo e, ainda que em menor medida, nas eleições presidenciais (ou para os executivos estaduais, se restringimos o âmbito de análise aos estados).<sup>63</sup> O legislativo e os partidos políticos tornaram-se adjetivos à máquina governamental, cabendo-lhes sobre tudo função legitimadora. Correlativamente, esvaziaram-se as funções dos coronéis e elites estaduais. É de supor que enquanto permanecessem importantes as eleições, como método de seleção dos governantes, e restasse força decisória ao legislativo, se prolongasse a vida da política tradicional, ainda que metamorfoseada para fazer face às transformações de tipo demográfico, econômico e social em curso nos últimos 30 anos. O que se deve realçar é que, até 1964, ainda que em declínio, a política do coronelismo contava na balança de poder. Hoje, isso se dá apenas residualmente.

Por outra parte, o novo regime tencionou incentivar a renovação no próprio âmago da política tradicional, como subproduto da nova discriminação de rendas na federação, mas essa renovação é naturalmente demorada, enfrenta forças de sinal contrário — como o mecanismo das sublegendas — e, com o desprestígio atual da carreira política convencional, poderá limitar-se ao nível local. Além disso, a necessidade para os municípios de recursos estaduais e federais e, para os Estados, dos recursos federais, continua grande e crescente,

63. Como sabido, as características do sistema eleitoral brasileiro faziam o voto para a presidência — cuja “circunscrição” era todo o país — relativamente mais sensível às áreas urbanas. Na votação para deputados, com circunscrição estadual, o coeficiente eleitoral dava maior peso aos Estados mais pobres e mais rurais.

ainda que redefinida. A periferia continua, pois, dependente do centro e, paradoxalmente, até certo ponto mais fraca do que antes, na barganha política, pois não tem o que oferecer em troca.

Resta saber se, na presente hegemonia do centro sobre a periferia, relativa e tendencialmente liberta dos coronéis e das “oligarquias”, redundarão benefícios palpáveis para esta. Um analista conceituado dos problemas do federalismo brasileiro parece cético quanto a essa possibilidade, ao apontar, por exemplo, em recente estudo, que o “novo sistema tributário (...) consolidou a hegemonia financeira da União e favorece os Estados industrializados”.<sup>64</sup> Isso, à luz de nossa análise neste ensaio, não representa senão a continuação de velha tendência, sustentada agora por mecanismos e arranjos políticos de tipo novo.

#### BIBLIOGRAFIA

- Barbosa, Júlio. “Análise sociológica das eleições de 1962 em Minas Gerais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, Vol. 3, nº 3, 1963.
- Bendix, Reinhard. *Nation-building and citizenship*. New York, John Wiley & Sons, 1964.
- Berry, Brian J.L. “City Size and Economic Development: Conceptual Synthesis and Policy Problems, with Special Reference to South and Southeast Asia”, in Jakobson and Prakash, 1971.
- Birch, Anthony H., “Approaches to the Study of Federalism”, in *Political Studies*, Vol. 14, nº 1, 1966 (reproduzido em Wildavsky, 1967).
- Blondel, Jean. *As condições da vida política no Estado da Paraíba*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1957.
- Brandão Lopes, J. R. “Some basic developments in Brazilian politics and society”. In: Baklanoff, Erik N. *New perspectives of Brazil*. Nashville, Vanderbilt University Press, 1966.
- Brandão Lopes, J. R. *A crise do Brasil arcaico*. São Paulo, Difusora Européia do Livro, 1967.

64. *Navarro de Brito, 1970*, p. 59. Para a discussão do federalismo brasileiro, este e o anterior texto de Navarro de Brito (Vide nota 50) são indispensáveis.

