

2

2

DEZEMBRO, 1974

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO  
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

# CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

---

DEZEMBRO DE 1974

NÚMERO 2

---

## Sumário

### ARTIGOS:

- A COMPOSIÇÃO SOCIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPERIAIS  
*José Murilo de Carvalho* ..... 1
- BRASIL: "ESTADO E SOCIEDADE" EM PERSPECTIVA – *Fábio Wanderley Reis* ..... 35
- RELAÇÕES ENTRE UNIÃO SOVIÉTICA E AMÉRICA LATINA – *Málori José Pompermayer e Benício Viero Schmidt* ..... 75
- NOTA SOBRE OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DO PLANEJAMENTO URBANO – *Antônio Octávio Cintra* ..... 115

**ESCREVEM NESTE NÚMERO:**

JOSÉ MURILO DE CARVALHO, professor do Departamento de Ciência Política, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

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

MALORI JOSÉ POMPERMAYER, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Stanford, terminando o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

BENÍCIO VIERO SCHMIDT, professor do Departamento de Ciência Política, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Stanford, terminando o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Stanford.

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



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



**Endereço para correspondência:**

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG  
Rua Carangola 288, 3.º andar  
30 000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

# Brasil: “Estado e Sociedade” em perspectiva\*

Fábio Wanderley Reis

## I

Entre as “modas” das ciências sociais contemporâneas está a de avaliar com suspeita tudo o que possa sugerir uma visão “linear” do processo de mudança social, quer se trate da transformação de uma sociedade tomada globalmente ou da mudança com respeito a dimensões consideradas separadamente para efeito de análise, tais como a política ou a econômica. Tal suspeita parece justificada enquanto vise precaver contra concepções rígidas e mecanicistas do processo de mudança. Levada a extremos, porém, tende a resultar num irracionalismo incompatível com a discussão de problemas de desenvolvimento. Sem entrar a considerar o status que possa merecer a noção de desenvolvimento econômico no campo da economia, parece-nos, contudo, que o abandono da preocupação com a idéia de desenvolvimento político ou a renúncia a tratar os problemas da política em termos de desenvolvimento importaria em esvaziar de maneira irreparável a própria disciplina que se ocupa de tais problemas.

---

\* O autor agradece os comentários de José Murilo de Carvalho, Antônio Octávio Cintra, Francisco Iglésias e Simon Schwartzman a uma versão anterior deste trabalho.



O problema básico situado pela noção de desenvolvimento político tem a ver com a possibilidade de se dar tratamento adequado à questão da *direção* da mudança política. Falar de desenvolvimento é indicar não apenas a ocorrência de mudança, mas também que esta se dá em determinada direção. Diante disso, a discussão de problemas de desenvolvimento poderia ser empreendida de duas maneiras. Na primeira delas teríamos a tentativa de determinar objetivamente as “leis de mudança” que guiam o processo de transformação política das sociedades; na segunda estaríamos munidos de certo padrão segundo o qual seria possível avaliar qualquer processo particular de mudança política, independentemente dos determinantes em atuação em tal processo ou das dificuldades de apreendê-los e quaisquer que fossem as *chances* de que as exigências do padrão adotado viessem eventualmente a ser plenamente atendidas. Talvez possamos designar essas duas abordagens respectivamente como a abordagem “descritiva” e a “normativa”.

Entendida com certa reserva, não parece haver, em princípio, qualquer objeção válida à abordagem descritiva. Se prevalecem as suposições em que se baseia o esforço de construção de uma ciência da sociedade, a descoberta de leis de mudança é evidentemente um objetivo tão legítimo quanto o de obter conhecimento com respeito a qualquer aspecto particular da vida social. As reservas que esta abordagem tende a suscitar justificam-se iam quando referidas a tentativas de amplas generalizações históricas apenas na medida em que tais generalizações comprometam, por sua amplitude, os cânones de verificação científica. Em certo sentido, porém, este é um problema técnico, e a correspondente objeção à abordagem descritiva de problemas de desenvolvimento, conquanto acautele contra a aceitação das pretensões científicas de “leis” tais como as produzidas por diferentes filosofias da história, não pode pretender invalidar todo e qualquer esforço empiricamente orientado que vise apreender as regularidades que o processo de transformação política das sociedades possa revelar. Para tomarmos apenas um exemplo, parece bastante claro que um aspecto importante da transformação política na época moderna tem a ver com o processo de integração territorial e de superposição crescentemente efetiva de uma aparelhagem administrativa centralizada a populações estabelecidas sobre territórios comparativamente extensos, ainda que de dimensões variadas. Assinalar tal tendência e procurar conhecer as regularidades que o processo de integração política dos estados-nações eventualmente apresente — em termos, por exemplo, dos atores sócio-políticos envolvidos e dos possíveis padrões de interação entre tais atores — não leva necessariamente à concepção de que as sociedades contemporâneas estão fadadas a seguir evoluindo na mesma

direção, ou a negligenciar o fato de que há tanto forças que favorecem formas de integração no nível “internacional” quanto outras que resistem mesmo ao impulso de integração no presente nível “nacional”. Se o estudo do processo de consolidação do estado-nação for bem sucedido, ele produzirá, entre outras coisas, precisamente a especificação das condições nas quais ambos os tipos de forças são neutralizados pelas que conduzem à forma de organização política correspondente ao estado-nação tal como hoje o conhecemos.

Isso não é dizer tudo com respeito ao problema, porém. Pois, se for correta e adequada aquela especificação, ela nos levará além de meras regularidades empíricas de acordo com as quais se pudesse dizer que certos estados iniciais tendem estatisticamente a produzir certos resultados. Teremos antes, em tal caso, a *explicação* do processo de mudança tal como ocorrido, e os resultados desse processo aparecerão, em certa medida — em maior ou menor medida segundo o grau em que a explicação produzida seja cientificamente persuasiva —, como as conseqüências necessárias das condições que prevalecem nas fases anteriores do processo. Por outras palavras, tais resultados surgirão como o desdobramento de potencialidades que se achavam presentes, em algum grau, no estado inicial — e essa é a razão pela qual a expressão “desenvolvimento” poderá ser aplicada com propriedade ao processo, ao invés meramente de “mudança”. Segue-se que, se quisermos passar da simples observação da mudança à sua explicação, teremos fatalmente de lidar com problemas de desenvolvimento nesse sentido, o que não é senão maneira diferente de dizer que um elemento de *necessidade* estará inevitavelmente presente em nossas formulações. Seja qual for a dificuldade, dado o instrumental de que presentemente dispõem as ciências sociais, de se alcançar essa forma de explicação à medida que nos desloquemos de mudanças localizadas e de curto prazo para processos globais e seculares, tal dificuldade não representa objeção fundamental ao esforço no sentido de tratar problemas de mudança em termos de desenvolvimento, a menos que nos disponhamos a renunciar à meta de compreender a sociedade.

Admitindo-se a validade dessa posição, ela não parece propiciar por si mesma, contudo, uma chave decisiva para se lidar com o problema do desenvolvimento político. Pois, por “técnico” e não “substantivo” que possa ser o argumento contra generalizações abrangentes à maneira das filosofias da história, ele não deixa de resultar, de um ponto de vista prático, em obstáculo insuperável ao estabelecimento de tais generalizações. Por outro lado, a alternativa de nos restringirmos a algum período ou experiência histórica de proporções comparativamente “maneáveis” — tal como, por exemplo, a experiência de emergência e consolidação do estado-



nação moderno — não assegura que se evitem todas as dificuldades. Em primeiro lugar, permanece ainda o problema de que, embora a complexidade de nossa tarefa seja significativamente reduzida quando nos voltamos para a questão específica da formação do estado-nação moderno por contraste com algo como a direção geral da transformação da sociedade humana, aquela questão se refere ainda a um fenômeno grandemente complexo, não sendo pequenas as dificuldades envolvidas em apreender a lógica do processo ou selecionar os fatores que possam ser considerados como exercendo papel determinante em seu desdobramento. Ligado a tal problema na medida em que tende a condicionar a solução que lhe é dada por diferentes autores, mas provavelmente mais importante em suas conseqüências, há ainda o fato de que, ao limitarmos o foco à emergência e consolidação dos estados-nações modernos, expomo-nos ao etnocentrismo e à adoção de pressupostos que resultam da perspectiva própria de nossa época. Isso poderia resultar na insensibilidade com respeito a aspectos relevantes dos problemas básicos situados pelo tema do desenvolvimento político através da tendência a identificar este último com o processo geral de modernização,<sup>1)</sup> levando a erigir os traços encontrados na vida política de países supostamente mais modernos em critérios ou paradigmas de desenvolvimento político.

O problema consiste, portanto, em encontrar um padrão de desenvolvimento político que seja suficientemente abstrato para escapar às armadilhas do etnocentrismo e que se mostre, ao mesmo tempo, capaz de contornar as dificuldades associadas à busca de “leis gerais de mudança” demasiado abrangentes. É realizável tal tarefa?

Acreditamos que sim, desde que possamos recorrer ao que chamamos a abordagem “normativa” do desenvolvimento sem que caiamos fatalmente no terreno da mera confrontação de preferências subjetivas. Ao risco da acusação de irrecuperável otimismo, sustentamos que existe a possibilidade de inter-subjetividade e acordo com respeito ao problema do desenvolvimento político desde que a discussão de tal problema seja referida à questão relativa ao objeto mesmo da ciência política, ou, por outras palavras, à própria natureza da política. Se não é de todo absurda a pretensão de estabelecer de maneira inter-subjetiva quais são os problemas básicos em jogo no processo político, independentemente das circunstâncias peculiares de qualquer sociedade particular em um momento dado, então se torna igualmente possível discutir significativamente a questão do desenvolvimento político em termos das maneiras pelas quais tais problemas são equacionados e de alguma forma “solucionados” em diferentes sociedades. Nessa perspectiva, a resposta à questão relativa àquilo de que se trata, em última análise, no processo político deveria propiciar, por si mesma, os critérios para a

avaliação de diferentes sociedades ou de diferentes momentos na história de uma sociedade particular em termos de maior ou menor desenvolvimento. A tentativa de estabelecimento das condições em que seria possível falar de desenvolvimento político ao longo dessas linhas mereceria a qualificação de “normativa” na medida em que estaria baseada num argumento de tipo “se, então”, que tomaria como ponto de partida uma formulação supostamente consensual dos problemas básicos (ou, talvez, do problema básico) da convivência política. Naturalmente, a adoção dessa abordagem condicionalmente “normativa” do problema não dispensa a referência “descritiva” ou empírica a experiências históricas concretas, já que tal referência é necessária para a determinação das condições associadas a certo “grau” particular de desenvolvimento.

