A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: PODER PÚBLICO E PODER PRIVADO NAS OBRAS DE RAYMUNDO FAORO E DE VICTOR NUNES LEAL[**]

CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP: PRIVATE AND PUBLIC POWER IN THE WORKS OF RAYMUNDO FAORO AND VICTOR NUNES LEAL

ISADORA VOLPATO CURI[*]

Recebido para publicação em outubro de 2007.

Introdução

O presente trabalho consiste no estudo da relação entre poder público e poder privado no Brasil e suas implicações, como forma de se explicar a política e a sociedade brasileira do século XX. A análise será feita a partir da obra historiográfica de dois juristas: Raymundo Faoro, autor de **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro** e Victor Nunes Leal, de **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Busca-se compreender em que medida os autores responsabilizam a fronteira entre poder público e poder privado pelo desenvolvimento incompleto da cidadania no país.

O primeiro capítulo pretende situar histórica e espacialmente os autores e suas obras, sobretudo as segundas edições, ambas de 1975, que se inserem no contexto do início do processo de redemocratização político-institucional do Brasil, diante da experiência militar autoritária.

No segundo capítulo analisar-se-á a contribuição dos autores sob dois enfoques: a do jurista e a do intelectual. No primeiro caso, será necessário analisar em retrospecto a importância que o jurista adquiriu ao longo da história do Brasil, desde a formação do Estado-Nação nas primeiras décadas do século XIX. A figura do jurista participou de todas as esferas do Estado de forma destacada sendo, por exemplo, o principal formulador da História constitucional brasileira.

Na categoria do intelectual, o jurista também reinou absoluto até o advento dos cursos autônomos das Ciências Humanas, em meados do século passado, quando houve especialização nas diversas áreas do saber. Pretende-se analisar ainda a questão do intelectual

---

[**] Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 08 de outubro de 2007 no Curso de Especialização em Direito Constitucional, Pós-Graduação *Lato Sensu*, da Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC).

[*] Bacharel em Direito pela Universidade Mackenzie. Pós-graduada em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC).

através da vertente mannheimiana, que valoriza a forma com que esse atua na história do seu tempo. A seguir será feita uma revisão bibliográfica acerca das obras, sob diferentes perspectivas, o que pode indicar a atualidade e a originalidade das análises de Faoro e Leal.

O terceiro capítulo subdivide-se em três partes. A primeira delas irá observar o método recorrente de interpretação da República brasileira: a dicotomia entre poder público e poder privado, além de outras categorias, como a do país real *versus* país legal e a idéia do formalismo, a adoção de teorias e práticas importadas estranhas à realidade nacional. Através de diferentes pontos de vista percebe-se que os autores responsabilizam essas questões pelo sentimento de falta, de incompletude, que existe em relação ao país.

Será visto como a historiografia se divide nos dois pólos da dicotomia, como Faoro, que defende a tese do Estado patrimonial, e Nestor Duarte, adepto da teoria do feudalismo para a história da colônia, e crítico da chamada *ordem privada* que predomina no país. Não será deixada de lado a perspectiva mais recente das Ciências Humanas, que não interpreta a dicotomia entre poder público e poder privado, como a historiadora Angela de Castro Gomes, através de categorias estanques e pré-definidas, uma positiva, a outra negativa, e percebe a relação desses poderes como uma situação de fronteira que não deve ser, necessariamente, desfeita.

A segunda parte do terceiro capítulo ressalta os temas mais importantes tratados em **Os donos do poder,** cujo principal é a centralidade do papel do Estado na formação política brasileira. Como desdobramento desse assunto, julga-se necessário avaliar as características conceituais de estamento burocrático e de Estado patrimonial, categorias analíticas empregadas por Faoro que norteiam toda sua obra.

Por fim, tratar-se-á de **Coronelismo, Enxada e Voto**, livro que resultou de tese acadêmica a respeito da formação do município e do regime representativo no Brasil. Serão levantados os argumentos de Leal que sustentam a tese do histórico amesquinhamento do município diante dos entes da federação e de como, em determinado momento, essa característica permitiu o surgimento do fenômeno do 'coronelismo'. As análises do autor sugerem a relação peculiar estabelecida entre o poder privado do 'coronel' e o poder público estadual.

A investigação da relação entre o poder privado e o Estado no Brasil é atual e imperativa, pois se a confusão entre os poderes não é necessariamente prejudicial à sociedade, nos moldes com que é empregada no Brasil pode-se afirmar que possui parcela de

responsabilidade pelo desenvolvimento incompleto da cidadania, nos seus três desdobramentos: nos direitos sociais, civis ou políticos.

No caso dos direitos sociais, há diversos autores (NEVES, 2007; SILVA, 2001) que relacionam a extrema desigualdade social no Brasil com a corrupção. Se os direitos sociais garantem (ou deveriam garantir) a participação na riqueza da sociedade, é plenamente factível afirmar que uma vez que a riqueza do Estado é desviada para particulares, a distribuição da renda será diminuída.

Da mesma forma, virou lugar comum, justificadamente, afirmar que no Brasil a lei penal só pune os pobres. A elite e os políticos, de uma maneira geral, são beneficiados pela impunidade através do acesso que têm às instâncias do Estado, como o Poder Judiciário. O foro privilegiado, por exemplo, a que tem direito determinadas autoridades[1], não fere o direito constitucional da igualdade perante a lei, uma vez que visa proteger o exercício da função ou do mandato. Mas na prática, acaba se tornando um instituto de impunidade[2].

Por fim, a apropriação do poder público pelo privado pode atingir ainda os direitos políticos, que se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Quando o voto é mercantilizado em troca de qualquer pagamento, fica vazio de conteúdo e não representa a livre convicção do eleitor. O mesmo vale para a venda de votos dentro do aparelho do Estado. Neste caso, a corrupção estabelecida entre aquele que vendeu o voto e aquele que o comprou é ainda mais prejudicial à sociedade, uma vez que provavelmente o pagamento será feito através de dinheiro, bens ou cargos públicos.

Muitos exemplos poderiam ser dados a fim de demonstrar como os poderes público e privado no Brasil costumam se relacionar de forma comprometida, não com o chamado interesse público, bem comum ou qualquer outro nome que se queira dar, mas sim a favor dos interesses privados daqueles que fazem ou não parte diretamente da máquina burocrática estatal. Essa é a hipótese desta pesquisa.

---

1 O art. 102, I, b, CF, estabelece que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente: nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República. O Foro privilegiado pode ser ainda ampliado pela PEC 358-A/2005 para as ações de improbidade administrativa, e estender-se no âmbito criminal a ex-ocupantes de cargo público, o que certamente contribuirá para a morosidade dos julgamentos dos processos pelo STF e também resultará no aumento da impunidade.

2 Segundo levantamento feito pelo Jornal *O Globo*, divulgado em 17/06/2007, os 137 processos criminais que tiveram início com denúncia do Ministério Público Federal contra deputados, ministros de Estado e Presidentes da República, desde 1968 até hoje (período em que há registros disponíveis) não houve nenhuma condenação. (GRIPP; BRÍGIDO, 2007).

1. Quadro Político e Institucional do Brasil entre 1945 e 1980

A elucidação do contexto sócio-político brasileiro entre 1945, ano da deposição do primeiro governo Vargas (1930-45) até o início do governo Figueiredo (1979-85) tem a finalidade de inserir as primeiras e, sobretudo, as segundas edições dos livros analisados na sua época[3]. A primeira edição de **Os donos do poder** é de 1958 e de **Coronelismo, Enxada e Voto**, de 1949. Ambos autores formulam seus pensamentos historiográficos sobre o Brasil no momento de breve fase democrática no país – entre 1945, fim do Estado Novo e 1964, golpe militar. Trata-se de um período de permanência do populismo e do advento do reformismo desenvolvimentista.

Internacionalmente era uma época em ebulição: vivia-se a Guerra Fria com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e uma série de conflitos a ela relacionados. Ocorreria a Revolução Cubana (1959), com a posterior invasão da Baía dos Porcos (1961) e a Crise dos Mísseis (1962); a Guerra da Coréia (1950-1953); estava em processo a descolonização dos continentes africano e asiático; seria fundada a República Popular da China por Mao Tsé-Tung (1949); haveria a cruzada anticomunista nos Estados Unidos (materializada na figura do senador Republicano Joseph MaCarthy).

É importante situar, ainda que brevemente, a condição política, social e econômica do Brasil no contexto das primeiras edições, comparativamente às segundas. No interregno democrático de 1945 a 1964, vivem-se os momentos decisivos do processo de industrialização, com a instalação de setores tecnologicamente mais avançados, que exigiam investimentos de grande porte; as migrações internas e a urbanização ganham um ritmo acelerado (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 560).

A ideologia do progresso estava disseminada na sociedade e na classe política, e acreditava-se que o país caminhava a passos largos para se tornar uma nação moderna. No governo Kubitschek (1956-60) implementou-se política de desenvolvimento capitalista acelerado, sobretudo na indústria, aliando os investimentos estrangeiros a uma forte presença

[3] Buscam-se os pressupostos e pontos de partida dos autores para aproximá-los de um quadro ideológico, seguindo a perspectiva de interpretação de textos históricos de Skinner (1996). Este pretende superar o tipo de análise da tradicional história das idéias, que se concentra na leitura dos textos considerados clássicos. Quer privilegiar o contexto social e intelectual que permitiram que as obras nascessem e afirma que "quando tentamos situar um texto em seu contexto adequado, não nos limitamos a fornecer um 'quadro' histórico para a nossa interpretação: ingressamos já no próprio ato de interpretar" (1996, p.13).

estatal na economia. Porém, a crise econômica decorrente da política desenvolvimentista não demoraria a aparecer [4].

No plano legal, estava em vigor a Constituição Federal (CF) de 1946, que apresentou avanço constitucional para época após ditadura do Estado Novo (1937-1945), quando Getúlio Vargas outorgou Constituição autoritária (1937), fortalecendo o poder do executivo da União em detrimento do pacto federativo previsto nas Constituições anteriores (1891 e 1934), ainda que formalmente dispusesse que o Brasil era um Estado Federal (art. 3°)[5].

No aspecto social, vigoravam as leis trabalhistas criadas a partir do primeiro governo Vagas. O quadro legal do Direito do Trabalho beneficiava o trabalhador urbano que crescia rapidamente, mas só se estendeu aos trabalhadores rurais a partir da década de 60, através da criação do Estatuto da Terra, em 1964 e do Fundo de Assistência Rural (Funrural), em 1971, período do regime militar. Ainda assim, esses trabalhadores compunham uma massa que ficava abaixo da oligarquia de latifundiários e outros proprietários de menor porte. A vida no campo era vista como inferior à da cidade, já que a urbanização era símbolo de progresso. (MELLO; NOVAIS, 1998).

A legislação social existia de direito, mas não de fato. O acesso à educação fora expandido na década de 60, mas era precário e manteve a gigantesca desigualdade social (MELLO; NOVAIS, 1998). O que estava se delineando no país era uma modernização excludente. Os valores capitalistas, como o individualismo, a racionalidade, a técnica e o progresso, estavam em voga, pois proporcionavam certo desenvolvimento econômico, mas de forma a concentrar a renda.

O período democrático que abrangeu os governos de Eurico Gaspar Dutra (1945-50), Getúlio Vargas (1951-54), Juscelino Kubistchek, (1956-61) Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64), além do governo de transição entre 1954 e 1956, após a morte de Vargas, foi marcado por convulsões políticas e pela gestação do movimento militar que depôs o presidente Goulart em primeiro de abril de 1964.

---

4 "Em 1958, aparecem os primeiros sinais de crise econômica, o que acirra os debates, dentro e fora do governo, entre os que propunham uma "política de austeridade" e os que optavam pela continuidade do desenvolvimento econômico" (ALMEIDA, 1999, p. 15).

5 O artigo 74 da Constituição de 1937 disciplina as competências privativas do Presidente da República, dentre as quais pode-se destacar: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua execução. O art 75 dispõe que são suas prerrogativas, entre outras: indicar um dos candidatos à Presidência da República, dissolver a Câmara dos Deputados no caso do parágrafo único do art. 167; adiar, prorrogar e convocar o Parlamento (PORTO, 2001, p. 88).

Uma série crises político-institucionais antecedeu o golpe civil-militar de 1964. O suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954, que causou gigantesca comoção popular em todo o país, adiou por 10 anos, como é comum afirmar a historiografia, o fim do chamado Estado populista. O governo Kubitschek também sofreu tentativas da oposição em derrubá-lo, com as revoltas de Aragaças e Jacareacanga. A renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961 gerou grande crise no país, haja vista que parte dos militares e da sociedade civil esforçou-se para impedir a posse do então vice-presidente João Goulart, que só pôde assumir após a solução temporária pelo sistema parlamentarista[6].

A Teoria da Dependência, tese que busca compreender a industrialização brasileira a partir da década de 50, compartilhada por autores como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Octavio Ianni e Guillhermo O´Donnel, entre outros, parte do pressuposto que a industrialização brasileira estava se conformando a partir do capital, das técnicas e da habilidade administrativa estrangeira (o oposto pregado pelos intelectuais nacionalistas do Instituto Superior de Estudos Brasileiros[7]). Com isso, atrelava-se o desenvolvimento industrial nacional à expansão das empresas transnacionais no país.

O´Donnel aprofunda a concepção de capitalismo dependente e desenvolve a tese de que o advento de Estados autoritários na América Latina, chamados pelo autor de Estados Burocráticos-Autoritários (BAs), como no Brasil (1964), Argentina (1966 e 1976), Chile e Uruguai (1973), foi fruto desse tipo de modernização capitalista dependente (1990). A passagem da industrialização substitutiva de importações de artigos de consumo para uma industrialização que exigia alta tecnologia e de grande competição no mercado capitalista mundial, com forte participação de empresas multinacionais, foi responsável pela emergência de regimes burocráticos-autoritários (SOARES; D'ARAÚJO, 1994).

Para proporcionar a industrialização em países como o Brasil, o autor argentino afirma que os governos precisavam criar condições favoráveis ao capital externo (através da

6 Instaurado em 7 de setembro de 1961 através da Emenda Constitucional n° 4, o parlamentarismo teve vida curta, pois o plebiscito votado em 6 de janeiro de 1963 resultou no retorno do sistema presidencialista.

7 O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi criado em 1955 por decreto do Presidente Café Filho e implementado por Juscelino Kubitschek, como continuidade do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). O ISEB foi o centro formulador da ideologia desenvolvimentista. Congregou profissionais de várias áreas que debateram acerca da industrialização e do desenvolvimento do país. "O ISEB assumiu a mesma perspectiva da Cepal, já que a economia oferecia uma explicação estrutural para os problemas brasileiros. Mas acrescentou a ela a ideologia do desenvolvimento, sem a qual não haveria processo de mudança. Nessa ideologia do desenvolvimento, o Estado assumia o papel de principal agente de modernização e também da democratização. O nacionalismo de então era pensado como uma ideologia capaz de vencer as forças de exploração das massas". Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>. Acesso em 26 de junho de 2007.

"normalização da economia"), adotando políticas econômicas ortodoxas, de controle da inflação e da balança de pagamentos e do achatamento dos salários do setor popular. Tais medidas afetaram diretamente a classe operária e os setores médios. O Estado BA, como o brasileiro pós 1964, seria um sistema de exclusão política e econômica do setor popular, pautado numa suposta racionalidade tecnocrática e nos mecanismos de controle e repressão (O´DONNEL, 1990), ferindo gravemente a consolidação da democracia e a distribuição da renda.

Aquilo que já vinha ocorrendo desde a Revolução de 30, intensificou-se após 1964: o crescimento econômico ao lado da concentração de renda; a proletarização do campo, o êxodo rural, a urbanização descontrolada; o crescimento do comércio informal; o lucro das grandes empresas multinacionais, dos bancos e da nova imprensa modernizada; o aumento dos salários dos cargos de direção, em detrimento do salário mínimo[8]. Mantiveram-se todas as sortes de monopólio: da terra, do lucro, da lei. Estas características reiteram e aprofundam o quadro de desigualdade social.

O que se configurou no Brasil com a tomada do poder pelos militares, foi o estabelecimento de um autoritarismo plutocrático. Autoritário porque a legislação anterior (CF/1946) que era democrática pelo menos na forma, foi solapada por 17 atos institucionais (AIs), 104 atos complementares (ACs), inúmeros decretos-leis e por uma Constituição (de 1967[9], reformulada pela Emenda Constitucional n ° 1 de 1969[10]) que limitaram os direitos básicos dos cidadãos, de ir e vir, de informação, de reunião, de discordar do governo, de eleger diretamente os detentores dos cargos executivos dos entes da federação e de cidades consideradas áreas de segurança nacional, de ter o Congresso Nacional eleito

8 Afirma O`Donnel: "O caso do Brasil é o único que, após quatro anos de ortodoxia, experimentou, a partir de 1968, uma ressurgência importante de crescimento econômico que inclui uma expansão vigorosa no papel do estado na produção econômica e uma volta à ajuda a certas frações da burguesia local, sem minar contudo a aliança original com a alta burguesia. Esta mudança coincidiu com o período de maior repressão. [...] Este renascimento da garantia coercitiva do BA confirmou a confiança da alta burguesia e foi acompanhado por mudanças na política econômica e por uma grande onda de investimentos de capital transacional que lançaram o "milagre brasileiro" (1982, p. 287). Entre 1968 e 1974, final do governo Costa e Silva e vigência do governo Médici, foi o período de maior repressão, de aviltamento aos direitos civis e políticos, mas também de crescimento econômico sem precedentes no país. Em contraposição, o salário mínimo decrescia. Carvalho (2003) afirma que a crise econômica que viria depois do "milagre brasileiro", tendo como um dos fatores a primeira crise do petróleo em 1973, foi um dos motivos que iniciou o processo de abertura política. "Nessa conjuntura, seria melhor para o governo e para os militares promover a redemocratização enquanto ainda houvesse prosperidade econômica do que aguardar para fazê-lo em época de crise, quando os custos para a manutenção do controle dos acontecimentos seriam muito mais altos" (CARVALHO, 2003, p. 174).

9 Constituição de 24 de janeiro de 1967.

10 Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969.

democraticamente funcionando de forma ininterrupta; plutocrático porque servirá aos ricos, em detrimento do desenvolvimento da cidadania.

O que se pretende elucidar são algumas circunstâncias políticas (regime militar, com todas as suas implicações repressoras e antidemocráticas), sociais (crescimento da desigualdade social e da concentração de renda) e econômicas (aumento do endividamento externo, industrialização atrelada ao capital transnacional) que podem ter influenciado os autores em análise na autorização das segundas edições de seus livros, ambas no ano de 1975, sob o mandato do quarto presidente militar do período, Ernesto Geisel (1974-1979).

As segundas edições de **Os Donos do Poder** e de **Coronelismo, Enxada e Voto** retratam as transformações pelas quais o país passava e as estagnações pelas quais era reconhecido. O país era visto como moderno economicamente, tinha grandes indústrias, novos hábitos de usos e costumes, urbanizados e importados, sobretudo dos Estados Unidos. O "progresso" era levado para todos os cantos do país: construíram-se estradas, expandiu-se a rede elétrica e mecanizou-se o campo. Ao mesmo tempo, os valores modernos dos direitos humanos, do respeito à autonomia do indivíduo e da cidadania, não eram garantidos nem na teoria, sendo rotineiramente aviltados na prática.

Que reflexos podem todas essas circunstâncias ter trazido aos autores e suas obras? Leal se mostrava reticente em republicar seu livro, pois o "coronelismo" de 1975 não seria o mesmo de 1949. E Faoro, para a segunda edição de **Os Donos do Poder**, mais que duplica o número de páginas do livro inicial (IGLESIAS, 1976), pretendendo demonstrar que sua tese continuava na ordem do dia.

O mandato do então presidente Geisel (1974-1979) foi marcado por contradições. Em agosto de 1974 o presidente militar proferiu discurso e afirmou que seu projeto político tinha como objetivo colocar em prática a "distensão lenta, gradual e segura" do regime. No final de 1977, oficializou a chamada "missão Portela" (o então presidente do Senado era Petrônio Portela), cuja função era negociar com representantes da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a redemocratização do país. E em dezembro de 1978, através da Emenda Constitucional n° 11, revogou o Ato Institucional n° 5[11].

[11] AI-5 foi editado em 13 de dezembro de 1968 pelo segundo presidente do período autoritário, Arthur da Costa e Silva. Sua edição relaciona-se ao episódio que envolveu o jornalista e deputado federal Márcio Moreira Alves, do MDB que, em setembro do mesmo ano, fizera discurso na Câmara dos Deputados criticando o regime militar e conclamando o povo a boicotar os festejos de 7 de setembro, data em que se comemora a

Ao mesmo tempo, Geisel valeu-se do mesmo AI-5 durante todo o tempo em que o instituto esteve em vigor: decretou intervenção federal em Rio Branco (AC), pois a Assembléia Legislativa do Acre havia recusado por duas vezes os nomes indicados pelo governador do Estado para o cargo de prefeito da capital; puniu servidores públicos envolvidos em corrupção em Rondônia; cassou o mandato e os direitos políticos de senadores e deputados federais; perseguiu o PCB e prendeu seus membros, além de cassar o mandato e suspender os direitos políticos de deputados do MDB (Marcelo Gato e Nélson Fabiano Sobrinho), acusados de pertencerem ao partido. Foi também nesse período que o jornalista Wladimir Herzog (outubro de 1975) e o operário Manoel Fiel Filho (janeiro de 1976) foram assassinados nas dependências do Departamento de Operações Internas, ligado ao Centro de Operações para a Defesa Interna (DOI-CODI) do II Exército, em São Paulo.

Além disso, com o beneplácito de Geisel houve um recrudescimento normativo no país com a edição da "Lei Falcão" e do "Pacote de Abril". A primeira lei, aprovada por Geisel em junho de 1976, recebera o nome do então ministro da Justiça, Armando Falcão, e reduzia a propaganda política no rádio e na TV, dada à experiência negativa à ARENA nas eleições de 1974[12].

