

# ALGUMAS INTERPRETAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL

**Carlos Vasconcelos Rocha**

---

Doutor em Ciências Sociais/UNICAMP  
Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara

Um esforço desenvolvido pelas ciências sociais no Brasil foi o de entender as características específicas de nossa formação. Muita tinta foi gasta tentando fornecer explicação para o resultado da aventura que confluuiu em nosso solo uma multiplicidade de povos e culturas. A dimensão política dessa aventura mereceu a atenção de muitos dos mais destacados de nossos pensadores. Assim a formação histórica das instituições políticas no Brasil é tratada a partir de diferentes perspectivas, gerando divergências fundamentais e algumas convergências. E a qualidade de diversas dessas abordagens as fazem merecer o adjetivo de clássicas. Neste trabalho tentaremos expor a visão geral sobre as características de nossas instituições políticas de três desses destacados autores: Raymundo Faoro, Oliveira Vianna e Victor Nunes Leal. Nosso objetivo é bastante despretensioso. Buscaremos expor os seus argumentos centrais para, em seguida, ensaiar uma pequena conclusão.

## **RAYMUNDO FAORO E OS DONOS DO PODER**

Uma obra fundamental na discussão da formação política brasileira é *Os Donos do Poder* de Raymundo Faoro. Nesse trabalho, ele vai buscar nas características da formação histórica portuguesa uma das determinantes que explicarão a história da sociedade brasileira. No capitalismo comercial, a monarquia portuguesa encontra êxito por possuir, com anterioridade em relação às outras nações, um estado nacional consolidado, dotado de uma oligarquia governante e empreendedora. Há assim uma renovação precoce de suas bases sociais, políticas e econômicas, fazendo com que a cidade se torne o centro dinâmico da economia, suplantando em importância econômica o campo.

E isso tem sua explicação. Como nos mostra Faoro, em Portugal o capitalismo comercial não nasce das ruínas da sociedade feudal. O país não conheceu o feudalismo como sistema, o que facilitou, ainda na vigência do feudalismo europeu, a configuração de um poder centralizado. Ao contrário da sociedade feudal, em que as relações entre o homem e o poder são de outra feição, caracterizadas pela fragmentação, em Portugal há grande centralização de poder. O Estado, burocratizado e racionalizado, apresenta-se como um agente econômico extremamente ativo, controlando, em nome do Rei, todas as atividades econômicas através de regras vigentes para todo o território português. Esse Estado é caracterizado por Faoro como patrimonial. Para exercer a sua dominação, o Estado se aparelha de uma estrutura de poder: o estamento. Em suma, o Estado patrimonial de estamento dirige o curso da economia e as expansões da sociedade portuguesa.

No Estado patrimonial não há distinção entre as esferas pública e privada. O Rei governa em função dos seus interesses e de seu estamento. Segundo Faoro, é esse patrimonialismo que irá explicar a história da sociedade brasileira em seus diversos aspectos.

É que esse patrimonialismo português será transplantado para o Brasil. Aqui é transplantado um Estado pronto e acabado, como apêndice do Estado português, que paira sobre um território onde não há uma sociedade. Ao contrário do processo europeu, em que o Estado burguês se constitui como instrumento de interesses localizados na sociedade, mais especificamente da classe burguesa em ascensão, no Brasil o Estado antecede a sociedade. Forma-se assim um estamento burocrático, onde o funcionário estatal é portador da autoridade do Rei, com a missão de gerir o patrimônio do soberano. Dessa forma, tudo se conforma aos interesses do Rei, autoridade maior. Forma-se uma ordem integrada por uma rede burocrática que se alonga até a colônia penetrando em todas as nossas atividades.

Da Colônia à República, uma estrutura político-social resistiu: o capitalismo politicamente orientado. É uma constante o patrimonialismo estatal incentivando a economia com vistas ao lucro ou visando o desenvolvimento econômico para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo. A sociedade é o alvo da exploração.

Ao longo de nossa história, o patrimonialismo tem a capacidade de amoldar-se às transições. Conservando o poder de imprimir à sociedade

seus interesses, o estamento político se desaristocratiza, com o fim da Monarquia, e se burocratiza. A estrutura patrimonial desenvolve em movimento pendular, apoiando-se nas formações sociais que melhor lhe ofereçam, a cada momento, recursos para sua expansão. Assim abre-se para os setores que sustentam o seu projeto e busca neutralizar ou conformar os setores que o ameaçam. Temos, portanto, um Estado hipertrofiado e uma sociedade débil. Uma invariante de nossa história é o predomínio dos interesses estatais e de seu estamento burocrático sobre uma sociedade que não consegue se fazer representar pelo poder político.

