

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

Antônio Alves Tôrres Fernandes[†]

Victor Nunes Leal é um dos mais importantes pensadores da história do pensamento político brasileiro. Nascido em 1914, na cidade de Carangola (MG), fez bacharelado na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, em 1936. Dentre as inúmeras atividades que exerceu, Victor Nunes Leal foi professor da Faculdade Nacional de Filosofia, Ministro-Chefe da Casa Civil, no governo do presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1959, e Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1960 a 1969, quando foi aposentado compulsoriamente pelo AI-5 durante o regime militar.

Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil é uma obra que se encontra entre os clássicos da literatura política brasileira. Analisando de uma maneira complexa, não apenas se detendo a uma abordagem para explicar o fenômeno do “coronelismo”, Nunes Leal (2012) usa obras de pensadores da área jurídica, psicológica, cultural e econômica, abrangendo os fatores econômicos, sociais e políticos em uma sociedade brasileira permeada pelo jogo político e rígida hierarquia de poder entre a União, estados e municípios.

Esta resenha busca fazer uma análise da referida obra abordando pontos principais presentes no livro da maneira mais pedagógica possível. *Coronelismo, enxada e voto* foi publicada pela primeira vez em 1948, sendo uma obra pioneira ao utilizar-se de rigorosa análise empírica, tendo como base dados quantitativos para garantir uma maior validade ao seu trabalho.

Antes de mais nada, é necessário que seja definido o que é o fenômeno do “coronelismo”. Victor Nunes Leal (2012, p. 43) classifica o “coronelismo” como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Ou seja, o “coronelismo” é um sistema de barganha entre um poder público mais fortalecido e um poder privado cada vez mais decadente. Victor Nunes Leal (2012) coloca o “campo de atuação” do “coronelismo” basicamente como os grandes latifúndios onde os “senhores de terra” ou os “coronéis” atuam com extensa autonomia, sendo a estrutura agrária brasileira o pilar de sustentação desses “resquícios de poder privado”.

O termo “coronelismo” deriva dos coronéis que atuavam na Guarda Nacional. Basílio de Magalhães (apud LEAL, 2012, p. 241) afirma que, “com efeito, além dos que realmente ocupavam nela (Guarda Nacional) tal posto, o tratamento de ‘coronel’ começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado”.

A liderança política local começa a ser discutida por Nunes Leal na primeira parte do livro. Independente do chefe municipal, o poder do “coronel” é logo percebido. É possível

[†] Graduando em Ciência Política pela UFPE, membro do grupo Métodos de Pesquisa em Ciência Política da UFPE e Bolsista de Iniciação Científica do Fundo de Amparo à Ciência do Estado de Pernambuco (FACEPE).

conceber que o alargamento ou início da democracia no Brasil são fatores que possibilitaram o “coronelismo”. Até meados de 1960, a maioria da população brasileira era uma população rural. Desde o final do Império e com a Primeira República, o poder de voto vai sendo ampliado. Os coronéis, comandando uma população sem escolaridade e analfabeta, possuem em suas mãos um enorme poder político. Esse é o chamado “voto de cabresto”.

Essa força eleitoral, de acordo com Victor Nunes (2012, p. 45), “empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras”. Os coronéis têm ampla autonomia em suas ações, favorecendo e desfavorecendo quem eles bem entendem e servindo de salvação nos momentos de dificuldade dos seus subordinados devido à precária situação em que estes vivem no âmbito rural. O autor classifica o trabalhador rural como “completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor” (LEAL, 2012, p. 47).

Pode-se destacar que a aplicação de códigos que podem ser considerados como “aplicadores da democracia” não surtia nenhum tipo de efeito quando a população não estava preparada para usufruir das prerrogativas que lhe conferiam poder de decisão. Nunes Leal (2012) não culpa a população rural e sim o sistema no qual a população está inserida em que é perfeitamente rentável para o grande proprietário de terra, para os políticos locais e, em ampla sequência, até para os líderes da União que essa massa de pessoas continue na situação em que se encontra. Ainda nesse entendimento, Victor Nunes Leal (2012, p. 59) sustenta que “o problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social”.