O chamado "Pacote de Abril" consistiu no conjunto de medidas tomadas por Geisel para garantir a maioria governista nos poderes legislativo e executivo, além da decretação da reforma do Judiciário, que havia sido proposta pelo governo, mas que não obtivera aprovação no Congresso Nacional. Através do Ato Complementar (AC) n° 102, de abril de 1977, o

Independência do Brasil. A Câmara indeferiu o pedido de licença do governo para processar o político, o que resultou na radicalização conveniente aos militares da legislação autoritária. As principais disposições do AI-5 foram permitir ao presidente da República decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, órgãos que só voltariam a funcionar quando convocados (art. 2°); intervir nos Estados e municípios sem as limitações constitucionais (art. 3°); cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos (art. 4°); suspender as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade (art. 6°); decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando prazo (art. 7°); suspender a garantia *do habeas-corpus*, nos casos de crimes políticos (art. 10). Ainda o art. 11 dispõe que se excluem de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos. No mesmo dia, o governo decretou o AC n° 38, que pôs em recesso o Congresso Nacional por tempo indeterminado.

12 Em 1974 ocorreram eleições diretas e indiretas no país. Em outubro, foram indiretamente eleitos pelas assembléias legislativas os governadores dos Estados indicados pelo governo federal. Em novembro, houve eleições diretas para as Assembléias, para a Câmara dos Deputados e para renovar 1/3 do Senado Federal. Com certa liberdade de propaganda eleitoral permitida pelo governo, inclusive através da TV, aliado ao esgotamento do "milagre brasileiro" e à opção pela luta eleitoral dos agrupamentos de esquerda que antes advogavam o voto nulo, resultou uma importante vitória da oposição. O MDB elegeu 16 senadores contra 6 da ARENA, aumentando sua bancada de 7 para 20, ao passo que o partido governista diminui seu número de senadores de 59 para 46 cadeiras. Na Câmara, a bancada da ARENA caiu de 223 para 199 deputados, e o MDB passou de 87 para 165 representantes. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm> . Acesso em: 26 jun. 2007.

presidente da República decretou o recesso do Parlamento e formalizou as medidas: aumentou a duração do mandato presidencial para 6 anos; manteve indireta a eleição para governadores; estipulou que 1/3 dos senadores seriam eleitos também indiretamente (o que ficaria conhecido como "senador biônico"); ampliou as bancadas dos Estados menos desenvolvidos para beneficiar a ARENA; dispôs que as Emendas à constituição seriam aprovadas por maioria simples no Congresso, uma vez que a bancada governista tinha diminuído com as eleições de 1974; estendeu as limitações à propaganda eleitoral dispostas na Lei Falcão para as eleições gerais.

Nesse segundo momento – década de 70 – é preciso avaliar a posição dos autores estudados diante do governo autoritário. Quando das primeiras edições, o problema brasileiro residia, sobretudo, nas questões sociais e econômicas. Com o advento do regime militar, momento em que se inserem as segundas edições, esses problemas persistiram, mas juntou-se a eles uma grave crise política, que retardou por muitos anos o estabelecimento no país de uma democracia cidadã, conquistada legalmente através da CF/1988, mas não realizada no plano concreto.

José Murilo de Carvalho (2003) compara o período inaugurado em 1964 com o Estado Novo. Ambos impuseram regime ditatorial em que os direitos civis e políticos sofreram limitações através da violência. Outra semelhança seria a ênfase que os dois governos deram aos direitos sociais, que com os militares, foram estendidos aos trabalhadores rurais, e pela participação do Estado no desenvolvimento econômico. Ocorre que a extensão dos direitos sociais para o campo teve impacto menos profundo que os direitos dos trabalhadores urbanos garantidos no primeiro governo Vargas. Além disso, passado o "milagre econômico" por volta de 1975, o apoio que o regime militar possuía entre as camadas médias urbanas foi sendo minado.

O historiador e advogado gaúcho Décio Freitas (2003) estudou com Faoro na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Diz ter rompido com o autor de **Os donos do poder** quando o viu comemorando a queda de João Goulart na Avenida Atlântica, no Rio de Janeiro, em primeiro de abril de 1964. Anos depois, como presidente do Conselho Federal da OAB[13], entre 1977-79, Faoro se tornaria importante interlocutor da sociedade civil com o

[13] A própria OAB apoiou, inicialmente, o golpe militar: "Para o Conselho Federal da OAB a ação das Forças Armadas foi vista como uma medida emergencial para evitar o desmantelamento do estado democrático. Dessa forma, a ordem recebeu com satisfação a notícia do golpe, ratificando as declarações do presidente Povina Cavalcanti, que louvaram a derrocada das forças subversivas [...]. Passados os primeiros meses do golpe, o Conselho Federal começou a vislumbrar a verdadeira face do novo regime, registrando o crescimento

governo Geisel pelo retorno da garantia constitucional do *habeas corpus* (BENEVIDES, 2003), suspenso com AI-5, que permitiu que o aparelho repressivo dos militares se tornasse ainda mais arbitrário com os presos políticos. Será também notória sua defesa pela anistia ampla, geral e irrestrita, durante o governo Figueiredo.

Carvalho (2003) argumenta que a OAB, juntamente com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a Igreja Católica e a ABI, se firmou como um ponto de resistência ao governo militar, sobretudo a partir de 1973, em parte por convicção, em parte por interesse profissional. "O interesse profissional era óbvio, na medida em que o Estado de exceção reduzia o campo de atividade dos advogados" (CARVALHO, 2003, p. 186). Houve membros da OAB que agiram também pela crença nos direitos humanos, pauta que esteve em discussão na V Conferência anual da Ordem que aconteceu em 1974.

Freitas (2003) afirma que Faoro era atuante politicamente desde a faculdade. Seu grupo era marxista e o tinha como um conservador, ligado que era ao Partido Social Democrático (PSD), mas sua presença era aceita, pois o consideravam muito inteligente. Faoro teria introduzido Max Weber entre os estudantes, autor até então desconhecido. Aliás, Freitas alega que o jurista começou a trabalhar com o tema que resultaria no livro **Donos do Poder**, desde essa época, e sob sua sugestão, procurara a Editora Globo para publicá-lo. Freitas, inclusive, teria sugerido o título "Donos do Poder", haja vista que a editora recusara o original de Faoro, "História do Patronato no Brasil".

Raymundo Faoro é gaúcho de Vacaria, nascido em 27 de abril de 1925. Entre 1930 e 1945, morou em Santa Catarina, na cidade de Caçador, onde cursou o ensino secundário. Ingressou no curso de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em meados da década de 40, momento da deposição de Vargas (1945). Em 1947 participou da fundação da revista Quixote, tendo como possíveis companheiros Silvio Gomes Duncan, Fernando Jorge Schneider, Paulo Hecker Filho (?), Wilson Chagas (?).

Em 1951 Faoro mudou-se para o Rio de Janeiro. Passou a advogar e assumiu um cargo na Fundação da Casa Popular. Prestou concurso para Procurador do Estado em 1962, função que exerceu até se aposentar. No ano 2000, assumiu a cadeira n° 6 da Academia Brasileira de Letras, que fora do jornalista Barbosa Lima Sobrinho, tendo sido recebido por Evandro Lins e Silva.

do autoritarismo e das arbitrariedades cometidas pelos militares, que não manifestavam o desejo de abandonar o poder e convocar novas eleições, como era esperado". Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/estado_excecao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2006.

Faoro escreveu, além de Os donos do poder, A Pirâmide e o Trapézio (1975); A Assembléia Constituinte – a legitimidade recuperada (1980); Existe um pensamento político brasileiro? (1994). Este livro resultou de palestra conferida pelo autor como primeiro professor visitante e conferencista do Instituto de Estudos Avançados (IEA) na Universidade de São Paulo, em 25 de agosto de 1986. A palestra foi publicada no primeiro número da Revista Estudos Avançados, em 1987, e posteriormente editada em livro.

Jurista e historiador, Faoro foi também publicista. Escreveu para jornais e revistas brasileiros, dentre eles, as revistas *Senhor*, *Isto É* e *Carta Capital* e para o *Jornal da República*.

Por sua vez, Victor Nunes Leal teve importante atuação pública na história do Brasil, como membro do aparelho judiciário, titular de cargos públicos (notoriamente no governo Kubitschek) acadêmico e publicista. Foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) em 7 de dezembro de 1960 e permaneceu no cargo após a deposição do presidente João Goulart. Nesse ínterim, concedeu vários *habeas-corpus* a presos políticos[14].

Em 1966 Leal passaria a compor o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em janeiro de 1969, juntamente com os ministros Evandro Lins e Silva e Hermes Lima, foi aposentado compulsoriamente do STF. Em decorrência do AI-5, em 16 de janeiro de 1969, o governo divulgou uma lista contendo 4 tipos de punições: a cassação de mandato, a cassação de mandato com suspensão de direitos políticos, a suspensão de direitos políticos e a aposentadoria compulsória, modalidade usada para punir o jurista. Ao todo, 43 pessoas foram punidas nesse momento, entre 2 senadores, 35 deputados federais e um ministro do Superior Tribunal Militar (STM)[15].

O AI-6[16], editado em 1° de fevereiro de 1969, além de reduzir de 16 para 11 o número de ministros do STF (número que havia sido aumentado pelo AI-2, de 27 de outubro de 1965), aposentou compulsoriamente outros dois ministros, Antônio Carlos Lafayette de Andrada e Antônio Gonçalves de Oliveira, que protestaram contra a punição dos primeiros.

Afastado também da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Leal passou a dedicar-se à advocacia em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Em novembro de 1976 tornou-se membro da Academia Mineira de Letras.

---

14 Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós 1930. Verbete: Ernesto Geisel. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>. Acesso em 26 de jun. de 2007.

15 Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>. Acesso em 26 de jun. de 2007.

16 O art. 1° do AI-6 altera artigos da Constituição de 24 de janeiro de 1967, como o art. 113, que passa a vigorar com a redação que diminui o número de ministros do STF de 16 para 11.

Leal nasceu em Alvorada, município de Carangola (MG), em 11 de novembro de 1914 e faleceu na cidade do Rio de Janeiro no dia 17 de maio de 1985. Bacharelou-se em Direito em 1936 pela Universidade do Brasil, hoje UFRJ. Enquanto era ainda estudante trabalhou na equipe do advogado Pedro Batista Martins, autor do projeto do Código de Processo Civil. Foi redator chefe da Rádio Tupi e redator dos jornais cariocas *Diário da Noite, Diário de Notícias* e *O Jornal*. Além disso, foi redator do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), da Agência Nacional e diretor da Agência Meridional, dos Diários Associados.

Passou a exercer a advocacia e em 1939, tornou-se oficial-de-gabinete do ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. Foi professor catedrático de política da Universidade do Brasil (de 1943 a 1969), lecionou Ciência Política e Direito Constitucional na Universidade de Brasília. Foi docente na escola de Comando e Estado Maior do Exército (1955), tendo ministrado ainda conferências na Escola Superior de Guerra.

Entre março e novembro de 1956 exerceu as funções de Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal, assumindo em seguida a chefia do Gabinete Civil do presidente Juscelino Kubitschek.

Em maio de 1958 foi enviado a Washington para entregar ao Presidente da República, Dwight Eisenhower, uma carta em que Kubitschek ressaltava o papel da luta contra o subdesenvolvimento na consolidação de regimes democráticos no continente, e reafirmava a necessidade de os Estados Unidos participarem da Operação Pan-Americana (OPA) voltada para a assistência aos países latino-americanos.

Realizou viagens para representar o governo brasileiro no exterior: na IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, da Organização dos Estados Americanos (Chile, 1959) e integrou as missões de observadores estrangeiros as eleições da República Dominicana, em 1962 e da Nicarágua, em 1963[17].

Sua tese – O Município e o Regime Representativo no Brasil – Contribuição ao Estudo do Coronelismo – foi publicada em 1949 pela editora Forense, sob o título Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil. É também autor de Problemas de Direito Público (1960), Pareceres do Consultor Geral da República (1966) e de Três Ensaios de Administração (1958), um dos quais incluídos no volume Cinco Estudos, da Fundação Getúlio Vargas, de 1955.

[17] Disponível em: <http://www.victornunesleal.pro.br>. Acesso em: 12 jun. 2007.

2. Jurista e Intelectual

Ao longo da história do Brasil, o jurista sempre teve papel de destaque. No processo de construção do próprio Estado-Nação, que tem como marco a proclamação da Independência do Brasil em 7 de setembro de 1822, as elites dirigentes, afirma Mota (2006), perceberam a necessidade de se formar quadros para a administração do Estado. Dessa tomada de consciência surgiram os primeiros Cursos Jurídicos no país. De acordo com Mota (2006), os bacharéis, advogados e juristas serão os profissionais especializados que irão manejar o estamento burocrático a favor dos interesses da sociedade ainda escravocrata. O que se evidencia é uma sociedade pretensamente liberal, mas apartada da democracia.

Pode-se perguntar em que medida os juristas[1] abrem a possibilidade de se pensar um tema historiográfico. Em primeiro lugar, a história brasileira é fortemente marcada pela atuação de juristas. Antes mesmo da fundação das primeiras escolas de Direito no país – a Escola de Recife e a Faculdade de Direito do Largo São Francisco (criadas por lei imperial de 11 de agosto de 1827), já havia ecos da influência bacharelesca no Estado e na formação sócio-política do Brasil. Tal possibilidade fora proporcionada pelas levas de estudantes que cursavam ciências jurídicas em Portugal, na cidade de Coimbra. Os bacharéis assumiram, ao longo da história do Brasil, altos postos políticos e importantes cargos dentro do *stablishment*, e foram figuras centrais no processo de construção do Estado Nacional e também o serão ao longo da história do Império e da República.

A necessidade de criação do Estado-Nação trazia a exigência de equipar esse Estado para que pudesse funcionar. A elaboração desse aparato burocrático estatal não viria das práticas e dos costumes locais. Trata-se de uma sociedade escravocrata, e não de uma sociedade civil, que se livrara das tentativas recolonizadoras das Cortes de Lisboa, e que criaria o Estado sob o âmbito formal-legal. A influência dos juristas no Estado brasileiro não nasce

[1] **JURISTA**: "Jurista es palabra derivada del término latino *ius*, que significa derecho. Jurista viene de *ius*, como artista viene de arte. Jurista es quien se dedica al *ius*, al derecho; en concreto, el que sabe discernir el derecho y, por consiguiente, dice lo que es derecho. […] Jurista es, pues, quien sabe el derecho, quien tiene el discernimiento de lo justo en el caso concreto, quien discierne el derecho y la lesión del derecho dentro de unas determinadas y particulares relaciones sociales. Allí donde un oficio requiera esa determinación del derecho, allí hay oficio de jurista, aunque sólo sea como función auxiliar. El jurista por antonomasia es le juez, cuya función central y principal es la de dictar sentencia, decir el derecho. Pero jurista es también el abogado, que dice lo que, en su opinión, es el derecho de su cliente". Disponível em: <http://sabanet.unisabana.edu.co/derecho/fundamentacion/derechon/derecho%20natural/Glosario.htm>. Acesso em 10 nov. 2006. Entenda-se jurista como aquele que é bacharel, operador do Direito e, mais do que isso, é aquele que diz o que é o Direito.

com a Independência, mas a partir dela, tais profissionais terão guarida privilegiada no aparelho estatal e influenciarão, sob a perspectiva legal, os rumos do país.

Gabriela Nunes Ferreira (2006) afirma que os bacharéis em Direito, formados em Coimbra na década de 1820, é a geração que assume o poder a partir da abdicação de D. Pedro I. A autora enfatiza a crescente importância que esses profissionais terão na elite política imperial e em toda extensão da máquina do Estado. "[...] no período da Regência consolidou-se a tendência que iria se confirmar mais tarde, após o início do Segundo Reinado: um aumento relativo da proporção de políticos com formação jurídica e de magistrados" (2006, p. 302).

Em Coimbra, afirma Adorno (1988), os estudantes brasileiros, alguns dos quais viriam a fazer parte da construção do Estado Nacional, eram provenientes das camadas mais ricas e privilegiadas da população. Tiveram a oportunidade de entrar em contato com as idéias liberais, num momento de renovação técnica em Portugal no final dos oitocentos. Trata-se do período de superação da Segunda Escolástica portuguesa, proporcionada pelas reformas, inclusive educacionais, empreendidas por Pombal, futuro marquês, e então ministro (1750-17777) do Rei D. José I (MOTA, 2006).

Não é demais lembrar que a história colonial do Brasil se desenrola, sobretudo, durante o predomínio da Segunda Escolástica em Portugal, a partir do segundo quartel do século XVI até o último do século XVIII (SANTOS, 1978). Esta doutrina é seguidora da Contra-Reforma, contrária ao desenvolvimento das ciências e do humanismo Renascentista, o que afastaria Portugal, por cerca de dois séculos, das idéias iluministas que se desenvolviam na Europa. A Companhia de Jesus pode ser vista como a materialização dessa mentalidade em Portugal, conferindo peculiaridade à época moderna no país e frustrando a evolução da burguesia portuguesa. Daí terem as reformas pombalinas trazido inovação ao Estado português, reinserindo-o no contexto das relações internacionais como nação competitiva (MOTA, 2006).

As ações de Pombal se fizeram sentir também na colônia, direta e indiretamente. Neste caso, as mudanças far-se-ão presentes na "primeira geração de cientistas e homens de letras brasileiros, que, oportunamente, seria responsável pela formulação e execução do projeto de independência nacional" (SANTOS, 1978, p. 20). Era o primeiro grupo de alunos provenientes da colônia que estudou numa Universidade de Coimbra renovada. E diretamente, Pombal se fez presente na América Portuguesa, quando da expulsão dos jesuítas e da necessidade criada de se formar quadros para a nova ordem (MOTA, 2006).

Wanderley Guilherme dos Santos (1978, p. 21) ressalta a importância da criação das faculdades de Direito no país, que servirão, durante todo o século XIX, e até a década de 30 do século seguinte, como palco onde serão geradas, discutidas e difundidas as doutrinas sociais, políticas, e econômicas e de administração no Brasil[18].

O papel desempenhado na evolução da cultura européia pela Filosofia, isto é, o de ser a grande matriz que incorporava todo tipo de conhecimento e saber, que gradativamente se foram tornando autônomos, inclusive organizacionalmente, foi no Brasil empreendido pelas Faculdades de Direito e pelos sistemas jurídicos (SANTOS, 1978, p.22).

Além disso, não se pode esquecer que antes do início do processo de institucionalização dos cursos superiores de História e Ciências Sociais, a partir de meados da década de 30, à figura do letrado cabia a análise das questões gerais do país. Não havia especialização, segmentação em áreas do saber como se tem hoje, de modo que o jurista, na categoria do intelectual, teve importante papel como pensador, escritor, ideólogo, publicista Trata-se de vasto período – da criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1838 até meados do século XX, em que o jurista fez o papel do historiador.

[18] A questão da formação do jurista antes mesmo da independência do Brasil e da valorização da carreira após 1822, não tem conteúdo apenas técnico e burocrático. O título de bacharel conferia grande prestígio social ao seu titular e boas expectativas de inserção na vida política do país. Vários autores analisam a influência do bacharel e da importância do epíteto "Doutor" na história do Brasil desde o século XIX. Faoro afirma que quando da construção do Estado e da nação brasileiros, a formação de letrados e bacharéis era necessária à burocracia. Além disso, a riqueza proporcionada pelas terras, escravos e lavoura, não trazia nobilitação, só conquistada pelo cargo público, preenchido, sobretudo, por esses letrados e bacharéis (2000, p. 438). Gilberto Freyre em **Sobrados e Mucambos,** também faz referência ao "gosto pelo diploma do bacharel", que tinha como fim último a conquista do emprego público e a valorização social decorrente do prestígio do mando político (apud FAORO, 2000). Antes desses autores, Joaquim Nabuco em **O Abolicionismo,** já caracteriza a "hipertrofia do funcionalismo" no Brasil como um dos efeitos da escravidão. Diz o autor: "[...] o funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta; todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos. O funcionalismo é, como já vimos, o asilo dos descendentes das antigas famílias ricas e fidalgas, que desbarataram as fortunas realizadas pela escravidão [...]. As profissões chamadas independentes, mas que dependem em grande escala do favor da escravidão, como a advocacia, a medicina, a engenharia, têm pontos de contato importantes com o funcionalismo, como sejam os cargos políticos, as academias, as obras públicas (NABUCO, 2000, p. 128). Por fim, Sérgio Buarque de Holanda em **Raízes do Brasil**, pretende demonstrar que a inclinação para as profissões liberais, apesar de se relacionar à formação colonial e agrária do Brasil, bem como à transição brusca do domínio rural para a vida urbana, não é atributo exclusivo do país. A fim de sustentar sua hipótese, cita a "praga do bacharelismo" nos Estados Unidos após a Guerra da Independência e o prestígio que sempre existiu em Portugal em torno do título de bacharel: "em quase todas as épocas da história portuguesa uma carta de bacharel valeu quase tanto quanto uma carta de recomendação nas pretensões a altos cargos públicos" (HOLANDA, 1999, p. 11). Atualmente no Brasil existe uma profusão de diplomas de bacharel, que já não basta para a colocação do profissional no mercado de trabalho, nem como fonte de prestígio social. O título de "Doutor" é ainda valorizado, mas nada comparável à busca desesperada de profissionais de todas as áreas pelo emprego público.

Se antes do advento das Faculdades de Direito, a vinda da família real em 1808 dera início ao sistema universitário brasileiro[19], ao criar Escolas de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, a Escola Nacional de Belas Artes e uma Academia Militar, este sistema permanecerá incipiente até as primeiras décadas do século passado.

É apenas em 1919 que se cria a Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro como curso superior da Academia de Comércio do Rio de Janeiro, e em 1923, que se organiza o curso superior de ciências econômicas. Em 1933 funda-se a Escola Livre de Sociologia e Política, em São Paulo, privativamente sustentada, seguida em 1934 pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, governamental, e pela Universidade do Distrito Federal, onde se incluíam cursos de Ciências Sociais, em 1935, também governamental (SANTOS, 1978, p. 22).

Apenas a partir da década de 50 terá início o processo e expansão dos cursos superiores no país. Os autores analisados se inserem nesse contexto. Faoro pode ser visto ainda como um representante do tipo de intelectual que predominou no país até então: o jurista pensador de temas gerais, sem formação técnica como historiador, mas autor de obra que pretende dar conta da história do Brasil antes mesmo dela ter início, ou seja, desde a formação do próprio Estado português até o começo da segunda república brasileira. É o tipo de intelectual "de gabinete", que não pertence à Academia, que pensa o país a partir de pressupostos teóricos, mas que faz parte do aparelho de Estado, atuando como Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, Faoro será um intelectual que, num determinado momento, irá se destacar no debate político-institucional brasileiro como interlocutor da sociedade civil com o regime militar, quando presidente do Conselho Federal da OAB.