### OLIVEIRA VIANNA, CULTURA, RAÇA E MEIO

Não menos clássica é a interpretação, diversa da de Faoro, que Oliveira Vianna faz em seu livro *Instituições Políticas Brasileiras*. Vianna tem como perspectiva explicar a sociedade brasileira a partir da relação de causalidade entre os fatores cultura, raça e meio (geografia e clima). Especificamente na obra em enfoque, centra sua investigação no papel da cultura na formação da nossa sociedade política e na evolução e funcionamento do Estado no Brasil.

O autor parte do pressuposto de um conflito de culturas no Brasil, tendo de um lado a cultura da elite, importada de culturas estrangeiras, consubstanciada no direito escrito, formal; e do outro lado, em contraste com ela, a cultura do povo-massa, autêntica, consubstanciada no direito-costume, ou seja, nas regras criadas pela vida prática da população. Assim, instalava-se um conflito entre as duas culturas, na medida em que a elite tenta conformar o povo-massa às suas concepções culturais, através da imposição do direito escrito, legal. Torna-se, contudo, em efeito essa tentativa das elites, pois, no final, acaba prevalecendo o direito do povo-massa. Tudo isso pelo fato das elites quererem transplantar normas constitucionais dos países mais avançados, não levando em consideração a realidade subjetiva, criada pela tradição do povo-massa.

O que se queria impor ao povo-massa, eram normas de um estado democrático, que nada tinham com nossa tradição cultural, e que eram fruto da cultura dos povos anglo-saxões. Esses povos tinham uma tradição cultural, herdada de velhas tradições, que lhes proporcionavam um espírito público, um sentimento de comunidade, hábitos de autogoverno, que os brasileiros não podiam compreender, e nem assimilar, de modo algum.

Ao contrário, nosso povo-massa se caracteriza pela apatia, pelo amorfismo, desinteressado de instituições democráticas, alheio à idéia de interesse geral. Possuía, na verdade, um fraco sentimento coletivo. Pela singularidade em que se deu nossa colonização, que se processou dentro do mais extremado individualismo familiar, de onde derivam nossos traços culturais, o que prevalecia eram os interesses privados. Falhamos aqui em estabelecer uma esfera pública digna do nome. Dessa forma, não formamos um complexo-cultural preparado para absorver os princípios do liberalismo político importado por nossa elite.

Sendo assim, como se configura o poder em nossa sociedade? Para Vianna nossa sociedade é constituída por três matrizes que amalgamam as relações entre o povo-massa e a elite. Os verdadeiros centros de onde emanam as energias de nossa vida social são os clãs feudal, parental e eleitoral. Os clãs feudais, parentais e eleitorais, formam a solidariedade entre o povo-massa e a nobreza territorial, a família senhorial e os políticos municipais, em termos de propriedade da terra, sangue e poder político-administrativo. A dinâmica de nossa vida social baseia-se, assim, em interesses pessoais e não em idéias abstratas de interesse coletivo.

## LEAL E O FENÔMENO CORONELISTA

A análise de Victor Nunes Leal, em *Coronelismo, Enxada, e Voto*, já não pretende ser tão abrangente quanto a de Faoro e Vianna. Ele se detém, segundo suas palavras, em apenas “uma quadra da evolução de nosso povo”, ou seja, no período da República Velha.

Segundo Leal, o coronelismo resulta da superposição de formas desenvolvidas do regime da democracia representativa a uma estrutura econômica em que impera uma grande concentração da propriedade rural e uma massa humana que tira sua subsistência das terras dos latifundiários, vivendo no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono. Essa superposição implica a situação em que trabalhadores rurais são submetidos na esfera econômica ao poder dos proprietários das terras, pois só assim podem ganhar o seu sustento, aparecem como cidadãos na esfera política ao ganharem o direito de voto.

Num sistema representativo, em que a maioria do eleitorado reside e vota nos municípios do interior, onde predomina o elemento rural, os proprietários das terras acabam por controlar os votos dos que dependem de suas terras para sobreviver. Submissão econômica reverte-se em

submissão política. Munidos desse recurso de poder que é o controle de um “curral eleitoral”, esses latifundiários estabelecem um compromisso com os governos estaduais, que necessitam de tais votos para manterem-se no poder. O governo estadual, em troca de apoio político, fornece apoio ao *coronel*<sup>1</sup>, através da cessão de direitos do preenchimento de cargos públicos, empregos, controle da força policial, auxílio ao município para as obras mais necessárias e outras formas de favores.