A principal objeção a que se exporia tal tentativa de reconsiderar o problema do desenvolvimento político se refere precisamente à suposição da possibilidade de formulação consensual do problema político fundamental: com efeito, poder-se-ia argumentar que deparamos as mesmas dificuldades apenas um passo adiante em nossa *démarche*, já que a questão da natureza da política não seria menos controversa nem estaria menos exposta à interferência de preferências subjetivas do que o conceito mesmo de desenvolvimento político. Não nos parece, porém, que esta seja uma objeção válida. Para começar por uma proposição factual, que não poderíamos pretender demonstrar aqui, diríamos que, ao contrário, podemos encontrar grande convergência, em certo nível, entre concepções aparentemente divergentes do objeto da ciência política, e o que há de insatisfatório, fragmentário ou mesmo ingênuo na literatura dedicada ao desenvolvimento político pode ser relacionado, em nossa opinião, precisamente ao fato de que os que tratam do assunto têm perdido de vista as íntimas conexões existentes entre o tema geral de que se ocupam e as questões fundamentais da ciência política. Isto, por sua vez, provavelmente se deve à maneira pela qual, em sua versão acadêmica recente, o tema do desenvolvimento político foi introduzido na ciência política, isto é, através da assimilação pouco crítica das preocupações com o desenvolvimento econômico, donde a conseqüência de que “desenvolvimento político” se tenha erigido em campo especial dentro da disciplina. Cabe observar, de passagem, que tal fato está certamente relacionado à tendência de se supor que as características exibidas pela vida política dos países economicamente desenvolvidos poderiam ser tomadas como critérios de desenvolvimento político.

Como quer que seja, se a objeção relativa ao caráter controverso da própria natureza da política fosse válida, as *chances* de eventual constituição de uma efetiva ciência da política seriam deveras pobres. Não haveria razão,



neste caso, para se pretender que a noção de desenvolvimento político deveria ser vista como especialmente problemática ou, como recentemente se sugeriu, que estaríamos bem avisados em abandonar aquele conceito em favor do de “mudança”,<sup>2)</sup> ou mesmo de qualquer outro conceito da ciência política. Pois se não pudermos concordar quanto àquilo de que trata a ciência política, ou quanto àquilo de que se trata na própria política, como podemos esperar concordar quanto a seja o que for com respeito à política?

## II

Procuramos, em trabalho anterior, indicar com alguma minúcia como se poderia reorientar a discussão de desenvolvimento político a partir da perspectiva acima proposta.<sup>3)</sup> Nosso objetivo no presente artigo é trazer o foco principal que caracteriza o marco teórico então formulado à discussão de certos aspectos da evolução política brasileira, e não retomaremos senão de maneira muito sumária as proposições teóricas desenvolvidas no trabalho mencionado. A introdução acima se justifica, porém, na medida em que, como se verá, nossa visão dos problemas a serem tocados com respeito à evolução política brasileira nos leva à crítica de certas tentativas recentes de diagnosticar o processo brasileiro, as quais se caracterizam pelo recurso a categorias que salientam traços a serem tomados como relativamente idiossincráticos e envolvem, de certa forma, a renúncia a recorrer a um marco teórico mais amplo que procurasse apreender a lógica do processo de desenvolvimento e pudesse pretender esclarecer as peculiaridades da evolução brasileira como a consequência de uma conjunção particular de variáveis ou fatores básicos que estariam geralmente em jogo naquele processo. Ressalte-se que, no que se refere especificamente à discussão do caso brasileiro, o que segue está longe de ser sobretudo um esforço de apresentar *evidências* novas. Com algumas exceções, estaremos lidando com fatos e proposições bastante conhecidos, prendendo-se o interesse que possa ter nossa discussão antes à interpretação proposta e a suas possíveis consequências para o entendimento da realidade política brasileira de nossos dias.<sup>4)</sup>

A discussão teórica empreendida no trabalho referido, partindo da análise abstrata dos dilemas envolvidos na ação coletiva e em qualquer forma de organização política, baseava-se nas relações entre “sistemas de interesses” — tal como estabelecidas por Alessandro Pizzorno em artigo recente<sup>5)</sup> — para chegar à noção de “mercado político” como aquela que permite sintetizar tais relações. A discussão se encerrava com a proposição

de três fases ou estádios analiticamente distinguíveis no processo de desenvolvimento político, tentativamente denominadas “política pré-ideológica”, “política ideológica” e “política pós-ideológica”. O critério para a distinção entre tais estádios é o grau de expansão do “mercado político”, o qual está condicionado pelo caráter mais ou menos envolvente ou exclusivo das formas de solidariedade prevalentes, que por sua vez condicionam as feições assumidas pela confrontação de interesses no processo político. A análise dos obstáculos à expansão concomitante da solidariedade territorial e do “mercado político” nos permitia incorporar coerentemente os fatores de ordem estrutural, institucional e sócio-psicológica geralmente considerados de maneira fragmentária na literatura dedicada a desenvolvimento político.

Assim, a expansão da solidariedade territorial e do mercado político em uma coletividade dada (expansão cujo grau máximo corresponderia à condição hipotética descrita como política pós-ideológica, caracterizada pelo livre jogo de interesses individuais) é vista como embaraçada sucessivamente, nas duas outras fases, por obstáculos de natureza estrutural e sócio-psicológica típicos de cada fase. A política pré-ideológica ou tradicional se distingue pela proeminência assumida por problemas relativos à emergência e consolidação da aparelhagem estatal como núcleo de poder efetivo e coextensivo, no que se refere a sua capacidade de fazer valer as decisões que dele emanem, à coletividade como um todo, em suas dimensões social e territorial. Os obstáculos que se opõem ao processo correspondente, o qual chamamos “institucionalização do poder”, referem-se ao substrato material (condicionado por problemas de ordem ecológica e por fatores como a estrutura de comunicações e a intensidade e o caráter das transações econômicas) necessário ao desenvolvimento e à penetração dos instrumentos organizacionais e dos símbolos de toda ordem nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em centro de decisões efetivas em todo o âmbito de determinado território.

Um segundo tipo de obstáculos à plena vigência do mercado político refere-se à existência de focos particulares de solidariedade capazes de competir, por sua natureza, com a própria coletividade pela lealdade de seus membros. No contexto representado pela passagem da política tradicional à ideológica, este tipo de obstáculos assume especial relevância, situando o problema da “institucionalização da autoridade” em conexão com a irrupção de demandas de igualdade e com o questionamento concomitante da ordem política erigida no estádio anterior. O substrato para a emergência de tais problemas está dado pelo processo de mobilização social e pelo aparecimento de grupos tais como as classes sociais, enquanto focos de solidariedade universalística, em substituição aos vínculos de natureza



pessoal e clientelística típicos da política pré-ideológica. Tais grupos se caracterizam por serem grupos “multi-funcionais” de objetivos difusos, que correspondem a sub-culturas envolventes, distinguindo-se, ademais, pela natureza não voluntária (ou “adscritiva”, para recorrer ao neologismo pouco vernáculo com frequência utilizado para traduzir o termo inglês *ascriptive*) da participação de seus membros. Um aspecto crucial da dinâmica da expansão do mercado político situado pela emergência do problema da igualdade concomitantemente com a relevância assumida por tais grupos tem a ver precisamente com as pressões no sentido de levar às últimas consequências o processo deflagrado pela mobilização social, em que as relações reguladas por princípios “adscritivos” são parcialmente substituídas por outras reguladas pelos princípios potencialmente igualitários do mercado.

Nossa discussão de temas brasileiros será precedida por rápida retomada, ao nível teórico, do problema da política pré-ideológica (ou “tradicional”). A caracterização deste estágio feita no trabalho anterior se situava no quadro definido pela emergência do estado-nação *moderno* como forma de organização política. Do ponto de vista de sua relevância direta para os problemas políticos contemporâneos, existem boas razões, como então sustentávamos, para assim limitar o campo da discussão. Não obstante, é bastante claro que isso redundaria em deixar de lado a maior parte da história humana, e poderemos talvez aprimorar a compreensão do que caberia designar como a fase pré-ideológica da evolução política brasileira — sem falar, de maneira geral, do desenvolvimento do estado-nação na época moderna — se nos dispusermos a ampliar por um momento nossos horizontes e a observar a “política tradicional” de uma perspectiva mais abrangente, a partir da qual este rótulo surge como gigantesca categoria “residual”.

Tomemos os dois aspectos básicos da expansão da solidariedade territorial e do mercado político, isto é, os que têm a ver com a institucionalização do poder, em suas dimensões ecológica e de “presença” governamental, e os que se referem à eliminação de focos particulares e “adscritivos” de aglutinação e diferenciação dos indivíduos. Se observamos as maneiras pelas quais esses dois aspectos se relacionam no desenvolvimento das formas de organização de coletividades territoriais até os nossos dias — apesar dos riscos inerentes a essa espécie de exercício —, alguns indícios disponíveis sugerem um padrão que seríamos tentados a designar como “circular”: a partir de uma condição em que se realizam em certa medida, na ausência de um impulso significativo à centralização governamental, os requisitos do mercado político que têm a ver com a igualdade e com a irrelevância de princípios “adscritivos”, pareceria ocorrer uma evolução na qual, em um primeiro momento, as forças que levam à centralização e à

integração territorial criariam obstáculos à igualdade e intensificariam o vigor de princípios “adscritivos” de diferenciação e estratificação, produzindo, contudo, em um momento posterior de sua atualização, um renovado impulso igualitário e “anti-adscritivo”, como condição para o próprio florescimento de formas de organização política de maior escala.

Sem dúvida, este enunciado fatalmente evocará concepções tais como a visão marxista de um “comunismo primitivo” a ser recuperado em forma superior através do movimento dialético da história humana. Contudo, para aqueles a quem possam repugnar generalizações grandiosas desse tipo, observemos que os indícios em que nos estribamos para sugerir o padrão esboçado, algumas de cuja implicações podem ser úteis à compreensão de certos aspectos da evolução política brasileira, correspondem a verificações de estudos feitos na melhor tradição de empirismo e rigor acadêmico.

É bastante conhecida a tese, proposta por Barrington Moore, de que o processo de modernização resulta da combinação, a partir do século XV, de dois sub-processos que não se acham universalmente vinculados: a criação de governos centrais fortes e a extensão das relações de mercado.<sup>6)</sup> Apesar de que não se possa dizer, como observa o próprio Moore, que as relações de mercado estejam completamente ausentes das formações sociais anteriores à deflagração do processo de modernização, sua intensa penetração de todos os setores da estrutura social é claramente um traço mais distintivo deste processo do que a existência de governos centrais fortes, proposição esta que se sustenta pela simples referência ao caso das chamadas “burocracias agrárias”.<sup>7)</sup> A extensão vigência do princípio do mercado e das relações de mercado, com suas implicações para os próprios fundamentos da vida social, é certamente um ponto consensual na caracterização do processo de modernização, e a citação abaixo, que pode ser estendida a processos paralelos na esfera não-econômica, representa um lugar comum da literatura pertinente:

Uma das proposições geralmente aceitas como válidas pelos economistas, pelo menos desde Adam Smith, é a de que o desenvolvimento econômico (...) está associado a um grau crescente de divisão do trabalho. Isso significa que o progresso econômico tende a levar gradualmente ao predomínio da especificidade das tarefas produtivas realizadas. Simultaneamente com o incremento do número e da variedade de funções altamente específicas se dá uma certa “democratização” ou “universalização” dos processos econômicos, já que o fato de uma certa atividade produtiva requerer habilidades intelectuais ou manuais especializadas acarreta que ela só possa ser executada adequadamente por alguém que possua tais habilidades.