Já Victor Nunes Leal está no limiar da passagem do intelectual imbuído da função de "intérprete" do país como um todo, do perscrutador de temas abrangentes, ao intelectual especializado da Academia. O livro **Coronelismo, Enxada e Voto,** resulta de tese acadêmica, como será visto à frente. Pretende discutir assunto específico – a questão do município no Brasil, mas o faz através da análise de todo o período colonial até chegar ao momento histórico em que está inserido, em meados do século XX. Leal é uma espécie de intelectual dotado de saber técnico especializado, e terá também o papel de jurista que chegou a ocupar

[19] A metrópole portuguesa proibiu a criação de Universidades durante todo o período colonial, impedimento que só é retirado com a vinda da corte em 1808.

cargo de ministro do órgão que está no topo da hierarquia do Poder Judiciário brasileiro – o STF.

Foi o primeiro presidente do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil, em 1959, depois transformado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Antes da mudança da capital para Brasília, deixou seu cargo de chefia no Gabinete Civil do presidente Kubitschek, sendo nomeado advogado da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, procurador do Tribunal de Contas do novo Distrito Federal e, depois, consultor da República, cargo que exerceu de fevereiro a outubro de 1960. Nesse momento, integrou o grupo de professores e cientistas que formulou e implementou o projeto da Universidade de Brasília em 1962, juntamente com Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira[20].

Pretende-se investigar o papel de dois juristas-historiadores, quais sejam, Raymundo Faoro e Victor Nunes Leal, sob duas vertentes: a do intelectual e a do jurista propriamente dito. A primeira categoria pretende analisar o papel do intelectual enquanto pensador e autor de livros. A segunda quer entender em que medida os juristas em questão participaram do debate político de sua época e qual a sua relação com a instituição do Estado.

O jurista tem ao longo da história do Brasil, um papel interessante a ser analisado. Sua presença constante é sintomática, como construtor do Estado Nacional, como membro do aparelho de Estado, seja no período imperial, seja na República. Ao mesmo tempo em que o jurista foi um dos principais artífices do Estado, idealizando a forma legal do país, e foi o principal responsável a escrever a história constitucional nacional[21], há momentos claros em que se torna incômodo opositor.

É elucidativo na história nacional o rol de juristas que questionou o papel do Estado, sobretudo pós 1964. Muitos defenderam presos políticos, escreveram obras sobre as práticas políticas nacionais e questionaram diretamente o regime militar, o *status quo*, e sofreram represálias por isso. Este é o caso da aposentadoria compulsória de Leal do STF. Muitos outros juristas como Nestor Duarte, Miguel Reale, San Tiago Dantas, participaram do cenário público nacional do século XX e pensaram o Brasil, cada qual à sua maneira.

Pela categoria "jurista" entende-se "aqueles profissionais dotados de formação jurídica universitária, os letrados, que desempenharam papéis importantes no desenho das

20 Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>. Acesso em 26 jun. 2006.

21 O jurista Francisco Campos, por exemplo, foi o redator da Constituição de 1937, bem como do Ato Institucional, que ficaria conhecido por AI-1, editado pela Junta Militar em 9/04/1964, logo após o golpe de primeiro de abril.

instituições estatais, assim como na própria atuação destas" (MOTA, 2006, p. 15). Os juristas referidos são também os "intelectuais", que perfazem outra categoria a ser analisada.

Os avanços e ramificações da atual história cultural, somados ao aval o qual hoje conta a história intelectual, mostra a força e os múltiplos focos colocados em tela para se entender os intelectuais atuantes do século XX. Os textos de Winock (2000) e Chartier (1990) mostram como podem ser entendidos esses campos. A condição de intelectual, que no século XX está eivada de contradições e vivências trágicas – caso limite de intelectuais europeus que viveram períodos sombrios como Antonio Gramsci, Walter Benjamin, Jean-Paul Sartre e Theodor Adorno – tem sua contraparte em intelectuais brasileiros que tiveram que encontrar o caminho entre a modernidade e o avanço do capitalismo no país, caso de Faoro e Leal.

O intelectual, enquanto grupo ou coletivo social, está enraizado de uma forma mais ampla, numa *intelligentsia*, descrita por Mannheim como:

É possível resumir as características essenciais desta camada social que segue. É um conglomerado entre, mas não sobre, as classes. O membro individual da *intelligentsia* pode ter, e com freqüência tem, uma orientação particular de classe e, em conflitos reais, pode alinhar-se com um ou outro partido político. Ademais, suas eleições individuais podem ter a consistência e as características de uma posição de classe assumida. Mas, e por causa dessas filiações, é impulsionado pelo fato de que sua educação o preparou para enfrentar os problemas cotidianos a partir de várias perspectivas e não somente de uma, como fazem a maioria dos que participam das controvérsias do seu tempo. (MANNHEIM, 1957, p. 155).

O conceito Mannheimiano significa que o intelectual faz parte de uma classe enquanto indivíduo, mas na qualidade de intelectual está acima das limitações de ação e pensamento do membro de um grupo específico, de modo que atua entre as classes. Essa característica lhe confere peculiaridade e lhe permite atuar diante dos problemas de seu tempo e do contexto histórico em que se insere de diferentes formas, e não apenas sob uma única perspectiva, como comumente é feito por aquele que possui uma orientação particular de classe.

Os autores estudados são vistos a partir da vertente de intelectuais descrita por Mannheim. O jurista brasileiro assumiu o papel de intelectual e intérprete do país até o advento das especializações das áreas do saber em meados do século XX, daí a sua importância no panorama jurídico e político nacional. Mas o tipo de jurista referido não se limita às questões reflexivas, não menos importantes, mas mostra-se atuante e, por vezes, ajudou a transformar a realidade pública e política de sua época.

Podem-se comparar esses e outros juristas, considerando-se a forma com que atuaram durante o regime militar, por exemplo, com o processo de transformação dos grupos intelectuais de cientistas sociais em atores da transição, a que se refere Maria Hermínia Tavares de Almeida (1992), ainda que não tenham adotado a forma de partido político. Sem cair na idéia de "vanguarda intelectual" ou de "elite intelectual esclarecida", alguns juristas atuaram no debate político e institucional do período ao lado da sociedade civil que defendia a redemocratização do país.

2.1. Faoro e Leal para a Historiografia Brasileira Contemporânea

Faoro e Leal pensam a problemática da relação entre poder público e poder privado cada qual à sua maneira, o que será analisado no próximo capítulo. A historiografia que os estuda também é plural. Cada autor levanta um aspecto que julga mais relevante acerca da temática referida. Convém fazer mapeamento a esse respeito, a começar pelos estudos feitos sobre autor gaúcho.

Segundo artigo de Kátia Mendonça (1999), o tema central do jurista, subjacente à análise da ação política, será da questão ética na relação entre dominados e dominadores em uma estrutura de poder singular, designada por Faoro como estamental-patrimonial-burocrática, conceito construído a partir da perspectiva weberiana. Em **Os donos do poder**, encontra-se a primeira análise profunda do Estado patrimonial brasileiro. A estrutura política forjada no Brasil obedece a idéia de Weber de relações de poder. Estas se prolongam no tempo e mudam seus titulares para se adaptarem às novas circunstâncias. É sobre esse aspecto do poder que Faoro tece sua denúncia: na ausência de ética na política e na forma que o Estado adentrou no sistema capitalista, que se consubstanciará no capitalismo politicamente orientado.

O artigo de Laura de Mello e Souza, **Raymundo Faoro – Os donos do poder**, apresenta uma síntese explicativa das hipóteses do livro, sugerindo a atualidade do capitalismo politicamente orientado brasileiro, ou a "compatibilidade entre capitalismo moderno e quadro tradicional", como "uma das chaves para a compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro" (MELLO e SOUZA, 2001, p.354).

Já Carlos Guilherme Mota caracteriza **Os donos do poder** como uma obra de formação, ou seja, "voltada (como as de Furtado, Roland Corbisier e Werneck Sodré, dentre outros), para o processo de construção da Nação, do nacional, de nossa identidade coletiva" (MOTA, 2004,

p. 268). Juntamente com **Formação da Literatura Brasileira** (1957) de Antônio Candido, o livro de Faoro faria parte da segunda revolução historiográfica do século XX brasileiro. Mota demonstra que Faoro rompe com a perspectiva interpretativa dos ideólogos da chamada cultura brasileira, pois sua constatação do Estado nacional, tributário da tradição portuguesa, não teria permitido a formação do que Faoro chama de "genuína cultura brasileira"[22]. Obra de formação, bem como de ruptura, por não aceitar a perspectiva de linearidade da historiografia tradicional.

Mota afirma também que Faoro não aderiu ao marxismo simplista da década de 50, nem à superficialidade do pensamento liberal brasileiro "com suas harmonizações de conflitos político-culturais de cariz freyreanos, buarqueanos e afonso-arineanos" (MOTA, 2004, p. 268), uma vez que a história nacional, submetida a uma rígida túnica administrativa e burocrática sob o domínio do Estado patrimonial de tipo estamental, não recepcionou a estrutura da luta de classes, nem a dinâmica de uma sociedade industrial plena. Faoro não teria aderido à existência de uma cultura brasileira, construção ideológica apropriada e utilizada pelos estamentos dominantes, que submete o povo e dissimula contradições.

Para Mota, o que era verdadeiro em 1958, ano da primeira edição de **Os donos do poder**, continuaria a valer na atualidade, o que exige a realização de pesquisas e debates "sobre a identidade do país que se quer nação", lembrando a premissa de Faoro que no Brasil, o Estado teria se apartado da nação.

O texto de René Gertz (2004), por sua vez, tece considerações sobre Weber e suas influências sobre a obra do jurista-historiador. Além disso, fornece a bio-bibliografia do autor e de sua obra fundamental, e traça um perfil de **Os donos do poder**, trazendo à tona análises críticas do livro.

Gertz (2004) afirma que Weber tem como tese central a crença de que as relações entre os indivíduos estão sempre pautada pelo poder, e que haveria três tipos básicos de dominação: a racional-legal, a carismática e a tradicional. Faoro se apropriou da idéia weberiana de dominação tradicional que, transplantada para o Brasil, se materializaria na dominação exercida pelo "estamento burocrático".

[22] Faoro afirma que "a principal conseqüência cultural do prolongado domínio do patronato do estamento burocrático é a frustração do aparecimento da genuína cultura brasileira" (FAORO, 1958, p. 269). E ainda que: "A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza [...]. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem" (FAORO, 2000, p. 380).

O estamento compõe-se de "agrupamentos que reúnem indivíduos que ocupam determinada posição na estrutura da sociedade em função de valores, de estilo de vida, de posse ou de controle de bens ideais" (GERTZ, 2004, p. 283) e não tem, necessariamente, base material. Ao estamento Faoro adiciona o adjetivo "burocrático", o qual deriva, obviamente, de burocracia.

A organização burocrática no pensamento weberiano tem papel de destaque: ao mesmo tempo em que é considerada como eficiente e racional, é incapaz de produzir novidades para alimentar o sistema. Ainda assim, o grande risco visualizado por Weber, de acordo com Gertz, é a "socialização" da sociedade, a estatização da burocracia. É nisso que reside sua defesa enfática da ordem privada.

É também nesse sentido que Faoro tende a ser considerado seguidor de Weber, uma vez que denunciou na sua obra o excesso de Estado no Brasil. Além disso, a idéia de patrimonialismo é preconizada por Weber na sua obra. A questão do patrimonialismo, inclusive, já fora tratada por outros autores brasileiros antes de Faoro, como Sérgio Buarque de Holanda, em **Raízes do Brasil** (1936) e Clodomir Viana Moog, em **Bandeirantes e Pioneiros**[23] (1954).

Faoro e Leal tornaram-se melhor conhecidos do público em geral e na Academia, com as segundas edições de seus livros. A preocupação de fundo de ambos era o problema da cidadania no Brasil, que faz Carvalho afirmar que:

Victor Nunes desapareceu num contexto político de democratização, semelhante àquele em que escrevera *Coronelismo*. Sua preocupação em 1948 é a mesma que domina grande parte do País nos dias de hoje: como proceder à construção social da cidadania, para usar a expressão de Nestor Duarte (CARVALHO, 1998, p. 382).

Nessa vertente, a proposta do trabalho é o enquadramento da questão do intelectual em um período determinado, que possa propiciar a compreensão de todo um espectro cultural, para o qual as expectativas de desenvolvimento democrático e autonomia nacional foram derrubadas por uma modernização acelerada e autoritária, cujo legado é ainda "incapaz de dar abrigo firme a valores universais" (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 637).

[23] Moog faz análise comparativa das colonizações norte-americana e brasileira, diferenciando o pioneiro inglês, que tinha o intuito de se estabelecer no Novo Mundo com sua família, e o bandeirante português, que cruzava o interior brasileiro em busca de escravos e ouro. O autor recusa a visão idealizada do explorador paulista, e o qualifica como aventureiro e predador, cuja única preocupação seria enriquecer rapidamente e voltar para a Europa (SCHWARTZMAN, 1982, 57).

Em relação à **Coronelismo, Enxada e Voto**, Bolívar Lamounier (2001) destaca a inovadora tese de Leal: o fenômeno do "coronelismo" é fundado na fraqueza do fazendeiro, que passava a depender, com o advento da República, dos favores estaduais, e não na sua riqueza e concentração de poder, como queria o debate político da época. Lamounier afirma que o livro é provavelmente a primeira análise "sistêmica" da política brasileira:

> [...] uma análise que busca estabelecer as interconexões relevantes para compreender o que de fato ocorre no processo político [...]. O que se pretende é mostrar como funcionava (e em certa medida funciona) o processo político brasileiro (LAMOUNIER, 2001, p. 267).

Luis Aureliano Gama de Andrade (2004) revisita o livro de Leal e faz referência ao quadro político, econômico e social que proporcionou o advento da figura do "coronel". Este era o centro do microcosmo da política brasileira no âmbito local, um remanescente decadente da ordem privada da colônia. Com a capacidade de comandar os votos das pequenas localidades, servia ao novo arranjo de poder estabelecido com a proclamação da República, apoiando as novas oligarquias.

Andrade situa o "coronelismo" como resultante da adoção da democracia representativa numa ordem patrimonial, idéia desenvolvida por Cintra. Interessante nesse aspecto, relacionar as contribuições de Andrade e de Cintra, sobre a tese de Leal, com a premissa desenvolvida por Faoro, a respeito do Estado patrimonial, que por sua vez, se apropriou do conceito weberiano, que será analisado no capítulo 3.

Da mesma forma, Rafael Thomaz Favetti ressalta que "o coronelismo surge como uma superação do **patriarcalismo**[24], que se caracteriza pela concentração do poder econômico, social e político no grupo parental" (FAVETTI, 2006). Este é o mote do autor ao ressaltar que "a debilidade dos fazendeiros só aparenta fortaleza em contraste com a grande massa de gente que vive, mesquinhamente, sob suas asas e enche as urnas eleitorais a seu mandado" (LEAL, 1975, p. 56). Assim como é usual estudar Faoro à luz dos conceitos weberianos, Favetti aproxima a análise de Leal dos mesmos conceitos: dominação tradicional e patrimonialismo. A primeira poderia ser superada se o municipalismo autônomo tivesse aplicabilidade prática. Do contrário, persistiria o segundo, através do amesquinhamento do município.

[24] Segundo Weber, o patriarcalismo é o tipo mais puro da dominação tradicional, dado a partir da crença da santidade das ordenações e dos poderes senhoriais. "O tipo daquele que ordena é o 'senhor', e os que obedecem são 'súditos', enquanto o quadro administrativo é formado por 'servidores'. Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria em perigo a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas" (WEBER, 1979, p. 131).

3. Análise dicotômica da República Brasileira na Historiografia Nacional

A análise da relação entre poder público e poder privado no Brasil tornou-se método estratégico para se explicar o país, sobretudo no que concerne ao período republicano. A política nacional teria nascido da imbricação entre poder público e poder privado, numa situação de fronteira, como afirma Angela de Castro Gomes (1998), com base em texto de Alceu Amoroso Lima – **Política e Letras**[25].

No debate intelectual-político é clássica a discussão acerca da presença ou ausência do Estado, ou no caso dos autores analisados, sob qual forma e em que grau de extensão o Estado aparece ou deveria aparecer. A política brasileira, vista a partir da fronteira entre os poderes público e privado, faz parte de "uma tradição dicotômica de se pensar o país" (GOMES, 1998, p.500), tornando-se "tema-diagnóstico" para a especificidade política nacional, idéia que será compartilhada por muitos autores.

Existe uma discussão perene entre o ser e o dever-ser, entre o formal e o material, cuja perspectiva dicotômica mais conhecida nas Ciências Sociais brasileiras é através da oposição entre "país real" *versus* "país legal", que pretende demonstrar o descompasso existente entre a realidade política do país e as formas legais adotadas desde o processo de Independência até o advento da República, não atinentes à empiria.

O "Brasil real" é denunciado por Victor Nunes Leal, em **Coronelismo, Enxada e Voto**: o poder privado decadente, paternalista, agrário e descentralizado, que se vale de favores do governo estadual para sobreviver; o "Brasil legal" é uma importação artificial, que não encontrava bases para ser colocado em prática, dados os contornos patrimonialistas e não racionais e impessoais do Estado nacional, como quer Faoro, em **Os donos do poder**. A partir das obras citadas será analisada a relação entre poder público e poder privado para as Ciências Humanas contemporâneas.

Os estudiosos que são objetos da presente pesquisa não foram os primeiros a elaborar essa categoria de análise da República, a partir da dicotomia já citada. Intelectuais das décadas de 30 e 40, como Oliveira Vianna e Nestor Duarte, já questionavam a relação entre os poderes público e privado no Brasil. Mas ainda antes deles, outros tipos de dicotomias serão reveladas pelos autores.

[25] O texto de Alceu Amoroso Lima está presente no livro **À Margem da História da República** (1924).

O cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (1978) afirma que talvez tenha sido Euclides da Cunha no ensaio **Da Independência à República** de 1900, o primeiro a se referir à existência de dois Brasis: um beneficiado pelo governo, urbanizado e circunscrito ao litoral do território; o outro, abandonado pelo poder público, rural e estagnado. Não se trata da dicotomia entre poder público *versus* poder privado propriamente dito, mas não é forçoso relacionar a carência de um desses dois Brasis a que o autor de **Os Sertões** se refere, justamente com a ausência governamental, ou seja, com um poder público incipiente, que não é capaz de se universalizar dentro do país.

Para Santos (1978), a maneira dicotomizada de se perceber a realidade (ou de se perceber o conflito) é uma inovação dos autores do período republicano, cujo primeiro expoente é Euclides da Cunha. Não era, contudo, um estilo de análise predominante no Brasil do século XIX. A característica típica de todos os grandes nomes do conservadorismo do Império consiste no método que leva em consideração a *eficácia* das doutrinas, como fez Paulino Soares, o Visconde do Uruguai, e não a dicotomia[26]. Ocorre que essa perspectiva relaciona-se intimamente com a noção dicotômica do "país legal" *versus* "país real", ainda que no Império a análise não fosse colocada nesses termos.

Quando da construção do Estado nacional houve a implantação de um Estado sob os moldes ocidentais do período, criando-se artificialmente o país e a nacionalidade. Tal característica levaria as gerações seguintes dos construtores do Estado-Nação[27] a criticá-los.

A frase de Euclides da Cunha em **À Margem da História,** "Somos um único caso histórico de uma nacionalidade feita por uma teoria política" tornou-se célebre e é fartamente citada pelos estudiosos, como Faoro (1958) e Guerreiro Ramos (1983), ainda que este admita que o formalismo não é exclusivo do Brasil, mas um fenômeno característico da América Latina na construção dos Estados Nacionais.

---

26 Se a característica analítica típica dos conservadores do Império era a que leva em consideração a eficácia das doutrinas, de acordo com Santos, isso não quer dizer que não havia outros tipos de interpretação. O jurista Tavares Bastos, por exemplo, analisou empiricamente como o poder centralizado do Império, a existência do Conselho de Estado e a previsão constitucional do Poder Moderador, prejudicavam a autonomia provincial. Em **A Província**, cuja primeira edição é de 1870, Tavares Bastos defende o federalismo e verbera contra o que considerava um retrocesso trazido pela Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei n. 105, de 3 de dezembro de 1840), originada a partir de projeto do Visconde do Uruguai. Tavares Bastos discorda que os assuntos locais devessem ser submetidos ao governo central, a quem se refere como "monstruosa jurisdição central" (1975, p. 72).

27 "A identidade nacional brasileira emergiu para expressar a adesão a uma nação que deliberadamente rejeitava-se identificar-se com o corpo social do país, e dotou-se para tanto de um Estado para manter sob controle o inimigo interno" (JANCSÓ; PIMENTA, 1999, p. 174 apud BRANDÃO, 2005, p. 264).

O próprio Faoro (1958) afirma que antes mesmo da Independência do Brasil, com a transmigração da corte portuguesa para a colônia em 1808, estabelecem-se todos os órgãos públicos do reino sem se atentar à necessidade orgânica local. Essa prática de se criar instituições distantes da realidade fariam parte da história desde os tempos da colônia, argumento que será radicalizado pelo jurista quando afirma que: "as vilas se criavam antes dos povoadores, a organização administrativa precedia à fixação das populações. Começava-se, com isso, uma prática que iria marcar a história da colônia: a criação da realidade pelas leis e ordens régias" (FAORO, 1958, p. 58). Isso quer dizer que, para o jurista, os municípios eram precedidos pela criação legal, seguindo as ordens da metrópole, e não advinham de uma necessidade concreta.

Pode-se questionar em que medida, de fato, era possível que Portugal controlasse toda a administração da colônia, a ponto de criar legalmente a maioria das vilas e municípios antes da existência de uma população no local, tendo como principais objetivos gerar arrecadação fiscal e proteger-se contra invasores externos.