- Breese, Gerald, *The City in Newly Developing Countries*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969.
- Browning, Harley L. "Primacy Variation in Latin America during the XXth Century", mimeo., 1970.
- Carone, Edgar. *A Primeira República*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.
- Carone, Edgar. *A República Velha: (Instituições e Classes Sociais)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.
- Carone, Edgar. *A República Velha (Evolução Política)*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- Carone, Edgar. "Oligarquias: definição e bibliografia". In *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 12, nº 1, jan.-mar. 1972.
- Carvalho, Murilo. "Estudos de poder local no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 25, 1968.
- Carvalho, Orlando. *Ensaio de sociologia eleitoral*, Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1958.
- Cava, Ralph Della. *Miracle at Joazeiro*. N. York: Columbia University Press, 1970.
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto e Marcos Vinicius Vilaça. *Coronel, Coronéis*. Rio: Tempo Brasileiro, 1965.
- Cintra, Antônio Octávio. "A integração do processo político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", in *Revista de Administração Pública*, Rio: FGV, Vol. 5, nº 2, jul.-dez. 1971.
- Costa, Pinto, L. A. *Lutas de família no Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1949.
- Cunha, Euclides. *Os Sertões*. Rio: Edições de Ouro, 1969.
- Davis, Rufus, "The Federal Principle Reconsidered", in *Australian Journal of Politics and History*, I, maio 1956 (reproduzido em Wildavsky, 1967).
- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.
- Deutsch, Karl. *Nationalism and Social Communication*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1966.
- Donald, Carr L. "The politics of local government finance in Brazil". *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 13, nº 1, 1959.
- Duarte, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966.
- Duncan-Powell, John. "Peasant Society and Clientelist Politics", *American Political Science Review*, Vol. 64, nº 2, jun. 1970.

- Eisenstadt, S. N. *The Political Systems of Empires*. N. York: The Free Press, 1963.
- Eisenstadt, S. N. "Estado, Sociedade, Formação de Centros: Alguns Problemas Relacionados com o Desenvolvimento da Sociologia Política", in *DADOS*, nº 4, 1968.
- Facó, Ruy. *Cangaceiros e Fanáticos*, Rio: Civ. Brasileira, 1963.
- Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre, Editora Globo, 1958.
- Fleischer, David V. *O Recrutamento Político em Minas 1890/1918*. Belo Horizonte: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1971.
- Friedmann, John, e William Alonso. *Regional Development and Planning*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1969.
- Gomes Klein e Olavo Brasil Lima Jr. "Atores Políticos do Império". In *DADOS*, nº 7, 1970.
- Graham, Douglas H. e Sérgio Buarque de Hollanda Filho. *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record 1872/1970*. São Paulo: IPE, USP — 1971 (mimeografado).
- Gunder Frank, Andre. *Latin American: Underdevelopment or Revolution*, New York: Monthly Review Press, 1969.
- Hintze, Otto. *Historia de Las Formas Políticas*. Madrid: Revista de Occidente, 1968.
- Hirschman, Albert O. *Política Econômica na América Latina*. Rio: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- Hobsbawn, Eric. *Primitive Rebels*. New York: W.W. Norton & Co., Inc., 1965.
- Hutchinson, Bertram. "The patron-dependant relationship in Brazil: a preliminary examination". *Sociologia Ruralis*, vol. 6, nº 1, 1966.
- Jaguaripe, Hélio. *Economic & political development*. Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- Jakobson, Leo e Ved Prakash. *Urbanization and National Development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1971.
- Lamare, Judith. "Political mobilization: a study of Minas Gerais, Brazil". U.C.L.A., 1968. Ms.
- Lamounier, Bolivar. "Violence and economic development: toward a theory of political change in Brazilian communities". U.C.L.A., 1965. Ms.
- Lamounier, Bolivar. "Local politics and structural violence in Brazil". U.C.L.A., 1968. Ms.
- La Palombara, J. & Weiner, Myron. *Political parties and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1966.

- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio, Livraria Forense, 1948.
- Lima, Hermes. *Notas à Vida Brasileira*. São Paulo, 1945.
- Lins, Wilson. *O médio São Francisco*. Salvador, Livraria Progresso Editora, 1952.
- Linsky, Arnold S. "Some Generalizations Concerning Primate Cities", in Breese, 1969.
- Livingston, William S. "A note on the Nature of Federalism", in *Political Science Quarterly*, Vol. 67, nº 1, março 1952.
- Lordello de Mello, Diogo. *O Município na Organização Nacional*. Rio: IBAM, 1971.
- Love, Joseph L. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1971.
- Mehta, Surinder K. "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities: a Case for Revaluation", in Breese, 1969.
- Mello Franco, Afonso Arinos de. *Um Estadista da República*. Rio: J. Olympio, 1955 (3 vols.).
- Mercadante, Paulo. *A Consciência Conservadora no Brasil*. Rio: Ed. Saga, 1965.
- Morazé, Charles. *Les trois ages du Brésil*. Paris, Librairie Armand Colin. 1954.
- Montenegro, Abelard F. *História dos Partidos Políticos Cearenses*. Fortaleza, Ceará. 1965.
- Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press, 1967.
- Navarro de Brito, Luiz. "O Federalismo na Constituição de 1967", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 28, jan. 1970.
- Navarro de Brito, Luiz. "Um Estudo sobre a Federação Brasileira". *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Vol. 7, nº 3, setembro/dezembro 1964.
- Oliveira Vianna, F.J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio: J. Olympio, 1955 (2 volumes).
- Palmeira, Moacyr. "Nordeste: Mudanças Políticas no Século XX". *Cadernos Brasileiros*, ano VIII, nº 5, set/out. 1966.
- Passos Guimarães, Alberto. *Quatro Séculos de Latifúndio*. São Paulo: Editora Fulgor, 1964.
- Pereira de Queiróz, Maria Isaura. "O mandonismo local na vida política Brasileira". *Anhembí*, Vols. 24-6, 1956-57.
- Pizzorno, Alessandro. *Rapporto sulla situazione politica e sociale*. Milano, cap. 9. mimeogr., 1967.

