

A integração do processo político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura

ANTONIO OCTAVIO CINTRA

*1 Introdução. 2 Panorama histórico. 3 Democracia representativa.
4 Tendências de mudança. 5 Linha de pesquisa. 6 Conclusão.*

1 Introdução

O presente ensaio propõe-se a formular algumas hipóteses e generalizações preliminares partindo do que tem sido escrito no Brasil sobre o processo de integração da população rural à comunidade política nacional.¹ A estrutura desse processo constitui-se dos seguintes fatores:

- a) o processo de transformação socioeconômica, o qual, iniciado com a I Guerra Mundial, acelerou-se na década de 30, atingindo o seu ápice na de 50;

¹ Não nos preocupamos aqui com uma definição muito preciosa do que seja a população rural do Brasil. Se tomássemos por critério de urbanização a percentagem de pessoas que vivem em cidades de 50 mil habitantes ou mais, o Brasil rural abrangia cerca de 80% da população existente em 1960. A maioria dos estudos em que nossas descrições e generalizações se baseiam tem por objetivo pequenas cidades (com menos de 10 mil habitantes). O conceito de "integração" que empregamos neste ensaio é uma combinação da "integração territorial de Weiner (ver Weiner, 1967), e da idéia de "regularização de estruturas e processos, pela qual os elementos distintos de um território nacional são levados a uma participação expressiva no sistema político" (ver La Palombara e Weiner, 1966).

- b) a consolidação do estado nacional, especialmente a partir de 1930, pondo termo à pulverização de poder até então prevalente;²
- c) o estabelecimento de certas regras para o jogo político, visando a permitir que no país pudesse vigorar uma democracia representativa.

A participação política das zonas rurais será considerada como variável de um subsistema gradativamente incorporado a sistema maior pelo impacto de mudanças estruturais e dos esforços ativos do centro político. As normas de democracia representativa, adotadas em 1945 e postas em prática subsequentemente, podem ser tidas como um parâmetro desse processo.³

2 Panorama histórico

Desde o início do desbravamento do Brasil, a Coroa portuguesa atraía os colonizadores concedendo-lhes grandes áreas de terras juntamente com poderes e imunidades quase irrestritos. Apesar da diversidade de situações, decorrentes, de um lado, da natureza da atividade explorada — plantação ou engenho de açúcar, criação de gado — e, de outro lado, da localização do empreendimento — ora na faixa costeira, ora mais para o interior — era clara a tendência para grande privatização do poder e sua dispersão entre as fazendas, cada uma das quais, nas palavras de um comentar contemporâneo, tornava-se sua própria república. A Coroa portuguesa não tinha como rivalizar com o dono de fazenda ou senhor de engenho na capacidade de proteger a população. Contra piratas, índios bravios ou bandos de escravos fugidos, pouca segurança havia senão à sombra da fazenda, o que “naturalmente levou à criação de vínculos feudais entre a família do dono e as mais diversas pessoas que viviam na fazenda ou em suas proximidades”.⁴

Mesmo depois da independência do Brasil, em 1822, os proprietários rurais continuavam fortes apesar do sistema mais centralizado implantado pelas instituições da monarquia.⁵ Esse fato é evidenciado pela criação da

² Encontramos em Skidmore, 1967, uma boa descrição desses esforços.

³ Este é apenas um dentre muitos outros possíveis pontos de vista analíticos.

O parâmetro obviamente pode mudar como resultado de um *feedback* dentro do próprio sistema. (Ver a discussão do problema por Paul Berman, 1967.) No presente ensaio não nos preocupa o processo de consolidação do estado brasileiro como tal, mas interessa-nos a maneira pela qual a população se incorpora num processo político nacional que se propõe a implementar o modelo de democracia representativa.

⁴ Veja-se Emilio Villems, 1958, p. 530.

⁵ Por que essa centralização? Estudos históricos sugerem que importantes frações das elites estavam bem cónscias da precariedade do trabalho escravo num regime descentralizado. Bastaria que algumas das províncias o abolissem para que todo o sistema corresse perigo. Essa tese é de Hermes Lima (citado por Leal, 1948). A centralização foi facilitada pela presença de uma prestigiosa dinastia, cuja posição não fôra contestada por ocasião da proclamação da independência (ver Jaguaribe, 1968, Paulo Mercadante, 1965 e Haring, 1966.)

Guarda Nacional, que legitimava o poder dos potentados rurais. Como diz Amaury de Souza. "... a autoridade ditatorial dos chefes locais constituía a única solução para a manutenção da ordem nas comunidades mais isoladas. Os postos mais altos da Guarda Nacional, coronel, major, capitão, eram confiados aos chefes mais poderosos e subordinados ..." ⁶ Essa situação provavelmente assemelhava-se à descrita por Fred Riggs com referência às sociedades rurais tradicionais: "Aqui as populações agrárias pouco podem pedir ao govêrno central e pouco dêle 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. Nestas condições, as clientelas locais têm poucos incentivos para manter estreitos laços com o govêrno central, e este, por sua vez, mostra-se satisfeito desde que não haja perturbação da ordem naquelas localidades. Dessa forma, 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 ..." ⁷

Após a proclamação da República, a estrutura político-administrativa tornou-se muito menos centralizada. Os chefes políticos rurais organizaram-se em bases regionais (estaduais), começando a constituir o que veio a ser denominado oligarquias estaduais. Embora houvessem sido ampliados os direitos eleitorais, "as eleições e as instituições representativas em geral funcionavam de forma tal que seus resultados eram iguais aos que se teriam produzido se todo o processo decisório se tivesse desenrolado no âmbito da oligarquia estadual e suas ramificações locais". ⁸

Importantes mudanças seguiram-se à crise mundial de 1929, levando à consolidação de um estado central que paulatinamente conseguiu impor-se às estruturas semifeudais até então predominantes. Essas transformações refletiam a presença, na arena política, de novos grupos sociais portadores de novas reivindicações políticas. Entre tais aspirações contava-se a implantação, no país, de um processo verdadeiramente democrático. Em 1945, foi promulgada lei eleitoral que determinava o alistamento de toda a população alfabetizada. Criou-se uma justiça eleitoral, federal, com a finalidade de fazer observar a legislação eleitoral durante todo o processo, desde o alistamento do eleitor, até a posse dos candidatos eleitos. Implícitos em tudo isso estavam os esforços de novas elites políticas, identificadas com o estado nacional no sentido de mobilizar a população, libertando novos recursos políticos populares do contrôlo dos

⁶ Ver De Souza, 1968, p. 9. Ver, também, Leal, 1948, p. 137-58 e Pereira de Queiroz, 1956-57. Por certo nem todos os fazendeiros eram igualmente poderosos. Os das áreas econômicas periféricas não tinham muita influência no centro político. Ver Fernando Henrique Cardoso, *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*, citado por Brandão Lopes, 1967, p. 151.

⁷ Ver Riggs, 1959-60, p. 412.