A suposta racionalização da empresa metropolitana e da expansão marítima, que exige de Portugal formato racionalizado e empreendedor por parte da Coroa, desde o início da colonização do Brasil, será questionado por António Manuel Hespanha. O autor português critica Faoro, que estaria "completamente cego por um modelo de interpretação 'absolutista' e 'explorador' da história luso-brasileira [...]" (HESPANHA, 2001, p. 168). O historiador do direito defende a relativização do poder do Estado Moderno português, pois este não era centralizado e hierarquizado como comumente se afirma. Em relação ao império ultramarino essas idéias seriam ainda menos plausíveis, pois o império colonial não tinha estratégias claras e instituições eficientes de domínio como pretende parte da historiografia brasileira sobre o assunto. Por isso, o argumento de que o Brasil herdou o Estado português de tipo patrimonialista, forte e centralizado, não faz sentido para Hespanha.

Pode-se perceber que mesmo Faoro, que parte da perspectiva dicotômica de análise como será visto em momento apropriado, também alia à sua metodologia a questão da inadequação das instituições à realidade nacional. Essa será uma característica marcante de grande parte dos intelectuais da primeira metade do século XX, ou seja, para demonstrar a oposição existente entre "país legal" *versus* "país real", esses autores irão apontar e até vergastar a implantação de instituições importadas no país.

O método de pesquisa baseado em oposições, conflitos, polarizações irá se difundir nas primeiras décadas do século XX, com escritores como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Gilberto Amado, Virgínio Santa Rosa, Martins de Almeida e Alcindo Sodré (SANTOS, 1978), entre outros, sendo que cada um deles utilizará do método à sua maneira. De acordo Santos, esse modelo de pesquisa se prolonga no tempo e será adotado também pelo IBESP[28] e, depois, pelo ISEB.

O que permitiu o surgimento do tipo da abordagem dicotômica foi a influência provocada nesses autores pela inovação trazida por Sílvio Romero, que passou a colocar os processos sociais na esfera da história, ou seja, introduziu uma análise historicizante dos fenômenos sociais (SANTOS, 1978).

"Discípulo de Haeckel, de Spencer e Comte, assim como Tobias, Silvio é basicamente um partidário e propagador de um 'naturalismo histórico' que percebe as instituições 'brotando da história' [...]" (SANTOS, 1978, p. 52). Esse naturalismo histórico irá influenciar as análises dos processos sociais, modificando a percepção dos pensadores e, na forma, os diferenciará dos estudiosos da segunda metade do século XIX.

Adota-se forma nova, dicotômica, para apreender a realidade. Contudo, afirma Santos (1978), a ruptura dos primeiros pensadores das polaridades e dicotomias, em relação ao método que predominou no Segundo Reinado (1840-1889), é parcial. Para os intelectuais da década de 30 do século XX, o Estado tem papel fundamental no processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, protegendo-a dos empecilhos arcaicos e favorecendo as instituições nascentes. Para o cientista político, os autoritários de 30 querem que se expanda a capacidade regulatória e simbólica do poder público, com o objetivo de financiar a expansão do Brasil burguês moderno.

A questão da dicotomia pode ser uma inovação dos pensadores das primeiras décadas do século passado. Contudo, o papel do Estado, e o grau de extensão dos seus tentáculos reguladores, irão permear a principal discussão do Império após a Independência: o debate da centralização *versus* descentralização.

Num primeiro momento, no período que ficou conhecido como a "década liberal" (FLORY apud FERREIRA, 2006), as reformas liberais penderam a balança para o lado da

[28] O IBESP foi criado em 1952, durante o governo Vargas. Reuniu intelectuais do Rio de Janeiro e de São Paulo, que se encontravam no Parque Nacional de Itatiaia para estudar os problemas brasileiros. Suas propostas e estudos foram divulgados nos *Cadernos do Nosso Tempo*, publicados entre 1953 e 1956.

descentralização administrativa e legal do Estado. A primeira reforma descentralizadora foi a criação do cargo de juiz de paz em 1827, em decorrência da Constituição de 1824[29]. A figura do juiz de paz prescindia de formação jurídica e era eleita no nível local, sendo competente para resolver questões secundárias, cuja repercussão não extravasava as esferas também locais.

A partir da edição do Código de Processo Criminal de 1832, as intenções descentralizadoras dos liberais ganharam força, haja vista que o código aumentou as atribuições e competências do juiz de paz.

Coroaria as tendências descentralizadoras a reforma constitucional trazida pela edição do Ato Adicional de 1834[30]. O revés das forças centralizadoras, entretanto, não tardaria. A tendência pró poder local ou regional dos anos de atuação dos liberais chegaria ao fim com o processo de centralização política e administrativa ensejado pelo chamado "Regresso Conservador" que marcaria o Segundo Reinado, iniciado em 1840[31].

Talvez seja nesse sentido que Santos aponte continuidades, e não apenas rupturas, entre os pensadores da década de 30 do século XX e àqueles dos Segundo Reinado. Na passagem da primeira República para a segunda, a importância do Estado como mecanismo dinamizador da sociedade permanece, e talvez, até se aprofunde, haja vista a necessidade sentida por alguns autores de fortalecer o poder público central em detrimento dos interesses particulares localistas.

Os intelectuais que defendiam o fortalecimento do Estado na primeira metade do século XX, cujo mais expressivo nesse sentido é Azevedo Amaral, na sua defesa declarada e enfática da Constituição de 1937 e do Estado Novo (1937-1945), tinham em vista a submissão dos interesses privatistas e das autonomias políticas locais aos ditames do Estado centralizado. O que não quer dizer que todos os autores que compartilham da perspectiva dicotômica entre poder público e poder privado, coloquem tais esferas como excludentes. Faoro, "o mais vigoroso intérprete liberal da história brasileira" (BRANDÃO, 2005, p. 257), crítico do Estado

29 Constituição do Império. Carta da Lei de 25 de março de 1824. Art. 162. Para este fim haverá Juízes de Paz, os quais serão eletivos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das Câmaras. Suas atribuições, e Distritos serão regulados por Lei (NOGUEIRA, 2001, p. 100).

30 "Embora tenha fortalecido o poder provincial, o Ato Adicional teve um sentido menos descentralizador do que pode parecer à primeira vista. Como observa Sérgio Buarque de Holanda, a reforma representou o cume de um processo que já vinha implícito desde a Constituição de 1824 e aprofundou-se com a lei de 1° de outubro de 1828: o amesquinhamento do poder municipal, agora em benefício não mais do poder geral, mas das Assembléias Provinciais" (FERREIRA, 2006, p. 309).

31 "Em julho de 1840, com a antecipação da maioridade de Dom Pedro II, teve início o Segundo Reinado. Ironicamente, a iniciativa de apressar a ascensão do rei ao trono coube aos liberais, numa tentativa de frear as reformas centralizadoras iniciadas pelos regressistas" (FERREIRA, p. 345).

patrimonialista e do estamento burocrático, nem por isso defenderá um "Estado mínimo" como solução para o país. Tanto é que, ao atualizar a tese de **Os donos do poder** para os anos recentes, irá discordar do modelo neoliberal adotado no Brasil desde o Governo Collor (1990-1992).

Ao mesmo tempo, Victor Nunes Leal analisa em **Coronelismo, Enxada e Voto** a relação fisiológica que os governos estaduais estabelecem com o poder privado local, sem afirmar, contudo, que para o desaparecimento do fenômeno do "coronelismo" é preciso instituir-se um governo forte e centralizado[32].

O Estado forte defendido por intelectuais como Azevedo Amaral em **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional** e Oliveira Vianna em **Populações Meridionais do Brasil**, se refere à tentativa de subjugar ao Estado centralizado as elites que reinaram na chamada República Velha (1980-1930), no momento já em crise. Críticos da transplantação dos modelos liberais europeu e norte-americano, que surgiram no século XVIII e se consolidaram no século seguinte, nem por isso, os autores brasileiros estariam livres das influências externas. O contexto político em que se inserem, após a primeira Guerra Mundial (1914-1918), dá algumas diretrizes norteadoras do pensamento desses intelectuais.

No final do século XIX e início do século XX, os países ocidentais europeus passaram a criticar o modelo de liberalismo adotado a partir da Revolução Francesa. No Brasil, o Estado Liberal era visto como garantidor dos interesses dos oligarcas estaduais e dos "coronéis", refratários ao poder central do Estado. O liberalismo, nesses moldes, era questionado aqui, mas era antes de tudo, uma tendência internacional.

O papel que o Estado passa a exercer no período ao fazer frente ao liberalismo econômico e político, está diretamente relacionado à história do Direito constitucional. O Estado Liberal também chamado de Estado de direito, consolidado a partir das revoluções burguesas modernas (Revolução Gloriosa de 1688, passando pela Independência dos Estados Unidos em 1776, chegando à Revolução Francesa de 1789) foi o primeiro a garantir direitos individuais para todos indistintamente. Fruto da necessidade histórica de limitar o poder do soberano, sendo o exemplo paradigmático a Revolução Francesa, o Estado Liberal foi possível

[32] José Murilo de Carvalho não considera a perspectiva analítica de Leal como dicotômica. Afirma que "Leal não é feudalista, nem economicista, tampouco dicotômico em sua análise. O poder político não é reduzido ao econômico, o Estado e a ordem privada não se colocam como oposição inconciliável" (CARVALHO, 1998, p. 140).

no contexto em que a burguesia começava a se constituir como classe e detinha o poder econômico, mas não o poder político [33].

Na França o Terceiro Estado, do qual fazia parte a burguesia, abrangia 96 % da nação (GRESPAN, 2003), mesmo assim perdia no jogo político para o clero e a aristocracia. Nesse contexto, torna-se famoso o panfleto do abade de Sieyès chamado *Qu`est-ce que le Tiers État?*, publicado em 1789, que pleiteava a quantidade de representantes proporcional a cada Estado. Afirmava que apesar do Terceiro Estado ser "tudo", "nada" representaria na ordem política (SYEIÈS, 2001).

A *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto de 1789 tinha caráter racionalista e universal, não se limitando para os revolucionários franceses às fronteiras do Estado nacional. O texto trata da condição universal do homem, dos direitos tidos como naturais ao gênero humano, o que confere ao documento caráter revolucionário se comparado com a sociedade estamental até então em vigor.

A fim de legitimar interesses individuais, a igualdade perante a lei e a liberdade negocial, a burguesia vende-os com válidos para todos. Toda classe que aspira ao domínio – no caso, a burguesia – "deve conquistar, inicialmente, o poder político, para representar, por sua vez, o seu próprio interesse como se fosse universal" (MARX, 1998, p. 260), ou seja, "essa classe é obrigada a dar às suas idéias a forma de universalidade, de representá-las como as únicas universalmente válidas" (MARX, 1998, p. 262).

A partir do momento em que a filosofia do direito moderno faz crítica do Estado, está tentando limitá-lo e o coloca numa posição de subordinado ao interesse individual. E como tal limitação será feita? Através do Direito. A filosofia política e a filosofia do direito, ao mesmo tempo em que afirmam os interesses burgueses, entram em confronto direto com o Absolutismo, pois apregoavam a liberdade, a igualdade entre os homens (algo antitético com a sociedade estamental), bem como a imposição de limite à ação arbitrária do Estado.

As liberdades burguesas e a constante luta burguesa contra os privilégios absolutistas farão com que a modernidade ressalte, em termos teóricos, os direitos individuais. A noção de direitos subjetivos – fundamental ao desenvolvimento do capitalismo – conduz a uma reflexão sobre os limites do Estado, de seus poderes, de seu governo (MASCARO, 2002, p. 18).

[33] Não vem ao caso esmiuçar o papel da burguesia em cada Estado Nacional europeu que se consolidou ao longo da Era Moderna. Obviamente havia grandes diferenças quanto sua posição social e extensão do seu poder, como explicam Norbert Elias (1990), Arnold Hauser (1972) e Quentin Skinner (2006).

O Estado de Direito estabeleceu premissas como a tripartição de poderes, a legalidade e o reconhecimento de direitos e garantias individuais, por meio de declarações de direitos e através da positivação do direito natural. O resultado foi a máxima abstenção do poder público. Deixou de haver a supremacia do soberano, mas dentro do espaço de atuação do particular passou a haver a dominação por classes sociais, surgindo uma gritante diferença social. Garantiram-se os chamados direitos de primeira geração, enfocados no direito à liberdade, mas a igualdade era formal, cartesiana, ignorando-se as diferenças que existiam entre as pessoas e as diferenças de oportunidades.

O Estado Liberal resultante das revoluções modernas foi acusado de garantir direitos meramente formais, pois não dava subsídios para se exigir o exercício desses direitos na prática. Daí o historiador francês Albert Soboul afirmar que a Revolução Francesa suprimiu os privilégios de nascimento e instituiu os privilégios do capital.

O direito à igualdade passou a ser regulamentado, intrinsecamente relacionado aos direitos sociais, culturais e econômicos, com o advento do Estado Social de Direito no início do século XX. O denominado *Welfare State*[34] também foi fruto de exigências históricas, dada a necessidade de se criar mecanismos de proteção aos direitos individuais contra as desigualdades, o que resultou, em alguns países, na intervenção antiliberal estatal.

Essa era a situação dos países europeus e dos Estados Unidos no início do século XX. Passou a haver intervenção do Estado tanto na esfera política quanto econômica. O paradigma liberal sofria ataques dos "enunciados keynesianos, que defendiam um intervencionismo econômico e social do Estado, até então inusitado" (GOMES, 1998, p. 505). O modelo de Estado antiliberal estava em voga, e embora os pensadores brasileiros do período recusassem o formalismo, ou seja, a adoção de instituições que não levassem em conta a realidade do país e a importação de teorias é possível partir da hipótese de que o contexto internacional referido os tenha influenciado.

O Estado sofre as influências da Primeira Guerra Mundial e de seus desdobramentos na Europa, o avanço das ideologias antiliberais e antidemocráticas de diferentes matizes, como a ascensão do regime fascista na Itália em 1922 e o nazista na Alemanha em 1933, além do movimento da *Action Française* na França e de outros países menos citados: como a Romênia

[34] Como alternativa ao liberalismo, "[...] nasceu, de fato, em fins do século XIX, o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de problemas de seguro social. As primeiras formas de *Welfare* visavam, na realidade, a contrastar o avanço do socialismo, procurando criar a dependência do trabalhador em relação ao Estado, mas, ao mesmo tempo, deram origem a algumas formas de política econômica, destinadas a modificar irreversivelmente a face do Estado contemporâneo" (GOZZI, 2000, p. 403).

do autor Manoilescu, cujas idéias conservadoras e corporativas influenciaram os industriais paulistas das décadas de 20 e 30, e também intelectuais como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral; assim como Kemal Ataturk, modernizador da Turquia e referência entre os autoritários brasileiros, sobretudo os das Forças Armadas. Aliados a esses fatores, viria a crise de 1929.

Afirma Boris Fausto que os intelectuais autoritários brasileiros da década de 30 esforçavam-se por diferenciar o Estado Novo dos regimes nazifascista e também do integralismo, pois não podiam admitir que recebiam influências das idéias autoritárias em voga no mundo, "pois criticavam o liberalismo por ser um decalque de idéias importadas, cuja aplicação no Brasil era artificial e contraproducente" (FAUSTO, s/d).

Pode-se perguntar que tipo de país se estava querendo formar. Wanderley Guilherme dos Santos certamente responderia que a partir desse momento se estava em busca de um país moderno e burguês. A ordem burguesa é, para o autor, o paradigma que estará por trás de todas as análises a partir desse período.

Já Bolívar Lamounier é infenso à teoria do primeiro, para quem, desde a Independência, as elites intelectuais e políticas brasileiras buscavam formas de "garantir o eficiente funcionamento da ordem liberal burguesa" (LAMOUNIER, 1997, p. 365). Além disso, Lamounier critica a tendência de alguns autores, que será comum na década de 50, em relacionar o fortalecimento do Estado com o desenvolvimento e o progresso social.

Já para Faoro, as mudanças trazidas, seja pelo advento da República em 1889, seja pela Revolução de 1930, não foram capazes de alterar uma característica indelével da história do Brasil: o Estado patrimonial que se recusa a abnegar-se do estamento burocrático deletério.

Partindo-se dessa premissa, a discussão entre poder público e poder privado está colocada na esfera teórica e empírica do país no período. E a discussão a respeito da adequação das instituições às necessidades do Brasil, ou o conflito entre "país legal" *versus* "país real", seria categoria analítica difundida.

Azevedo Amaral em **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**, cuja primeira edição é de 1938, é franco defensor do fortalecimento do poder público e da intervenção do Estado na economia. No livro em questão pretende legitimar o Estado Novo varguista, bem como a Constituição outorgada, de 10 de novembro de 1937. Para tanto, designa o Estado Novo de "Estado autoritário-democrático", diferenciando-o tanto do Estado totalitário (fascista ou comunista), quanto do Estado liberal-democrático: "emancipada das ficções e dos erros da

ideologia liberal-democrática, a nova organização nacional é rigorosamente a de uma democracia autêntica" (AMARAL, 1981, p. 102).

Para o autor (1981) o Estado autoritário advém de uma necessidade real da sociedade brasileira. Enquanto para Oliveira Vianna o autoritarismo é uma necessidade transitória, para Amaral, a ideologia do Estado Novo possui uma atitude objetivista em face da realidade nacional.

Em texto de 1979 publicado na introdução ao referido livro de Azevedo Amaral, cuja edição é de 1981, Lamounier afirma que o pensador pressupunha viável para o Brasil uma ordem permanentemente autoritária, que se arrastasse *ad infinitum*, diante das características do país. Em primeiro lugar, o Brasil não tinha uma formação histórica liberal, e mesmo no Ocidente os valores liberais provenientes do século XIX estavam falidos. Além disso, Amaral tem como bases filosóficas um historicismo organicista. O Estado autoritário era "a única maneira de corrigir uma longa deformação no curso 'normal' de nossa evolução e de assegurar a unidade nacional e o progresso econômico" (LAMOUNIER, 1981, p. 6).

O mote de Amaral (1981), a fim de justificar o Estado Novo, é a afirmação de que este, através da sua Constituição, é baseado em pressupostos realísticos. Caracteriza as Constituições de 1824 e de 1934 como distantes da realidade nacional, enquanto a primeira Constituição da República (1891) se aproximou mais da objetividade brasileira. A grande preocupação do autor e de outros pensadores do período é adequar o Estado, sua legislação e instituições às necessidades concretas do país, o que para ele significa um Estado forte, com poder de ingerência sobre os diversos aspectos da sociedade[35].

O Estado que não possui relação com a realidade do país e da coletividade é caracterizado por Amaral como "Estado Político", considerado parasitário (LAMOUNIER, 1981). É a partir da vinda da corte em 1808 e da Independência do Brasil em 1822 que passaram a se formar instituições distantes da realidade nacional, eivadas de artificialismos. O Brasil não teve passado feudal, tampouco Portugal, de modo que a adoção de modelos institucionais ingleses e franceses, não servia ao caso concreto brasileiro.

[35] No que concerne à economia, Amaral defendia a intervenção do Estado com o objetivo de "coordenar os interesses privados, em um sistema equilibrado no qual sejam antes e acima de tudo salvaguardadas as conveniências do bem público. [...] o Estado, sendo expressão orgânica da Nação, está investido de autoridade absoluta para coordenar, ajustar e equilibrar as correntes de qualquer natureza que se justaponham no jogo do dinamismo social" (AMARAL, 1981, p. 120).

Lamounier considera sólido o argumento de Amaral no que concerne à sua contraposição:

> [...] ao exagero oposto daqueles que atribuem ao estamento burocrático uma continuidade como que atávica, desde a era dos descobrimentos. É nesse sentido muito fecunda a sugestão de que o nosso Estado 'político' realmente se constitui no começo do século XIX, e não nos primórdios da colonização. Somente a partir daí, a seu ver, é que a máquina burocrática adquire as características que habitualmente realçadas pelos historiadores e ensaístas do império: torna-se um meio de vida e um canal de ascensão social para toda uma camada social intermediária, em particular para mestiços e brancos pobres perpetuamente temerosos de se afogarem no grande mar de escravidão. A partir de então é que o emprego público se transforma em cobiçada prebenda, sempre envolta de uma densa crosta de formalismos e ornamentos bacharelescos (LAMOUNIER, 1981, p.9).

A crítica de Lamounier atinge diretamente a teoria de Faoro, para quem o estamento burocrático existente no Estado brasileiro é herança do Estado português, e fora trazido desde o início da colonização.

A discussão a respeito da adequação de instituições à realidade nacional é preocupação de diversos autores que participaram da própria construção do Estado, como já foi dito, bem como dos intelectuais de vários períodos da história do Brasil. Trata-se de questionamento tanto dos pensadores conservadores da década de 30 do século XX, quanto dos cientistas sociais que formarão o IBESP e o ISEB, em meados da década de 50. Percebe-se que há uma continuidade manifesta da análise do país a partir da oposição entre "país legal" *versus* "país real", ou, nas palavras de Shwarz, a polarização que ficou conhecida através da expressão "idéias fora do lugar"[36] [37]. Essa se caracteriza pela tendência de se aplicar no país as teorias que nasceram para dar conta de outras realidades, como seria, por exemplo, o caso do federalismo.

---

[36] Oliveira (1995, p.77) afirma que, para Schwarz, a adoção do federalismo pelo Estado brasileiro ficaria caracterizada como *Idéias Fora do Lugar,* pois esse sistema não fazia parte da tradição política brasileira. Na República Velha (1889-1930), o federalismo instituído pela Constituição de 1891, segundo o autor, funcionou mais como garantidor dos interesses das oligarquias regionais enfraquecidas, que se aliaram ao poder dos Estados, do que uma cooperação entre os entes federativos.

[37] De acordo com Marilena Chaui, a ideologia da "identidade nacional" aparece, com fulcro na periodização proposta por Hobsbawm acerca da invenção histórica do Estado-nação, na etapa da "questão nacional", entre 1918 e 1950-60, que "enfatiza a consciência nacional, definida por um conjunto de lealdades políticas" e "emana principalmente dos partidos políticos e do Estado" (CHAUI, 2000, p. 16). No Brasil, a ideologia da "identidade nacional" define a nação a partir da referência externa, do outro, de modo que é vista como uma totalidade incompleta e lacunar. "Entre os anos 1950-1970, a elaboração da 'identidade nacional' apresenta a sociedade brasileira com os seguintes traços: [...] 5) a precária situação das classes torna impossível a qualquer delas produzir uma ideologia, entendida como um sistema coerente de representações e normas com universalidade suficiente para impor-se a toda sociedade. Por esse motivo, as idéias são importadas e estão sempre fora do lugar" (CHAUI, 2000, p. 28).