A competição por tais posições se torna, em conseqüência, aberta a todos os que detenham certas qualificações objetivamente definíveis, ao invés de se limitar àqueles que ocupem determinadas posições ou status na sociedade. Mas essa forma de preenchimento dos cargos produtivos, ao invés de seu preenchimento em função das posições sociais tradicionais ou dos laços familiares dos membros da sociedade, pode ser considerada como um aspecto significativo do processo que resulta em regular as relações econômicas com base no desempenho antes que em características *adscritivas*, o que, sob o rótulo de “individualismo”, se afirma ser uma característica típica das economias industriais modernas.<sup>8)</sup>

Tendo isso em mente, o ponto que procuramos estabelecer com respeito ao padrão anteriormente mencionado se torna claro quando nos voltamos para certas constatações de um estudo de Stanley H. Udy, relatadas em volume publicado há alguns anos.<sup>9)</sup> O estudo trata das formas de organização do trabalho entre povos não-industriais, e seus dados, tomados dos Human Relations Area Files, de New Haven, referem-se a 150 sociedades não-industriais. Se bem que seja impossível reproduzir aqui a complexidade das verificações e dos argumentos de Udy, a contribuição principal do estudo pode ser resumida em alguns pontos.

1. Os traços organizacionais geralmente considerados como característicos das sociedades industriais e modernas, sinteticamente formulados na passagem de Hoselitz acima citada, não constituem, de acordo com os resultados obtidos por Udy, uma peculiaridade de tais sociedades. Ao contrário, são também característicos, de maneira consistente com as necessidades do sistema produtivo, de um dos tipos de sociedade não-industrial distinguidos por Udy. Diferentemente do que se poderia esperar sob certa luz, porém, tal tipo corresponde às sociedades tribais cujos sistemas produtivos são mais “primitivos”, não contando com agricultura sedentária, e cujas formas de organização política poderiam ser consideradas mais “atrasadas” de certo ponto de vista, pois desconhecem o governo centralizado. Segundo Udy, as formas de organização do trabalho que prevalecem nestas sociedades tendem a caracterizar-se por traços tais como especificidade quanto à divisão do trabalho, ênfase no desempenho ao invés de em qualidades “adscritivas” e predomínio de critérios “territoriais” para o recrutamento (com a admissão às unidades produtivas sendo garantida a quem quer que esteja “convenientemente presente e fisicamente qualificado, independentemente de vínculos sociais”),<sup>10)</sup> o qual assume formas especificamente contratuais e voluntárias.

2. De maneira diversa, as sociedades de tipo camponês, que se caracterizam pela existência tanto de governo centralizado quanto de agricultura sedentária, são as que exibem formas de organização do trabalho tipicamente “não-modernas”, as quais se distinguem por traços tais como ausência de especificidade na divisão do trabalho, ênfase em qualidades “adscritas” e predomínio de critérios “sociais” para o recrutamento, que pode ser “familiar”, quando a obrigação de participar se baseia em status de parentesco, ou “custodial”, quando se baseia em relações de poder, com o pessoal sendo retirado de grupos definidos em termos predominantemente políticos. Segundo Udy, isso se deve ao fato de que a existência de governo centralizado tende a estar associada com maior grau de concentração dos recursos disponíveis e formas mais rígidas de estratificação social geral. O declínio da eficiência que presumivelmente resulta da tendência ao predomínio de tais formas sobre os anteriores se tornaria possível devido a que ele se faz acompanhar, com a prática da agricultura sedentária, por condições que reduzem a importância marginal de atividades econômicas de êxito aleatório, que são aquelas em relação às quais o problema da utilização ótima dos recursos materiais e humanos se coloca com agudeza.<sup>11)</sup>

A elaboração que faz o próprio Udy de seus resultados ressalta o paradoxo que os mesmos colocam relativamente ao desenvolvimento industrial dos atuais países subdesenvolvidos, que são predominantemente da variedade camponesa: os requisitos do industrialismo que correspondem à esfera política, os quais incluiriam governo centralizado e concentração de recursos para tornar possível a capitalização, seriam de molde a levar a formas de organização econômica que não apresentam afinidade com o industrialismo; em outros termos, “a fim de que se desenvolva a organização contratual do tipo próprio da indústria, deveriam estar presentes condições que por si mesmas tendem, diversamente, a produzir formas custodiais”.<sup>12)</sup> Seja qual for a significação dessa proposição, ou sua relevância para os problemas do desenvolvimento econômico e industrial, do ponto de vista do desenvolvimento político, concebido como a expansão do mercado político, as verificações de Udy lançam luz nova sobre as relações entre as diferentes dimensões envolvidas nessa concepção, especialmente as que se dão entre a idéia da emergência de um foco de integração e de solidariedade territorial de larga escala contida na noção de institucionalização do poder e os ingredientes igualitários da noção de institucionalização da autoridade. Mais particularmente, elas corroboram a proposição de que o alargamento do âmbito ou alcance da solidariedade política — em outros termos, o avanço na direção do estabelecimento do mercado político sobre unidades territoriais amplas — passa necessariamente através de um estágio no qual prevalecem forças “anti-mercado” ou, na expressão de Udy, “custodiais”.



Os dados de Udy são de natureza etnológica, sendo revelador observar que sua definição de governo centralizado, um dos ingredientes básicos da condição paradoxal descrita, refere-se à existência de um grupo capaz de monopolizar o uso legítimo da força em qualquer coletividade que contenha mais de 1500 pessoas.<sup>13)</sup> As sociedades que surgem como prováveis objetos de atenção se discute a “política tradicional” em perspectiva diversa da do etnólogo são claramente muito mais complexas, e cabe indagar sobre o interesse de se recorrer à proposição acima se se trata de apreender as características e os processos próprios de tais sociedades. Como seria possível, por exemplo, acomodar a ênfase em ingredientes custodiais com a distinção de Max Weber entre o patrimonialismo e o feudalismo como as duas variantes principais da dominação tradicional?

No que diz respeito ao patrimonialismo, a concepção do governo patrimonial como “uma extensão da família do soberano, na qual a relação entre este último e seus funcionários permanece sobre a base de autoridade paterna e dependência filial”,<sup>14)</sup> apresenta suficiente afinidade com a condição “custodial” de que fala Udy para dispensar-nos de maiores elucubrações. Mas o elemento contratual que está presente no feudalismo, propiciando mesmo o critério para distingui-lo do patrimonialismo, pareceria opor-se à concepção, que as constatações de Udy tenderiam a corroborar, da política tradicional como um estágio “anti-mercado” no processo de expansão do mercado político. Contudo, além do fato de que as estruturas políticas que correspondem aos dois termos, como observa Reinhard Bendix,<sup>15)</sup> tendem a mesclar-se imperceptivelmente, tornando-se com frequência problemático diferenciá-las quando se deixa o nível abstrato em que se estabelece a distinção entre elas, dificilmente seria necessário salientar o caráter “custodial” da estrutura feudal tão logo o foco de observação se desloque das relações entre o “príncipe e os barões”, na expressão de Maquiavel, para os diversos elementos de rigidez que permeiam a rede de relações feudais.

Nessa perspectiva, cabe fazer duas observações com respeito à concepção de Barrington Moore acima exposta, segundo a qual o processo de modernização surge como a combinação da criação de governos centrais fortes e da expansão das relações de mercado. A primeira tem a ver com o elemento contratual próprio do feudalismo e com a objeção que este elemento pareceria justificar à proposição central aqui formulada: a ênfase de Moore na expansão das relações de mercado, na medida em que se aplica ao processo europeu de modernização que se desencadeia a partir de um passado feudal — e Moore parece claramente ter em mente sobretudo o caso clássico de modernização tal como ocorre no ocidente europeu —, dirige-se

precisamente à eliminação dos ingredientes custodiais inerentes à estrutura feudal.

Mas o ponto principal que pretendemos assinalar é o de que a idéia da combinação dos dois processos deve ser apreciada contra o pano de fundo da atuação secular, nos casos a que a concepção de Moore parece aplicar-se mais diretamente, de forças que, se representavam restrições à operação do princípio do mercado, ao mesmo tempo tornaram possível a emergência de comunidades linguísticas e culturais de larga escala e de pelo menos uma forma precária de integração política, freqüentemente em bases dinásticas. Em outros termos, o fato de que devamos ter a combinação dos dois processos como requisito da modernização não significa que tais processos devam dar-se de maneira simultânea. Se observamos a experiência de construção do moderno estado-nação que tem lugar na Europa ocidental, a simultaneidade efetiva do fortalecimento de governos centrais contra as forças centrífugas do feudalismo, por um lado, e da expansão das relações de mercado, por outro, mostra-se baseada em desenvolvimentos anteriores nos quais os ingredientes custodiais próprios do feudalismo exerciam claro predomínio, desenvolvimentos estes que respondem por certo grau de integração previamente ao desencadeamento do processo de modernização. Noutros casos em que uma tradição de centralização burocrática pode haver assegurado precoce integração territorial, como ocorre nas “burocracias agrárias”, a criação de um estado-nação moderno provavelmente envolverá sobretudo o problema de estender as relações de mercado antes que o de criar um governo central forte.<sup>16)</sup> Finalmente, em ainda outros casos, tais como os que correspondem à fundação de novas sociedades como consequência da expansão colonial das potências européias, o processo de construção nacional e de edificação do estado pode requerer formas ainda distintas de se combinarem e ordenarem os ingredientes de poder e de mercado que estarão necessariamente presentes nele. É aqui que este argumento se torna diretamente relevante para a discussão da “política tradicional” no Brasil.

### III

Um debate recorrente entre historiadores e cientistas sociais brasileiros gira em torno do diagnóstico adequado da estrutura social e política que se estabelece no Brasil nos primórdios da colonização, bem como das consequências de sua evolução posterior para a conformação da realidade política brasileira de nossos dias. A forma mais geral que costuma assumir



esse debate, o qual foi recentemente reaberto por Simon Schwartzman,<sup>17)</sup> é a do primado do “estado” sobre a “sociedade”, ou vice-versa, na evolução histórica do país.

Como sugerido por Schwartzman, Nestor Duarte e Raymundo Faoro propiciam talvez as melhores ilustrações das posições com respeito à questão.<sup>18)</sup> Duarte, filiando-se a uma tradição de pensamento que inclui numerosos autores, salienta o poder da aristocracia rural e a autonomia dos núcleos privados para sustentar que “se atentamos melhor, porém, veremos que o fenômeno a salientar aqui não é o dessa descentralização, mas o da modificação da índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para ser o da função privada”.<sup>19)</sup> Faoro, por sua vez, nega a significação dos aspectos da estrutura social brasileira destacados por Duarte e outros. Como sintetiza Schwartzman, “retira ele da história de Portugal as origens de um estado centralizado e patrimonial, transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial”<sup>20)</sup> Como consequência de tais origens patrimoniais, Faoro vê no aparato estatal brasileiro a fortaleza de um “estamento burocrático” permanente, apontando sua independência com respeito à estrutura social subjacente.

O próprio Schwartzman toma posição ao lado de Faoro. Reformulando o problema em termos de “representação” (em que o aparato do estado se mostra como expressão de forças sociais autônomas) versus “cooptação” (em que o estado prevalece sobre as forças sociais), procura ele interpretar toda a evolução brasileira até os dias atuais em termos do predomínio continuado de tendências “cooptativas”, predomínio este que se traduziria no que Schwartzman vê como a permanente exclusão do estado de São Paulo, a cujo dinamismo econômico se associaria o fato de ser o foco principal de tendências “representativas” na esfera política, do controle do poder central no país.