⁸ Ver Brandão Lopes, 1966, p. 61.

intermediários semifeudais. O voto haveria de ser um ato individual, traduzindo verdadeiramente a vontade do cidadão, e a congregação de votos em torno das opções deveria refletir a real preferência do povo.⁹

3 Democracia representativa numa ordem patrimonial

Se o voto não se ajusta 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 (ascribed). Tradicionalmente, conforme se observa pelo breve retrospecto histórico que acabamos de apresentar, na maior parte do território, o poder residia nas mãos dos donos da terra. As terras, distribuídas de modo muito desigual, constituíam a principal fonte de poder. Dependia da terra a maior parte da população para sua subsistência. Além disso, conforme também já mencionamos, a segurança e a justiça não eram proporcionadas pela autoridade pública, mas pelos 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”.¹⁰ Assim, uma segunda e crucial fonte de poder controlada pelos proprietários de terras eram suas respectivas 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, este processo estava longe de ser uniforme e geral.¹¹ Examinaremos agora, mais detidamente, a nova situação surgida com o advento da democracia representativa. 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 designado na literatura por *coronelismo*,¹² isto é, uma transigência mútua entre um poder privado em declínio, porém ainda forte, e o poder dos governos, nacionais e estaduais, e dos partidos políticos, que paulatinamente se consolidava. Que elementos encontramos na literatura que nos permitam caracterizar o sistema como de intermediação?

Conforme salienta Silverman, nem toda mediação constitui o que aqui convencionamos denominar intermediação; precisa ser *crítica* e precisa ser desempenhada pelo intermediário com *exclusividade*.¹³

⁹ Sobre o processo de “nacionalização” da vida política e a luta histórica do centro político contra os poderes “intermediários”, nas sociedades ocidentais, ver Bendix, 1964.

¹⁰ Ver De Souza, 1968.

¹¹ Sobre a sociedade do interior brasileiro, ver Lins, 1952.

^{*} N. do T. *Brokerage*, no original.

¹² Veja-se Leal, 1948. A expressão “coronelismo” vem de coronel, que é a designação até hoje dada aos potentados rurais, como reminiscência dos tempos da Guarda Nacional.

¹³ Veja-se Silverman, 1965.

3.1 A intermediação é crítica

Do ponto de vista dos “clientes”, sobretudo as classes rurais inferiores, na fase inicial da implantação das leis eleitorais, o ato de votar e o sufrágio traziam novas oportunidades para demonstrar e revigorar a lealdade feudal.¹⁴ O velho sistema de obrigações passou a incluir, de forma bem natural, o dever de ajudar o patrão nas eleições. E não somente isto. Se o patrão não necessitasse de seus votos, o pessoal não votaria, visto que, como qualquer outro contato com o aparelho burocrático, também êste assustava um pouco. Era necessário viajar para o pòsto de alistamento, falar com o funcionário; havia testes de alfabetização. Isto, os preparativos; no dia da eleição havia mais outras tantas complicações a vencer. Para tudo isso era indispensável a ajuda do patrão ainda que não fôsse pedir votos para si.

Era também evidente que a participação ativa do fazendeiro na mobilização da população constituía fator do maior interesse para os “de fora”. É lícito supor que nas ocasiões em que coronéis não entravam pessoalmente na competição e, em consequência, não tinham necessidade de votos, a única maneira de fazer com que o povo comparecesse às urnas, ou pelo menos a mais econômica, era valer-se dos bons ofícios daqueles chefes locais.

Dessa forma, os grupos políticos “de fora” — tanto *governo* quanto *oposição*, nos planos federal e local — estavam bem cientes de que o voto, antes de lhes ser entregue, teria que ser agregado pelo potentado local.

O partido do *governo* levava vantagem, pois controlava importantes recursos, estratégicos para o chefe local, não só financeiros, sob a forma de auxílios e subvenções, mas também os frutos do nepotismo, representado por nomeações para cargos federais ou estaduais existentes na localidade. A oposição, evidentemente, ficava em posição bastante menos favorável.

Podemos ter uma boa idéia dêsse complexo quadro se visualizarmos os dois principais níveis de governo — o nacional e o estadual¹⁵ — nas quatro combinações possíveis:

Plano nacional			
Plano estadual	governo		oposição
	governo	a	b
	oposição	c	d

¹⁴ O indivíduo tem que preencher um requerimento, o que entretanto pode ser feito por outra pessoa. A exigência resume-se na assinatura do nome perante o oficial de registro.

¹⁵ No período conhecido no Brasil como “República Velha”, que vai de 1891 a 1930, a harmonia entre o governo federal e os governos estaduais era norma, visto que nenhum governo estadual de oposição conseguiria sobreviver à hostilidade do centro. Lançava-se, freqüentemente, mão de “intervenções”, com o fim de derrubar grupos recalcitrantes. Ver Leal, 1948, Mozaré, 1954 e Pereira de Queiroz, 1956-57.

Parece uma premissa válida admitir que, dada sua maior proximidade das municipalidades, seja a máquina política estadual mais importante para as autoridades locais. Pôsto isto, poderíamos classificar os poderes estranhos à localidade na seguinte ordem decrescente: $a > b > c > d$

Conforme revela a maior parte dos estudos,¹⁶ a tendência verificada era a de comprometer-se o governo estadual com o *papel* do intermediário, pouco importante se pessoa ou família o desempenhasse, contanto que houvesse um controle eficaz para garantir os votos. Essa 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 que esta relação tradicionalmente era 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 prevalecente. São as seguintes:

- a) As máquinas políticas nacionais e estaduais estão muito mais fortes e gradualmente estão 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 agora uma função *eleitoral* em aditamento às suas demais fontes de poder. Devido principalmente a essa função eleitoral, obtêm os fazendeiros o controle de outros importantes relacionamentos entre as esferas local e nacional.¹⁷ Como as decisões, no plano nacional e no plano 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, especialmente, é válido supor, para as camadas “médias”, que poucas oportunidades encontram nas economias estagnadas da maioria das pequenas cidades e vilas do Brasil.

3.2 A intermediação é exclusiva

Vimos até aqui as funções críticas dos intermediários. Como conseguem eles manter a sua exclusividade? A exclusividade pode ser perdida em virtude da ação de competidores (outras pessoas, com o mesmo *status*, que assumem tais funções), pelo surgimento de *estruturas alternativas*

¹⁶ Veja-se Leal, 1948, *passim*.

¹⁷ Fenômeno semelhante é descrito por Silverman, 1965, na Itália Central, e por Pzzorno, 1967, na Sardenha.

de *intermediação* (novos partidos políticos que atraíam a população rural, sindicatos, líderes populistas, burocratas e profissionais liberais de fora, etc.), e por efeito de *solidariedades horizontais* constituídas segundo classes sociais. Examinemos o comportamento do chefe, diante dessas perspectivas, conforme o vemos descrito na literatura.