A adoção de modelos estrangeiros à revelia da análise empírica do país foi responsável por gerar no Brasil o fenômeno do formalismo, de acordo com Guerreiro Ramos (1983). Tendo por base a teoria de administração de Fred Riggs, o sociólogo caracteriza o Brasil como uma sociedade prismática, o que significa ser uma sociedade que apresenta alto grau de heterogeneidade, onde convivem o antigo e o moderno, o arcaico e o novo. É, por isso, marcada pelo formalismo, ou seja, pela relação contraditória que se estabelece entre teoria e prática.

Os críticos do formalismo no Brasil não serão poucos. Ramos (1983) afirma que a primeira geração de intelectuais que se deparou com a necessidade de construir instituições no país, em decorrência da Independência do Brasil em 1822, foi acusado de importar formas alheias ao caso concreto. Oliveira Vianna designa a elite do período como dotada de "cultura expatriada", de um "idealismo utópico", "que é todo e qualquer sistema doutrinário e conjunto de aspirações políticas em íntimo desacordo com as condições reais e orgânicas da sociedade que pretende reger e dirigir" (RAMOS, 1983, p. 315). O "idealismo orgânico" é o revés do utópico, porque fundado na experiência, fruto de necessidades reais, porém escasso entre os homens públicos das primeiras décadas do século XIX.

Ramos reconhece o formalismo no Estado brasileiro desde os primeiros tempos, mas ao contrário dos autores de diversos períodos, como Silvio Romero, Visconde de Uruguai, Alberto Torres e Oliveira Vianna, o sociólogo fundamenta suas análises na tese de que o formalismo é um fato normal. Ao invés de condená-lo, Ramos o reconhece como inevitável, e, mais do que isso, é uma estratégia de mutação da sociedade brasileira. O formalismo "nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular de que se articula com o mundo" (RAMOS, 1983, p. 271).

Dialogando com Vianna, para quem os formadores do Estado Nacional não consideraram "o nosso povo nas suas peculiaridades essenciais" (RAMOS, 1983, p. 295), Ramos afirma que no momento referido não havia povo. Em decorrência dessa ausência, fora necessário recorrer ao formalismo. Além disso, a transplantação de instituições estrangeiras foi imprescindível para inserir o Brasil independente no contexto da mundialização:

> [...] ao surgirem, seja como colônia, seja mais tardiamente, como nação, as áreas periféricas são compelidas a adotarem modelos institucionais estranhos à sua realidade, a fim de simplesmente, tornar possíveis suas relações com o mundo exterior (RAMOS, 1983, p. 301).

O sociólogo isebiano apresenta Silvio Romero como crítico da idéia de formalismo. Contudo, de acordo com Ramos (1983), para o autor da **História da Literatura Brasileira** (1888), a transplantação era inevitável, uma vez que após a Independência o país ainda não possuía individualidade própria, forma nacional. Desse modo, fazia-se necessário recorrer à experiência alheia, sem, com isso, torná-la paradigmática. Afirma Ramos que "Romero foi o primeiro a formular a lei da dualidade básica na formação da sociedade brasileira" (RAMOS, 1983, p. 265).

A dualidade seria uma característica do Estado brasileiro. De acordo com Ramos (1983), com base em Ignácio Rangel, trata-se de dualidade dialética, que apresenta dois pólos, o interno e o externo, que se relacionam e influenciam. Era a estratégia possível de inserção do Brasil no panorama mundial, decorrente de uma necessidade histórica. A relação do país com o mundo é tida como dialética, e não mecânica, mas o sociólogo admite que a relação, apesar de bilateral, não é equilibradamente comutativa. Na área econômica, por exemplo, "o mercado mundial impõe sempre à economia brasileira a forma que deve assumir nas suas relações externas" (RAMOS, 1983, p. 310). O exemplo dado a respeito do caráter dual do país é elucidativo: a fazenda colonial é escravista no seu conteúdo interno, mas é, ao mesmo tempo, empresa capitalista quando das suas relações com outras fazendas e com o mercado mundial.

Se há quem defenda o ponto de partida do formalismo, pode-se perceber que, de uma maneira geral, os pensadores brasileiros de várias gerações o rejeita. Tanto é que o brilho e a inteligência de Rui Barbosa não foram capazes de superar a pecha que o jurista tinha de intelectual distante da realidade nacional. Rui Barbosa defendia um Estado liberal, impessoal e legal, que lhe conferiria racionalidade Queria o delineamento claro do espaço público, bem como a participação do cidadão através do direito político do voto, como forma de limitar o poder do Estado. Mas o contexto em que o "Águia de Haia" clama pela modernização da política no Brasil, depois da Primeira Guerra Mundial, não era propício para esse modelo. Afirma Gomes que:

> Correndo muitos riscos, pode-se assinalar que, grosso modo, para uma grande maioria de intelectuais, agora se tratava de apontar não a existência de condições adversas à vigência de modelo de Estado liberal, mas a sua real impossibilidade e indesejabilidade de adaptação ao Brasil (GOMES, 1998, p. 504).

A relação que Faoro estabelece entre poder público e poder privado no Brasil difere da conotação dada pelos demais autores. Para o autor de **Os donos do poder** esta relação se

estabelece dentro do próprio âmbito estatal, materializada pela existência do chamado estamento burocrático. No livro em questão, Faoro faz um histórico a respeito da formação do patronato político brasileiro, iniciando sua narrativa com a criação do Estado ibérico português e terminando-a no Estado Novo. De acordo com Pedro Puntoni (2000), a idéia central do livro é a da permanência de uma estrutura político-social que jamais foi solapada por qualquer transformação, desde os contornos iniciais do Estado, reflexos da Revolução de Avis (1383-1385): o capitalismo politicamente orientado. O Estado que viria a ser o brasileiro herdou, da monarquia portuguesa de tipo patrimonial, o estamento, o universo das hierarquias assentado em cargos, títulos, prebendas e patentes, como explica Alfredo Bosi (2004), tendo, no topo, o soberano.

O Estado patrimonial, tutor dos interesses e negócios privados, como se fossem interesses públicos, será o veículo mantenedor do estamento burocrático. Diante desse quadro, o capitalismo que se desenvolve no Brasil é politicamente orientado. O Estado aparece apartado da Nação, alijando-a do poder e dos direitos, cujo corolário é o desenvolvimento incompleto da cidadania no país.

3.1. Os donos do poder

A tese de Faoro, da existência do estamento dentro da burocracia do Estado patrimonial, herdeiro do centralismo político, questiona a teoria de que durante a colônia o Estado era ausente quanto ao empreendimento da colonização, dando esta função a terceiros, como sugere Gilberto Freyre em **Casa-Grande & Senzala** (1933), ou que a sua descentralização permitira a existência de uma ordem privada poderosa oriunda de Portugal, que nunca fora subjugada pelo poder público, como preconiza Nestor Duarte, em **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**. Duarte afirma ser o Estado brasileiro um prolongamento do poder privado da sociedade. Além disso, alega que a colônia possuía contornos feudais e que a República herdou o vício do excesso do poder privado.

Por outro lado, Faoro, alega haver excesso de poder público estatal (GERTZ, 2004). Nesse sentido, Faoro não coaduna com as propostas de desenvolvimento do país que fossem pautadas na centralização e fortalecimento do Estado[38].

[38] "A recuperação da modernidade, para desvendar-lhe o leito por onde ela corre, não se faz do alto, pela revolução passiva, prussianamente ou pela burocracia. O caminho que a leva é o mesmo caminho no qual trafega a cidadania [...]. Impostas por elites pseudodissidentes em favor de seus interesses, estas

A fim de dialogar com a tese de Faoro, serão utilizadas as idéias de Nestor Duarte, presente no livro citado. Parte-se do pressuposto que a elucidação do contexto dialógico do autor é fundamental para a análise da própria obra objeto de pesquisa.

O jurista Nestor Duarte pretendeu pensar o Brasil sob a perspectiva da sua formação, como herdeira do Estado português, nesse sentido assemelha-se ao autor de **A Pirâmide e o Trapézio**. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**, cuja primeira edição é de 1939, se insere no contexto em que a formação do Brasil é extensamente discutida, sob diferentes enfoques[39]. Duarte (1966) investiga a formação da sociedade colonial na América portuguesa, que tem como ascendência o português e suas características: refratário ao Estado, particularista, e pouco politizado em relação aos outros povos da Europa. A marca fundamental do português que foi trazida à colônia, é que se trata mais de um homem privado que político. A formação do Estado Nacional português não foi capaz de domar interesses privados e individualistas desse povo ibérico, que possui a "índole de fragmentação".

O autor defende a tese de que o português é comunal, no sentido de que a comuna "nem prepara o espírito nacional de um povo nem forma o homem político como cidadão" (DUARTE, 1966, p. 11); e municipalista, haja vista que o espírito privado predomina sobre o público: "a organização municipal prolonga, assim, até a esfera da *res-publica* o conjunto e a massa de interesses e sentimentos da vida e da organização privada" (DUARTE, 1966, p. 11).

O caráter privado do português, de acordo com Duarte (1966) é consubstanciado na família e encontra território propício na colônia, dada sua extensão territorial. A família possui relação antitética em relação ao Estado, se se pensar no Estado como o poder público gerido a favor da coletividade e não atento aos interesses privados[40]. Para o jurista, o Estado formado na colônia, a exemplo do português, é o Estado feudal. Em outras palavras, no feudalismo, o

modernizações (praticadas no Brasil) mantêm a maioria da população alijada de benefícios sociais elementares" (FAORO, 1992, p. 22).

39 O tema da formação do Brasil estava em voga no período, com o lançamento de trabalhos considerados até hoje, como os mais importantes da historiografia e sociologia do século XX, como **Raízes do Brasil** (1936), de Sérgio Buarque de Holanda, **Formação do Brasil Contemporâneo** (1942), de Caio Prado Jr, **Formação da Literatura Brasileira** (1957), de Antonio Candido, **Formação Econômica do Brasil** (1957), de Celso Furtado e também **Os donos do poder** (1958), cujo subtítulo é **Formação do Patronato Político Brasileiro**, de Raymundo Faoro, e **Coronelismo,Enxada e Voto** (1949), de Victor Nunes Leal, que objetiva estudar a formação do município e do regime representativo no Brasil. "Quando os historiadores falam em *formação*, referem-se não só às determinações econômicas, sociais e políticas que produzem um acontecimento histórico, mas também pensam em *transformação* e, portanto, na continuidade ou na descontinuidade dos acontecimentos, percebidos como processos temporais. Numa palavra, o registro da formação é a história propriamente dita, aí incluídas suas representações, sejam aquelas que conhecem o processo histórico, sejam as que o ocultam (isto é, as ideologias)" (CHAUI, 2000, p. 9).

40 Afirma Duarte: "Incompatível com o poder político, a família [...] desnatura o poder político a serviço do seu nepotismo" (DUARTE, 1966, p. 15).

Estado aparece como uma ampliação da família e esta se revela contrária ao estabelecimento de um poder político e institucional destacado e autônomo da organização familiar. Na colônia o Estado português é fraco, praticamente não existe:

> [...] a sociedade colonial tem, entretanto, uma outra organização sólida, indestrutível, que é a sua própria estrutura de base – a ORGANIZAÇÃO PRIVADA. Dentro dela, o Rei de Portugal, a representar um poder político ausente, longínquo, além de fraco e desnecessário, deve guardar, apenas, um papel e função de *senhor eminente de terras* (DUARTE, 1966, p. 61).

A máquina estatal, que não pode ser confundida com o Estado propriamente dito, é dominada pelas famílias e se conforma aos seus interesses. Não se trata apenas da prevalência que o poder privado exerce sobre o público. É mais do que isso: os valores familiares moldam o comportamento público. Duarte fala de uma sociedade feudal e "o feudalismo é o sistema que indiferencia e confunde o poder político com o poder familiar, com o enfraquecimento do poder político" (DUARTE, 1966, p. 67). Isso quer dizer que, ao invés do Estado submeter o poder privado, é a ordem privada que sujeita o poder público.

O jurista constrói seu raciocínio a partir da elaboração de uma categoria de análise que designa de *ordem privada*. A hipótese é a de essa carrega sentido mais forte e definido que simplesmente a locução *poder privado*. A expressão *ordem privada*, cunhada pelo jurista, é uma espécie de reiteração categorial que existia em Portugal e que fará parte do processo de colonização do Brasil, tornando-se soberana, em detrimento do desenvolvimento do Estado propriamente dito e da definição do espaço público. A ordem privada se apropria da política e a subverte, ainda que depois da Independência o poder de mando passe a ser dado através da instituição do Estado, mas sem deixar de lado o sujeito ativo desse poder, que é a ordem privada, marcada pela presença dos senhores rurais.

Nesse sentido, Duarte é crítico da centralização do Império, pois esse processo permitiu que o Estado se tornasse um prolongamento do poder privado, controlado pelo familialismo. A fórmula adotada no Brasil foi a de um "Estado fraco a nutrir-se da violência dos governos chamados fortes" (DUARTE, 1966, p. 124). O jurista é provavelmente o primeiro intelectual do período a fazer distinção clara entre Estado e governo. "A nossa concepção de governo forte [...] é a própria noção do governo de força, do governo pessoal" (DUARTE, 1966, p. 118).

O tipo de análise realizada por Nestor Duarte através da categoria *ordem privada*, que já existia em Portugal antes da expansão ultramarina, foi transplantada para a colônia e herdada pelo Brasil independente é, nesse sentido, similar à perspectiva teórica de Faoro. Este também

parte do entendimento que a história do Brasil e da colônia é marcada por uma categoria, chamada de *estamento burocrático*. Esta já estava presente na formação do Estado português, foi trazida para a América portuguesa e, além de moldar a própria criação do Estado nacional, perpetuou-se na política ao longo da história, adentrando-se na República brasileira, e abarcou algumas mudanças, necessárias à continuidade de sua reprodução. É nesse sentido que para ambos a interpretação do Brasil deve começar a partir da própria história de Portugal (DUARTE, 1966, p. 2). Faoro (2000, p. 22) afirma que o mundo português (patrimonial e não feudal) ecoa no mundo brasileiro atual.

Faoro e Duarte trabalham com as esferas opostas da dicotomia poder público e poder privado, mas elaboram pressuposto analítico parecido, a partir de categorias que se reproduzem na história do Brasil por encontrarem lugar propício, e que já existiam na sociedade portuguesa. A partir disso, pode-se trabalhar com a hipótese de que o esquema conceitual criado pelos dois juristas, explicado pela existência de categorias (*estamento burocrático* e *ordem privada*), pressupõe um imobilismo estrutural ao país, ou pelo menos, uma característica inexorável da sua formação histórica, que privilegia o tipo de Estado plutocrático. Em última instância, tais categorias podem ser vistas como empecilhos à modernização social e política nacional. Pode-se questionar ainda em que medida os autores visualizam uma "saída", haja vista que suas estruturas de estudo são difíceis de serem desconstruídas, praticamente operando na imobilidade histórica.

A "saída" para Duarte é o fortalecimento do Estado, o que não quer dizer Estado autoritário. Ao contrário de muitos pensadores do período, como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, o jurista defendia o estabelecimento do Estado democrático, como lugar do espaço público (e não da ordem privada). Na vida prática, o jurista foi presidente da seccional da OAB baiana, deputado constituinte em 1945 pela União Democrática Nacional (UDN) e autor de projeto de reforma agrária para o país.

Já Faoro, se não bastasse a dificuldade de se aceitar a categoria do estamento burocrático à pesquisa empírica[41], o autor não apresenta uma proposta concreta ao país. Mostra-se pessimista e não reducionista: primeiro ao submeter o Brasil à "túnica rígida do passado"; depois porque seria de se esperar, ainda que não se concorde com isso, que na medida em que o autor critica o estabelecimento do Estado no Brasil, e o excesso que

[41] "A principal crítica que se pode fazer a Faoro é à sua tendência de atribuir ao patrimonialismo político brasileiro um caráter absoluto e imutável no tempo" (SCHWARTZMAN, 1982, p. 56)

representou ao longo da história, poder-se-ia supor que sua proposta caminharia, como a de um liberal clássico, no sentido da não intervenção do Estado, seja na economia, seja na tentativa de "organizar" a sociedade civil. Contudo, a conclusão de Faoro, afastando-se do ergotismo, não resulta em silogismo simplista ou falacioso, o que confere especificidade à análise.

Em qualquer das hipóteses, na sua falta, na sua presença ou na sua relação com o poder privado, o Estado é responsabilizado pelo tipo de sociedade formada no Brasil, "modernizada", mas não moderna, garantidora das igualdades jurídico-formais e dialeticamente, das desigualdades reais (ALVES, 2002), consumidora e excludente, ou seja, ensejadora de uma democracia incompleta e de uma cidadania formal, que muitas vezes se resume ao exercício dos direitos políticos, mais precisamente, ao voto.

Há autores que afirmam que a relação entre poder público e poder privado pode ser considerada como uma ambigüidade constitutiva da política brasileira. De acordo com Angela de Castro Gomes, se há muitos autores que lidam com o tema, desde Alberto Torres nos anos 10, até Golbery de Couto e Silva nos anos 60 e 70 do século passado, "são raros os que assinalam ser essa uma situação de ambigüidade, que não exige uma solução para eliminar um desses pólos da questão" (GOMES, 1988, p. 502).

Desde o Império existe no Brasil uma discussão entre grupos sociais e elite com a finalidade de organizar o país. A disputa reside na estratégia: um grupo pensa no Estado como articulador da sociedade, ou seja, esta deve ser organizada através do Estado. Em contrapartida, há autores e grupos sociais antiestatistas, que defendem a organização do país através do mercado ou da sociedade civil. A tradição intelectual dominante é a estatista.

O sociólogo Fernando Henrique Cardoso critica o tipo de análise dicotômica como característica do pensamento político brasileiro, que considera duas tendências:

> [...] a que vê no Estado o pólo aglutinador de uma sociedade onde a organização das classes é frouxa e a que vê na força do localismo oligárquico a base real de poder, fazendo do Estado uma resultante dos compromissos entre os vários localismos (CARDOSO, 1975, p. 165).

Cardoso observa que tal argumentação, independentemente do pólo escolhido, é uma caricatura simplista, frágil e não esclarecedora, pois as oposições entre sociedade, Estado e economia não se dissolvem numa síntese. O exemplo usado pelo autor para sua tese é o da República Velha, momento em que Estado e sociedade se entrelaçavam a fim de garantir o

autoritarismo do chefe: "os interesses 'civis' não se opunham aos 'políticos', nem os 'locais' ao 'central'; uns eram a continuação do outro" (CARDOSO, 1975, p. 174).

Nesse aspecto, a análise de Cardoso quanto ao momento histórico dado entre 1889 e 1930, pode ser remetido à tese de Victor Nunes Leal, como será visto à frente. Leal, mais do que se limitar às categorias estanques entre os poderes público e privado no Brasil, pretende demonstrar o emaranhado comprometido de ambos.

3.1.1. O estamento burocrático e o estado patrimonial

Faoro (2000) pretende afastar-se da perspectiva linear de história que afirma ser o capitalismo a continuação do feudalismo. Rechaça enfaticamente a tese do sistema feudal para Portugal e Brasil. Neste caso, é simplista transformar a nobreza territorial da colônia em nobreza feudal. Além disso, a propriedade territorial brasileira tinha caráter capitalista, dentro do capitalismo mercantil e politicamente orientado. Com a tese antifeudal[42], Faoro polemiza com Nestor Duarte, Silvio Romero, Oliveira Martins, Paulo Merêa, Malheiros Dias e Oliveira Lima. Ao mesmo tempo, responsabiliza o Estado formado no Brasil – patrimonial, herdeiro do Estado português de mesma espécie, como responsável pelo desenvolvimento do "capitalismo politicamente orientado". Afirma o jurista:

> Não havia, no sistema brasileiro, nem o feudo nem o vínculo de vassalagem, triturados ambos pela economia mercantil, derretidos pelo açúcar. O rei subordinava as pessoas, o governo dirigia as ações [...]. Essa relação vertical não coaduna com o feudalismo, no qual vive a idéia de pacto entre camadas desiguais, mas estruturada rigidamente em privilégios (FAORO, 2000, p. 149).

Para Faoro (2000) a colonização foi empreendimento do Estado, que delegara poderes para as capitanias hereditárias, sem exclusão da realeza, a fim de dar vazão aos interesses comerciais que despontavam na Europa. A coroa estimulava a ação e o capital dos donatários com o intuito de colher os benefícios futuros.

A ausência do sistema feudal em Portugal, em última instância, resulta no estabelecimento de um capitalismo dirigido pelo Estado que, "impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as

[42] Faoro cita os autores com os quais discorda, como dito no texto, bem como aqueles que impugnam a tese feudal: Roberto Simonsen (**História Econômica do Brasil**), Caio Prado Jr. (**Evolução Política do Brasil**), Celso Furtado (**Formação Econômica do Brasil**) Alexander Marchant **("Feudal and capitalistic elements in the portuguese settlement of Brazil"**) e Frank, Andrew e Gunder ("**Not feudalism-capitalism**").

liberdades econômicas [...]" (FAORO, 2000, p. 22). Como Portugal não vivenciou o feudalismo, o Estado patrimonial impediu o surgimento do capitalismo industrial, só permitindo o advento do capitalismo comercial, processo que trouxe conseqüências análogas ao Brasil.

O próprio Faoro (2000) explica a origem do termo "estamento", introduzida no português pela tradução do espanhol, advinda da mesma raiz da palavra – *Status, de stare*. Foi sugerida na sociologia moderna por Max Weber. O adjetivo "burocrático" acompanha o estamento a que se refere o autor. Mas adverte para não se entender "burocracia" no sentido moderno, como aparelho racional, mas a "apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria da competência" [43] (FAORO, 2000, p. 95)

De acordo com o jurista o estamento político presente no Estado patrimonial é uma camada excludente, pressupõe desigualdade social, é pautada no privilégio, no prestígio e na honra social, características que conferem especificidades ao grupo. Trata-se de um governo de uma minoria que não representa a maioria e possui ponto de contato com a elite (classe política ou dirigente), mas não se reduz a ela[44].