A necessidade do chefe político local de responder aos favores nos quais a “solidariedade partidária” é executada, entregando cargos públicos aos amigos, beirando até o ilícito, como também a atitude de “negar pão e água ao adversário” contribui para a desorganização da administração municipal. A dificuldade de se ter um corpo de funcionários capazes de realizar um bom processo administrativo é algo colocado por Nunes Leal (2012) como um problema nas três esferas de poder. Porém, ele atribui a desorganização administrativa municipal ao despreparo do interior em separar funções de natureza política das funções de natureza técnica e ao “*filhotismo*, que convoca muitos agregados para a “gamela” municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais” (LEAL, 2012, p. 60).

A perseguição dos adversários também é outra característica do *filhotismo* que Nunes Leal (2012) classifica de “mandonismo”. A máquina pública fica então a benefício dos aliados e para os adversários resta absolutamente nada, exceto a hostilidade de relações com o chefe local.

Do mesmo modo que a influência do “coronel” é percebida amplamente na esfera municipal, na esfera estadual ele também é figura presente. Com a organização agrária do Brasil na época e a ampla parte da população na zona rural, o contato dos partidos com essa população passava sempre pelo intermédio do dono das terras. Victor Nunes (2012, p. 63) destaca então o

importante aspecto de reciprocidade do “coronelismo”, que é “o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e do poder da desgraça”.

Assim, a reciprocidade é aspecto essencial na liderança do “coronel”. Existe então uma clara dependência mútua entre o poder público e o “coronel”. O critério de dependência segue uma sequência lógica impressionante. O poder público depende do “coronel” para chegar na grande parcela do eleitorado e o “coronel” depende do poder público para manter seu prestígio e liderança. O chefe local é intermediário entre o poder estadual e o “coronel”, logo o poder estadual tem dependência do chefe local. Para manter então a “união”, os chefes locais indicam os funcionários estaduais e influenciam até nas escolhas de funcionários federais. Do mesmo modo, devido à falta de recursos municipais para a realização de obras que possam manter a sua liderança na comuna, o chefe local depende do estado para angariar esses recursos. E o estado, que possui recursos com limitação, depende então da União. Assim, os recursos do estado são alocados para municípios que sejam “amigos do estado”. Ou seja, a troca de favores e os conchavos são características inatas desse sistema político.

A ausência de autonomia do município propicia a permanência do “coronelismo” nas primeiras décadas republicanas. Desde o período imperial, com uma grande interferência régia até o período republicano, os municípios tinham pouca autonomia e passavam por problemas de “penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da política nos pleitos locais etc.” (LEAL, 2012, p. 68).

Assim, com fraca autonomia legal, é exaustivamente exercida a autonomia extralegal dos chefes municipais governistas onde a sua opinião é levada em conta nos conselhos do governo até em assuntos que não são de sua competência. Assim, Nunes Leal (2012, p. 69) coloca que “é justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do ‘coronelismo’”.

Devido a essas circunstâncias, o regime representativo perde a sua função onde a preferência da maioria do eleitorado fica à mercê do governo, que decide se vai ou não seguir essa preferência. Os interesses privados sobre os públicos sempre foi uma característica da situação política brasileira.

Para manter a hegemonia no distrito, os fazendeiros se juntam em uma ou mais correntes partidárias. A manutenção da hegemonia se dá por diversos motivos, seja de ordem econômica ou pessoal.

Assim, Victor Nunes (2012) mostra as fraquezas do “coronelismo” e classifica-o como sintoma de decadência, pois os senhores rurais têm que se submeterem politicamente para manter o seu “falso prestígio”. Menciona o sacrifício da autonomia municipal como “alimento” que garante a sobrevivência do “coronelismo” e, ao mesmo tempo, como característica da decadência

dos senhores rurais.