A contestação mais provável ao comando do chefe local deverá partir de pessoa de condição social igual à dele. Através de toda a história brasileira, têm sido comuns as rivalidades entre famílias, acarretando muitas vezes derramamento de sangue. Mas essas vendetas particulares tornaram-se muito raras após o fortalecimento da autoridade pública.¹⁸ Contudo os novos mecanismos de intermediação que acima descrevemos poderão contribuir para desencadear conflitos violentos, ainda que não sangrentos, entre facções políticas. As facções se formam em torno de famílias poderosas, dividindo a sociedade verticalmente em dois campos antagônicos. Como os grupos estranhos a essa situação, especialmente o que aqui chamamos *governo*, estão 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.¹⁹ Uma vez que a quantidade de recursos financeiros e de empregos a oferecer pelo estado é limitado, esse processo torna possível a utilização de um grupo menor, porém não obstante decisivo, de *intermediários*, que fornecerão os votos em troca de uma quantidade relativamente menor de recursos do que seria o caso se ambas as facções locais estivessem unidas e, em consequência, tivessem de ser atendidas as pretensões de ambas. Assim do ponto de vista do governo, uma vez que consiga o mínimo necessário para garantir a vitória, não interessa ter todo mundo a seu lado, e nem isto é possível, aliás. Em consequência, 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, rompendo-se seu monopólio sobre a intermediação. Convém lembrar que na situação típica ideal o apoio do governo significa não somente recompensas positivas, mas também proteção contra a hostilidade dos adversários.²⁰

¹⁸ O estudo clássico da vendeta, no Brasil, é de Costa Pinto, 1949. Ver, também, De Souza, 1968.

¹⁹ Veja-se 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 crítica foi feita por Lamounier, 1965, que lhe salientou as contribuições mais positivas. O autor do presente trabalho valeu-se bastante da análise de Lamounier. Na bibliografia estão incluídos alguns dos estudos mais representativos.

²⁰ 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

No que se refere a esses pontos, encontramos evidências indiretas num artigo de Júlio Barbosa. Na análise que fez das eleições de 1962, no estado de Minas Gerais, mostrou que se verificou profunda 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 realizem durante o mandato do governador, esse 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, este 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, que então era oposição, diminuiu sua participação de 42% para 35%.²¹

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

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

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 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).

²¹ Veja-se Barbosa, 1963, passim.

adotar estratégias menos episódicas e visando a resultados a longo prazo. Alguns estudos revelam interessantes exemplos da 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.”²²

Embora tais casos possam ser extremos, não deixam de indicar que os intermediários estão bem cômicos de sua força e de suas fraquezas e que agem de acordo com a situação. Mesmo em algumas pequenas comunidades industriais, podem sobreviver relacionamentos de clientela, inclusive as fidelidades eleitorais, sumamente importantes. Nos casos estudados, os patrões lutavam ativamente contra a organização de sindicatos trabalhistas ou outras instituições de solidariedade horizontal, procurando manter incólumes as dependências e lealdades verticais. Convém lembrar que existe um fator estrutural que lhes é propício, a saber, a escassez de empregos, que faz com que o trabalhador olhe seu emprego como um favor especial do patrão.²³

3.3 *Algumas consequências do sistema de intermediação*

O mecanismo peculiar da integração política do país pela ação intermediária dos chefes locais tem tido importantes consequências para a vida política do Brasil. Vejamos algumas delas:

3.3.1 *Participação política*

Na situação ideal típica que analisamos, o voto pouco significa em termos de participação política, entendida esta como manifestação de caráter público, e não apenas privado. Tratava-se apenas de mais um “valor” que era trocado no contexto de uma relação de clientela. Não há dúvida de que esse valor possui um dinamismo próprio que, uma vez pôsto em movimento, contribui para a quebra do monopólio do intermediário; en-

²² 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 menor 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 Orlando Carvalho, 1958, Blondel, 1957 e Sampaio, 1960.

²³ 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 por tais relações de dependência. Hutchinson, 1966, adota enfoque diferente.

quanto porém, o monopólio subsistir, o voto há de ser encarado como uma forma de participação ainda bastante pré-política. Vale também a hipótese de que tudo será feito para manter aquele valor no seu nível mínimo. Por quê? Porque ele 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 do estudo de Blondel (1957) sobre a vida política no estado da Paraíba. O problema básico parece ser “estará garantida a eleição”? A essa pergunta podemos acrescentar mais outra: Qual o poder de barganha que a mobilização do voto marginal confere ao intermediário em suas negociações com os políticos de fora?²⁴ Sem dúvida, é difícil a tarefa de formular hipótese 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, o 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, entre outros, fazem com que o povo se torne periférico, especialmente em relação ao centro político e dependente dos senhores da terra e das pessoas de alta posição em geral.
- b) a posição periférica faz com que, para a maior parte da população, a votação se torne mais difícil e, provavelmente, sem expressão como ato político. A abstenção tende a ser elevada.
- c) torna-se assim, necessária uma 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 o 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 fa-

²⁴ 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.

tôres 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.

É importante salientar que as hipóteses acima não dizem respeito somente às eleições em que se vota em pessoas estranhas à comunidade. Em muitos casos, mesmo as eleições locais, como a de prefeito, por exemplo, podem adquirir importância para as elites dos planos políticos superiores.

3.3.2 Governo local

Já vimos que, à medida que se processa a nacionalização da política os interesses em jogo tornam-se mais vultosos e os conflitos faccionais se aguçam. A literatura sobre o poder local no Brasil sugere que quando não há conflito, isto é, quando se verifica o domínio de uma só família, o clima de paz que então prevalece é propício ao “melhoramento” da comunidade.²⁵ As provas, porém, são mais positivas no que diz respeito às disfunções decorrentes da existência de conflito. Uma competição inamistosa entre duas grandes famílias prejudica projetos de interesse comum, leva à falta de continuidade administrativa e estimula investimentos destinados a aumentar o prestígio da facção dominante. Mais importante ainda, dado que decisões-chave dependem muitas vezes de uma frente única nas negociações com os políticos dos níveis administrativos mais elevados, esses conflitos reduzem consideravelmente o poder de barganha da comunidade. Vemos num dos estudos o seguinte comentário: “Em cada projeto percebe-se o intento dos adversários de aumentar o próprio prestígio”.²⁶

3.3.3 Reduzida institucionalização do poder local e excesso de centralização

Frank Sherwood, em obra recente, vê a institucionalização como uma dimensão muito importante na caracterização do governo local. O conceito é tirado de Selznick, que o desenvolve em seu livro muito conhecido, *Leadership in administration*: “Institucionalizar é inculcar valores além

²⁵ Esses “melhoramentos” são geralmente de caráter conespícuo, destinados a propiciar status. São mais freqüentes quando há competição com alguma cidade vizinha. Ver Pereira de Queiroz, 1956-57, no que se refere ao Século XIX. Ver também Lamounier, 1965. Afirma este que o comando monolítico constitui precondição da “prosperidade” numa ordem social patrimonial.