A soberania não reside no povo, "é a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria" (FAORO, 2000, p. 1000). Além disso,

> Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda. [...]. O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas (FAORO, 2000, p. 53).

O jurista (2000) explica ainda a distinção entre "estamento" e "classe". O primeiro é um órgão do Estado e, primariamente é uma camada social e, apesar de ser não ser categoria econômica, age na economia. A "classe" é uma categoria sócio-econômica que se forma a

[43] Na segunda edição do livro, de 1975, reeditada inúmeras vezes, Faoro sustenta que a tese desenvolvida permanece a mesma da primeira edição. Contudo, em nota, afirma que não deixara claro na edição de 1958 a distinção entre burocracia e estamento burocrático. Enquanto a burocracia (*Berufsbeamtentuam*) é sempre um aparelhamento neutro, a "expressão formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos", a camada profissional que assegura o funcionamento do governo, o estamento político (*Beamtenstand*) ou burocrático "nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório" (FAORO, 2000, p. 368).

[44] O autor diferencia camada dirigente (elite) de estamento burocrático. Enquanto a primeira, nas sociedades democráticas, é um reflexo do povo, o segundo é uma moldura sólida e autônoma em relação à nação, e conta com "o exercício de privilégios jurídicos assegurados pela lei ou pela tradição" (FAORO, 1958, p.44).

partir da agregação de interesses econômicos determinados, sobretudo, pelo mercado. Além disso, no caso da classe, o critério de pertença ao pólo negativamente privilegiado, ou de ascensão ao positivamente privilegiado é o poder econômico, e não, necessariamente, o poder político.

O estamento governa o Estado patrimonial e dirige o curso da economia que não pode expandir-se livremente, sob o respaldo de um direito que não atende aos pressupostos jurídicos da impessoalidade e da generalidade: "Sobre a nação, acima de suas classes, de seus grupos e de seus interesses [...], uma comunidade, que se fecha sobre si própria, comanda e dirige, pronta para as grandes empresas" (FAORO, 2000, p. 56). Este será o perfil do Estado que lançará o empreendimento das Grandes Navegações. Nesse sistema a burguesia comercial é atrelada e dependente do rei, "o supremo mercador".

É necessário que se diferencie também o estamento do Estado absoluto. O primeiro consolida "a separação entre coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais o domínio do rei: o soberano é o domínio da nação" (FAORO, 2000, p. 54). Enquanto isso, o Estado absoluto é calcado nos privilégios e na vontade real.

A categoria do estamento burocrático é utilizada pelo jurista para qualificar o tipo do Estado português resultante da Revolução de Avis e que teria continuidade histórica na América Portuguesa e no Estado brasileiro. Sob a perspectiva dessa longa duração categorial a tese de Faoro apresenta poucas chances de ser comprovada empiricamente. Ainda que as descontinuidades sejam questionadas no processo histórico brasileiro é temeroso afirmar que o país é estático, "não muda", "permanece igual", mesmo se se considerar que o autor se refere a um tipo ideal.

Para nenhum momento da história do Brasil o autor admite que o estamento burocrático tenha sido desfeito ou abalado estruturalmente. Veja-se o exemplo do Federalismo trazido pela República. Nesse caso é interessante comparar as opiniões de Faoro e Leal. Para este (1975), o federalismo alicerçado por outras características que serão analisadas a seguir, foi responsável pela "política dos coronéis", bem como pela "política dos governadores". Para Faoro, é tentativa momentânea de resistir à estrutura centralizada de comando do Estado patrimonial, calcado no estamento:

> Este desenvolve movimento pendular, que engana o observador, não raras vezes, supondo que ele se volta contra o fazendeiro, em favor da classe média, contra ou a favor do proletariado. Ilusões de óptica, sugerida pela projeção de realidades e ideologias modernas num mundo antigo (...). As

> formações sociais são, para a estrutura patrimonial estamental, pontos de apoio móveis, valorizados aqueles que mais a sustentam (...). O predomínio dos interesses estatais, capazes de conduzir e deformar a sociedade – realidade desconhecida na evolução anglo-americana –, condiciona o funcionamento das constituições, em regra escritos semânticos ou nominais sem correspondência com o mundo que regem (FAORO, 2000, p. 370).

Quanto ao "coronelismo" trazido pela República, momento da história nacional em que os líderes locais se aliam às elites regionais, prevalecendo os interesses de determinados grupos, como bem explica Leal, seria para Faoro um período de "pulverização do patrimonialismo no sistema privatista de poder" (PUNTONI, 2000, p. 387). Trata-se de mais um argumento de Faoro para reiterar sua hipótese: o Estado patrimonial abarca as mudanças necessárias para que possa continuar se reproduzindo ao longo da história.

Faoro usa a categoria para sete séculos: da formação do Estado português no século XIV até o Estado brasileiro dos dois mandatos do Presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1994-20002), período que pôde vivenciar antes de sua morte em 2003. Para o jurista, inclusive, a política econômica de FHC foi responsável por atualizar o estamento burocrático[45]. Apesar disso, o que parece mais importante na sua perspectiva analítica não é a existência de uma estrutura imutável, nem tampouco quem são os componentes específicos dessa categoria.

A lição que se pode tirar de Faoro talvez seja a de que por toda a história do Brasil o poder público não ficou a salvo dos anseios dos "donos do poder". Pelo contrário, foi subvertido e submetido aos interesses de grupos que dele se apropriaram de forma privada, aproveitando-se das concessões e benesses do Estado. Isso trouxe conseqüências negativas importantes para o Brasil, como o desenvolvimento limitado da cidadania e, para o jurista (2000) os entraves que teriam sido impostos às forças produtivas por aquilo que designa de capitalismo politicamente orientado.

Em outras palavras, a hipótese é a de que em **Os donos do poder** se constata um "jeito de ser" da relação entre o Estado e a sociedade, benéfico para aquele que se apropria do poder público, prejudicial para todo o restante da população. O que importa é *como* essa categoria ou grupo se relaciona com ou dentro do Estado. Nesse sentido, ainda que seja

[45] Kátia Mendonça (1999) se remete à alegação de Faoro de que o neoliberalismo não muda o *status quo:* serve ao capitalismo orientado de sempre, com a agravante de que estaria acabando com a proteção social que cabe ao Estado. A reivindicação de um Estado "mínimo" pelo neoliberalismo também teria sido conduzida de forma patrimonial e em nada teria alterado a apropriação do poder público como se privado fosse, bem como as relações pessoais que perpetuam a exclusão daqueles que não podem ser chamados de "donos do poder".

preciso estabelecer uma espécie de conceito do *estamento burocrático* à luz da tese de Faoro, não parece ser o mais importante observá-lo numa perspectiva diacrônica, com a finalidade de definir quem são os atores em cada período histórico.

É óbvio que aqueles que compõem o Estado patrimonial português do século XIV, bem como o estamento burocrático, não podem ser os mesmos do início do século XXI. No primeiro caso, falava-se na figura do rei como o principal comerciante e na burguesia comercial a ele submetido. Hoje, apesar de limites que possam existir, fala-se em democracia representativa, instituições democráticas e consolidadas e em Estado Democrático de Direito, ainda que convivam com a ideologia neoliberal e com o desmonte do Estado de Bem Estar Social.

Convém ressaltar que não se está a desconsiderar, absolutamente, a importância de se observar o fenômeno lingüístico no tempo e no espaço. Inclusive, é sintomático como os conceitos mudam ao longo da história (LOPES, 2004), mas no caso específico do conceito de estamento burocrático a pretensão é a de pesquisar a forma com que os poderes público e privado se estabelecem e entrelaçam no país.

Tal questionamento advém, sobretudo, do modo como as pessoas costumam se relacionar com a coisa pública no Brasil. Tome-se, a título de exemplo, a apropriação de um bem público com fins privados, o que desvirtua sua natureza jurídica[46] e sua finalidade social e econômica. O que confere legitimidade a essa atitude? O objetivo final desta pesquisa não é o de quantificar o grau de corrupção existente no país, nem de resvalar no discurso moral, mas não se pode ignorar que a corrupção, além da insuficiência material da cidadania, é uma das conseqüências da relação entre os poderes, como dito anteriormente.

A partir disso, questiona-se porque muitos indivíduos se acham no direito de cometer pequenas ou grandes irregularidades no que concerne à coisa pública. A respeito da corrupção no Brasil, o presente estudo não pretende fornecer dados concretos específicos, mas a sensação generalizada de que se trata de problema crônico no país, em todas as esferas da administração pública e nas relações privadas, já daria motivos suficientes para se fazer uma História das Mentalidades sobre o tema.

[46] O art. 98 do Código Civil dispõe que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Art. 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Questionamento similar que se pretende apenas citar diz respeito à questão legal. O propalado ditado "para os amigos tudo, para os inimigos a lei", e as diversas variações sobre o mesmo tema, dão indícios de como o cidadão se porta diante da lei no Brasil. A forma do direito brasileiro, escrito e codificado, acompanha até mesmo os governos tomados pela força, como o foi o regime autoritário que teve início com o golpe militar de 1964[47]. Mas ao mesmo tempo em que a legislação brasileira é farta e extensa, já virou lugar comum dizer que as leis não são cumpridas, ou que há leis "que pegam", outras que "não pegam".

Pode-se pensar ainda que um Estado de tradição jurídica positivista[48], e a necessidade de tudo normatizar em forma de lei (*lato sensu*) incide no risco de fazer da própria legislação uma fonte de subversão para atender determinados interesses. São notórios os escândalos de corrupção na atualidade, que apesar das críticas que possam existir[49], vem sendo investigados pela Polícia Federal[50]. Na operação "Navalha", por exemplo, se desvendou um esquema de fraude em licitações por todo o Brasil, cuja maior beneficiada era supostamente a construtora Gautama. Seu proprietário, Zuleido Veras, afirmou que a partir da Lei de Licitações (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) é possível fraudar qualquer tipo de concorrência, seja na modalidade tomada de preços, convite, concurso ou leilão.

Essa questão relaciona-se com o fenômeno do "formalismo", explicado anteriormente. Voltando a Guerreiro Ramos, o autor se refere a uma modalidade que tem no formalismo sua raiz estrutural – o famoso "jeitinho", "o genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades, a despeito do conteúdo das normas, códigos e leis" (RAMOS, 1983, p. 287). Nesse momento

47 Os presidentes militares (Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo) permaneceram 21 anos no poder, de 1964 a 1985. A rotação no cargo pretendia dar aparência democrática. Os governos militares foram pródigos em editar Atos Institucionais, Atos Complementares, decretos-leis e uma Constituição (1967), modificada por uma Emenda (n° 1, de 1969), como explicado no primeiro capítulo.

48 Norberto Bobbio (1995) elenca os pontos fundamentais da doutrina juspositivista: 1) o direito como um fato e não como um valor, da qual deriva a teoria do formalismo jurídico (a validade do direito se funda em critérios formais, prescindindo do conteúdo); 2) o direito definido em função da coação; 3) a teoria da legislação como fonte preeminente do direito; 4) a teoria da norma jurídica, que considera a norma como um comando; 5) a teoria do ordenamento jurídico, que considera a estrutura da norma dentro do conjunto das demais normas jurídicas dentro da sociedade, e não isoladamente; 6) a teoria da interpretação mecanicista; 7) a teoria da obediência.

49 O Jornal da OAB de São Paulo critica a atuação da Polícia Federal que, em alguns casos, tem excedido os limites da legalidade "através de um *modus operandi* mais próprio de uma ditadura do que de uma democracia", por exemplo, desrespeitando o direito que o preso tem de ser informado sobre os motivos de sua prisão, pelo uso de algemas sem necessidade, e através do vazamento de informações e dados para a mídia, o que viola o segredo de justiça que cobre grande parte das investigações (Jornal do Advogado, 2007).

50 A lista de operações da Polícia Federal é imensa e alimentada quase que diariamente: Sanguessuga, Vampiro, Afrodite, Hurricane, Têmis, Xeque-Mate, Caça-níqueis, Navalha, Aquarela, entre muitas outras, que ao tempo em que esta pesquisa for lida, provavelmente já terão sido esquecidas e substituídas por outras mais recentes.

tem-se um derivado do formalismo, que adota modelos estrangeiros para a realidade nacional. O formalismo é:

> a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores (RIGGS *apud* RAMOS, 1983, p. 252).

O "jeito", de acordo com Ramos (1983), é uma estratégia de segundo grau suscitada pelo formalismo, uma característica fundamental da sociedade brasileira, o que não quer dizer que faça parte do "caráter nacional" ou consista num traço de originalidade do brasileiro. Ramos refuta tais pressupostos. O sociólogo defende a tese de que uma série de medidas como a industrialização, o avanço econômico-social, a adoção de normas universalísticas nas decisões governamentais, aliadas à adoção de estruturas legais realistas e a diminuição da "política do clã" (a influência das famílias ou "clãs" no exercício do poder público), fará com que a estratégia do "jeito" diminua.

Essa característica seria comum aos países latino-americanos, afetados que foram pelo formalismo. Ramos apresenta premissa otimista: "O desenvolvimento econômico, [...] induzirá a administração pública a superar as marcas de formalismo, patrimonialismo e familismo que ainda se registram nela" (RAMOS, 1983, p. 287).

Os exemplos citados – a corrupção, a desobediência da lei e a política do "jeito"- têm a ver com a forma com que o poder privado se relaciona com o poder público no Brasil, o tema inicial, que suscita divergências entre os autores. Por fim, cabe a ressalva de que não vem ao caso analisá-los separadamente. Não se entrará no mérito, por exemplo, das discussões entre legitimidade e legalidade de uma conduta, dos interesses que existem por trás da edição de uma lei ou da possibilidade da desobediência civil. Por ora basta a hipótese de que a imbricação entre os poderes citados tem conseqüências para a política nacional e para a forma com que Estado e sociedade irão atuar um perante o outro.

Em **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial**, Stuart Schwartz pretende investigar uma história das elites a partir da colonização portuguesa na América. Parte da premissa de que o governo e a sociedade coloniais foram estruturados a partir de dois sistemas interligados de organização burocrática: o império português seria racionalmente organizado e a administração metropolitana seria burocrática e impessoal. "Paralelamente, existia uma teia de relações interpessoais primárias baseadas em interesse e parentesco ou objetivos comuns

que, embora não menos formal, não contava com o reconhecimento oficial" (SCHWARTZ, 1979, p. XI)[51].

O economista Marcos Fernandes Gonçalves da Silva em **A Economia Política da Corrupção no Brasil** (2001) caracteriza o país como uma sociedade subdesenvolvida institucionalmente, ao apresentar uma dominação patrimonialista e clientelista, que favorecem a corrupção. Esta se mostra um problema estrutural e tende a ser institucionalizada. Por outro lado,

> [...] uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes de Estado aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos, e que coíbam as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à democracia constitucional (SILVA, 2001, p. 44).

Silva (2001) opõe burocracia profissional à burocracia do Estado patrimonialista, sendo esta marcada pelo nepotismo e por critérios pessoais, afastando-se dos pressupostos meritocráticos. Independente do nome que se dê ao tipo de Estado formado no Brasil, é possível admitir que seu funcionamento é suscetível às investidas dos interesses de grupos privados que se apropriam da coisa pública como coisa privada. Contudo, pelo menos no plano formal, não parece ser plausível classificar o Brasil como uma sociedade subdesenvolvida institucionalmente, como pretende o autor, haja vista as transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Partindo-se do conceito de Silva, há de se reconhecer que o país possui todos os mecanismos formais para efetuar a separação entre o que é público e o que é privado. Os poderes do Estado estão disciplinados no título IV da CF – Da Organização dos Poderes (arts. 44 a 135), e o direito de propriedade (não absoluto) é garantido no art. 5°, *caput*, juntamente com o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Do mesmo modo, o art. 37, CF dispõe que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade,

[51] O brasilianista diz evitar o modelo weberiano na sua pesquisa por considerar que os estágios ideais de autoridade patriarcal, patrimonial e burocrático não seriam convenientes para a análise do império português que se desenvolveu num período histórico de transição. Além disso, a racionalidade da burocracia delineada por Weber não encontrara espaço nas relações pessoais portuguesas. Apesar dessa ressalva, o autor adota de Weber o "conceito de controle patrimonial no qual aquele que governa encarna a legitimidade e a autoridade, e dispõe dos cargos com base em critério particular e não em mérito. Em tal sistema, os interesses particulares dos funcionários e os interesses públicos do cargo, frequentemente se confundem e os cargos passam a ser uma propriedade de seus ocupantes" (SCHWARTZ, 1979, XV). Igual pressuposto – o funcionalismo patrimonial – já fora desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda.

moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, o inciso II do mesmo artigo determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Num aspecto é preciso concordar com o economista, a *contrario sensu*: o Brasil é um país onde reina a impunidade e pouco penaliza aqueles que transferem renda ilegítima e ilegalmente do aparelho estatal. Porém, a corrupção[52] sob todas as suas formas, não pode ser justificada pela insuficiência formal de separação do bem público e do privado, nem mesmo do desconhecimento da lei. A forma institucional brasileira, a CF, o Poder Judiciário constituído, a imprensa dotada de liberdade de expressão e as eleições periódicas, permitem afirmar que no âmbito abstrato-normativo o país possui os mecanismos necessários para dar a *res publica* a finalidade que lhe cabe, o bem comum, e não a satisfação privada de indivíduos e grupos.

Se na prática muitos cidadãos se acham no direito de se apropriar indevidamente de algo que tem destinação pública ou de "usar a máquina do Estado", trata-se de outra questão. A contradição entre a teoria e a prática no caso da corrupção permite afirmar que não se trata apenas de questão policial, mas também de objeto de pesquisa da sociologia (SILVA, 2001) e da história.

No famoso capítulo 5 de **Raízes de Brasil**, "O homem Cordial"[53], Sérgio Buarque analisa a descontinuidade, e até ruptura, existente entre Estado e família, refutando a suposta linearidade histórica de tais instituições. Afirma que

> [...] só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade. Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo [...] (HOLANDA, 1999, p. 141).

---

52 A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extra mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off* (prêmio, recompensa) (SILVA, 2001, p. 31).

53 "O 'homem cordial' não pressupõe bondade, mas somente o predomínio do comportamento de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez. O 'homem cordial' é visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários" (CANDIDO, 1967, p. 21).

O autor explica que desde a época do Império no Brasil já se percebia que laços familiares muito estreitos poderiam influenciar na vida adulta das pessoas, o que ficaria evidenciado, com a postura adotada pelo estudante das recém fundadas escolas de Direito no país, que desde cedo tinha que aprender a "viver por si", longe dos parentes. Ocorre que o tipo primitivo da família patriarcal que imperou no Brasil sobreviveu ao desenvolvimento da urbanização e acarretou um desequilibro social (HOLANDA, 1999). O Brasil que se formou não foi o Estado burocrático weberiano, mas uma sociedade marcada pela presença da família e pela insuficiência do paradigma da meritocracia.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Holanda se refere ao funcionalismo patrimonial que se formou no país com o processo de urbanização e que traria efeitos posteriores, mas não chega a designar o Estado brasileiro de patrimonial, como fará Faoro anos mais tarde. Cabe lembrar que a primeira edição de **Raízes do Brasil** é de 1936. Seja como for, Holanda e Faoro são provavelmente os primeiros estudiosos brasileiros a empregarem conceitos de Weber em suas análises, o que não quer dizer que sejam weberianos. Na introdução da segunda edição de **Os donos do poder**, o autor alega que o "livro não segue, apesar de seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber" (FAORO, 1973, p. 1).

Faoro é o precursor da análise da formação do Estado brasileiro à luz do conceito weberiano de patrimonialismo[54] [55], que se trata de uma forma de poder assentada no

[54] Faoro adota o modelo weberiano das três formas de dominação legítima: a de caráter racional, a de caráter tradicional e a de caráter carismático, tese desenvolvida em **Economia e Sociedade**. Em **Ciência e Política**, o autor também desenvolve a idéia dos três fundamentos da legitimidade que justificam a dominação: o "poder tradicional", baseado nos "costumes santificados pela validez imemorial e pelo hábito", exercido outrora "pelo patriarca ou senhor de terras"; "poder carismático", "autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe"; "Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da 'legalidade', em razão na crença

tradicionalismo. Na primeira edição de **Os donos do poder** explica que o regime patrimonial é formado por duas etapas determináveis: a do patriarcalismo e a do patrimonialismo estamental. A primeira é uma etapa predominantemente agrária, anterior ao desenvolvimento do quadro administrativo e da economia monetária. "A nação administrava-se como a casa do soberano" (FAORO, 1958, p. 12). No caso do período colonial, afirma o autor que "sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis" (FAORO, 2000, p. 367).

O elemento que fará o domínio tradicional configurar-se no patrimonialismo estamental, a segunda etapa do conceito weberiano de patrimonialismo, é justamente o advento do quadro administrativo, que ocorre, paralelamente, ao desenvolvimento da economia monetária e do comércio. Trata-se de uma mudança paulatina e não repentina. "O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado" (FAORO, p. 367). Nesse momento a economia vincula-se à política, o que desvirtua o capitalismo desde o início. Esse seria o pecado original da formação portuguesa que se refletiria no Brasil do século XX, por isso é a questão fundamental para se entender o fenômeno histórico português-brasileiro, de acordo com o autor.

O aparelhamento político é uma camada social que está acima das classes e mais que isso, imobiliza as classes, os partidos e as elites, mesmo que nem sempre seja articulada, podendo ser, inclusive, amorfa. Ele

> [...] impere, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores (FAORO, 2000, p. 368)[56].

---

da validez de um estatuto legal e na 'competência' positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conforme ao estatuto estabelecido" (WEBER, 1967, p. 57). O autor ressalta ainda que as formas de dominação são tipos ideais, e que só raramente podem ser encontrados na realidade em estado puro.

55 Em **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**, artigo de Faoro de 1993, publicado na revista da USP, o autor "observa que o introdutor da idéia (não do conceito) de 'patrimonialismo' teria sido Caio Prado Jr. No se célebre livro de 1948, **Formação do Brasil contemporâneo**, a colônia seria entendida como um 'negócio do Rei', e o marxismo, hereticamente, seria o solo de uma explicação que privilegia o Estado perante as classes sociais" (GOMES, 1998, p. 763).