Um fator essencial no compromisso coronelista é a fraqueza financeira dos municípios e sua conseqüente subordinação aos estados. Assim, os chefes locais ficam obrigados a apoiar os candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais para receberem destes a autonomia nos assuntos relativos ao município. Explica-se, assim, o situacionismo dos *coronéis*: estes estão sempre ao lado do partido do governo.

O pacto coronelista se assenta, portanto, na vulnerabilidade da autoridade dos senhores rurais e na sua submissão política. É expressão de um poder fundado na fragilidade de um sistema rural decadente, alimentado pela estrutura concentrada da propriedade da terra, e baseada na pobreza e ignorância do trabalhador rural. É, segundo Leal, uma adaptação que permitiu a coexistência do nosso antigo e exorbitante poder privado com um regime de extensa base representativa.

## ALGUNS COMENTÁRIOS FINAIS

O que se pode ressaltar como convergente nos três autores é o lugar de destaque que suas obras alcançam no pensamento político brasileiro. Além disso, todos eles pensam a nossa história e a nossa realidade tendo como parâmetro o processo de desenvolvimento das sociedades liberais européias. Na verdade, buscaram diagnosticar as causas que não nos permitiram alcançar aquele padrão de desenvolvimento e de organização social. Encontramos, ao longo da história, em uma situação indesejada seja, segundo a visão de Vianna, pelo amorfismo de nosso povo aliada à falta de sensibilidade de nossa elite, que se acaba por expressar na oposição “país legal – país real”; seja pela existência de um Estado centralizador e preponderante diante de uma sociedade fragilizada,

---

<sup>1</sup> Muito sintomático da confusão entre as esferas pública e privada no Brasil, o título de coronel dado aos latifundiários tem origem na criação da Guarda Nacional, em 1831, em que os proprietários de terra e ao mesmo tempo chefes políticos de cada município recebiam tal patente, formalizando um poder de polícia que já exerciam na prática.

como na percepção de Faoro; ou seja, pela existência de formas políticas viciadas, oriundas de municípios enfraquecidos, de uma estrutura agrária concentradora e pela persistência de um decadente privatismo, como defende Leal.

Um ponto que parece ser consensual entre os autores, mesmo que em graus variados e motivos diferentes, é o amorfismo de nosso povo. Em Vianna, isso se deve a fatores como raça, clima, formas de ocupação do território e de uma cultura individualista e hierarquizada. Já Faoro vê uma sociedade sufocada por um Estado hipertrofiado e instrumentalizado para os interesses de um estamento burocrático e seus aliados. Já Leal vê como motivo principal à situação estrutural da sociedade brasileira, uma economia dependente, com estrutura agrária concentrada, gerando penúria material e intelectual no homem do campo e submetendo-o à dominação dos latifundiários e políticos.

Eles propõem também suas soluções. No entender de Vianna, a solução estaria na mudança social, feita de forma *evolucionista* e nunca *revolucionária*, através da ação de um Estado forte e intervencionista. Caberia extirpar o liberalismo, outorga de certas elites equivocadas, pois que não apropriado para um povo-massa apático e fundamentalmente desinteressado de instituições democráticas. Descartado esse liberalismo, o Estado poderia promover uma alteração de nossa estrutura social e mentalidade, desde que não contrariasse nossos costumes.

Faoro não elabora explicitamente uma forma de solucionar nossos problemas, mas deixa clara a necessidade do rompimento do Estado onipotente e seus estamentos burocráticos. Segundo ele, nosso capitalismo industrial só pode prosperar onde há difusão dos núcleos de poder, pré-requisito básico para a ação privada.

Leal, por sua vez, vê como sério obstáculo às necessárias mudanças políticas de nosso país a pobreza do povo e o seu conseqüente atraso cívico e intelectual, especialmente da população rural. Assim seria fundamental a alteração de nossa estrutura agrária, base do coronelismo e, por extensão, da manutenção das classes dominantes no poder.

É verdade que as idéias dos autores enfocados referem-se a um período determinado de nossa história. Porém ainda alguns problemas que eles levantaram e buscaram resolver teimam em permanecer neste início de século XXI. Mais que meros exemplos da evolução de nosso pensamento político, suas idéias podem inspirar caminhos para pensarmos nossa situação atual, em que os próprios princípios do liberalismo político, que de alguma

maneira animavam as suas reflexões, não nos fornecem esperanças suficientes para enfrentar os problemas a que estamos submetidos.

### **Bibliografia**

- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 2 vols. Porto Alegre. Editora Globo, 1977.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1986.
- VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Vols., Rio de Janeiro. Editora Record, 1974, Vol. 1.