²⁶ Silva, 1957, citado por Lamounier, 1965. Diversos outros sobre o poder na comunidade chamam a atenção para conseqüências como as que aqui vêm sendo discutidas. Ver, por exemplo, além de Silva, as obras de Cruz, 1959, e Lamounier, 1968. Para uma interessante discussão dos padrões de conflito nas aldeias indianas, e suas conseqüências, ver Bendix, 1964, p. 223-26.

dos exigidos pelas necessidades técnicas da tarefa a ser executada. A valorização do mecanismo social, além do que requer o seu papel técnico, é em grande parte um reflexo da maneira singular pela qual êste satisfaz necessidades pessoais ou de grupos. Tôda vez que os indivíduos se prendem a uma organização ou maneira de fazer as cousas como pessoas e não como técnicos, o resultado é dar aprêço à instituição por si própria”.²⁷ Pelo que foi visto até agora, verifica-se que é extremamente difícil para as municipalidades conseguirem prestígio e reconhecimento no desempenho das funções administrativas e políticas que interessam de perto o povo de sua localidade. Não recebem funções importantes, restringe-se sua autonomia legal e sua competência tributária enquanto aumenta sua dependência dos níveis superiores de govêrno. Completa-se assim um círculo vicioso em que a dependência municipal, que caracteriza o coronelismo, dificulta a institucionalização do govêrno do município e a falta de institucionalização serve de justificativa para o estrangulamento da autonomia municipal.

4 Tendências de mudança

Embora tenhamos descrito a situação em sua forma ideal típica, que a apresenta como um fenômeno aparentemente estático, cumpre reconhecer que importantes fatores de mudança têm estado em ação.

Como vimos, as tentativas de pôr em prática uma democracia representativa, numa sociedade ainda muito tradicional, contribuíram para fortalecer formas peculiares de integração da população rural ao sistema político nacional. Caracterizamos a situação daí resultante como de intermediação (*brokerage* de Wolf e Silverman).

Podemos identificar duas modificações na situação que descrevemos:

a) perda de exclusividade na intermediação; b) desnecessidade da própria intermediação.

Durante todo o período estudado neste ensaio, praticamente nenhuma medida foi tomada que atingisse uma das mais cruciais fontes de poder, a saber, a muito desigual distribuição da terra, que resistiu a tôdas as investidas dos centros políticos e econômicos. Nestas condições, tudo aquilo que nesse período foi objeto de mudança verificou-se numa limitada gama de variação.

Sob o prisma da análise de sistemas, poderá o padrão de distribuição das terras ser encarado como parâmetro, tendo em vista sua permanência relativamente constante. Ora, se as demais variáveis independentes sofreram modificações, atingindo determinados limiares, o próprio parâmetro não poderia ficar imutável. Por outro lado, as mudanças na própria variável dependente, — os padrões de participação política e integração à vida nacional — causadas em algumas regiões pelas mudanças nas va-

²⁷ Ver Sherwood, 1967, p. 53.

riáveis independentes, de certa forma foram novamente introduzidas no sistema por um processo de *feedback* e determinaram a intensificação das pressões para mudar o valor do parâmetro. Nessas situações, as decisões políticas tornam-se cruciais para introdução de quaisquer mudanças. No caso do Brasil, as decisões políticas levaram mais à modificação das regras do jogo político democrático — representativo — que também podemos considerar um parâmetro — do que à alteração do sistema de propriedade territorial rural. Nossa discussão restringir-se-á às mudanças operadas antes de chegar-se a êsse ponto crítico.²⁸

Dentro das limitações resultantes de um sistema de propriedade rural relativamente imóvel, que mudanças podem ser discernidas nos padrões de integração política no interior, a partir de 1945?

Durante o período em que teve lugar a experiência com a democracia representativa (1945-1964), verificaram-se constantes aperfeiçoamentos da legislação eleitoral. Todavia, num vasto país como o Brasil, em que até 1960 menos de 20% da população vivia em cidade de 50 mil habitantes ou mais, haveria necessidade de um aparelho político-administrativo muito mais forte para que tais aperfeiçoamentos pudessem ter maiores conseqüências. Passaremos, por isto, a examinar fatores de mudança mais eficazes.

4.1 *Perda da exclusividade na intermediação*

Muitas das mudanças apontadas na literatura podemos admitir sejam decorrentes de um fator comum, que poderíamos denominar a integração “ecológica” do país, e são representadas pelas tendências no sentido da urbanização, da construção de novas estradas de rodagem e de movimentos migratórios da população. Aliados a êsses fatores, cumpre mencionar a expansão dos meios de comunicação de massa e a criação de novas oportunidades de emprego pela implantação de novas atividades industriais e comerciais. Como têm operado êsses fatores? Romperam, de muitas maneiras, a exclusividade de intermediação dos chefes locais, principalmente por tornarem as funções *eleitorais* dêsses políticos menos vitais.²⁹ Com efeito, à medida que melhoraram os meios de transporte ou que as populações se foram concentrando ecologicamente nas cidades e

²⁸ Poder-se-ia admitir que fôsse possível uma gradual adaptação do interior às mudanças que se verificavam na economia, tal como ocorreu aliás em algumas regiões, como São Paulo, por exemplo. Em outras regiões, porém, a resistência à mudança foi demasiado forte.

²⁹ Ver alguns exemplos interessantes em Silva, 1960, Nogueira, 1962 e Blondel, 1957. O estudo de Blondel é o mais sistemático. No modo por que nós o apresentamos, o quadro foi intencionalmente simplificado. Falamos em um chefe, um intermediário. A realidade porém tendia para uma estrutura mais complexa. A atuação política do fazendeiro geralmente fazia-se por meio de intermediários, que escolhia para representá-lo perante os níveis políticos-administrativos mais elevados. O “coronel” não passava, êle próprio, da prefeitura em sua carreira política pessoal. Falta-lhe treinamento para fazer parte das altas rodas (ver Harris, 1956). Todavia, enquanto o acesso aos eleitores era privilégio seu, tornava-se um intermediário indispensável. Sempre que os políticos que escolhia para seus representantes conseguiam acesso direto ao povo, sua posição ficava ameaçada.

vilas, os esforços ativos dos chefes locais para mobilizar eleitores no dia da votação tornaram-se desnecessários. Da mesma forma, ficou menos exclusivo o acesso ao eleitorado. Novos líderes podem agora dirigir-se diretamente ao povo. Muitos dos casos estudados indicam ter havido mudanças como consequência de um ou vários desses fatores. O aspecto mais saliente dessas mudanças é o surgimento de um novo tipo de chefe, cujo poder não se baseia acima de tudo na propriedade da terra. Médicos, advogados, tabeliães, farmacêuticos, todos enfim com acesso a muitas pessoas, estão em condições de substituir os proprietários rurais como intermediários eficazes. E desde que os referidos proprietários deixem de ser os únicos intermediários, os recursos provenientes das esferas políticas superiores não mais precisam ser canalizados exclusivamente por seu intermédio.

