

VICTOR NUNES LEAL

# Coronelismo, enxada e voto

*O município e o regime representativo no Brasil*

4ª edição



Copyright © 2012 by Instituto Victor Nunes Leal

Copyright dos prefácios © 2012 dos autores ou seus sucessores

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

*Capa*

Victor Burton

*Imagem da p.1*

Instituto Victor Nunes Leal

*Preparação*

Carlos Alberto Bárbaro

*Índice remissivo*

Luciano Marchiori

*Revisão*

Luciana Baraldi

Valquíria Della Pozza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Leal, Victor Nunes, 1914-1985

Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil / Victor Nunes Leal. — 4ª edição — São Paulo : Companhia das Letras, 2012.

Bibliografia

ISBN 978-85-359-2130-4

1. Brasil – Condições sociais 2. Brasil – Política e governo  
3. Eleições – Brasil 4. Municípios – Governo e administração – Brasil  
I. Título.

12-06241

CDD-352.081

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Municípios : Administração pública 352.081

[2012]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

Fax: (11) 3707-3501

[www.companhiadasletras.com.br](http://www.companhiadasletras.com.br)

[www.blogdacompanhia.com.br](http://www.blogdacompanhia.com.br)

# Sumário

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Prefácio à quarta edição</i> .....                            | 9   |
| <i>Prefácio à terceira edição</i> .....                          | 21  |
| <i>Prefácio à segunda edição</i> .....                           | 37  |
| 1. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo” .. | 43  |
| 2. Atribuições municipais.....                                   | 75  |
| 3. Eletividade da administração municipal .....                  | 113 |
| 4. Receita municipal.....                                        | 140 |
| 5. Organização policial e judiciária.....                        | 181 |
| 6. Legislação eleitoral.....                                     | 206 |
| 7. Considerações finais .....                                    | 230 |
| <i>Notas</i> .....                                               | 241 |
| <i>Bibliografia citada</i> .....                                 | 339 |
| <i>Índice remissivo</i> .....                                    | 349 |
| <i>Sobre o autor</i> .....                                       | 361 |

# 1. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo”<sup>1</sup>

## PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado “coronelismo”. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos esforçaremos por examinar neste trabalho.

Dadas as peculiaridades locais do “coronelismo” e as suas variações no tempo, o presente estudo só poderia ser feito de maneira plenamente satisfatória se baseado em minuciosas análises regionais, que não estava ao nosso alcance realizar. Entretanto, a documentação mais acessível e referente a regiões diversas revela tanta semelhança nos aspectos essenciais que podemos antecipar um exame de conjunto com os elementos disponíveis.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência

do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.

Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelistas”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

Com essas explicações preliminares, passamos a examinar os traços principais da vida política dos nossos municípios do interior.

#### A PROPRIEDADE DA TERRA ENTRE OS FATORES DA LIDERANÇA POLÍTICA LOCAL

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do “coronel” ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos “coronéis”. A

maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia.<sup>2</sup> Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins,<sup>3</sup> ou aliados políticos dos “coronéis”.<sup>4</sup>

Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais frequentemente, para fins partidários. A fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou. O absenteísmo é, aliás, uma situação cheia de riscos: quando o chefe ausente se indis põe com o governo, não são raras as defecções dos seus subordinados. Outras vezes, é ele próprio quem aconselha essa atitude, operando, pessoalmente, uma retirada tática.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroa-mento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial,

extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.<sup>5</sup>

Essa ascendência resulta muito naturalmente da sua qualidade de proprietário rural. A massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono.<sup>6</sup> Diante dela, o “coronel” é rico. Há, é certo, muitos fazendeiros abastados e prósperos, mas o comum, nos dias de hoje, é o fazendeiro apenas “remediado”: gente que tem propriedades e negócios, mas não possui disponibilidades financeiras; que tem o gado sob penhor ou a terra hipotecada; que regateia taxas e impostos, pleiteando condescendência fiscal; que corteja os bancos e demais credores, para poder prosseguir em suas atividades lucrativas. Quem já andou pelo interior há de ter observado a falta de conforto em que vive a maioria dos nossos fazendeiros. Como costuma “passar bem de boca” — bebendo leite e comendo ovos, galinha, carne de porco e sobremesa — e tem na sede da fazenda um conforto primário, mas inacessível ao trabalhador do eito — às vezes, água encanada, instalações sanitárias e até luz elétrica e rádio —, o roceiro vê sempre no “coronel” um homem rico, ainda que não o seja; rico, em comparação com sua pobreza sem remédio.<sup>7</sup> Além do mais, no meio rural, é o proprietário de terra ou de gado quem tem meios de obter financiamentos. Para isso muito concorre seu prestígio político, pelas notórias ligações dos nossos bancos. É, pois, para o próprio “coronel” que o roceiro apela nos momentos de apertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades.