Como aspecto algo mais específico da questão de “estado” versus “sociedade”, outra faceta do debate sobre a estrutura social brasileira original refere-se ao grau em que seria possível falar do feudalismo relativamente à história brasileira. Naturalmente, os autores que sustentam a primazia da ordem privada afirmam também a existência e a relevância de uma experiência feudal brasileira,<sup>21)</sup> enquanto aqueles que vêem o predomínio da aparelhagem do estado tendem a sustentar, nas palavras de Faoro, que “nosso feudalismo era apenas uma figura de retórica”<sup>22)</sup> e que os traços em que alguns pretendem ver indícios de feudalismo deveriam ser vistos

## BRASIL: “ESTADO E SOCIEDADE” EM PERSPECTIVA

antes como manifestações, eventualmente deformadas ou adaptadas, do espírito capitalista que presidiu à colonização do país e a seu desenvolvimento posterior.

O debate sobre feudalismo ou capitalismo aparece já com respeito aos primeiros esforços de colonização do país através das capitânicas hereditárias, estendendo-se para a discussão da natureza das formas de exploração agrária que nele prevalecem até recentemente, ou mesmo, no que se refere pelo menos às áreas rurais mais atrasadas, até os dias atuais. O iniciador do debate foi o historiador Roberto Simonsen, que, opondo-se às proposições de toda uma série de autores de nomeada (João Ribeiro e Pandiá Calógeras, entre outros), que afirmavam o caráter feudal das capitânicas, apontou os traços capitalistas da atividade econômica nelas desenvolvida.<sup>23)</sup> Procurando conciliar concepções como a de Simonsen com a plausibilidade aparente das teses “feudais” no que se refere a traços tais como a tendência autárquica das unidades rurais de produção, Inácio Rangel interveio no debate para propor a idéia de uma “dualidade básica” da economia brasileira, de acordo com a qual esta última seria governada, em todos os níveis, por dois tipos de “leis” que operariam respectivamente nos planos interno e externo das relações mantidas pelas unidades de produção.<sup>24)</sup> Com respeito especificamente à forma típica de exploração econômica agrária, baseada na escravidão até o final do século XIX, Rangel sustenta que ela “estava sujeita a duas ordens de leis: as do escravismo e as do capitalismo”, as quais governavam, respectivamente, suas relações internas e externas. Esta forma de dualidade é estendida por Rangel a todas as fases de evolução da economia brasileira, ressaltando o autor, com respeito ao latifúndio, que “não basta dizer que o latifúndio é uma economia mista, feudal-capitalista, mas é necessário compreender que é *internamente* feudal e *externamente* capitalista”.<sup>25)</sup> Não obstante, Celso Furtado já havia convincentemente argumentado, anteriormente à publicação das teses de Rangel, contra as interpretações “feudais” das relações econômicas que se desenvolvem mesmo internamente ao latifúndio escravocrata. A posição de Furtado se baseia na visão do feudalismo como um fenômeno de regressão que traduz o atrofiamiento de uma estrutura econômica:

Esse atrofiamiento resulta do isolamento a que é condenada uma economia, isolamento que se traduz em grande diminuição da produtividade pela impossibilidade em que se encontra a economia de tirar partido da especialização e da divisão do trabalho. Ora, a unidade colonial (...) pode ser apresentada como um caso extremado de especialização econômica. Ao contrário da unidade feudal, ela vive totalmente voltada para o mercado externo. A suposta similitude está



na existência de pagamentos *in natura* em uma e outra. Mas ainda aqui existe um total equívoco, pois na unidade colonial os pagamentos a fatores são todos de natureza monetária, devendo-se ter em conta que o pagamento ao escravo é aquele que se faz no ato de compra deste. O pagamento *corrente* ao escravo seria um simples gasto de manutenção que pode ficar implícito na contabilidade (real ou virtual), sem que por isso perca sua natureza monetária.<sup>26)</sup>

Particularmente entre os autores que retomaram recentemente as questões envolvidas no debate, em uma ou outra versão do mesmo, a discussão se processa tendo em vista as implicações das respostas dadas para o panorama brasileiro contemporâneo. Assim, a avaliação do significado real do regime estabelecido no país em 1964 tende naturalmente a ser condicionada pela maneira pela qual se concebem os traços dominantes na evolução brasileira e suas conseqüências em produzir uma tradição política de certo tipo. É bastante claro, por exemplo, que o caráter autoritário do regime brasileiro atual parece ajustar-se naturalmente à interpretação da evolução sócio-política do país que salienta o predomínio de tendências “cooptativas” ou patrimoniais, e alguns dos autores que têm procurado diagnosticá-lo inclinam-se a não ver nele senão uma nova manifestação de duradouras tendências desse tipo.<sup>27)</sup> Por seu turno, a questão capitalismo-feudalismo se mostra, em seu reaparecimento recente, ainda mais claramente carregada de implicações para o diagnóstico do cenário brasileiro de nossos dias e mesmo para a ação política, tendo sido objeto recentemente de viva disputa entre intelectuais e políticos de esquerda. O cerne de tal disputa, que teve lugar na década de 60 e girou em torno da “questão agrária” no Brasil, foi a crítica dirigida à estratégia de amplas alianças contra as “sobrevivências feudais”, adotada pelo Partido Comunista Brasileiro, por parte daqueles que viam o feudalismo brasileiro como um mito e se inclinavam à posição radical de guerra total ao capitalismo, visto como o único responsável pelos males da vida brasileira mesmo em suas formas agrárias.<sup>28)</sup>

O ponto que desejamos estabelecer com respeito a tais debates tem a ver com a adequada avaliação das questões neles envolvidas. O arcabouço teórico esboçado no trabalho anteriormente mencionado e apresentado acima de maneira sintética, associado à perspectiva alcançada na discussão das proposições de Moore e Udy, parece-nos fornecer os meios para a apropriada colocação dos problemas. Em nossa opinião, a discussão sobre a primitiva estrutura sócio-política do Brasil tal como se tem conduzido e as tentativas de derivar dela a chave para o diagnóstico do cenário brasileiro contemporâneo impõem duas reservas relacionadas. Em primeiro lugar, observa-se falta de sensibilidade, de parte da maioria dos autores envolvidos

nessa discussão, para a peculiaridade dos problemas que se apresentam como tal em diferentes estádios do processo de desenvolvimento político. Em segundo lugar, a forma antinômica em que são formuladas as questões (estado ou sociedade, feudalismo ou capitalismo e, com respeito ao Brasil contemporâneo em algumas das ramificações do debate, autoritarismo ou democracia) representa uma via equivocada de acesso aos problemas.

Mais concretamente, o problema envolvido na discussão relacionada com estado ou sociedade, patriarcalismo ou estamento burocrático, é prioritariamente um problema de institucionalização do poder ou de *state-building*, correspondendo basicamente ao primeiro tipo de obstáculos ao estabelecimento do mercado político que acima salientamos e às condições que associamos ao estágio da política “tradicional” ou pré-ideológica. O que aqui está em jogo, como anteriormente se observou, é a questão da efetividade da presença da aparelhagem governamental em todos os níveis e regiões e sua capacidade de se constituir em centro de decisões relevantes para a coletividade como um todo. Pretender, portanto, caracterizar o processo político brasileiro em sua evolução em termos do predomínio originário e permanente do “estado” sobre a “sociedade”, ou vice-versa, representa uma dissociação imprópria desses dois termos e significa perder de vista o fato de que o problema aí situado não é um mero problema analítico, mas o foco básico em torno do qual se desenrola o próprio processo político no estágio em questão. Por outro lado, caracterizando-se este estágio precisamente pela precária correspondência entre a aparelhagem governamental que se pretende erigir em centro efetivo e a coletividade em suas dimensões social e territorial, não é de estranhar a plausibilidade que ganham, conforme o ponto de vista em que nos colocamos, tanto as teses dos que apontam a autonomia dos núcleos privados quanto as teses opostas, que salientam a independência da aparelhagem do estado.\*

Por seu turno, o problema de autoritarismo ou democracia coloca-se no momento em que o desenrolar do processo de desenvolvimento propicia as condições para a emergência da política ideológica. Como no caso anterior, também aqui a indagação sobre se se trata “basicamente” ou “realmente” de autoritarismo ou democracia nas marchas e contra-marchas em que o processo político se efetua tende a ocultar o fato de que esta é precisamente uma fórmula em termos da qual se pode descrever o próprio problema em foco naquele processo a este estágio. Em termos das categorias apresentadas anteriormente, trata-se aqui, em última análise, da questão da institucionalização da autoridade, questão esta cuja emergência traz para o primeiro plano os problemas da igualdade e da legitimidade uma



vez que os processos de consolidação territorial do aparato estatal e de mobilização social tenham sido levados a um ponto suficientemente avançado.

Naturalmente, esta é uma forma simplificada e "típica ideal" de apresentar nossa posição, e algumas qualificações serão provavelmente necessárias para ajustar tais proposições à descrição de qualquer processo real de desenvolvimento político. Assim, dizer, como acima o fizemos, que o problema de estado versus sociedade é o foco real em torno do qual tem lugar o processo político no estágio tradicional ou pré-ideológico de desenvolvimento não é negar que problemas relacionados à competição e confrontação de interesses de natureza variada, que não podem ser sempre reduzidos à questão da integração política, estão também presentes naquele processo: no Brasil do século XIX, a agitação relativa à abolição da escravidão propicia óbvia e dramática ilustração. Além disso, aos autores que estudam os traços da sociedade brasileira tradicional, na colônia e posteriormente, em busca da chave dos problemas brasileiros contemporâneos, deve-se evidentemente conceder que os termos em que se coloca e eventualmente se resolve o problema básico do estágio tradicional são certamente relevantes para as feições que irá assumir o processo político no estágio subsequente. Como Barrington Moore demonstrou brilhantemente,<sup>29)</sup> as condições em que se dão a emergência e a consolidação do aparato estatal ou do "centro" político de uma sociedade vão condicionar suas perspectivas de evolução e restringir ou aumentar as probabilidades de que se desenvolva em uma ou outra direção específica, seja autoritária, democrática ou revolucionária.