Podemos também estabelecer algumas presunções em relação ao *fator numérico*. Há injunções de “escala” relativamente ao número de eleitores que um chefe político pode controlar num sistema de *clientela*, dado o intercâmbio de favores que é característico de tal sistema.³⁰ O tamanho em si pode ser compensado através de organização hierárquica dos chefes em determinada circunscrição eleitoral, mas os problemas de escala permanecem, e a menos que o sistema evolua para uma organização específica, burocratizada, isto é, que perca os seus característicos básicos, não resistirá à penetração dos competidores e de estruturas alternativas. Orlando de Carvalho e Nelson Sampaio colheram alguns indícios da relação entre crescimento do eleitorado e multiplicidade de partidos representados nas câmaras municipais. Sugeriram-se tamanhos numéricos limiares, mas o problema ainda está na dependência de maiores pesquisas, que deverão levar em conta os fatores acima enumerados.³¹

³⁰ Sobre a noção de “escala” nas relações sociais, ver Wilson, 1945, p. 28.

³¹ Ver Carvalho, 1958 e Sampaio, 1960. Carvalho, op. cit., p. 63, assevera que 9 mil eleitores constituiriam um limiar em Minas Gerais. Apenas seis cidades com tantos ou mais eleitores tinham menos de três partidos representados em suas Câmaras Municipais. Em todas essas hipóteses, cumpre cuidar para não presumir mudanças unilineares. As estruturas de dependências aparentemente criam uma psicologia de dependência, persistente através das novas estruturas de liderança que surgem em substituição às antigas. Contudo, não se deve desprezar a explicação estrutural. Uma nova indústria numa cidade pequena pode, conforme mostra a análise de Brandão Lopes (Brandão Lopes, 1967), manter os seus operários em situação de dependência caso exerça um quase-monopólio sobre os empregos existentes na cidade. Um interessante estudo de caso levado a efeito por Murilo Carvalho (Carvalho, 1966) evidencia como, mesmo numa cidade de tamanho médio, o grosso da população pode permanecer eleitoralmente dominada por duas velhas famílias cujos membros ocupem posição estratégica na política estadual e nacional, e assim consigam conservar o controle da distribuição de empregos públicos na cidade. É bem verdade que nas pequenas cidades industriais mencionadas por Brandão Lopes, a aplicação das leis trabalhistas e a diminuição das diferenças salariais entre as mesmas e os centros maiores, em virtude do salário mínimo, têm obrigado os empresários a “modernizarem” as indústrias e romperem os vínculos paternalistas com seus empregados. No entanto, a organização de sindicatos, também patrocinada pela legislação federal, tem encontrado forte resistência. Brandão Lopes observou que as atitudes e o comportamento dos trabalhadores em relação aos novos sindicatos conservam muitas feições clientelísticas. Ver Brandão Lopes, op. cit.

Se fôr válida a hipótese de que os chefes locais — com base em cálculos de custo marginal — procurarão limitar ao máximo possível o comparecimento de eleitores, podemos avançar ainda outra hipótese, a saber, que o comparecimento às urnas apresentará elevada correlação negativa com os diversos fatores que tornam possível a quase exclusiva intermediação do proprietário rural.

4.2 *A ponte de ligação torna-se desnecessária*

Outra importante linha de especulação a respeito de mudanças no curioso sistema de intermediação entre sociedade local e sociedades estadual e nacional que vimos discutindo, gira em torno da idéia de que essa ligação tornar-se-ia desnecessária se fôsem concedidas às municipalidades mais amplos poderes de autogoverno, sobretudo no que diz respeito à obtenção de receitas.³² Parece improvável, porém, que a atual tendência para a centralização venha a ser restringida. É mais viável que qualquer possível fortalecimento das municipalidades resulte mais do melhoramento geral das condições econômicas locais, do que de uma redistribuição constitucional de poderes entre os três níveis de governo no Brasil. Por outro lado, talvez fôsse o caso de indagar se os municípios mais pobres teriam condições de extrair mais recursos do meio ambiente do que as autoridades federais e estaduais, caso não houvesse empecilho de ordem constitucional. As autoridades políticas nas cidades pequenas raramente são independentes dos potentados locais, e é muito duvidoso que teriam a coragem de taxar pesadamente a propriedade rural ou mesmo de elevar os impostos locais.³³ Sentimo-nos mais inclinados a admitir que o patrimonialismo na administração local será eliminado menos por força de modificações na estrutura jurídica do município, decorrentes de uma descentralização, do que pela ação de outros fatores que poderão interromper o processo de causação circular, o qual tem como ponto de partida a baixa capacidade de receita, donde uma grande dependência de recursos de fora, donde a necessidade de intermediação do potentado local, e assim por diante. Alguns desses fatores acabaram de ser relacionados na subseção precedente.

É também discutível se tãda *centralização* é ruim, negativa ou disfuncional, especialmente em situações de causação circular no subdesenvolvimento, como a que descrevemos. É bem verdade que o processo todo parece levar a um recrudescimento de centralização, mas uma vez que o governo central se dê conta de seu papel, pode ajudar a romper o círculo vicioso, conforme corretamente salientou Riggs. A atual situação do Brasil bem pode constituir um desses casos. Como consequência do movimento político-militar de 1964, verificaram-se importantes transformações na ordem legal do país; entre elas, a reforma tributária, introduzida pela Emenda Constitucional n.º 18 à Constituição de 1946

³² Este é o cerne da discussão de Leal. Ver Leal, 1948. Vejam-se, também, Donald, 1959, e Sherwood, 1967.

³³ Ver Riggs, 1959-60, para um brilhante tratamento desse assunto.

— mais tarde incorporada à Constituição de 1967 — poderá ter forte impacto nos sistemas políticos municipais.

Sem dúvida, essas mudanças representam um aumento do poder dis-cricionário outorgado ao governo nacional e, portanto, maior centrali-zação, eis que maiores restrições foram impostas aos governos muni-cipais quanto à extração de recursos do meio. Todavia, têm os muni-cípios participação em alguns impostos federais e estaduais muito im-portantes. Embora o compartilhamento de impostos não seja novidade na recente história brasileira, os novos mecanismos de transferência de recursos para as municipalidades, quase automáticos, constituem certa-mente o elemento principal dessa nova legislação. As receitas arrecadadas no plano federal ou no estadual serão transferidas para os municípios a salvo de injunções político-partidárias e, melhor ainda, livres de de-pendência da boa vontade das autoridades federais e estaduais. É bem verdade que esses recursos já vêm condicionados a certas exigências, as quais certamente serão acrescidas de outras tantas, visto que a ten-dência parece ser no sentido de dar a essas quotas de participação des-tinação específica para evitar que os recursos sejam malbaratados. Tra-ta-se de um processo em evolução ainda não cristalizado, em que as autoridades centrais parecem preferir uma certa centralização inicial, mas que seguramente trará muitos ensinamentos, tanto para o centro quanto para a periferia.

Suponhamos que a reforma tributária proporcione aos municípios re-cursos mais abundantes, ainda que na maior parte vinculados a progra-mas específicos. Seria o caso, então, de formular certas indagações. Por-exemplo: Haverá mudanças na estrutura e na qualidade dos *outputs* dos sistemas políticos municipais? Haverá transformações nas estruturas de poder local, ensejando a emergência e sobrevivência política de pre-feitos novos e mais eficientes, não ligados às antigas oligarquias e aos coronéis? Perderão os velhos coronéis a sua importância?