56 Vale ainda uma citação de Faoro que enfatiza a capacidade de adaptação do aparelhamento político, como forma de sobreviver sem ter que passar por transformações estruturais: "Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhe a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas

No caso de Faoro, sua tese serve bem ao paradigma da análise dicotômica entre Estado e sociedade civil, justamente por que o Estado por ele delineado é apartado da nação, é independente, não representa a maioria. Na verdade, não é possível caracterizar como sociedade civil, sujeito de direitos e deveres, a sociedade descrita pelo autor. O povo é visto como infantil, parasitário e passivo em alguma medida, infenso à lei e sujeito à astúcia enganosa dos "donos do poder". Diz o jurista que

> O povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre a decepção e o engodo (FAORO, 2000, p. 376).

E ainda que:

> O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatórios, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandos do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou (FAORO, 2000, p. 380).

Faoro vê o povo ou a massa de forma negativa, sujeita à manipulação por parte do Estado patrimonial e do aparelho que o rege. Fala do povo inculto de costumes primários, que não se interessa pela coisa pública e que, mesmo a parcela que vota desconhece a máquina governamental e administrativa (1958). Apresenta-o como uma categoria que está sempre na espera das ações do governo, demonstrando sua tendência a viver às expensas do Estado.

Não se pode ignorar que o autor desenvolveu sua tese passada a experiência do Estado Novo e a readmitiu, num segundo momento, no início do processo de redemocratização do Brasil durante o regime militar. No capítulo final das duas edições o autor demonstra, sem muitos rodeios, com quem está dialogando - Getúlio Vargas.

A opressão econômica e social e a concepção do Estado-previdência, que ensina a tudo esperar dele, desperta a esperança popular de ver nos governantes, ou de procurar neles, o salvador, protetor e pai dos desvalidos. As classes negativamente privilegiadas, com o entusiasmo orgiático dos supersticiosos, confundem o político com o taumaturgo que transformará as pedras em pães, os pobres em ricos (FAORO, 1958, p. 269).

vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio" (FAORO, 2000, p. 377).

Na primeira edição de os **Donos do poder**, Faoro (1958) faz referência às massas, que após 1930 terão maior participação política. Mas essas prestigiavam ou deixavam-se enganar pelos ditadores sociais, representantes do Estado patrimonial, ao invés de afirmar uma nova ideologia que destruísse a ideologia existente. Na segunda edição, o jurista inclui a discussão contemporânea acerca do populismo, a partir dos trabalhos de Gino Germani e Octávio Ianni.

Através dos autores citados, Faoro (2000) elenca algumas características do populismo: fenômeno político que no caso do Brasil se funda com o deslocamento das populações rurais para as cidades, trazendo sua educação adquirida nos quadros autoritários do campo; a idéia do chefe de governo como líder[57] que faz o papel de pai e de protetor; e a noção de que o êxodo rural ocorreu num momento em que a população do campo não estava "pronta" para sofrer esse processo: "o preço desta transformação, na qual grupos errantes se integram numa sociedade diversa, quase traumaticamente, se processa no ambiente de tensões e crises" (FAORO, 2000, p. 336). Além disso, o autor vale-se do termo "massas", fundamental para a explicação teórica do populismo, bem como da noção de manipulação, idéias que serão fartamente desenvolvidas pelos estudiosos do tema.

A discussão a respeito do conceito de populismo é controversa. Os autores que se tornaram clássicos sobre esse tema no Brasil, como Francisco Weffort (1978) e Octávio Ianni (1968), partem da idéia da manipulação das massas pelas classes dominantes e pelo Estado, através de uma política social populista. Para tanto, baseiam-se no conceito gramsciano de hegemonia. Trata-se do "Estado de compromisso" de Weffort. Entretanto, a geração dos pensadores da década de 90, baseada em historiadores da cultura como o inglês E. P. Thompson, reflete criticamente acerca do conceito, negando sua importância e refutando a noção de manipulação, como Daniel Aarão Reis Filho (2001), Angela de Castro Gomes (2001) e Maria Aparecida de Aquino. Estes pesquisadores rechaçam a noção de massa acrítica, que não perceberia a dominação do pacto populista.

O populismo não é tema específico desta pesquisa, mas não se pode furtar à menção de que Faoro admite o conceito, mesmo que não desenvolva o assunto no livro além do que foi citado. A referência basta para elucidar a visão que o autor tem da parcela da sociedade que não faz parte do estamento burocrático: o povo, a massa. A locução "massas" carrega uma premissa definida: a de falta de consciência. Daí a associação direta entre massas e

[57] A diferença de Faoro com relação a outros autores que advogam da idéia do líder populista, é que o jurista afirma que o líder não é entregue a si mesmo, "mas enquadrado estamentalmente" (FAORO, 2000, p. 330).

manipulação. O termo referido serve às Ciências Sociais em geral como a inconsciência de classe por antonomásia. O jurista se refere em vários momentos à massa que se deixava engodar pelo Estado.

3.2. Coronelismo, enxada e voto

A primeira edição de **Coronelismo, Enxada e Voto** é de 1949. O livro de Leal foi fruto da tese **O Município e o Regime Representativo no Brasil – Contribuição ao Estudo do Coronelismo**, elaborada no ano anterior, como candidato à cátedra de Ciência Política, da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. Carvalho (1998) afirma que **Coronelismo, Enxada e Voto** é o marco da moderna Sociologia Política Brasileira. Desenvolve sua tese para concluir que a estrutura agrária do país deveria ser transformada, como condição para a maturidade política nacional.

No livro em questão, Leal pretende explicar as relações de poder entre governo municipal, estadual e federal, pois o problema de base do Estado Nacional seria a falta de autonomia do município e sua dependência estrutural em relação aos estados e à União. A Constituição Republicana de 1891[58] já estabelecia o pacto federativo, importado do modelo norte-americano[59], mas com as peculiaridades nacionais. O federalismo da primeira fase republicana do Brasil (1889-1930) será gerido por oligarquias regionais, que, por sua vez, irão compor forças com o governo federal[60]. O poder local que será beneficiado pelo federalismo não operante, não será a entidade pública do município, mas o poder privado, utilizador das concessões e benesses Estado.

O termo "coronelismo" é um brasileirismo, de acordo com o historiador Basílio de Magalhães, no prefácio à primeira edição da obra referida. Tem origem na instituição da Guarda Nacional, criada em 1831 na regência de Feijó. Cada município tinha um comando-em-chefe da Guarda Nacional, cujos titulares eram "os mais opulentos fazendeiros ou comerciantes e industriais mais abastados", ao mesmo tempo em que possuíam "a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial"

58 Art. 1°. A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a república federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel das suas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BALEEIRO, 2001, p. 77).

59 "A Constituição de 1891 estabeleceu um regime presidencialista do tipo norte-americano: o Poder Executivo podia dissolver a Câmara dos Deputados e nem era obrigado a escolher ministros da confiança desta" (BALEEIRO, 2001, p. 71).

60 "É evidente que a política dos 'coronéis' conduziu ao fortalecimento do poder estadual de modo muito mais efetivo do que a 'política dos governadores' garantia o reforçamento do poder federal" (LEAL, 1975, p. 103).

(MAGALHÃES, 1949, p.2). A instituição foi extinta, mas o vocábulo permaneceu e passou a ser usado pela população rural para designar qualquer chefe político local.

O fenômeno do "coronelismo", estudado por Leal (1975), diz respeito a uma forma peculiar de manifestação do poder privado no município, paradoxalmente alimentado pelo poder público. Possui características próprias que lhe conferem especificidade no tempo e no espaço, sendo a principal a decadência dos "coronéis" *pari passu* ao advento da República. Em primeiro lugar, o "coronelismo" é um sistema de reciprocidade, pois em troca de prestígio político e melhoramentos locais de toda sorte, o chamado "coronel" arregimenta, através dos "votos de cabresto", apoio ao governo estadual. Em segundo lugar, sua realização relaciona-se à existência de sufrágio amplo, cuja base é o eleitorado rural. É este que servirá às investidas do chefe político local e garantirá os votos para a eleição do governador do Estado.

A esfera política do Estado é uma previsão da Constituição de 1891, em substituição à antiga província (art. 2°). É a partir da sua promulgação que entra em cena a figura do governador, que será eleito por sufrágio eleitoral amplo. Trata-se de um momento em que o país é ainda ruralizado e tem sua estrutura econômica assentada na produção e exportação agropecuária (BALEEIRO, 2001). Desse modo, o eleitorado é predominantemente proveniente do meio rural, característica que, para Leal, confere especificidade ao eleitorado, que vota no governador indicado pelo "coronel", à revelia das suas livres preferências e escolhas.

Os eleitores tornam-se vulneráveis ao mando do "coronel" porque são inconscientes dos seus próprios anseios (LEAL, 1975), o que está diretamente relacionado à estrutura agrária que predomina no país. O mundo rural é visto como isolado, não conectado com a vida da cidade, e esse isolamento é percebido pela rarefação ou ausência do poder público no campo. A *contrario sensu*, pode-se tomar como hipótese, que para o jurista, somente o morador da *urbes* visualiza a existência do poder público. Isso quer dizer que na cidade é possível perceber as fronteiras que separam o poder privado do poder do Estado, o que faz do voto não o instrumento a serviço dos interesses localistas do "coronel", mas a qualidade que transforma o eleitor em cidadão consciente das suas necessidades e da importância em atendê-las.

Tanto é que as transformações que o país sofreu nas décadas que precederam a publicação da segunda edição de **Coronelismo, Enxada e Voto**, em 1975, como o êxodo rural, a construção de estradas por todo o país, o incremento nos meios de comunicação, entre outras causas, deixaram o autor reticente. O fenômeno do "coronelismo" não seria o mesmo, pois não podia mais se beneficiar do isolamento da população rural.

As características citadas – sistema de reciprocidade, governo representativo com sufrágio amplo, inconsciência do eleitorado rural, estrutura agrária do país, que implica no isolamento dos municípios e na ausência de poder público – fazem do sistema "coronelista" um acontecimento datado. De acordo com Carvalho (1998), o coronelismo, na visão de Leal, é um sistema político que surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica, que teve lugar entre 1889 e 1930.

O fato político é a implantação do federalismo pela República, em substituição ao centralismo imperial. O federalismo cria novo ator político com amplos poderes, o governador de Estado (CARVALHO, 1998). Este será eleito por partidos estaduais hegemônicos em cada Estado e terá apoio das oligarquias locais, representadas pelos "coronéis". Por sua vez, a conjuntura econômica é a decadência dos fazendeiros diante do fortalecimento do poder estadual (CARVALHO, 1998).

Andrade (2004) ressalta, da tese de Leal, características similares acerca do fenômeno do "coronelismo". Este resultaria de uma tríplice condição: a superposição de um sistema representativo sobre uma realidade social e econômica inadequada; a dependência estrutural do município em relação aos Estados e à União; o isolamento e a baixa comunicação das localidades com o restante do país. O amesquinhamento do município faria parte de um quadro mais amplo da política brasileira: "a preeminência do poder privado dos coronéis no âmbito local com o fortalecimento do poder central do Estado, conjugado com a existência de instituições representativas na política" (ANDRADE, 2004, p. 205).

A expansão do poder público estadual poderia fazer crer que, paralelamente, ocorreria retraimento do poder privado. Mas esses poderes não são excludentes. Para Leal "o fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do 'coronelismo'" (LEAL, 1975, p. 255). Ocorre que para os políticos estaduais manterem suas bases de apoio nos municípios do interior, confere-se grande poder extralegal aos "coronéis". O que será enxovalhado, reduzido com tal "acordo", é o poder público municipal.

Em outras palavras, o crescimento do poder público a nível estadual não implica, necessariamente, no achatamento do poder privado local. Isso quer dizer que para o primeiro subsistir, o segundo não precisa inexistir. A questão fundamental ora analisada é justamente como os poderes público e privado se relacionam no Brasil.

No início do capítulo fez-se esforço de interpretação a respeito da perspectiva dicotômica de se analisar a história brasileira, que se tornou tema recorrente de muitos autores das Ciências Humanas em geral durante o século XX, como tratado anteriormente. Ocorre que a hermenêutica historiográfica que perpassa pela relação dicotômica entre poder público e poder privado, não afirma, necessariamente, que esses poderes não possam conviver. A espécie de denúncia feita pelos autores diz respeito à forma como essas esferas interagem, que por sua vez está ligada ao tipo de Estado formado no Brasil e às limitações da cidadania na prática, ainda que, formalmente, a legislação pátria esteja afinada com as Constituições dos países considerados mais democráticos e respeitosos dos direitos dos cidadãos do mundo.

Através de seu estudo, Leal apresenta uma forma peculiar do poder privado se relacionar com o poder público, apropriando-se da máquina estatal em todas as esferas da administração (municipal, estadual e federal), a fim de suprir anseios políticos e econômicos de grupos privados, em detrimento do "bem comum"[61].

Afirma Angela de Castro Gomes:

> Esse amplo consenso quanto à situação de fronteira em que vive a política brasileira ganha o sentido de uma "ambigüidade constitutiva", que não poderia nem deveria ser completamente desfeita, em razão de fatos e valores que marcam nossa formação nacional. Se essa característica é a causa de nossos males, é por meio do seu remanejamento que se poderiam encontrar novos caminhos para percorrer. A modernização política do país teria, portanto, que recorrer a procedimentos sofisticados, por não poder realizar descartes categóricos e divisões maniqueístas entre o bem, público, e o mal, privado (GOMES, 1998, p. 502).

A tese de Leal é a de que durante um período na história do Brasil, por circunstâncias determinada e já tratadas, construiu-se, sob o ponto de vista dos beneficiados, uma bem sucedida forma de alimentar as oligarquias estaduais, através da chamada "política dos coronéis". Essas, por sua vez, estabelecem elo extralegal com o governo federal, que ficará conhecido como a "política dos governadores", de modo a colocar a política a serviço dos interesses privados de alguns grupos.

[61] A expressão "bem comum" é usada com ressalva. Não vem ao caso historicizá-la, embora seja possível afirmar que se trata, como outras expressões provenientes do mundo do direito, como, por exemplo, "dignidade da pessoa humana" e "justiça", de conceitos de difícil definição e que mudam de sentido ao longo da história. Ótima referência a respeito da alteração de sentido dos termos na história do direito está em José Reinaldo de Lima Lopes, na sua tese de Livre-Docência - **As palavras e a lei: direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno** (2004). Aqui se está falando de "bem comum" na acepção da garantia dos direitos dos cidadãos indistintamente pelo Estado, o qual não está a serviço de apenas alguns grupos privilegiados.

É inovador na análise de Leal que na relação do 'coronel' e governador de Estado, existe, através do sistema de reciprocidade, uma clara troca de favores: o primeiro se beneficia de todas as concessões que o segundo possa lhe fazer, como dinheiro, empregos e obras públicas. Mas o interessante é que o governador, para garantir o apoio do 'coronel' nas urnas, precisa institucionalizar a sua ajuda. Isso quer dizer que o poder privado local é institucionalizado pelo ente federativo estadual, mas na pessoa daquele que pretende ocupar o cargo executivo. Assim, o poder público municipal é subjugado pelo poder privado. Este, por sua vez, fará parte da lógica das próprias eleições republicanas, na medida em que o poder público estadual também é subvertido.

No caso da "política dos coronéis", o proprietário de terras aparece como o coronel por antonomásia. O "coronel" é materializado na figura do fazendeiro, mas na verdade, outros líderes políticos dos municípios, como padres, juízes e comerciantes, dotados de influência local, também eram considerados "coronéis".

O coronel é visto na sociedade como um poderoso chefe local, mas denota, por outro lado, um revés, o seu empobrecimento. Sustenta suas bases na falta de autonomia municipal. Cede aos interesses regionais em detrimento desta. Na relação fisiológica entre ele e as instâncias governamentais superiores reside sua fragilidade. Retrata a decadência do poder privado, que depende dos favores do governo estadual para subsistir. Esta é a tese central de **Coronelismo, Enxada e Voto.**

O ocaso econômico dos "coronéis" é a questão decisiva do sistema "coronelista" para Leal (1975), pois coloca em xeque a idéia de onipotência dos fazendeiros, do seu poder privado absoluto, defendido por autores como Oliveira Vianna e Nestor Duarte (CARVALHO, 1998). É essa situação que os faz estabelecer compromissos com o governo estadual, sob pena do encolhimento do poder público municipal.

É nesse sentido que Carvalho (1998) discorda de outros estudiosos de Leal, como Paul Cammack e Amilcar Martins Filho, para quem o jurista estaria dentro da tradição "feudalista" de se pensar o país. Esta supervaloriza o poder dos potentados rurais, opinião não compartilhada por Leal.

A partir das características citadas pode-se entender porque o fenômeno do "coronelismo" não existia no período colonial, tampouco durante o Império. Leal (1975) afirma que na colônia o poder público era fraco, situação que permaneceu até meados do

século XVII. A rarefação do Estado permitiu o fortalecimento do poder privado dos proprietários territoriais.

Durante a colônia o regime representativo estava limitado à composição das câmaras municipais e os representantes provinciais eram nomeados pela coroa. Ocorre que a estrutura encontrada na colônia – poder privado forte e poder público fraco, de acordo com o jurista – não é a que proporcionará o surgimento do sistema "coronelista", como explicado anteriormente.

A fim de elucidar a tese do fenômeno do "coronelismo", Leal faz estudo a respeito do município no Brasil e durante a colônia. O que predominou foi o amesquinhamento do seu papel, com exceção de alguns períodos de atenuação dessa condição. O autor considera que na colônia existia autonomia municipal, consubstanciada na expansão do poder das câmaras. Atribui essa autonomia a algumas características: as competências das câmaras municipais e a sua eletividade, e a organização policial e judiciária.

As câmaras municipais no período colonial possuíam amplas competências, haja vista que não existia separação clara de poderes. Exerciam atribuições administrativas, policiais e judiciárias (LEAL, 1975). A metrópole não tinha aparato administrativo suficiente para fazer frente ao poder privado do senhoriato fundiário que dominava as câmaras municipais. Foi o momento de maior poder dos potentados rurais.

A diminuição do poder privado local será progressiva com a transladação da Corte para a colônia em 1808, seguida pela Independência do Brasil em 1822 e pela entrada em vigor da Constituição Imperial de 1824 (LEAL, 1975). Com a Lei de organização municipal de 1828, o município foi transformado em mero expediente administrativo destituído de poder, e será submetido ora à tutela do poder central, ora do poder provincial. Mesmo o Ato Adicional de 1834, que advogou a causa da descentralização do poder, implicou a redução do papel do município, em favor do poder provincial.

As Constituições Republicanas que, em tese, buscavam autonomia do município (Constituição de 1891, 1934 e 1946), concretizaram, na prática, seu contínuo acanhamento, cujo auge foi obtido com a Constituição autoritária de 1937, quando o município ficou privado de qualquer órgão local representativo.

Leal (1975) defende a idéia de que a definição das esferas do poder provincial (depois estadual) e federal no Brasil deu-se sempre a partir do enfraquecimento do poder municipal. No Império concentrou-se o poder na esfera provincial em detrimento do município, situação

que se repetiu com o advento da República com o poder reservado ao governo estadual: "O nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinhamento do município" (LEAL, 1975, p. 103).

O autor afirma que juristas idealistas defendiam a redução máxima da autonomia municipal, a fim de se enfraquecer as oligarquias locais. Mas o feito permitiu que essas servissem aos governadores, fazendo-os formar as oligarquias estaduais, que, por sua vez, pactuadas com o governo central, estabeleceriam a "política dos governadores".

Outra característica assinalada por Leal para enfatizar o poder das câmaras municipais no período colonial relaciona-se com o pressuposto da eletividade. Durante a colônia, os funcionários das câmaras eram eleitos e não indicados por um poder hierarquicamente superior, seja pela província, seja pelo poder central. A Independência do Brasil não trouxe, nesse aspecto, mudanças imediatas. A Constituição de 1824, bem como a legislação posterior (Lei de 1828, Lei Saraiva de 1881), garantiu a eletividade dos membros das câmaras municipais, até o momento em que não fora ainda regulado o exercício autônomo das funções executivas do município.

A Constituição de 1891 será o primeiro golpe contra o princípio da eletividade da esfera municipal. O poder executivo local fora definido como órgão autônomo e diferenciado[62], o que levou alguns Estados a se preocupar com a titularidade desse poder. Assim, na maioria dos municípios, os prefeitos eram de livre nomeação do governador estadual (LEAL, 1975).

As Constituições subseqüentes do período republicano, a de 1934 e a de 1946, voltaram a prever a eleição das câmaras municipais. Mas mesmo a Carta de 1946, que restituiu a eletividade do cargo de prefeito[63], estabeleceu exceções, demonstrando o limite da autonomia municipal. Em determinadas cidades – nas capitais, nas estâncias hidrominerais naturais (art. 28, § 1 °) e naquelas cidades que servissem de base ou posto militar consideradas de excepcional importância para a defesa externa do país (art. 28, § 2 °), os prefeitos seriam nomeados pelo governador do Estado ou Território.

Afirma o jurista que na República, o "ponto nevrálgico da autonomia dos municípios tem sido a eletividade do executivo" (LEAL, 1975, p. 127). Se a intenção era fortalecer governos estaduais e o governo federal, consequentemente se restringia a autonomia municipal,

62 Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Constituição de 1891 (BALEEIRO, 2001, p, 95).

63 Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada: I – pela eleição do prefeito e dos vereadores. Constituição de 1946 (BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 2001, p. 70).

tornando-se o poder executivo local de livre nomeação das instâncias superiores, como se deu durante o Governo Provisório após a revolução de 1930 e no Estado Novo. De acordo com Leal,

> a nomeação dos prefeitos, usada em grau variável nos diversos Estados no regime de 1891 e como regra absoluta nos períodos de ditadura, tem representado, pois, um elemento decisivo no amesquinhamento dos municípios. Apesar disso, o poder privado dos "coronéis" – que a instituição dos prefeitos de nomeação, doutrinariamente visava destruir – não desapareceu: acomodou-se para sobreviver. A morte aparente dos "coronéis" durante o Estado Novo não se deve, pois, aos prefeitos nomeados, mas à abolição do regime representativo em nossa terra. Convocai o povo para as urnas, como sucedeu em 1945, e o "coronelismo" ressurgirá, pois a seiva que o alimenta é a estrutura agrária do país (LEAL, 1975, p. 133).