O aspecto principal de nossa objeção, contudo, dirige-se a certo ingrediente das abordagens usualmente adotadas no debate sobre estado versus sociedade que leva os autores a procurarem por algo como uma essência da sociedade e da política brasileiras que se teria estabelecido em suas origens e se teria mostrado capaz de sobreviver de maneira antes misteriosa. Desde que dificilmente se poderiam negar as profundas transformações experimentadas pela sociedade brasileira tanto ao nível estrutural quanto ao nível de sua fachada institucional, tal essência tem que ser buscada numa fluida e evasiva "cultura política brasileira" ou numa espécie de "caráter nacional brasileiro". Pelo menos algumas das tentativas de interpretar os rumos recentemente tomados pelo processo político brasileiro se formulam efetivamente em tais termos, linha de interpretação esta que conta com a possibilidade de combinar certa temática do gosto de teóricos recentes do processo de desenvolvimento político com uma tradição brasileira de pensamento de raízes relativamente remotas<sup>30)</sup>. Mas mesmo aquelas interpretações que recorrem a um vocabulário distinto e falam, como no

caso de Schwartzman, de coisas tais como o caráter "cooptativo" algo peculiar da vida política brasileira são redutíveis a interpretações em termos de cultura política, redução que parece inevitável se devem conciliar-se com as transformações estruturais e institucionais acima mencionadas. Não admira que Schwartzman, a fim de dar conta dos *factos* da história brasileira que ele próprio discute, seja levado a acrescentar a sua distinção básica entre "cooptação" e "representação" uma nova distinção entre "mobilização" e "restrição", e a admitir, de maneira que redundava claramente em abandonar a substância da primeira distinção, os casos de "cooptação mobilizadora" e "representação restritiva". Com tal jogo de palavras, até mesmo o período de intensos esforços visando mobilizar politicamente as massas brasileiras que precedeu imediatamente o golpe militar de 1964 pode ser visto como nova manifestação da "cooptação" ou do "patrimonialismo" brasileiros — da mesma forma que o próprio golpe, cujo objetivo, que foi alcançado, correspondeu claramente a *deter* o processo de mobilização.<sup>31)</sup>

Talvez seja desnecessário acrescentar, quanto à objeção às interpretações que recorrem à idéia de cultura política, que tal objeção não pretende negar a relevância de fatores subjetivos ou da psicologia social como tal. O que sustentamos é antes que, quando utilizada para a explicação da evolução política de longo prazo ou mesmo secular de um país, como se dá em algumas de suas aplicações ao caso brasileiro, aquela noção exige que se atribua aos componentes da "cultura política" um grau inaceitável de permanência e autonomia relativamente ao substrato estrutural que lhes corresponde. Ao invés de levar ao recurso a tais suposições dúbias, admitir, como o fizemos, a relevância da "solução" dada aos problemas do estágio tradicional com respeito ao diagnóstico das características exibidas pela política ideológica visa antes ressaltar o fato de que tanto a configuração particular de forças sociais que permite ao processo de consolidação do estado e de integração territorial encaminhar-se em determinado rumo quanto a que resulta do jogo de interesses durante aquele processo não podem senão influenciar as condições em que virá a dar-se a incorporação de novas forças sociais através da atualização plena do processo de mobilização social. Assim, tais configurações, qualquer que seja a mescla particular de tensão e compromisso nelas envolvida, inevitavelmente definirão os parâmetros iniciais a partir dos quais se desenvolverá a política ideológica. Este, parece-nos, é o cerne do argumento de Barrington Moore em sua análise dos três caminhos que se oferecem ao processo de modernização política, onde a ênfase se dirige claramente, observemos de passagem, para variáveis estruturais.



## IV

Se voltamos às características da sociedade brasileira tradicional que são objeto dos debates referidos, a perspectiva aqui adotada leva a algumas observações que permitem, em nossa opinião, colocar de maneira aceitável as questões neles tratadas. Em primeiro lugar, a expansão capitalista européia provê, sem dúvida, um parâmetro inescapável para o processo brasileiro de desenvolvimento, donde a consequência de que, em alguns de seus aspectos fundamentais, a estrutura que gradualmente se erige a partir do período colonial irá necessariamente exibir importantes características que resultam da inserção do país em um mercado internacional capitalista. Seria ocioso, portanto, negar a natureza capitalista das atividades econômicas desenvolvidas nas diversas fases da evolução econômica do país. Apesar do volume que possa ter alcançado em certos momentos a parcela da produção econômica das unidades agrárias que se mantinha fora do mercado, parece justificado considerar tal parcela como o resultado de uma atividade residual em confronto com a atividade econômica voltada para o mercado e concordar com a ênfase de Furtado tanto na especialização da unidade agrária quanto na natureza monetária de seus fluxos internos de renda.

Não obstante, do ponto de vista sócio-político e especialmente no que se refere ao processo de edificação do estado e de institucionalização do poder, o que temos é a emergência de núcleos locais de poder — isto é, a “privatização” e a dispersão deste — *concomitantemente* com os esforços de construção de um aparato burocrático central, bem como formas mais ou menos precárias ou tensas, em diferentes momentos, de articulação dos dois níveis. Em outras palavras, a “feudalização” foi inquestionavelmente a forma assumida pelos ingredientes “custodiais” necessários à atualização do processo de institucionalização do poder — pelo menos se nos dispomos a tomar aquela expressão num sentido que, inspirando-se nas experiências históricas clássicas de feudalismo sem pretender incorporar toda a complexidade de traços e condicionamentos associados a tais experiências, ressalta a conexão entre elos de comunicação e relações de poder e assinala a formação de gânglios relativamente isolados de interação em termos de poder e de comunicação social geral.<sup>32)</sup> Nas condições ecológicas de amplitude territorial e escassos recursos de comunicação que caracterizam o país até tempos recentes,<sup>33)</sup> e dados os efeitos estruturais do feitio aristocrático das políticas metropolitanas de colonização, particularmente em sua associação com a escravatura como fonte principal de força de trabalho, tal “feudalização” e dispersão do poder se mostram inevitáveis.<sup>34)</sup>

Assim, o processo de criação de um governo central forte que Barrington Moore destaca como um dos requisitos da modernização passa, nas condições em que se desdobram no Brasil os processos de edificação do estado e da nação, através da criação de núcleos *locais* de poder. Se nos damos conta de que, em suas origens, o processo brasileiro de desenvolvimento político coloca não somente um problema de *state-building* e de *nation-building* (com a ênfase que tais noções envolvem na idéia de *integração*, seja ao nível administrativo ou sócio-psicológico), mas também, por assim dizer, um problema de *society-building*, podemos aperceber-nos de que a estrutura “semi-feudal” resultante representa não apenas um caso de dispersão do poder — quando considerada do ponto de vista da distribuição deste —, mas também, de outro ponto de vista, uma forma de *produzir* ou *criar* poder.

O caráter patrimonial e centralizador do estado português que se transpõe para o Brasil não parece propiciar um argumento válido contra as tendências “feudalizantes” aqui destacadas na primitiva estrutura social brasileira.<sup>35)</sup> Sem dúvida, a penetração e a eficácia de operação da aparelhagem administrativa colonial podem ter sido significativas em determinados aspectos ou momentos, o que certamente se dá, por exemplo, com respeito aos interesses fiscais da metrópole por ocasião do florescimento das atividades mineiras no século XVIII. Além disso, o intuito português de administrar de maneira uniforme e centralizada a totalidade de seu império se evidencia na grande mobilidade dos administradores coloniais, freqüentemente deslocados não somente de uma região brasileira a outra, mas também do Brasil a outras colônias e vice-versa.<sup>36)</sup>

Mas, para começar por este ponto, a capacidade da administração colonial para contrabalançar e neutralizar de maneira efetiva o poder privado dos senhores rurais é altamente duvidosa. Algumas das conhecidas análises de Oliveira Vianna descrevem vividamente o que parece ter sido a forma típica assumida pelas relações de poder no Brasil colonial:

... os próprios caudilhos locais, insulados nos seus latifúndios, nas solidões do altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autoridade efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos. São eles que governam, são eles que legislam, são eles que justificam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras do interior, em defesa das populações que habitam as vizinhanças das suas casas fazendeiras, que são como que os seus castelos feudais e as cortes dos seus senhorios.<sup>37)</sup>



## CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Com respeito às dificuldades com que depara o aparato político-administrativo da colônia para alcançar os senhores rurais, uma carta dirigida ao monarca português por Rodrigo César de Menezes, governador de São Paulo, citada por Oliveira Vianna, é particularmente reveladora: segundo o governador, era impossível pensar-se em castigá-los, "principalmente porque, dispondo de grande poder, e achando-se a grandes distâncias, nenhum mal se lhes poderia fazer".<sup>38)</sup>

Mas talvez mais significativo que a autonomia e inacessibilidade da aristocracia rural, freqüentemente destacadas, é o fato de que o aparato burocrático colonial, a despeito dos desígnios monolíticos da administração colonial portuguesa, é levado, em seu esforço para superpor-se às forças desagregadoras em atuação na colônia, a um grau de fragmentação que compromete seriamente a possibilidade de ação unitária e disciplinada, tornando-se o próprio aparato burocrático uma nova fonte de focos locais de poder. Além do estabelecimento de sedes regionais de governo em substituição à anterior administração unitária de todo o território brasileiro e da criação, dentro das regiões administrativas assim estabelecidas, de um número crescente de capitânias subordinadas a capitães-gerais, cadeias de comando cada vez mais complexas se erigem entre o governador geral e o capitão-general, por um lado, e as sedes locais de poder administrativo, por outro. A consequência, também nas palavras de Oliveira Vianna, é que

Estes centros de autoridade local, subordinados, em tese, ao governo geral da capitania, acabam, porém, tornando-se praticamente autônomos, perfeitamente independentes do poder central, encarnado na alta autoridade do capitão-general. Este, embora nominalmente exerça a sua autoridade sobre toda a extensão da capitania, vê realmente a sua ação muito reduzida, somente eficaz dentro de uma área muito menor do que a área do seu capitânato: para além, a sua força política se enfraquece progressivamente, à medida que se distancia do centro do governo (...). É assim que os capitães-mores das vilas e aldeias são praticamente autoridades soberanas dentro dos limites dos seus distritos...<sup>39)</sup>

Citando um observador colonial, Oliveira Vianna nota que o governo do país "ficou reduzido a tantas governanças patriarcais quantos eram esses distritos". Dentro de cada capitania, "a unidade política é (...) apenas uma ficção vistosa, sem quase nenhuma objetividade prática".<sup>40)</sup>

Durante o período imperial, em contrapartida, o desígnio integrador do emergente estado brasileiro, defrontado à ameaça de efetiva desintegração política como consequência da eliminação do aparato colonial português,

reforça-se marcadamente. O elemento de continuidade representado pelo fato de que o novo governo se conserva nas mãos da dinastia portuguesa reinante foi sem dúvida um instrumento importante, como freqüentemente destacado pelos analistas da história brasileira, para assegurar a unidade política do país e lançar as bases do fortalecimento do estado. Diversas medidas administrativas e políticas se adotam a fim de equipar o poder central, personificado na figura do monarca, da aparelhagem necessária para manter o país sob controle. Todos os órgãos políticos e administrativos, em todos os níveis, são subordinados diretamente ao Imperador. No nível provincial, ele não apenas nomeia o governador, mas designa também o chefe de polícia — que concentra em suas mãos funções judiciárias e se torna, assim, grandemente importante para a vida provincial — e interfere no funcionamento das assembleias provinciais. O mesmo se aplica às instituições correspondentes no nível local ou distrital. Investido do "poder moderador" pela constituição de 1824, o Imperador personifica a nação como um todo, estando habilitado a interferir igualmente, ao nível nacional, nos ramos executivo, legislativo e judiciário de governo: ele pode convocar, suspender ou dissolver a câmara legislativa; escolher os senadores de sua preferência dentre uma lista de nomes eleitos; e, sobretudo, os possíveis efeitos desagregadores da disputa partidária são neutralizados através de sua livre escolha dos gabinetes ministeriais, a resultar no rodízio deliberado e semi-institucionalizado entre liberais e conservadores durante praticamente todo o período imperial.<sup>41)</sup>