Tôdas essas indagações e outras semelhantes exigem respostas à per-gunta anterior: Serão essas mudanças, se é que realmente estão ocor-rendo, atribuíveis aos efeitos da reforma tributária, ou serão elos de-correntes de outros fatores já mencionados neste ensaio, a saber, as mudanças nas variáveis sociais, econômicas e demográficas? Diversas situações podem ocorrer: a) ambas as variáveis independentes são im-portantes, e seus efeitos são cumulativos — verificam-se mudanças mais acentuadas nas variáveis dependentes quando ao mesmo tempo ocorrem mudanças socioeconômico-demográficas e se fazem sentir os efeitos das novas leis tributárias. Restará verificar qual dos fatores é mais forte na determinação das mudanças nas variáveis dependentes; b) a associação entre os efeitos da nova legislação tributária e as mudanças no sistema político é espúria porque somente apareceram maiores recursos nos mu-nicípios em que se operavam transformações socioeconômicas. Se o desen-volvimento socioeconômico fôr controlado, desaparece o impacto das leis tributárias; c) ambas as variáveis independentes são importantes, mas seus efeitos não são apenas cumulativos na produção de mudanças. A

inclinação da curva que representa tais mudanças, mesmo que tenha sido positiva antes da introdução da nova legislação tributária, pode tornar-se muito mais acentuada depois dessa providência, sugerindo mais um efeito *multiplicador* do que *aditivo*; d) as transformações socioeconômicas condicionam os efeitos das leis tributárias. A receita tem apresentado maior crescimento nos municípios em vias de desenvolvimento socioeconômico. Não obstante, elas têm impacto nas variáveis dependentes, impacto esse que continua mesmo depois de controlado o efeito do desenvolvimento socioeconômico. Em linguagem técnica, a situação *d* mostra a legislação tributária como variável interveniente, cujo efeito não é espúrio, ainda que pareça depender da presença do desenvolvimento socioeconômico. Na situação *a* não se observa uma relação efetiva entre os dois conjuntos de variáveis independentes, e na situação *b* o verdadeiro fator explicativo é o desenvolvimento socioeconômico. A situação *c* distingue-se da situação *a* porque a combinação dos valores positivos nos dois grupos de variáveis independentes produz modificações mais acentuadas ou rápidas do que se poderia atribuir meramente à soma dos dois fatores. Em nenhum desses casos parte-se da premissa, como ocorre nas situações *b* e *d*, de que os recursos se tornam abundantes somente nos municípios cujas economias se encontrem em processo positivo de desenvolvimento socioeconômico. Se tal fôsse o caso, teria sido pôsto em marcha um nôvo processo de causação circular, aumentando ainda mais o contraste entre localidades mais pobres e mais ricas.

Estas são apenas algumas das possibilidades teóricas; a enumeração é suficiente para salientar a grande necessidade de pesquisa empírica a fim de que possamos entre outras coisas avaliar o impacto, sôbre a realidade social, da formulação de políticas administrativas.

5 Linhas de pesquisa

No presente texto, passamos em revista a literatura sôbre a integração da “periferia” geográfica ao sistema político brasileiro. Procuramos, à luz dos trabalhos existentes e, sempre que possível dentro de moldura comparativa, levantar as hipóteses principais sôbre a estática e a dinâmica das formas de articulação da política interiorana com as forças localizadas nos centros políticos do país. Não nos parece ainda satisfatório o acúmulo de dados disponíveis. Em particular, há fenômenos importantes de mudança por serem estudados, não só movidos pelo processo de integração “ecológica” do país, mas também pelas mudanças no plano institucional. Aqui por exemplo, releva apontar a Reforma Tributária de 1967, bem como em geral as mudanças políticas posteriores a 1964.

Como vimos no texto, grande parte do material existente é qualitativo e pouco sistemático. Bolívar Lamounier e Judith Lamare deram alguns importantes passos no sentido de uma pesquisa mais sistematizada, organizando pequeno *arquivo de dados*, na Universidade da Califórnia, em

Los Angeles, onde se contém informações referentes a tôdas as municipalidades do estado de Minas Gerais. Foram medidas diversas variáveis relativas ao quadro geral do problema, reunindo-se dados sôbre o comparecimento do eleitorado, em várias eleições, número de partidos com candidatos próprios, competição entre os partidos, etc.³⁴ Nas verificações preliminares, por exemplo, mostrou-se que uma medida do isolamento físico das localidades constitui poderoso instrumento de predição de variáveis políticas, como seja, o comparecimento e a ativação do eleitorado. Em vários dos estudos por nós revistos, o isolamento é apontado como condicionante de certas formas de mandonismo local exacerbado, e sua operacionalização de parte dos referidos pesquisadores inspirou-se nesses estudos.

As mudanças na política tradicional podem ser avaliadas não apenas no plano mais convencional do comportamento político-partidário, do recrutamento da elite, como também no dos *outputs* do sistema político, ou seja, no estudo das “políticas” decididas e implementadas pela autoridade pública, especialmente no nível local.

Há duas estratégias básicas de estudo, que devem ser usadas complementarmente: o estudo de muitos casos, com método estatístico, colhendo dados de tipos “agregado”, e o estudo intensivo de alguns poucos casos considerados representativos.

Antes de prosseguir, releva indagar se a estrutura e a dinâmica que aqui descrevemos são mensuráveis no plano “ecológico” ou “agregado”. Para que a resposta seja afirmativa é preciso estabelecer certos pressupostos.

Por exemplo, podemos supor que a presença de apenas um partido, ou no máximo dois, numa cidade ou município signifique o domínio de uma

³⁴ Ver Lamare, 1968. No muito sugestivo relatório preliminar de Judith Lamare, os municípios do estado foram classificados de acôrdo com o comparecimento de eleitores às urnas nos anos de 1955 e 1960, da seguinte forma:

A = Municípios em que em 1955 compareceram menos de 55%; em 1960 menos de 85%.

B = em 1955, mais de 55%; em 1960, menos de 85%.

C = em 1955, menos de 55%; em 1960, mais de 85%.

D = em 1955, mais de 55%; em 1960, mais de 85%.

“Verifica-se, a partir da categoria A, uma crescente participação política considerando tanto o nível de comparecimento quanto o aumento de comparecimento entre os anos de 1955 e 1960.” (Lamare, 1960, p. 19.) A autora encontrou a seguinte distribuição nesse índice de isolamento físico:

ISOLAMENTO

Tipo de Município	Elevado	Baixo	
A	81,9%	19,1%	= 100% (83)
B	66,1%	33,9%	= 100% (56)
C	40,9%	59,1%	= 100% (66)
D	22,0%	78,0%	= 100% (82)
Total	48,5%	51,5%	= 100% (485)

Essa associação é realmente muito forte e está a justificar maior exploração.

ou duas famílias, e que a presença de mais de dois partidos signifique a quebra de tal domínio monolítico ou semimonolítico. Sem dúvida, impõem-se aqui certas especificações, tais como por exemplo, o nível da eleição — municipal, estadual ou nacional — e ou se a mesma se destina ao preenchimento de funções executivas ou legislativas. É nossa opinião que o número de partidos que representam candidatos para prefeito constituiria bom indicador de coronelismo, seguindo-se talvez, na ordem decrescente, o número de partidos representados na Câmara Municipal.³⁵ Com o auxílio de técnicas estatísticas multivariadas, poder-se-iam examinar os diferentes impactos dos diversos fatores acima enumerados sobre a dispersão do voto local.³⁶ De acordo com as hipóteses que formulamos, deve ser possível deduzir a importância da intermediação entre o sistema local e os sistemas externos mediante:

- a) um índice de dependência financeira municipal, que corresponderia à proporção entre os impostos arrecadados localmente e o montante das subvenções recebidas dos níveis mais altos de governo no período anterior à nova legislação tributária.
- b) um índice dos cargos públicos federais e estaduais no município, como percentagem do número total de cargos públicos ali existentes.

