

# VICTOR NUNES LEAL E A SOCIOLOGIA DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Lucas Fucci Amato\*

RECEBIDO EM:	4.4.2019
APROVADO EM:	7.5.2019

\* Pós-doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor e bacharel em Direito pela mesma instituição, com estágio doutoral como *visiting researcher* na Harvard Law School, nos Estados Unidos. E-mail: lucasfamato@gmail.com

· LUCAS FUCCI AMATO

- **RESUMO:** A proposta deste artigo é situar a atualidade e relevância da análise clássica de Victor Nunes Leal no livro *Coronelismo, enxada e voto* para uma sociologia do constitucionalismo brasileiro. A argumentação divide-se em três etapas. Primeiramente, reconstitui a evolução da legislação eleitoral apresentada pelo autor. A seguir, situa seu argumento sobre as fragilidades da representação política na democracia instituída a partir da República junto a outros diagnósticos das instituições políticas e constitucionais do país. Finalmente, tomando como ilustração o argumento de Leal sobre o voto, propõe uma agenda de pesquisa para uma sociologia do constitucionalismo brasileiro a partir de uma reelaboração da teoria dos sistemas sociais.
- **PALAVRAS-CHAVE:** voto; clientelismo; coronelismo.

## VICTOR NUNES LEAL AND THE SOCIOLOGY OF BRAZILIAN CONSTITUTIONALISM

- **ABSTRACT:** The purpose of this paper is to situate the timeliness and relevance of Victor Nunes Leal's classical analysis in the book *Coronelismo: the municipality and representative government in Brazil* for a sociology of Brazilian constitutionalism. The argumentation follows three stages. First, it reconstructs the evolution of the electoral legislation presented by the author. Next, it places his argument on the weaknesses of political representation in democracy instituted from the Republic together with other diagnoses of the country's political and constitutional institutions. Finally, taking Leal's argument on voting as an illustration, the text proposes a research agenda for a sociology of Brazilian constitutionalism based on a reworking of the social systems theory.
- **KEYWORDS:** vote; clientelism; colonelism.

### 1. Introdução

Os coronéis personificaram no imaginário brasileiro os vícios da democracia liberal por aqui. Em sua “farsa sociopolítico-patológica” (subtítulo da peça) *O bem-amado*, de

1963, Dias Gomes satirizou a retórica barbosiana como ornamentação para o poder bruto, totalizante e patrimonial do carismático e corrupto coronel Odorico Paraguaçu, recorrente prefeito da fictícia Sucupira, sempre em contato com “sua excelência”, o governador da Bahia, em busca da ascensão a deputado. No romance *Gabriela, cravo e canela*, de 1958, Jorge Amado conta uma história de amor e política na Bahia da década de 1920. Uma sociedade estratificada é obrigada a aceitar uma “desclassificada”, pois ela fora incluída pelo meio de comunicação que se generaliza contra todas as estratificações e convenções sociais: o amor. Como em *Romeu e Julieta*, a paixão de Nacib, pequeno comerciante, por Gabriela, moça pobre que vem de longe, desestabiliza a ordem hierárquica da pequena comunidade de Ilhéus, das boas famílias e da boa nascerça. O pano de fundo estrutural é o domínio político-econômico da oligarquia agrária – o coronel Ramiro Bastos, senhor do cacau – e sua decadência, em conflito com a burguesia ascendente – o exportador Mundinho Falcão. Aos resquícios patriarcais e quase feudais do Brasil deveria se seguir o domínio de uma ordem competitiva e liberal. Mesmo para os comunistas, tal modernização era pressuposto da futura revolução<sup>1</sup>.

O que esses autores representaram nas artes foi teorizado pelo clássico de Victor Nunes Leal *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, defendido como tese para provimento da cadeira de política na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (incorporada à atual Universidade Federal do Rio de Janeiro) e publicado em 1949, obra considerada marco fundador da ciência política no Brasil, ganhando inclusive projeção internacional, com tradução pela Universidade de Cambridge, Inglaterra (LEAL, 1977).

Victor Nunes Leal traça linhas semelhantes às de Lassalle (2008), quando este destacava o embate entre o texto constitucional (a constituição como “folha de papel”) e as “estruturas reais de poder” (a “constituição real e efetiva”). A peculiaridade da análise realizada por Leal está em não apartar uma descrição dogmática da legislação eleitoral da crítica às estruturas econômicas e políticas brasileiras. Pelo contrário, propõe ele um método que chama de dialético, que relaciona passo a passo formas jurídicas e mudanças estruturais. A todo momento a análise jurídica é focalizada nos limites que as reformas de leis e códigos enfrentam, quando não acompanhadas de mudanças políticas e econômicas de profundidade.