Além disso, o impulso centralizador e burocrático se revela através de outros indicadores. Dados analisados por José Murilo de Carvalho em excelente estudo do Brasil imperial, alguns dos quais são apresentados nas tabelas 1 e 2, corroboram, em diversos aspectos, a concepção da existência de um aparato burocrático coeso cujos membros se encontravam provavelmente comprometidos antes com o desenvolvimento do estado do que com dar expressão a núcleos de poder privado tais como o que corresponde à aristocracia rural.<sup>42)</sup> Eles revelam, por exemplo: (a) que os titulares do poder governamental compartilhavam alto nível educacional (o qual, desnecessário assinalar, era excepcionalmente alto em confronto com a população em geral, mesmo em seus estratos privilegiados) e incluíam ampla e crescente proporção de indivíduos com treinamento especificamente em direito, cujos estudos se realizaram, ademais, particularmente nas fases iniciais, em algumas poucas instituições, especialmente a Universidade de Coimbra; (b) que, tanto na esfera executiva do governo quanto na legislativa, os mecanismos institucionais levavam ao predomínio, nas primeiras e cruciais fases do processo de *state-building*, de ocupações burocráticas e "governamentais" (magistrados,

TABELA 1

Lugar de educação superior dos ministros imperiais brasileiros, 1822-1889 (%)

Lugar	Período						Total
	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89		
Coimbra	71,80	66,66	45,00	—	—	—	28,50
Outros em Portugal	28,20	16,66	—	—	—	—	8,00
Total em Portugal	100,00	83,32	45,00	—	—	—	36,50
São Paulo	—	3,33	30,00	35,41	49,20	—	27,50
Olinda, Recife	—	—	15,00	37,58	34,92	—	22,00
Outros no Brasil*	—	6,66	10,00	20,83	14,28	—	11,50
Total no Brasil	—	9,99	55,00	95,82	98,40	—	61,00

FONTE: José Murilo de Carvalho, *Elite and State-Building in Imperial Brazil* (tese de doutorado não-publicada, Universidade de Stanford, 1974), p. 90.

TABELA 2

Ocupações de ministros, senadores e deputados durante o Império brasileiro, 1822-1889 (%)

TIPO DE OCUPAÇÃO	PERÍODO										Total	
	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	1886	1867	1869	1878	1886		
<b>A. Ministros</b>												
"Governo" <sup>1</sup>	93,33	82,86	69,57	58,00	22,74	—	—	—	—	—	—	59,83
"Profissões" <sup>2</sup>	6,67	14,29	26,08	40,00	65,09	—	—	—	—	—	—	35,14
Proprietários de terra	—	—	4,35	—	9,09	—	—	—	—	—	—	3,20
Comércio, indústria	—	—	—	2,00	3,03	—	—	—	—	—	—	1,37
Padres	—	2,85	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,46
<b>B. Senadores</b>												
"Governo" <sup>1</sup>	69,99	66,65	62,16	45,82	29,62	—	—	—	—	—	—	54,05
"Profissões" <sup>2</sup>	8,34	11,12	16,21	31,25	51,86	—	—	—	—	—	—	24,69
Proprietários de terra	10,00	2,78	16,21	14,58	9,25	—	—	—	—	—	—	10,63
Comércio, indústria	1,67	2,78	2,71	6,26	7,41	—	—	—	—	—	—	4,25
Padres	10,00	16,67	2,71	2,09	1,86	—	—	—	—	—	—	6,38
<b>C. Deputados</b>												
"Governo" <sup>1</sup>	39,00	47,53	46,61	17,24	28,69	—	—	—	—	—	—	32,14
"Profissões" <sup>2</sup>	6,00	11,88	15,52	40,52	23,77	—	—	—	—	—	—	23,98
Proprietários de terra	10,00	4,95	6,31	6,90	8,20	—	—	—	—	—	—	6,85
Outros	31,00	26,93	21,78	25,64	36,88	—	—	—	—	—	—	52,00
Sem informação	14,00	13,86	7,77	1,72	2,46	—	—	—	—	—	—	30,71
												6,32

1. Magistrados, militares, funcionários públicos, etc.

2. Advogados, médicos, engenheiros, etc.

FONTE: A mesma da Tabela 1, pp. 127-8, 141-2, 149.



militares, funcionários públicos, diplomatas) sobre as demais; e (c) que, embora tal predomínio seja gradualmente solapado pela crescente representação das profissões liberais, a representação de proprietários agrícolas se mantém reduzida e relativamente constante durante todo o período.<sup>43)</sup>

Quando consideramos, porém, o grau em que o impulso burocrático e centralizador assim indicado resulta no incremento efetivo, durante o Império, da capacidade de penetração do estado — ou de sua “capacidade extrativa”, na expressão de Almond —, particularmente do ponto de vista de sua possível oposição aos interesses da aristocracia rural, o quadro deparado se assemelha ao que acima descrevemos com respeito ao período anterior. Com efeito, dados relativos à capacidade de taxaço do governo tal como esta se expressa na estrutura das rendas do estado no período em questão — os quais são também tomados do estudo de Carvalho e apresentados nas tabelas 3 e 4 — revelam que a ampla maioria de tais rendas é proveniente de tributação imposta ao comércio exterior (renda “externa”) e que apenas 10% da renda total do estado entre 1841 e 1895 derivam de impostos sobre a *exportação*, isto é, de impostos que afetam diretamente os interesses dos produtores agrícolas. No mesmo período, por outro lado, a maior parte da renda *interna* do estado provém diretamente de empresas e serviços estatais, não ultrapassando 29,41% a proporção média da renda interna que provém de todos os demais impostos, dos quais apenas uma porcentagem insignificante corresponde a impostos que incidem diretamente sobre produção e recursos agrícolas. Reveladoramente, em nenhum momento se encontra a tributação da propriedade da terra como tal.<sup>44)</sup>

TABELA 3

*Impostos sobre importações e exportações (renda externa) como porcentagem da renda total do estado brasileiro, 1841-1895*

ANO	Importações	Exportações
1841-42	53,50	14,87
1850-51	63,02	14,50
1859-60	61,07	12,48
1870-71	55,12	15,51
1880-81	51,73	15,57
1888	58,26	9,98
1890	37,68	7,49
1892	62,41	0,24
1895	72,19	0,07
1841-1895	57,30	10,07

FONTE: A mesma da Tabela 1; adaptado de dados à p. 366.

TABELA 4

*Impostos como porcentagem da renda interna do estado brasileiro, 1841-1895*

Ano	Impostos
1841-42	27,44
1845-46	22,34
1850-51	21,86
1855-56	13,31
1859-60	13,09
1865-66	35,79
1870-71	34,21
1875-76	40,91
1880-81	35,98
1885-86	39,75
1888	39,95
1889	41,19
1890	47,81
1891	46,23
1892	26,95
1893	7,29
1895	5,93
1841-1895	29,41

FONTE: A mesma da Tabela 1, p. 369.

Outro aspecto que mostra as limitações da capacidade extrativa do estado brasileiro durante o Império se relaciona com o desenvolvimento das forças militares. Parece bastante claro que a força do setor armado da burocracia estatal é elemento crucial na determinação da força e capacidade de penetração do próprio estado. Alguns dados relevantes a este respeito foram reunidos por Olavo Brasil de Lima Jr. e Lúcia Maria Gomes Klein<sup>45</sup> e são reproduzidos nas tabelas 5 e 6. Tais dados se referem ao período compreendido entre 1829 e 1846, o mais agitado período da vida imperial, marcado pela proliferação de movimentos rebeldes e separatistas, e revelam as dificuldades deparadas pelo aparato estatal para mobilizar recursos a fim de fazer frente aos desafios que se lhe apresentavam. Duas observações podem ser feitas: em primeiro lugar (tabela 5), apesar de que a renda total do estado aumente ao longo do período, não há qualquer relação clara entre as variações nos gastos militares e os aumentos ou decréscimos anuais na renda, o que indica, como sugerem Lima e Klein, que o governo tinha

TABELA 5

Receita do estado e despesas militares no Brasil,  
1831-1846 (em contos de réis)

Ano	Receita	Aumento	Despesas Militares	Aumento
1831/2	12.369:722		5.254:609	
1832/3	16.132:395	3.762:673	5.658:696	404:089
1833/4	12.471:865	- 3.660:539	4.718:859	910:837
1834/5	14.819:551	2.347:695	4.706:222	- 12:634
1835/6	14.135:426	- 684:125	4.776:030	69:808
1836/7	14.904:702	69:276	4.773:019	- 3:011
1837/8	13.457:538	- 1.447:164	8.020:858	3.247:839
1838/9	17.262:651	3.804:651	8.070:019	49:261
1839/40	18.977:205	1.715:016	13.878:492	5.808:473
1840/41	18.852:103	1.125:102	11.066:033	- 2.812:459
1841/42	18.916:550	64:447	13.430:671	2.364:638
1842/43	18.712:315	- 204:235	13.378:508	- 43:163
1843/44	21.350:970	2.638:655	10.884:667	- 2.502:841
1844/45	24.808:556	3.453:586	10.771:616	- 113:051
1845/46	26.199:179	1.394:623	9.886:214	- 885:402

FONTE: Olavo Brasil de Lima Jr. e Lúcia Maria Gomes Klein, "Atores Políticos do Império", *DADOS*, 7 (1970), 62-88, p. 70.

## BRASIL: "ESTADO E SOCIEDADE" EM PERSPECTIVA

provavelmente que recorrer a transferências tópicas de recursos entre ministérios para atender a suas necessidades militares; em segundo lugar (tabela 6), as forças governamentais não crescem durante o período, sendo mesmo — apesar de dois pontos altos em 1841 e 1854 — mais reduzidas nos últimos anos do que em 1829.

TABELA 6

Efetivos Militares Brasileiros, 1829-1845

Ano	N.º de homens
1829	22.979
1830	19.487
1831	16.967
1839	16.430
1840	17.126
1841	21.974
1843	17.023
1844	17.095
1845	23.563

FONTE: A mesma da Tabela 5, p. 71.