Além dos índices de isolamento e concentração da propriedade da terra, que podem ser tomados como indicadores de “recursos de poder” e são considerados variáveis independentes básicas, poderíamos obter importantes mensurações da dependência da população através de:

- a) a proporção de cargos públicos civis *permanentes* em relação ao número total de cargos públicos existentes na municipalidade;
- b) a proporção dos cargos públicos em relação ao número total de empregos;
- c) a razão entre o número de pessoas possuidoras de educação de nível secundário ou acima, e o número de empregos de classe média, tanto no setor público quanto no setor privado, existentes no município (índice de possibilidades ocupacionais para pessoas instruídas);
- d) a razão entre os cargos públicos civis e o número de eleitores.

No que diz respeito às variáveis dependentes, seria desejável que se obtivessem alguns indicadores de *outputs* políticos. Bolívar Lamounier examinou, em relação a investimentos no setor educacional, uma hipótese, que enunciou baseado em alguns estudos de casos e de acordo com a qual a distribuição “irracional” e conspícua de recursos apresenta correlação com a competição entre facções locais.³⁷ Sua premissa foi a de que, nas regiões mais pobres, o investimento em ensino secundário dá mais

³⁵ Ver Sampaio, 1960, p. 70-7.

³⁶ Seria um instrumento útil para medir a dispersão de votos o índice Mac-Rae utilizado por Soares, 1959.

³⁷ Ver Lamounier, 1960.

prestígio aos grupos rivais do que as aplicações de recursos em ensino primário. Demonstra que nas comunidades mais tradicionais a razão estudantes/professores é irrealisticamente favorável. Conviria que houvesse ainda outros indicadores da despesa pública em outras áreas.

Sobre esse último ponto, lembre-se que número crescente de trabalhos na área da ciência política tem consistido na análise de orçamentos públicos, vistos como pistas valiosas na identificação dos processos e estruturas políticas mais importantes de uma coletividade. No presente caso, a análise de estruturas orçamentárias municipais ao longo dos anos permitiria, entre outras coisas:

- a) medir a dependência maior ou menor da localidade em relação às esferas estadual e federal, do ponto de vista de recursos financeiros.
- b) avaliar o impacto diferencial das modificações na legislação tributária e dos fatores socioeconômicos na curva da receita municipal ao longo dos anos.
- c) estudar os usos dos recursos municipais na obtenção de diferentes tipos de bens coletivos através do tempo, confrontando em especial os períodos *pré* e *post* reforma tributária.

Um grupo de pesquisadores do Departamento de Ciência Política da UFMG, inicialmente sob a direção do professor David Fleischer e, mais recentemente, do autor deste texto, levantou dados orçamentários relativos a período de 10 anos para 70 municípios mineiros, visando à caracterização de transformações enquadráveis nos três aspectos acima mencionados. Além disso, procurar-se-ão correlações com os fatores propriamente políticos (concentração ou dispersão partidária, montante de participação eleitoral, etc.).

Finalmente, talvez fôsse possível obter indicadores da administração patrimonial local, através de dados sobre a racionalização dos serviços públicos mediante adoção de um moderno sistema de contabilidade, pela realização de concursos públicos para ingresso no serviço civil, etc. Dados desse gênero foram coletados em relação a todos os municípios do Brasil numa pesquisa levada a efeito em 1959, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sendo desejável utilizá-los em futuros trabalhos de análise.³⁸

Mas, além dos trabalhos com dados agregados, é importante que os novos estudos de caso se preocupem não só com o aprimoramento dos métodos de estudo, como também com incorporar às suas indagações a ponderação relativa dos diversos fatores de transformação que a análise da literatura e dos diagnósticos existentes apontou como relevantes. Já é tempo, como bem o salientaram revisões empreendidas da literatura de "poder local" no Brasil, de romper com a tradição de estudos sobre o pitoresco da política municipal, e caminhar para trabalhos orientados por

³⁸ Ver IBAM, *Municípios do Brasil — Organização e Atividades Governamentais*. IBAM, Rio de Janeiro, 1959.

preocupações teóricas mais gerais e métodos menos subjetivos. Diagnósticos como o de Victor Nunes Leal mostram como se articulam, na política municipal, não só os fatores estruturais de distribuição da terra, isolamento geográfico, mas também institucionais e legais como as características do sistema federativo brasileiro, em particular a discriminação de rendas entre os níveis federal, estadual e municipal. É o caso de verificar, em estudos concretos, os possíveis impactos de maior disponibilidade de recursos financeiros porventura se dando nos municípios, como fruto das quotas de ICM e do Fundo de Participação dos Municípios. Como reagem os grupos políticos, que canais novos se abrem para vocações executivas, como se transformam as estruturas de dispêndios locais, são alguns dos problemas que importa examinar, como parte de um programa onde, além dos interesses puramente acadêmicos, se verifica a importância prática de avaliação dos impactos das medidas do governo central.

6 Conclusão

O presente ensaio pesquisou a literatura sobre as formas de adaptação da sociedade rural brasileira diante da implantação da democracia representativa no país. Emergiu uma forma peculiar de integração entre as esferas local e nacional, a que julgamos apropriado denominar sistema de *intermediação*. Devido ao controle do proprietário de terras sobre cruciais fontes de poder na sociedade local, continuou ele representando uma ponte indispensável entre os dois mundos, assumindo novas funções políticas com a introdução do sistema de eleições e em face da crescente relevância, para a vida local, das decisões tomadas no plano nacional. Foram examinadas tendências de mudança que tornam menos essencial aquela forma de intermediação, apresentando-se também várias sugestões para ulteriores pesquisas.

7 Referências bibliográficas

- BARBOSA, Júlio. Análise sociológica das eleições de 1962 em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, 3(3): 1963.
- BENDIX, Reinhard. *Nation-building and citizenship*. New York, John Wiley & Sons, 1964.
- BERMAN, Paul. *Systems Theory and Political Development*. Committee on Comparative Politics, 1967. mimeogr. M.I.T.
- 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.
- CARVALHO, Murilo. Estudos de poder local no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (25): 1968.