Sempre foram impostas condições humilhantes ao município pelos poderes centrais. Desde o período da Monarquia, o município, ou comuna, sempre foi colocado de lado. O sacrifício da autonomia municipal é peça-chave na consolidação do poder monárquico, e as províncias, em uma tentativa de ganhar poder para balancear o excesso monárquico, também abusavam dos municípios.

A ligação União-estado por meio da “política dos governadores” é refletida na relação estado-município por intermédio da “política dos coronéis”. A troca de favores seguia a sua lógica sequênciã com o chefe municipal subordinado aos governadores para conseguir o necessário para o município. E os coronéis, por deterem o eleitorado, não poderiam possuir alto poder de barganha. Logo, o sistema jurídico era elaborado com o propósito de limitar os municípios e favorecer logicamente os governadores.

Além de ter a autonomia ceifada, o município sempre possuiu altos encargos para cumprir. Seguindo a ausência de poder para tomar decisões, as finanças municipais sempre estiveram em péssimas condições. As dificuldades financeiras, nesse caso, assumem as três esferas: federal, estadual e municipal. Por causa da penúria financeira, a autonomia política também fica comprometida devido à necessidade de pedir favores ao estado.

Não se pode esquecer das deficiências em relação a organização judiciária e policial do Brasil desde o período imperial. No período republicano, ficou a cargo dos estados a organização policial com livre nomeação dos chefes de polícia, delegados e subdelegados. Desse modo, o poder policial ficava totalmente submetido ao poder político, agindo de acordo com os interesses desta classe.

Como afirma Victor Nunes Leal (2012), por intermédio das alianças políticas ocorre a obtenção de vantagens, como a nomeação dos delegados e subdelegados por meio dos chefes políticos locais. Assim o sistema jurídico e o policial ficam responsáveis por “fazer” justiça aos amigos e “aplicar a lei” aos adversários.

Nunes Leal (2012, p. 205) pontua bem o resultado de todo esse processo:

Essas debilidades da organização judiciária e policial resultam do isolamento, da pobreza do país, da escassez de suas rendas públicas, da fragilidade humana e, em grande parte, do interesse menos escrupuloso das situações políticas estaduais. É sobretudo esse interesse que determina a entrosagem de juízes, promotores, serventuários da justiça e delegados de política no generalizado sistema de compromisso do “coronelismo”.

Mesmo com o aumento das garantias do poder judiciário, ainda era percebida muita ação política no judiciário. Até com os juízes vitalícios, que possuíam inúmeras prerrogativas, como a vitaliciedade, ainda persistiam os marcos do partidarismo. Como é colocado por Nunes Leal (2012), as garantias legais nem sempre podem suplantar as fraquezas humanas.

Independente da legislação, uma característica é inata ao sistema eleitoral brasileiro, que é a corrupção. Como afirmaria Norberto Bobbio (1986), no capítulo intitulado “Democracia representativa e Democracia direta”, o problema não está na democracia representativa e sim

na pouca representatividade dos governos em relação a sua população.

Victor Nunes Leal (2012) afirma que, mesmo com todas as mudanças e tentativas realizadas para melhorar o sistema eleitoral, as deficiências do mecanismo representativo continuam graves. De todo modo, o predomínio do governismo era persistente. A “política de governadores”, interligada à “política dos coronéis”, faz parte da realidade e reflete nos partidos que não passam de “rótulos” destinados às exigências jurídicas do sistema eleitoral.

A única maneira de acabar com o “coronelismo” seria a emancipação das massas rurais, atribuindo a elas uma consciência política e garantindo os direitos à assistência, trabalho e subsistência.

O “coronelismo” pode ser classificado como um “hospedeiro” que estava entranhado em todo o sistema político do país. A relação de favores entre a União, os estados e o município mostrava a necessidade de apoio entre os chefes locais e governadores visando à manutenção no poder e à garantia de uma autonomia de caráter extralegal.

O regime representativo pode ter sido um grande avanço, mas a população, que em sua maioria era pertencente à zona rural, não estava preparada para este salto. Não possuía escolaridade, era dependente dos senhores de terra e acabava seguindo as ordens desses senhores. As estruturas econômicas e sociais também não estavam “prontas” para o recebimento do poder representativo e, por esse motivo, acabou se ligando ao poder dos donos de terra, dando continuidade ao “coronelismo”.