Se ainda não temos numerosas classes médias nas cidades do interior, muito menos no campo, onde os proprietários ou posseiros de ínfimas glebas, os “colonos” ou parceiros e mesmo pe-

quenos sitiantes estão pouco acima do trabalhador assalariado, pois eles próprios frequentemente trabalham sob salário. Ali o binômio ainda é geralmente representado pelo senhor da terra e seus dependentes.<sup>8</sup> Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece.<sup>9</sup> Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural.<sup>10</sup>

#### CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA RURAL

Para compreender melhor a influência política dos fazendeiros, tão importante no mecanismo da liderança local, cumpre examinar alguns aspectos da distribuição da propriedade e da composição das classes na sociedade rural do Brasil. O recenseamento de 1940, as análises parciais de seus resultados, elaboradas pela repartição competente, e as interpretações de outros estudos armados de critérios não puramente censitários fornecem dados muito ilustrativos.

Considerado o problema de conjunto, a concentração da propriedade ainda é, nos dias atuais, o fato dominante em nossa vida rural. A maior frequência da pequena e da média propriedade em alguns lugares explica-se por fatores diversos. No que toca a São Paulo, Caio Prado Jr. procurou enumerá-los em estudo publicado há mais de dez anos. Os fatores que indicou, na ordem



por ele próprio seguida e que não está na razão da importância, foram os seguintes: 1) colonização oficial, cujo principal objetivo, segundo os autorizados depoimentos recolhidos, era formar uma reserva de mão de obra para os fazendeiros; 2) colonização particular, de menor relevo que a primeira, procurando ambas criar condições capazes de atrair correntes imigratórias; 3) proximidade das grandes fazendas, a cuja ilharga se desenvolvia a pequena propriedade como depósito de braços para a grande lavoura; 4) decomposição da fazenda, pelo esgotamento da terra, pela erosão, pelas pragas, pelas crises econômicas etc; 5) influência dos grandes centros urbanos, cujo abastecimento exige produção de artigos de subsistência incompatíveis com a agricultura extensiva. Ao tratar da decadência da fazenda, o autor notou, ainda, um pouco fora de lugar, a presença da pequena propriedade nas zonas em que “o regime de fazenda, encontrando terras inferiores, não fez mais que passar, abrindo espaço para o retalhamento e instalação da pequena propriedade”.<sup>11</sup>

O trabalho citado, como já ficou dito, refere-se especialmente a São Paulo. Em obra mais recente, relativa a todo o país, o mesmo escritor atribui importância primacial, na criação da pequena propriedade, às correntes imigratórias, o que se verificou notadamente no extremo sul: Rio Grande, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, esse fator teve sua influência muito reduzida pela concorrência da grande lavoura cafeeira, que absorveu a maior parte dos imigrantes. A produção de verduras, frutas, aves e ovos, flores etc. para abastecimento dos maiores centros urbanos e industriais foi de grande importância para a implantação da pequena propriedade, não só em São Paulo, como também, de modo geral, embora com variações, nos demais Estados. A decadência das fazendas, mormente em consequência das crises econômicas e da agricultura depredadora que praticamos, é também um fator que não se limita a São Paulo, mas está generalizado pelo menos a

toda a região do café: “No seu deslocamento constante, a lavoura cafeeira irá deixando para trás terras cansadas e já imprestáveis para as grandes lavouras; essas terras depreciadas serão muitas vezes aproveitadas pelas categorias mais modestas da população rural que nelas se instalam com pequenas propriedades”.<sup>12</sup> O fato pode ser facilmente observado no Espírito Santo, Estado do Rio e Minas Gerais, em particular no vale do Paraíba. Em outras regiões, causas diferentes, de natureza local, também terão concorrido.