- Prado Jr., Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1967.
- Rebello Horta, Cid. "Famílias Governamentais em Minas Gerais". In *Segundo Seminário de Estudos Mineiros*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1956.
- Riggs, Fred. "Circular causation in development. Economic development and cultural change", Vol. 8. 1959/60.
- Riker, William. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co., 1964.
- Rokkan, Stein. "Electoral mobilization, party competition and national integration". In: La Palombara & Weiner, eds. 1966.
- Sampaio, Nelson. *O diálogo democrático na Bahia*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1960.
- Schwartzman, Simon. "Representação e Cooptação Política no Brasil". *DADOS* nº 7, 1970, pp. 9-41.
- Scott, James C. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", in *American Political Science Review*, Vol. 66, nº 1, mar. 1972.
- Sherwood, Frank P. *Institutionalizing the grass roots in Brazil*. San Francisco, Chandler Publishing Co., 1967.
- Silverman, Sydel F. *Patronage and Community — nation relationship in Central Italy*. *Ethnology*. 1965, Vol. 4.
- Singer, Paul. "Urbanização e Desenvolvimento: o Caso de São Paulo". mimeo., 1971.
- Soares, Glaucio e A. Noronha. "Urbanização e Dispersão Eleitoral", *Rev. Direito Público e Ciência Política*, III, 2, 1960.
- Souza, Amaury. "The 'cangaço' and the politics of violence in Northeast Brazil". MIT., 1968. Ms.
- Stein, Stanley. *Vassouras, a Brazilian coffee county, 1850/1900*. Cambridge, Harvard University Press, 1957.
- Vinhas de Queiroz, Mauricio. *Messianismo e Conflito Social: a Guerra Sertaneja do Contestado 1912/1916*. Rio: Civilização Brasileira, 1966.
- Wildavsky, Aaron. *American Federalism in Perspective*. Boston: Little, Brown and Co., 1967.
- Wilson, Monica & Godfrey. *The analysis of social change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1945.
- Wolf, Eric R. "Aspects of group relations in a complex society: México". *American Anthropologist*, Vol. 58, nº 6, 1956.

## ESTUDOS DE PODER LOCAL

- Azevedo, Luiz Octávio Viotti. "Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, pp. 129-30, jul. 1959.
- Carvalho, José Murilo. "Barbacena: a família, a política e uma hipótese". R.B.E.P., pp. 153-93, jan. 1966.
- Cruz, Levi. "Funções do comportamento político numa comunidade do São Francisco". R.B.E.P., pp. 129-30, jan. 1959.
- Guimarães, Carlos Eloy de Carvalho. "A Vida Política e Administrativa de Dores do Indaiá". R.B.E.P., pp. 170-79, dez. 1956.
- Harris, Marvin. *Town and country in Brazil*. New York, Columbia University Press, 1956.
- Nogueira, Oracy. *Família e comunidade*. Rio, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1962.
- Santos, Edilson Portela. "Evolução da vida política no município de Picos, Piauí". R.B.E.P., pp. 160-83, 1961.
- Silva, Luís. "Cachoeira do Campo. Vila das Rivalidades". R.B.E.P., pp. 132-47, 1957.
- Silva, Luís. "Implicações políticas do desenvolvimento industrial em Barroso". R.B.E.P., pp. 234-51, 1960.