Igualmente revelador, do ponto de vista do jogo de cabo-de-guerra que aqui ressaltamos entre as tendências centralizadoras do aparato burocrático e o poder privado da aristocracia rural, é o fato de que um dos resultados dos esforços do governo imperial no sentido de equipar-se de forças militares adequadas foi a criação de um instrumento que mostra claramente a necessidade de compromisso com o poder autônomo dos senhores rurais, a saber, a Guarda Nacional. Criada em 1831, e formalmente submetida ao poder central até sua extinção em 1918, essa instituição, paralela ao exército regular e cujo recrutamento se fazia entre as pessoas de renda superior a certo nível, achava-se efetivamente sob o comando de chefes locais, especialmente proprietários de terra.<sup>46)</sup> Além disso, ao permitir que a parcela da população dotada de maiores recursos escapasse ao serviço militar regular, a Guarda Nacional criou problemas de recrutamento para o exército e veio a representar um obstáculo para o desenvolvimento deste.<sup>47)</sup>

Uma última palavra para destacar um importante aspecto do substrato estrutural em que se baseou o processo brasileiro de institucionalização do poder durante os períodos colonial e imperial. Referimo-nos à escravidão, que foi objeto apenas de menções ocasionais até aqui, mas cujo papel com



relação aos problemas que nos ocupam dificilmente poderia ser exagerado. Uma primeira observação a este respeito tem a ver com a proposição anteriormente apresentada relativamente à relevância, para estádios ulteriores de desenvolvimento político, da configuração particular de forças sociais em termos da qual se desenrola o processo de edificação do estado, bem como com o paralelismo que reclamávamos para tal proposição com a análise das vias alternativas de modernização realizada por Barrington Moore. Como já observaram alguns autores que se dedicaram recentemente à discussão do autoritarismo brasileiro de nossos dias,<sup>48)</sup> o vínculo estabelecido por Moore entre os sistemas autoritários e o desenvolvimento da agricultura comercial com base na repressão do trabalho, de que a escravidão é a forma extrema,<sup>49)</sup> encontra clara corroboração na prolongada experiência escravista brasileira. Mas além da importância de que ela pode assim revestir-se no sentido de condicionar a probabilidade de certas “soluções” posteriores do problema da igualdade, a existência prolongada da escravidão brasileira representa também uma forma algo peculiar de se relacionarem, durante as fases cruciais do processo de edificação do estado, problemas de integração ou de institucionalização do poder e problemas de igualdade, os quais, como notamos, não estão necessariamente ausentes do estádio tradicional de desenvolvimento: ela corresponde, em certo sentido, a uma forma privilegiada de obliteração do tema da igualdade na medida em que promove a simplificação extrema da estrutura estratificada da sociedade, atribuindo-lhe, a um tempo, os traços próprios da estrutura de castas, com a degradação do trabalho manual e a difusão de uma atitude caracteristicamente passiva e conformista entre amplas parcelas da população.

Tais efeitos, conquanto obviamente relacionados à concepção da escravidão como terreno favorável à emergência do autoritarismo político, são igualmente relevantes do ponto de vista da complexidade que vimos salientando nas relações entre os desígnios integradores do aparato burocrático e os interesses da aristocracia rural. De maneira que também se ajusta à análise de Moore das condições do autoritarismo — que destaca a propensão a alguma forma de fusão, a certa altura do processo de consolidação do “centro” político da sociedade, entre os interesses da aristocracia agrária e os da burocracia central<sup>50)</sup> —, a escravidão brasileira, se correspondia sobretudo aos interesses dos proprietários de terra, pode também ser vista como largamente responsável pelo aparecimento de um dos traços da vida brasileira que têm sido frequentemente tomados como evidência da própria proeminência assumida pela aparelhagem do estado no país. Referimo-nos à hipertrofia da burocracia estatal através da ampla provisão de empregos públicos como única forma de assegurar condições de vida aceitáveis para

uma parcela significativa da população numa economia dominada pela escravidão. Em livro de leitura fascinante ainda hoje, apesar de escrito em 1883, Joaquim Nabuco já podia mostrar os efeitos simplificadores e esterilizantes da escravidão sobre toda a estrutura social — a maneira pela qual ela contribuiu para impedir o surgimento tanto de pequenos agricultores independentes quanto de trabalhadores urbanos, bem como para abortar as atividades industriais e desvirtuar o comércio — e como disso resultava, para muitos, o emprego público como único caminho.<sup>51)</sup> Não obstante, congruentemente com nossa ênfase no caráter multifário da interação entre o aparato do estado e o poder privado da aristocracia rural, isso não impediu a crescente hostilidade dos proprietários rurais ao governo imperial por suas graduais medidas anti-escravistas, assim como não evitou que este se tornasse, a seu próprio risco, o agente efetivo da completa abolição da escravidão no país.

## V

Em síntese, portanto, o que temos não é o predomínio do “estado” sobre a “sociedade”, ou vice-versa, mas antes um jogo complexo de forças integradoras e desintegradoras que, durante o período colonial, produz como resultante uma condição que parece poder ser adequadamente descrita como semi-feudal no que se refere aos padrões de dispersão e aglutinação de poder e às formas assumidas pelas transações de toda natureza que se estabelecem tanto no interior de determinadas camadas sócio-políticas quanto entre diferentes camadas. Tais padrões fixam o cenário em que irá desenvolver-se a nova fase do processo de construção nacional e de edificação do estado que se abre com a independência do país. Durante o Império e a República, presenciemos a afirmação gradativa, através de avanços e recuos, das forças integradoras contra as tendências de fragmentação e desintegração. A crescente institucionalização do poder que assim tem lugar revela de maneira duradoura, porém, dadas as bases sobre as quais se erige, os traços da barganha em que as forças centralizadoras têm que se envolver com os focos dispersos de poder privado, barganha esta a manifestar-se, ainda no período republicano, através do “arranjo coronelista” que tanto tem ocupado os estudiosos brasileiros.

Apreciado o processo em perspectiva, vemos a consolidação e afirmação gradual da aparelhagem do estado dando-se concomitantemente com as transformações em que crescentemente se edifica e afirma a *sociedade* brasileira, a partir das comunidades ou gânglios fracionários originais.



Inscrevendo-se, por um lado, entre os agentes desse processo de construção social, a aparelhagem do estado nele se assenta, por outro, encontrando nele as condições de sua expansão. A correspondência que assim se estabelece, em cada fase, entre os dois termos – e que melhor se expressa na visão do estado como ingrediente da própria sociedade, rompendo-se a artificial oposição de dois polos – permite apreciar tanto o elemento de continuidade quanto o que há de inovação nos eventos que assinalam, ao redor de 1930 e posteriormente, a inauguração e o desenvolvimento da política ideológica no país. Temos aí, de um lado, a elaboração e a implementação, na expressão de Bolívar Lamounier, da “ideologia de estado”,<sup>52)</sup> a expressar-se no corporativismo como instrumento de assimilação “domesticada” de novas forças sociais ao processo político. De outro lado, contudo, a vigência de tais traços vem a coexistir com a política populista, que, sendo com eles congruente por certo aspecto, por outro engendra a gradual mobilização política e vê paulatinamente o ingrediente de manipulação característico do populismo ceder lugar à ativação contestadora dessas mesmas forças. 1964, nessa perspectiva, surge não como a mera reafirmação de uma tradição política secular ou a reiteração de certo padrão de relacionamento entre “estado” e “sociedade”, mas antes como vicissitude do gradual desdobramento, no país, da política ideológica, envolvendo a reação de determinados focos de interesses aos riscos que, a despeito de corporativismo e populismo e através deles, a continuidade do processo de mobilização socio-política passa crescentemente a representar.

NOTAS

- 1) Veja-se, a respeito, o clássico artigo de Samuel P. Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, XVII, 3 (abril de 1965), 386-430.
- 2) Cf. Samuel P. Huntington, “The Change to Change: Modernization, Development and Politics”, *Comparative Politics*, III, 3 (abril de 1971), 283-322.
- 3) REIS, Fábio Wanderley, “Solidariedade, interesses e Desenvolvimento Político”, *Cadernos DCP*, 1 (março de 1974), 5-58; também publicado, em forma ligeiramente diferente, em Jorge Balán (org.), *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro* (São Paulo: Difel, 1974).
- 4) A primeira versão do presente texto foi concebida e redigida como parte de um trabalho de maior fôlego, que inclui como primeiro capítulo a discussão

teórica constante do artigo citado na nota anterior e se desenvolve como uma tentativa de analisar o significado e as perspectivas do autoritarismo brasileiro atual. Sua publicação em forma de artigo envolve, portanto, algumas dificuldades: além de não ser possível explicitar todo o alcance que possam ter certas proposições concebidas como passos numa linha de argumentação mais extensa, o texto supõe uma discussão teórica prévia. Apesar de que procuremos apresentar sucintamente, nas páginas seguintes, certos elementos do arcabouço teórico em que se baseia, estamos conscientes das dificuldades de compreensão que podem restar, e nos vemos obrigados a remeter o leitor ao artigo precedente. Ousamos esperar, contudo, que a presente divulgação se justifique pelo interesse que as idéias apresentadas possam ter como contribuição ao debate corrente de certos aspectos importantes da realidade política do país. O texto retoma e desenvolve, em algumas passagens, enunciados relativos ao processo político brasileiro que aparecem no artigo citado na nota anterior.

- 5) PIZZORNO, Alessandro, “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, *Quaderni di Sociologia*, XV, 3-4 (julho-dezembro de 1966), 235-288.
- 6) MOORE Jr., Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).
- 7) A principal referência bibliográfica a respeito, que retoma a discussão do conceito a partir de sua formulação, em Marx, em termos do “modo asiático de produção”, é Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power* (New Haven: Yale University Press, 1957). Veja-se também S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires* (Nova Iorque: The Free Press, 1962).
- 8) HOSELITZ, Bert F. *Sociological Aspects of Economic Growth* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960), p. 35.
- 9) UDY Jr., Stanley H. *Organization of Work* (New Haven: Human Relations Area Files Press, 1959).
- 10) *Ibid.*, p. 46.
- 11) *Ibid.*, capítulo 4, especialmente pp. 56-7 e 70.
- 12) *Ibid.*, p. 70.
- 13) *Ibid.*, p. 64.



- 14) Cf. Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Nova Iorque: Doubleday, 1962), p. 360.
- 15) *Ibid.*, p. 360.
- 16) Em outros termos, se se decompõe a expressão de Moore relativa à necessidade de um “governo central forte”, o problema, neste caso, além da expansão das relações de mercado, seria antes “fortalecer” que “centralizar”. O problema aqui sugerido tem claramente a ver com a distinção proposta por diversos autores entre *volume* de poder e *distribuição* de poder. Veja-se, por exemplo, Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 143 ss.
- 17) SCHWARTZMAN, Simon, “Representação e Cooptação Política no Brasil”, *Dados*, 7 (1970), 9-41. Veja-se também, do mesmo autor, *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brasil* (tese de doutorado não publicada, Universidade da Califórnia, Berkeley, 1973).
- 18) DUARTE, Nestor, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939); Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (Porto Alegre: Editora Globo, 1958).
- 19) Duarte, *op. cit.*, p. 169, citado em Schwartzman, “Representação e Cooptação”, p. 17.
- 20) Schwartzman, “Representação e Cooptação”, p. 17.
- 21) Além da obra de Nestor Duarte acima citada, vejam-se, por exemplo, Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1955) e, do mesmo autor, *Evolução do Povo Brasileiro* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1956). Uma discussão que passa em revista as posições com respeito ao problema pode ser encontrada em Antônio Octávio Cintra, “A Função Política no Brasil Colonial”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 18 (janeiro de 1965), 81-104.
- 22) Faoro, *op. cit.*, p. 65.
- 23) SIMONSEN, Roberto, *História Econômica do Brasil, 1500-1820* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1944); João Ribeiro, *História do Brasil* (Rio de Janeiro: Livraria São José, 1957); Pandiá Calógeras, *Formação Histórica do Brasil* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1957). Veja-se também Vicente Tapajós, *História Administrativa do Brasil* (Rio de Janeiro: DASP, 1956), vol. II.