- CARVALHO, Orlando. Ensaio de sociologia eleitoral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1958.
- COSTA, PINTO, L.A. *Lutas de família no Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1949.
- DE SOUZA, Amaury. The "cangaço" and the politics of violence in Northeast Brazil. MIT., 1968. Ms.
- DONALD, Carr L. The politics of local government finance in Brazil. *Inter-American Economic Affairs*, 13 (1): 27-37, 1959.
- HUTCHINSON, Bertram. The patron-dependant relationship in Brazil: a preliminary examination. *Sociologia Ruralis*, 6(1): 1-29, 1966.
- JAGUARIBE, Hélio. *Economic & political development*. Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- 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.
- . Local politics and structural tensions 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.
- LINS, Wilson. *O médio São Francisco*. Salvador, Livraria Progresso Editora.
- MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil*. Rio, Editora Saga. 1965.
- MORAZÉ, Charles. *Les trois âges du Brésil*. Paris, Librairie Armand Colin. 1954.
- PEREIRA DE QUEIRÓZ, Maria Isaura. O mandonismo local na vida política brasileira. *Anhembi*, v. 24-6, p. 263 e seg. 1956-57.
- PIZZORNO, Alessandro. Rapporto sulla situazione politica e sociale. Milano, s.d. cap. 9. mimeogr.
- RIGGS, Fred. Circular causation in development. *Economic development and cultural change*, v. 8, 1959/60.
- ROKKAN, Stein. Electoral mobilization, party competition and national integration, In: LA PALOMBARA & WEINER, eds. 1966. p. 241-65.
- SAMPAIO, Nelson. O diálogo democrático na Bahia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1960.
- SILVERMAN, Sydel F. Patronage and Community — nation relationship in Central Italy. *Ethnology*. 1965. v. 4, p. 172-89.
- SHERWOOD, Frank P. *Institutionalizing the grass roots in Brazil*. San Francisco, Chandler Publishing Co. 1967.
- SOARES, Cláudio & NORONHA, Amélia. Urbanização e dispersão eleitoral. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, 3 (2): 1969.
- SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil 1930-1964*. New York, Oxford University Press, 1967.
- STEIN, Stanley. *Vassouras, a Brazilian coffee county, 1850/1900*. Cambridge, Harvard University Press, 1957.
- WEINER, Myron. 1967, Political integration and political development. In: WELCH, ed., p. 150-66.
- WELCH, Claude. *Political modernization*. Belmont, California, Wadsworth Publishing Co. 1967.
- WILLEMS, Emílio. Brazil. In: ROSE, Arnald, ed. *The institutions of advanced societies*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1958.
- WILSON, Monica & Godfrey. *The analysis of social change*. Cambridge, Cambridge University Press. 1945.
- WOLF, Eric R. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. *American Anthropologist*, 58 (6): 1065-78, 1956.

- AZEVEDO, Luiz Octávio Viotti. Evolução dos partidos políticos no município de São João Evangelista. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 129-30, jul. 1959.
- CARVALHO, José Murilo. Barbacena: a família, a política e uma hipótese. *R.B.E.P.*, p. 153-93, jan. 1966.
- CRUZ, Levi. Funções do comportamento político numa comunidade do São Francisco. *R.B.E.P.*, p. 129-30, jan. 1959.
- GUTMARÃES, Carlos Eloy de Carvalho. A vida política e administrativa de Dores do Indaia. *R.B.E.P.*, p. 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.*, p. 160-83, 1961.
- SILVA, Luís. Cachoeira do Campo. Vila das Rivalidades. *R.B.E.P.*, p. 132-47, 1957.
- . Implicações políticas do desenvolvimento industrial em Barroso. *R.B.E.P.*, p. 234-51, 1960.

SUMMARY

The integration of political process in Brazil

This research note surveys the literature on the forms of adaptation of rural society to the introduction of representative democracy in Brazil. A peculiar form of integration between the local and the national and state spheres has emerged, which the author deems correct to characterize as a *brokerage* system. Due to the landlord's control of crucial power-resources in local society, he continued to be an indispensable bridge between two worlds, taking on new political functions with the importance of elections and the increasing weight of national decisions for local life. The workings of such a system were reviewed, and its consequences pointed out. Political participation is dependent on the mediator's active efforts at mobilizing the voters. It tends to be low, except if his bargaining strength before outside politicians will profit from higher turnouts. The locality tends to be the scenery of unfriendly competition between powerful families, which hinders any cooperative projects. Local government, highly dependent on the mediator's ability to obtain resources from the higher government levels, does not acquire prestige and acceptance while performing the administrative and political functions which closely interest the people in the localities. Trends of change were examined, that were rendering this form of brokerage less essential. Part of the change can be ascribed to what the author calls "ecological" integration of the country. Another part seems to be dependent on the changes in the institutions and laws bearing on municipal life in Brazil. The importance of the new tax laws is pointed up. Finally, some suggestions for further research were offered.

É vasto o programa editorial da UNESCO. No Brasil, êsse valioso acervo de obras, versando sôbre aspectos variados das atividades culturais, educacionais e científicas do homem, encontra-se à sua disposição na Fundação Getúlio Vargas, através do seu Serviço de Publicações, de suas livrarias ou de seus revendedores autorizados em todo o País.

Qualquer que seja o seu campo de atividade, solicite o catálogo de obras da UNESCO a qualquer uma das nossas livrarias ou a um dos nossos agentes de vendas autorizados.

LIVRARIAS:

Praia de Botafogo, 188
Caixa Postal, 21.120
Rio de Janeiro, GB

Super Quadra 104 — Bloco A
Loja 11
Brasília, DF

Avenida Graça Aranha, 26
Lojas C e H
Rio de Janeiro, GB

Avenida Nove de Julho, 2029
Caixa Postal, 5534
São Paulo, SP

AGENTES AUTORIZADOS:

Dilertec
Distribuidora de Livros e Revistas
Ltda.
Rua Coelho Rodrigues, 1244
Teresina — PI

Centro do Livro Brasileiro
Rua Rodrigues Sampaio, 30-B
Lisboa, Portugal

Ceará — Ciência e Cultura
Rua Edgar Borges, 89
Fortaleza, CE

Agência Van Damme
Rua Goitacazes, 103, s/1310
Belo Horizonte, MG

Organização Sulina de Representan-
tações
Av. Borges de Medeiros, 1030
Pôrto Alegre, RS

Livraria Ghignone
Rua Quinze de Novembro, 423
Curitiba, PR

KAPPA — Ind. e Com. Ltda.
Rua Dr. Vila Nova, 321
São Paulo, SP

Livraria Civilização
Brasileira S.A.
Rua Padre Vieira, 9
Salvador, BA

Fornecedora de Publicações Técnicas
M. M. de Oliveira Marques
Av. Ipiranga, 200 — Loja 40
São Paulo, SP

M. Inojosa
Av. Dantas Barreto, 564
Sala 901
Recife, PE

Livraria Martins
Av. Campos Sales, 171
Belém, PA

Livraria J.C.
Rua Nina Rodrigues, 33-B
São Luís, MA

Lunardelli Representações
Livraria Universitária
Rua Vítor Meireles, 23-A
Florianópolis, SC

Praia Grande Distribuidora
Rua Tiradentes, 71
Loja 2
Ingá
Niterói, RJ