Contudo, apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, a expressão percentual da concentração da propriedade rural não tem diminuído. Já notara o prof. Jorge Kingston, analisando o censo agrícola e zootécnico de São Paulo, de 1934, que, “ao invés de uma distribuição mais racional da propriedade fundiária”, se verificava “um agravamento da concentração agrária”.<sup>13</sup> As razões dessa contradição devem ser encontradas na fragmentação, preferentemente, das propriedades médias,<sup>14</sup> na recomposição de grandes propriedades,<sup>15</sup> compensando as que se parcelam, ou ainda na sobrevivência de grandes fazendas, mesmo decadentes, pela substituição, por exemplo, da agricultura pela pecuária.<sup>16</sup> A contiguidade de terrenos férteis e virgens, sobretudo no caso do café, tem sido a condição primordial da formação de grandes fazendas, pela sua elevada produtividade, ainda que em regime de exploração extensiva e predatória. Esse processo, porém, está em vias de atingir o seu termo final, pelo menos em São Paulo, onde o fenômeno assumiu proporções gigantescas, depois de haver o café, partindo da Baixada Fluminense, atravessado — e esgotado — uma parte considerável dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. A não ser que surjam novos fatores capazes de conduzir à recomposição de grandes propriedades (como foi o caso do algodão) ou impedir que as existentes se desmembrem (como seria o desenvolvimento da pecuária, ou a introdução da grande exploração tipicamente capitalista, empregando técnica

avançada), são cada vez mais desfavoráveis as condições de subsistência da grande propriedade, pela atual precariedade das três grandes lavouras extensivas do país: cana-de-açúcar, café e algodão.<sup>17</sup>

Não obstante essas perspectivas, ainda é óbvio o domínio da grande propriedade, nos dias que correm, como foi comprovado pelo censo agrícola de 1940, cujos dados o prof. Costa Pinto interpretou em trabalho recentíssimo.<sup>18</sup> Classificando as propriedades rurais segundo a área, obteve ele os resultados que assim resumimos:<sup>19</sup>

| ÁREA                                                       | % SOBRE O NÚMERO TOTAL | % SOBRE A ÁREA TOTAL |
|------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------|
| “Superpropriedades latifundiárias”<br>(de 1000 ha e mais)  | 1,46                   | 48,31                |
| “Grandes propriedades”<br>(entre 200 e 1000 ha, exclusive) | 6,34                   | 24,79                |
| “Médias propriedades”<br>(entre 50 e 200 ha, exclusive)    | 17,21                  | 15,90                |
| “Pequenas propriedades”<br>(entre 5 e 50 ha, exclusive)    | 53,07                  | 10,45                |
| “Minifúndios”<br>(de menos de 5 ha)                        | 21,76                  | 0,55                 |

Nem todo proprietário rural possui uma propriedade só. Admitindo-se, porém, com desvantagem, que assim seja, verifica-se que os pequenos e ínfimos proprietários (até 50 ha), representando cerca de três quartos dos donos de terras (74,83%), possuem apenas 11% da área total dos estabelecimentos agrícolas do país. Da área restante (89%), apenas uma parte pequena (15,90%) pertence aos proprietários médios, tocando nada menos de 73,10% da área total aos grandes proprietários (de 200 ha e mais), que representam somente 7,80% do número total dos proprietários.

Reunidos, os médios e os grandes proprietários representam pouco mais de um quarto dos donos de terras e suas propriedades cobrem quase nove décimos da área total dos estabelecimentos agrícolas.<sup>20</sup>

A situação dos pequenos proprietários é em regra difícil em nosso país, sobretudo quando em contato com a grande propriedade absorvente. Essa precariedade é agravada pela pouca produtividade do solo nos casos em que o parcelamento da terra foi motivado pela decadência das fazendas. Somam-se ainda as dificuldades de financiamento. E todos esses inconvenientes pesam muito mais sobre as glebas ínfimas — de menos de 5 ha —, que em 1940 compreendiam 21,76% do número total dos estabelecimentos agrícolas. A pequena propriedade próspera constitui exceção, salvo naquelas regiões em que não está sujeita à concorrência da grande, nem se constituiu como legatária de sua ruína.

Este é o quadro que nos apresenta o setor dos proprietários rurais, minoria irrisória da população do país: quadro que reflete a imensa pobreza da gente que vive no meio rural, já que os proprietários de mais de 200 ha não passavam, na data do censo de 1940, de 148 622, considerando-se aproximativamente o número de proprietários igual ao de estabelecimentos agrícolas. Como os proprietários médios — de 50 a 200 ha —, segundo o mesmo critério, somavam 327 713, teremos para uma população rural de 28 353 866 habitantes<sup>21</sup> apenas 476 335 proprietários de estabelecimentos agrícolas capazes de produzir compensadoramente. É claro que tais dados não exprimem a situação exata de nossa economia agrária, pois também possuímos pequenas propriedades prósperas e grandes propriedades arruinadas; são, contudo, bastante expressivos para nos dar uma ideia bem viva da mesquinha existência que suporta a grande maioria dos milhões de seres humanos que habitam a zona rural do Brasil.<sup>22</sup>