A manutenção do “coronelismo” também se dava devido à fragilidade e decadência do poder privado e ineficácia do poder público. Mesmo com o fortalecimento do poder público, o “coronelismo” continuava cada vez mais consolidado nas entranhas do poder. Além disso, o industrialismo precário e um sistema agrário ultrapassado contribuíam para a continuidade do “coronelismo”, fazendo o Estado “se ajoelhar” aos interesses dos grandes senhores de terra.

Com o aumento da população urbana e da autonomia “real” do município, o “coronelismo” perdia cada vez mais força. Porém Victor Nunes Leal (2012) destaca que apenas com uma profunda alteração na estrutura agrária é que o “coronelismo” teria realmente um fim.

Do juiz ao prefeito, a ramificação do “coronelismo” foi efetiva no alcance de seus objetivos e manutenção dos prestígios dos senhores de terra. A falta de autonomia do município nunca foi ponto principal de discussão devido à grande autonomia extralegal, porém os reflexos disso na terrível situação financeira tanto dos Estados quanto dos municípios eram mais que evidentes.

O resultado disso, como afirma Victor Nunes Leal (2012, p. 239), não poderia ser bom:

As consequências aí estão: o mercado interno não se amplia, porque a vida encarece e a população rural continua incapaz de consumir; não dispendo de mercado, a indústria não prospera, nem eleva seus padrões técnicos e tem de apelar, continuamente, para a proteção oficial; finalmente, a agricultura, incapaz de se estabilizar em alto nível dentro do seu velho arcabouço, prossegue irremediavelmente no caminho da degradação. Fecha-se, assim, o círculo vicioso: no planalto econômico, agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa, uma e outra empobrecendo

sistematicamente o país; no plano político, sobrevivência do “coronelismo”, que falseia a representação política e desacredita o regime democrático, permitindo e estimulando o emprego habitual da força pelo governo ou contra o governo.

A obra de Victor Nunes Leal (2012) apresenta situações que ainda podemos considerar como persistentes mesmo com a alteração de alguns atores. O sistema representativo ainda não é representativo o suficiente da população que hoje é de maioria urbana. Nos dias atuais, a figura do “coronel senhor de terra” pode ser facilmente substituída pela figura do empresário que recebe grandes regalias financeiras do estado e do município para instalar o seu sistema fabril em municípios cada vez mais crescentes e dependentes de fontes de emprego e renda.

O avanço na legislação eleitoral ainda não foi suficiente para combater a corrupção e a fragilidade dos partidos, que, do mesmo modo que descritos em *Coronelismo, enxada e voto*, não passam de rótulos destinados apenas para cumprir as exigências do sistema judiciário eleitoral brasileiro. Pode-se afirmar ainda que a corrupção possui um caráter de “destruição criativa” em que ocorre a sua adaptação de acordo com as normas eleitorais vigentes. A corrupção é, em sua essência, uma espécie de superbactéria.

Devido aos altos custos de campanha, o candidato se vê dependente de recursos do empresariado e, ao assumir o posto que concorria nas eleições, acaba atendendo aos interesses privados e não aos públicos. Como é afirmado por Norberto Bobbio (1986), em vez de termos “fiduciários¹ visando ao interesse geral” temos “delegados² visando aos interesses particulares”. A necessidade de manter-se no poder sobrepõe-se ao interesse nacional.

Coronelismo, enxada e voto é uma obra que busca compreender a essência e característica do “coronelismo”. Neste trabalho, buscamos apresentar os principais pontos presentes no livro, não se prendendo a conceitos e normas técnicas-jurídicas.

Referências

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

¹ Norberto Bobbio (1986) classifica o fiduciário como um político com “mandato livre” gozando da confiança dos representados, podendo interpretar com discernimento próprio o que faz ou não faz parte do interesse geral.

² Os delegados, por outro lado, seriam aqueles com mandato imperativo, servindo apenas como porta-vozes de quem os elegeu.