- 24) RANGEL, Inácio, *Dualidade Básica da Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957), especialmente p. 32.
- 25) *Ibid.*, ambas as citações da p. 30; sublinhado por Rangel.
- 26) FURTADO, Celso, *A Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954), pp. 76-7. O debate sobre capitalismo versus feudalismo foi recentemente revisado de maneira detida por Moacir Palmeira em *Latifundium et Capitalisme au Brésil: Lecture Critique d'un Débat* (tese não publicada, Paris, 1971).
- 27) Para algumas interpretações recentes do processo político brasileiro que recorrem, em maior ou menor medida, a essa tradição de pensamento, vejam-se, além dos trabalhos de Simon Schwartzman anteriormente citados: Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971); do mesmo autor, “The Portugalization of Brazil”, em Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973); e Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society* (Boston: Allyn and Bacon, 1972), onde, à página 28, tabela 7, rigorosamente *todas* as datas importantes da história brasileira são colocadas sob o título “fases históricas do regime patrimonial”.
- 28) Cf. Palmeira, *Latifundium et Capitalisme au Brésil*, *op. cit.* Particularmente importante nessa versão da questão feudalismo-capitalismo foi o livro de Caio Prado Júnior, *A Revolução Brasileira* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1966), que, sustentando a inexistência de sobrevivências feudais no Brasil (veja-se especialmente pp. 50 ss.), suscitou numerosas reações. Anteriormente à publicação desse livro, diversos artigos do próprio Caio Prado Júnior e de outros autores, publicados sobretudo na *Revista Brasiliense*, são também relevantes; veja-se, por exemplo, Andrew Gunder Frank, “A Agricultura Brasileira: Capitalismo e o Mito do Feudalismo”, *Revista Brasiliense*, 51 (janeiro-fevereiro de 1964), 45-70. O argumento contra o feudalismo brasileiro pode também ser encontrado em Andrew Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1967).
- 29) *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, *op. cit.*
- 30) Veja-se, por exemplo, Schmitter, “Political Enculturation”, cap. 3 de *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, *op. cit.*, e a abundante referência que aí se encontra a fontes brasileiras, especialmente Oliveira Vianna, a propósito da discussão da “cultura política” e do “caráter nacional” brasileiros.



- 31) Veja-se Schwartzman, *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brazil*, op. cit., cap. 6, especialmente p. 205, figura 3, onde os partidos e movimentos políticos brasileiros são distribuídos num diagrama constituído pela combinação das dimensões cooptação-representação e mobilização-restrição; p. 202, onde a mobilização empreendida sob Goulart e mesmo a liderança conspiratória de Leonel Brizola são tratadas em termos de cooptação e patrimonialismo, apesar de que se sugira que estejam aí “combinados” com representação; e p. 218, onde “o novo arranjo depois de 1964” é descrito como uma “alternativa” de “cooptação restritiva” adotada pelo sistema político brasileiro dada a falta de certas condições necessárias para “cooptação política através da mobilização”, como se não houvesse forças sociais distintas pressionando em direções diferentes. Ocorre indagar, naturalmente, quais as razões para um golpe militar, suspensão de direitos políticos, censura à imprensa, intervenção em sindicatos e universidades, etc., numa “sociedade” cujos componentes são tão incapazes de se expressarem “autonomamente” na esfera política.
- 32) Para a elaboração da noção de “sistemas feudais” nesses termos veja-se Johan Galtung, “Sistemas Feudales, Violencia Estructural y Teoría Estructural de las Revoluciones”, *Revista Latino-americana de Ciencia Política*, I, 1 (abril de 1970), 25-79, especialmente pp. 42-44.
- 33) Um estudo da evolução política brasileira que dá ênfase ao papel de tais fatores, talvez mesmo com algum exagero, é Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro*, op. cit., parte III, “Evolução das Instituições Políticas”.
- 34) Talvez valha a pena notar que as tendências autárquicas que autores como Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda salientam na unidade agrária brasileira não são necessariamente contraditórias à concepção de Celso Furtado do feudalismo como um fenômeno de adaptação regressiva devida ao isolamento. Mesmo se Furtado tem razão em ressaltar a orientação para o mercado de suas principais atividades econômicas, parece plausível a idéia de que o que possa ter ocorrido de tendência autárquica – e, neste sentido, “feudal” – na unidade agrária brasileira é suscetível de ser interpretado em termos do próprio fator de isolamento que Furtado considera. Ainda que se admita que a atuação deste fator no caso da fazenda brasileira possa ter sido reduzida em comparação com o feudalismo clássico, parece bastante claro que as precárias condições de comunicação lhe impossibilitavam beneficiar-se plenamente da especialização e da divisão do trabalho. Cf. Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, op. cit., especialmente p. 142; e Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1936), especialmente p. 102.

- 35) Veja-se Cintra, “A Função Política no Brasil Colonial”, op. cit., para uma rápida revisão das teses que sustentam a prematura centralização e burocratização alcançada pelo estado português ou mesmo negam que Portugal tenha jamais conhecido o feudalismo. Além de Faoro, *Os Donos do Poder*, op. cit., referência importante é João Lúcio de Azevedo, *Épocas de Portugal Econômico* (Lisboa: A. M. Teixeira, 1929). Uma análise na qual o Brasil e a América Latina aparecem como herdeiros de uma tradição feudal apesar da inibição do feudalismo na península ibérica pode ser encontrada em Louis Hartz, *The Founding of New Societies* (Nova Iorque: Harcourt, Brace and World, 1964), primeira parte, especialmente pp. 26-33.
- 36) “Em grau notável, os mesmos funcionários se deslocavam de maneira desinibida de um continente a outro, contribuindo assim para a unidade, uniformidade e universalidade do império. São muitos os exemplos disso. A carreira de Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho não é excepcional: foi governador do Maranhão de 1690 a 1701; governador do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais de 1709 a 1713; e governador de Angola de 1722 a 1725”. Cf. E. Bradford Burns, *A History of Brazil* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1970), pp. 75-6.
- 37) *Evolução do Povo Brasileiro*, op. cit., p. 217.
- 38) *Ibid.*, p. 218.
- 39) *Ibid.*, pp. 215-16. Uma visão igualmente cética da capacidade de penetração e coordenação da administração colonial como consequência das distâncias e da precariedade de comunicações pode ser encontrada em Burns, *A History of Brazil*, op. cit., 74-89.
- 40) *Evolução do Povo Brasileiro*, op. cit., ambas as citações da p. 216.
- 41) Cf. Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro*, op. cit., pp. 243-279; João Camilo de Oliveira Torres, *A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1957), especialmente pp. 137 ss.; Francisco Iglésias, *Política Econômica do Governo Provincial Mineiro (1835-1889)* (Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1958), pp. 19-55; Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político* (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962), Livro Segundo, cap. 3, especialmente pp. 143-152.



- 42) CARVALHO, José Murilo de, *Elite and State-Building in Imperial Brazil* (tese de doutorado não publicada, Universidade de Stanford, 1974). Agradecemos ao autor a gentileza de nos facilitar o acesso a seus dados quando se encontrava ainda em preparação a versão final da tese.
- 43) A apreciação do alcance de tais verificações depara um problema óbvio nos vínculos que podem naturalmente ter existido entre os proprietários rurais, de um lado, e, de outro, ministros, senadores ou deputados que fossem, por exemplo, magistrados ou advogados de profissão, os quais poderiam atuar como fiduciários dos primeiros. No estudo citado de Carvalho, que dá ênfase ao tipo de treinamento ou socialização experimentado pelos membros da elite imperial, são classificados como proprietários de terra apenas aqueles com respeito aos quais não há informação de que tenham tido qualquer outra profissão ou habilitação. Carvalho examina, porém, os vínculos existentes entre a elite governamental e a aristocracia rural, revelando que tais vínculos (expressos, por exemplo, em relações de parentesco ou no fato de ser dono de terra o próprio titular de uma posição no governo) podem ser constatados, em regra, em menos de 50% dos casos tanto entre ministros quanto entre senadores: as médias encontradas para todo o período imperial são respectivamente 41,10% e 38,94% (op. cit., pp. 133-4 e 145). De nosso ponto de vista, duas observações podem ser feitas a respeito. Em primeiro lugar, a posição de Carvalho, que vê a aparelhagem do estado como instrumento de uma elite burocrática orientada por desígnios próprios e que adotamos no texto, parece bem apoiada na combinação dos dados em questão com os relativos à uniformidade do treinamento e da socialização da elite imperial, bem como em diversos casos em que esta socialização parece predominar sobre os vínculos acima mencionados no condicionamento das posições adotadas quanto a questões importantes. Em segundo lugar, porém, quaisquer reservas que os dados relativos a tais vínculos pudessem justificar quanto à interpretação "burocrática" não viriam senão fortalecer a linha principal de argumentação que se apresenta no texto com respeito ao problema geral das relações entre "estado" e "sociedade" no Brasil.
- 44) Apesar de que tal tributação tenha sido considerada nos círculos governamentais desde a primeira metade do século XIX. Esta é, por exemplo, a opinião de uma comissão nomeada pelo Imperador em 1874 para estudar os problemas da agricultura no estado da Bahia: "O antigo e vicioso sistema de sesmarias e o direito de posse produziu o fenômeno de achar-se ocupado quase todo o solo por uma população relativamente insignificante, que o não cultivava nem consente que seja cultivado. O imposto territorial é o remédio que a comissão encontra para evitar esse mal, ou antes abuso, que criou uma classe proletária no meio

- de tanta riqueza desaproveitada". Citado em Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo* (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938), p. 147.
- 45) LIMA Jr., Olavo Brasil de, e KLEIN, Lúcia Maria de, "Atores Políticos do Império", *Dados*, 7 (1970), 62-88.
- 46) Esta, como se sabe, é a origem da expressão "coronelismo" aplicada ao arranjo em que se estabiliza o compromisso entre o aparato governamental em fortalecimento e o poder remanescente dos coronéis locais.
- 47) Análises das relações entre a Guarda Nacional e o desenvolvimento do exército regular podem ser encontradas em Nelson Werneck Sodré, *História Militar do Brasil* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968), especialmente pp. 116-143, e em José Murilo de Carvalho, "As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador", *Cadernos DCP*, 1 (março de 1974), 113-188.
- 48) Veja-se Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, op. cit.; e Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1971).
- 49) Cf. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, op. cit., pp. 433 ss.
- 50) *Ibid.*, pp. 435-436.
- 51) "Das classes que esse sistema (escravidão) fez crescer artificialmente a mais numerosa é a dos empregados públicos. (...) 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. (...) Nessas condições oferecem-se ao brasileiro que começa diversos caminhos, os quais conduzem todos ao emprego público. As profissões chamadas independentes, mas que dependem em grande escala do favor da escravidão, como a advocacia, a medicina, a engenharia, têm pontos de contacto importantes com o funcionalismo, como sejam os cargos políticos, as academias, as obras públicas. (...) A classe dos que assim vivem com os olhos voltados para a munificência do Governo é extremamente numerosa, e diretamente filha da escravidão, porque ela não consente outra carreira aos brasileiros, havendo abarcado a terra, degradado o trabalho, corrompido o sentimento de altivez pessoal em desprezo por quem trabalha em posição inferior a outro, ou não



faz trabalhar". Cf. Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo*, op. cit., pp. 178 a 180; vejam-se especialmente os capítulos XIV e XV para a discussão geral dos efeitos da escravidão.

- 52) LAMOUNIER, Bolivar, *Ideology and Authoritarian Regime: Theoretical Perspective and a Study of the Brazilian Case* (tese de doutorado não publicada, Universidade da Califórnia, Los Angeles, 1974).