Nesse sentido, o fenômeno do "coronelismo" não se restringiu à República Velha (1889-1930) como afirma Carvalho, mas subsistiu enquanto houve os requisitos que o alicerçavam, como o sistema representativo amplo conjugado com a incipiente urbanização do país, ainda que a situação do Brasil após a queda de Vargas em 1945 não seja a mesma encontrada na primeira República.

Foram elucidados alguns pressupostos que, com base no autor, fariam do município uma instituição com certa autonomia no período colonial, situação que se alterou drasticamente durante o Império e mesmo com as Constituições Republicanas. Ocorre que há uma característica que para o autor faz parte de toda a história do município, e do seu amesquinhamento, seja na colônia, seja no Brasil independente: a questão da receita municipal. A divisão de recursos entre municípios, Estados (ou províncias) e União se deu de forma desigual na história, sempre em prejuízo do município, cuja pobreza financeira afeta a sua autonomia.

A Constituição de 1934 será a primeira a incluir o município como ente passível de arrecadar tributos autonomamente, mais especificamente impostos e taxas (art. 13, inciso II e §2°), o que, na prática, de acordo com Leal (1975), não alterou sua pobreza[64]. Convém

[64] A Constituição de 1937 preservou o direito do município de possuir rendas privativas. Entretanto, reduziu a receita municipal, o que fez persistir a situação miserável do mesmo. Já a Constituição de 1946 trouxe melhoras para a situação financeira do município, mas a União continuaria a ser a maior beneficiária dos tributos (LEAL, 1975). Já Aliomar Baleeiro afirma que a Constituição de 1946 representou uma "revolução municipalista": "No correr do tempo, a República sacrificou muito os Municípios, não só lhes restringindo a autonomia, cada vez mais ameaçada pelos Estados, senão também os desfavorecendo na discriminação das rendas públicas. Pouco a pouco, a fatia do Leão coube ao Tesouro Federal, que arrecadava mais de 63% dos tributos pagos a todos os brasileiros, ao passo que os Municípios, em 1945, não chegavam a receber 7%, cabendo a diferença aos Estados (mais ou menos 30%). Esse fenômeno impressionou vivamente os

ressaltar que a condição de penúria do município o faz depender dos governos estaduais. Em outras palavras, é o cenário propício para a ação dos chamados coronéis, que abrem mão da autonomia municipal em troca de favores do governo estadual.

Outro fator propulsor do fenômeno do "coronelismo" para o autor é a legislação eleitoral brasileira. As eleições da Primeira República ficaram marcadas na história como fraudulentas em todas as suas fases, seja na votação, na apuração dos votos ou no reconhecimento do candidato eleito.

Em primeiro lugar, a escolha do candidato pelo eleitor das áreas rurais muitas vezes não resultava da sua livre convicção, mas sim da indicação feita pelo "coronel". Em segundo lugar, até o advento do Código Eleitoral de 1932 cabia às mesas eleitorais a tarefa de apurar os votos (LEAL, 1975), competência que lhes permitiu manipular soberanamente o resultado das eleições.

De acordo com o jurista (1975), com o Código Eleitoral de 1932[65] e com a reforma de 1935[66], as mesas receptoras, responsáveis pela elaboração de atas falsas, perderam a atribuição de apurar os votos. "Tendo-se confiado a proclamação dos eleitos e a expedição dos diplomas aos Tribunais Regionais e ao Tribunal Superior, ficaram abolidos os vergonhosos reconhecimentos das Assembléias Legislativas" (LEAL, 1975, p. 232). Não conseguiram, contudo, pôr fim à coação dos partidos oficiais.

Por fim, o que garantia o funcionamento do "coronelismo" era a organização policial. Durante o Império a organização policial era dominada pelo espírito partidário, característica que persistiu com o advento da República e a fez um dos mais eficientes sustentáculos do 'coronelismo' (LEAL, 1975). A partir da Constituição de 1891, os Estados terão liberdade para organizar seu aparelho policial e, via de regra, podiam nomear os chefes de polícia e demais funcionários, de modo que a polícia partidária apenas foi deslocada às situações estaduais.

Leal desenvolve sua tese a fim de demonstrar a limitação histórica da autonomia do município no Brasil e as causas a ela relacionadas. Para o autor, o momento de maior independência municipal se deu durante o período colonial. Com a independência do Brasil, as

constituintes. Para melhorar as finanças dos Municípios, deram-lhe todo o Imposto de Indústria e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do imposto de renda excluídas as capitais; e 'quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado" (BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 2001, p. 18).

65 Decreto n° 21.076 de 24 de fevereiro.

66 Lei n° 48 de 4 de maio de 1935, fez alterações no código eleitoral.

comunas foram, progressivamente, perdendo espaço para as províncias, depois Estados, e para a União, situação que foi ligeiramente atenuada com as Constituições de 1934 e 1946. Mas durante o período de predomínio da "política dos coronéis" na Primeira República, para usar o termo de autor, o município foi amesquinhado, seja na esfera política, seja na esfera econômica. Se era essa a situação dos municípios diante dos entes federativos do período, os Estados e a União[67], como os "coronéis", a despeito da penúria local e da falta de autonomia política, conseguiam movimentar o eleitorado a favor das oligarquias estaduais? Leal argumenta que:

> a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. Esta contraprestação estadual explica o apoio que os legisladores estaduais – homens em sua maioria do interior – sempre deram aos projetos de lei atrofiadoras do município (LEAL, 1975, p. 255).

Se por um lado, o federalismo funciona como letra morta, não concedendo autonomia aos municípios, por outro, os chefes locais irão deter um poder extralegal, consubstanciado no monopólio da violência, no filhotismo, no mandonismo, proporcionados pelo controle do poder judiciário. Essa forma de poder local, denunciada por Schwartz (*apud* OLIVEIRA, 1995), será a base fundamental da política dos governadores que perdurou durante a República Oligárquica.

O quadro descrito por Leal possui requisitos para existir, como a população predominantemente rural do país, o isolamento dos municípios, o poder que o chefe local exerce no voto da "população ignorante", entre outros. São características que já sofreram grandes modificações. A população brasileira é, atualmente, predominantemente urbana, os municípios estão, de uma maneira geral, interligados uns aos outros e o sistema eleitoral brasileiro está consolidado, ainda que existam falhas. Mas a prática de angariar votos em troca de favores diversos é ainda recorrente na política eleitoral nacional, sobretudo fora dos centros urbanos, o que demonstra um dos limites estabelecidos ao exercício da cidadania[68] no Brasil.

---

67 O município só será alçado à qualidade de ente federativo na Constituição Federal de 1988 (art. 18, *caput*, CF).

68 O voto é um direito político do cidadão. Os direitos políticos "se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado" (CARVALHO, 2003, p. 9). Afirma ainda José de Alencar que o voto "não é somente um direito político, feixe de todos os outros, mas uma fração da soberania ativa reservada a cada individualidade, para o governo do Estado" (apud FAORO, 2000, p. 441).

Não se pode deixar de aventar que a prática de se induzir o voto ou ainda mercantilizá-lo com o dinheiro público, acontece nas eleições internas do próprio aparelho burocrático estatal. A denúncia de compra de votos de parlamentares para que votassem a favor de emendas consideradas importantes para o poder executivo, foi reiterada nos últimos governos federais. É recente a denúncia de compra de votos para que se votasse a favor da chamada "emenda da reeleição"[69] para beneficiar o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Para ser ainda mais atual, no primeiro mandato de Lula o governo sofreu sérias denúncias de corrupção, pelo suposto pagamento de mesadas (ou "mensalões") a parlamentares da base aliada.

Como se pode perceber, o tema debatido por Leal continua atual 50 anos depois da 1ª edição de seu livro, e quase 20 anos da promulgação da CF/1988, que garante o federalismo (art. 1º, caput), o voto direto e secreto (art. 14, *caput*), a cassação do mandato do Deputado ou Senador cujo procedimento for incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, inciso II), dentre outras questões presentes no plano abstrato-normativo, mas pendentes de eficácia.

Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar como se relacionam os poderes público e privado no Brasil. Para tanto, fez-se estudo historiográfico acerca do tema e se constatou que a perspectiva analítica dicotômica, seja na modalidade poder público *versus* poder privado, país real *versus* país legal, ou através da noção de formalismo, é largamente utilizada pelos intelectuais das Ciências Humanas brasileiras contemporâneas.

Serviram de objeto de pesquisa dois juristas-historiadores que escreveram obras importantes acerca do tema citado, que apesar de recorrente, é apresentado pelos estudiosos sob diferentes enfoques e perspectivas. Raymundo Faoro, autor de **Os donos do poder**, elabora duas teses concorrentes: o Estado brasileiro é herdeiro do Estado português, o que significa ser de caráter patrimonial; dentro do Estado patrimonialista, existe um estamento de perfil burocrático que resiste às mudanças dos tempos, e mais, abarca algumas delas para continuar a se reproduzir ao longo da história.

[69] A Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997, alterou o art. 14, § 5º da CF, no que concerne à elegibilidade dos detentores dos cargos executivos dos entes da federação. Antes da modificação do § 5º, eram absolutamente inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o Presidente da República, os governadores dos Estados e do Distrito Federal, bem como os prefeitos e quem os houvessem sucedido ou substituído. A "Emenda da reeleição" veio claramente atender aos interesses daqueles que já estavam no poder – o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seus correligionários.

O estamento burocrático consiste numa camada social excludente que não representa a nação. Apesar de diferenciar-se da classe e não ser originariamente uma camada econômica, teria o poder de intervir na economia, o que resultou na formação do capitalismo politicamente orientado no Brasil, havendo envolvimento entre política e mercado.

Apesar da crítica que faz ao excesso de Estado e da apropriação que o grupo no poder faz do espaço público para garantir seus privilégios, o autor não se limita a defender a completa abstenção do Estado nas diferentes esferas da vida social, nem tampouco pleiteia a descentralização do poder[70]. Sua análise é pessimista e o autor praticamente não tece considerações sobre uma possível solução para os problemas do país, haja vista que a existência da categoria do estamento burocrático que se renova, deixa poucas esperanças de mudanças.

Já Victor Nunes Leal faz estudo a respeito de acontecimento datado na história do Brasil – o fenômeno do 'coronelismo', que apesar de extravasar, em alguma medida, os limites da Primeira República, foi nesse período que viveu sua época áurea, dadas as condições históricas específicas: sistema representativo de base ampla, decadência econômica dos 'coronéis', isolamento dos municípios, advento da figura do governador de Estado. O estudo de Leal acerca da formação do município no Brasil e seu amesquinhamento diante dos poderes estaduais e federal fornecem excepcional análise do entrelaçamento do poder privado com o poder público, sempre em benefício de grupos determinados.

Os donos do poder e **Coronelismo, Enxada e Voto** são obras primorosas a respeito da história do Brasil, principalmente pelo fato dos autores historicizarem a apropriação que o poder privado faz do espaço e da coisa pública no país, dando-lhes destinação outra que não a do bem comum. Faoro é um intelectual que faz parte da linhagem analítica que explica o Brasil a partir da metrópole, método usado por outros autores, como Oliveira Vianna, para quem as transformações que as instituições ocidentais sofreram ajudaram a moldar o país. Leal, por sua vez, relativiza a importância da história portuguesa na formação da realidade nacional, mas como Faoro, formula sua tese sob a perspectiva da longa duração que tem início, no seu caso, nos pródomos da colônia.

[70] Faoro (2000) critica, por exemplo, a edição do Código de Processo Criminal de 1832, primeiro grande passo da obra descentralizadora, que habilitou os municípios a exercer funções policiais e judiciárias, concedendo grande poder ao juiz de paz em detrimento do juiz de direito. "Resultava a nova lei na entrega aos senhores rurais de um poderoso instrumento de impunidade criminal, a cuja sombra nasceram os bandos armados, restaurando o caudilhismo territorial, que tanto trabalho custou à Metrópole para disciplinar e vencer" (FAORO, 1958, p. 157).

As obras dos juristas analisados proporcionam debate atual que denota como a relação entre os poderes no Brasil parece sofrer de, se não mal de origem, mas de um vício de reiteração, cujo "final" é desalentador e repetitivo. O sentimento de falta, de algo que não se realizou por completo, como a cidadania, é partilhado pela maioria dos autores brasileiros do século XX. Virou uma categoria analítica, ou seja, o país é estudado pelo viés da sua incompletude.

O presente estudo pretendeu investigar esse sentimento de desenvolvimento incompleto da cidadania no país e qual a sua relação com os poderes público e privado no Brasil. Com isso, admite-se a hipótese da falta, a idéia da cidadania formal que carece de concretização, categoria criada, mas também admitida como conclusão desta pesquisa. Além disso, por mais que o formalismo da cidadania não baste para garantir direitos na prática, ela deve ser vista como o primeiro e importante passo nessa direção. A democracia brasileira atual não pode ser descartada com base no argumento de que padece de falhas.

REFERÊNCIAS

AARÃO REIS FILHO, D.; Ferreira, J.; GOMES, A. M. C.; Neves, L. de A.; Capelato, M.H.R. O colapso do colapso do populismo ou a propósito de uma herança maldita. In: FERREIRA, Jorge. (Org.). **O populismo e sua história**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 319-377.

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder**: O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Tomando partido, formando opinião**: cientistas sociais, imprensa e política. São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

ALVES, Alaôr Caffé. A Função Ideológica do Direito. In: ARIENTE, Eduardo (coord.). **Fronteiras do Direito Contemporâneo.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ALVES, Maria Helena. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1984.

AQUINO, Maria aparecida de. 1964-2004: um olhar retrospectivo. **Revista Tempo Brasileiro**, n. 158, jul.- set., p. 37-57, 2004.

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Introdução de Bolívar Lamounier. Brasília: Editora UNB, 1981.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando "Coronelismo, Enxada e Voto". In: AVELAR, L.; CINTRA, O. C. (Orgs.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

AXT, Gunter. Revisitando Os donos do poder de Raymundo Faoro: uma abordagem historiográfica. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, ano XXIV, n. 81, tomo I, p. 357-369, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1891.** Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centros de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, Aliomar, LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, A; CAVALCANTI, T. B., BRITO, L. N. de. **Constituições Brasileiras: 1967.** Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BASTOS, Aurélio Wander (Coord.). **Os Cursos Jurídicos e as Elites Políticas Brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados e Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BENEVIDES. Maria Victoria de Mesquita. Raymundo Faoro, nosso amigo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 5-7, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial de Estado, 2000.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento Político Brasileiro. **DADOS –** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.48, n ° 2, p. 231-269, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. 10 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1969** – Emendas Constitucionais. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CAMMACK, Paul. O coronelismo e o compromisso coronelista: uma crítica. **Cadernos DPC**, 5. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, UFMG, mar., 1979.

CAMPANTE, Rubens Goytacá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 46, 1, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Pontos e Bordados**: Escritos de História e Política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CHARTIER, Roger. Por uma sociologia histórica das práticas culturais. In: **A história cultural entre práticas e representações**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

CHAUI, Marilena. Brasil: **Mito fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

COHN, Gabriel. **Crítica e Resignação**: fundamentos da sociologia de Max Weber. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

COLLIER, David (Org.). **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Tradução: Marina Leão T. V. de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

COMPARATO. Fábio Konder. Raymundo Faoro historiador. **Estudos Avançados,** São Paulo, v.17, n. 34, p.70-72, 1998.

COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo tribunal Federal e a constituição da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

D'ARAÚJO, Maria Celina et. al. (Orgs.). **A volta aos quartéis**: a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. **21 anos de regime militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

_____. **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

DEBRUN, Michel. **A "conciliação" e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DUARTE, Nestor. **Ordem privada e organização política nacional**: contribuição à sociologia brasileira. São Paulo: Editora Nacional, 1966.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990, 1 v.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n.14, p. 7-22, jan/ abr, 1992.

_____. **Assembléia Constituinte**: a legitimidade recuperada. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

_____. Existe um pensamento político brasileiro? In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-58, out/dez, 1987.

_____. **Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de janeiro: Globo, 1958.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed., ver. e aum. Porto Alegre: Editora Globo, 1975.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro**.** V. 1 e 2/ 10 ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

_____. **Machado de Assis, a pirâmide e o trapézio**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

_____. Sérgio Buarque de Holanda: analista das instituições brasileiras. In: CANDIDO, A. (Org.). **Sérgio Buarque de Holanda e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

FAUSTO, Boris. **O Estado Novo no contexto internacional**. Disponível em: <http//:www.irbr.mre.gov.br/cursos/cursos.htm>. Acesso em: 25 jun. 2007.

FAVETTI, Rafael Thomaz. **Brevíssima introdução aos principais conceitos utilizados em Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal** [artigo científico]. S/d. Disponível em: <http://www.victornunesleal.pro.br/artigos/brevissimaintroducao-rafaelthomasfavetti.htm>. Acesso em: 26 mar. 2006.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. 25 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.

FREITAS, Décio. Entrevista com Décio Freitas: "Faoro teve uma evolução política notável". **IHU On Line**. Unisinos. Ano 3. n. 64, 16 junho de 2003. Disponível em:

http://www.unisinos.br/ihuonline/uploads/edicoes/1161287761.83word.doc . Acesso em: 15 abr. 2006.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GOMES, Angela de Castro. A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: **História da vida privada no Brasil** / coordenador-geral da coleção Fernando A. Novais; organizadora do volume Lilia Moritz Shwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 489-558.

GOZZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, N. (org.). **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial de Estado, 2000.

GRESPAN, Jorge. **Revolução Francesa e Iluminismo**. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

GRIPP, A.; BRÍGIDO, C. Em 40 anos, nenhuma ação criminal no STF deu punição. **O Globo**. Disponível em: http://oglobo.globo.com/pai/mat/2007/06/17/296408160.asp. Acesso em 29 jun. 2007.

HAUSER, Arnold. **História Social da literatura e da Arte**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972.

HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império português: Revisão de alguns enviesamentos correntes. In: **O antigo regime nos trópicos**: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho e Maria de Fátima Gouvêa (orgs.). Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. 7 reimpressão. Prefácio de Antonio Candido – O significado de Raízes do Brasil, 1967. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

IGLÉSIAS. Francisco. **Trajetória política do Brasil, 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

_____. **História e ideologia**. São Paulo: Perspectiva, 1981.

_____. Revisão de Raymundo Faoro. **Cadernos DCP**. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, UFMG, n. 3, p. 123-142, 1976.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

_____. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

_____. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1997.

_____. **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República. In: **História Geral da Civilização brasileira**. III. Brasil República. V. 2. Sociedade e Instituições (1889-1930). 5. ed., 1997.

LEGALIDADE Ameaçada. **Jornal do Advogado**-OAB/SP, São Paulo, ano XXXII, n° 318, jun. 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **As palavras e a lei**: direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno. São Paulo: Editora 34/ Edesp, 2004.

MANNHEIM, Karl. Ensayos de Sociologia de la Cultura. Madrid: Aguilar, 1957.

MERCADANTE, Paulo. **Consciência conservadora no Brasil**: contribuição ao estudo da formação brasileira. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

MARX, Karl. A Questão Judaica. In: Francisco Weffort. **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1998.

MASCARO, Alysson. **Introdução à Filosofia do Direito**: dos modernos aos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2002.

MENDONÇA, Kátia Marly Leite. Faoro e o encontro entre ética e política. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 93-108, 1999.

MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da Cultura Brasileira**. 9. ed. São Paulo: Ática, 1994.

_____. Intérpretes do Brasil: Antonio Candido e Raymundo Faoro. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. L. (Orgs.) **Intérpretes do Brasil**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2004.

_____. (Coord). **Os Juristas na formação do Estado-Nação Brasileiros**. V. 1 – Século XVI a 1850 – Coleção Juristas Brasileiros – São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico,** 1 e 2 . 3. ed. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Publifolha, 2000.

NEVES, Marcelo. Muito barulho por nada? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2007. Tendências/Debates, caderno A, p. 3.

NOVAIS, Fernando (Org.). **História da vida privada no Brasil**: contrastes da intimidade contemporânea. Organizadora do volume: Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, vol.4.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824.** Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

O`DONNEL, Guillermo. **Análise do Autoritarismo burocrático**. Tradução: Cláudia Schilling. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: BRITO; AFFONSO; SILVA (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PÉCAUT, Daniel. **Intelectuais e a política no Brasil**: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

_____. **História Econômica do Brasil**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1962.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PUNTONI, Pedro. Guia de Leitura: A túnica rígida do passado. In: **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro**.** V. 1 e 2/ 10 ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. p. 383-390.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira**: da Colônia à República. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

RAMOS, Guerreiro. O formalismo, no Brasil, como estratégia para a mudança social. In: **Administração e Contexto Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983, p. 250-323.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Edições Afrontamento, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1981.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro**. Dados**, Rio de Janeiro/IUPERJ, vol. 46, n. 2, p.207-221, 2003.

_____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SOARES, G. A. D; D`ARAÚJO, M. C. (Orgs). **21 anos de regime militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

SOUZA, Jessé. Max Weber, patrimonialismo e singularidade cultural brasileira. In: COSTA, S. (Org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999, p.58-81.

_____. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 13, n. 38, p. 97-116, out. 1998.

SOUZA, Percival de. **Autópsia do medo**: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury. São Paulo: Globo, 2000.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução: Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Mota 5ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**. *Qu`est-ce que le Tires État?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TORRES, Alberto. **Problema nacional brasileiro:** introdução a um problema de organização nacional. São Paulo: Nacional, 1938.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial:** a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

WEBER, Max. A ética protestante e o "espírito" do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **Ciência e política**. Duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1967.

_____. **Max Weber: sociologia** / organizador [da coletânea] Gabriel Cohn; tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1979.

WINOCK, Michael. **O século dos intelectuais**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

VIANNA, Francisco J. de Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1974, 2 vols.

VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva: iberismo e americanismo**. Rio de Janeiro: Iuperj/Revan, 1997.

_____. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé. **O malandro e o protestante**: tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília, UNB, 1999, p. 173-193.

VILAÇA, M. V., ALBUQUERQUE, R. C. **Coronel, coronéis**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm> Acesso em: 26 jun. 2007.

<http://www.oab.org.br/hist_oab/estado_excecao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2006.

<http://sabanet.unisabana.edu.co/derecho/fundamentacion/derechon/derecho%20natural/Glosario.htm>. Acesso em: 10 nov. 2006.

<http://www.victornunesleal.pro.br>. Acesso em: 12 jun. 2007.