1 Para paralelos entre essas obras literárias e análises do coronelismo e do patrimonialismo, ver, por exemplo, Santos e Faleiros (2015), Oliveira (2017) e Aranha (2017).

Isso faz com que não se possam simplesmente destacar as mudanças legislativas posteriores à análise de Victor Nunes sem avaliar em que medida ainda se fazem presentes condições como a do fenômeno do coronelismo, analisado pelo autor. Esse fenômeno é expressamente teorizado como algo diferente do poder privado dos latifundiários coloniais, e há razões para crer que também as formas contemporâneas de poder e as mudanças estruturais da sociedade brasileira desde os anos 1950 (como a crescente urbanização) não possam ser enquadradas exatamente na mesma chave analítica pela qual o autor desvelou as peculiaridades do coronelismo – embora um tópico de interesse seja discutir como essa forma de articulação política se atualiza em outras instituições e dinâmicas na contemporaneidade.

Este artigo visa destacar a atualidade do argumento de Victor Nunes Leal para um programa contemporâneo de pesquisa sobre a sociologia do constitucionalismo brasileiro. Princípiamente sumarizando a evolução da representação política no Brasil – fio condutor da referida obra. A seguir, compara a análise realizada em *Coronelismo, enxada e voto* com outras interpretações da institucionalidade jurídico-política brasileira presentes em autores clássicos e contemporâneos do nosso pensamento social. Finalmente, o artigo apresenta conceitos para uma atualização da investigação sociológica sobre o constitucionalismo brasileiro, partindo sobretudo de uma releitura da teoria dos sistemas sociais.

## 2. Evolução da representação política no Brasil

No período colonial, do século XVI a meados do seguinte, Portugal exerceu apenas um domínio indireto sobre as terras brasileiras, concedendo aos senhores de terras, aos escravos e às milícias o poder de fato sobre suas pessoas e propriedades. O foco de poder “público” existente era as câmaras locais, compostas apenas pelos “homens bons”: nobreza, milícia e clero, muitas vezes com a exclusão de mercadores, ainda que ricos. Tais câmaras congregavam as diversas atribuições de governo (administrativas, judiciárias e legislativas), em uma indiferenciação organizacional que perdurava da escala local até os níveis sucessivos de governo, passando pelos governadores na colônia e culminando com o rei na metrópole. O exercício das atribuições locais deveria sofrer controle dos poderes superiores dessa gradação espacial. Na prática, havia a aprovação tácita ou explícita da Coroa quanto ao exercício do poder privado dos grandes proprietários, exercido dentro ou à margem das câmaras locais. De outro lado, reinava uma

confusão dos níveis de governo, que podiam se imiscuir uns nos outros à margem de regras definidas<sup>2</sup>.

Com a mineração do século XVIII, a chegada da corte portuguesa no início do século XIX e a sucessiva independência nacional, o poder central aproxima-se dos poderes locais, passando a restringi-los ou a impor um sistema de colaboração. A partir de 1840, firma-se a expulsão definitiva dos elementos de poder portugueses, a centralização do Estado e a inserção, nessa estrutura, dos grandes interesses agroexportadores; antes mesmo, já se fortalecera o nível das províncias e o poder das câmaras já se havia restringido, pela consideração de seu caráter meramente administrativo (não político) e pelo reforço dos controles dos outros níveis de governo (LEAL, 2012, p. 75-90).

Diante de uma estrutura social de densas raízes coloniais é que se firma o empreendimento de institucionalizar procedimentos para as eleições no Brasil Império. Leal (2012, p. 206-229) apresenta relato minucioso da institucionalização dos procedimentos eleitorais no nível do Estado Unitário (do Império) ou Federal (da República) – em muitos casos, inclusive, a República “voltou ao princípio” (LEAL, 2012, p. 211), isto é, repetiu experiências, fracassos e sucessos já vividos durante as tentativas imperiais de desenho e implementação de procedimentos eleitorais.

O panorama principia destacando a inviabilidade de se criar uma legislação eleitoral original às vésperas da Independência. Assim é que a solução encontrada por Dom João VI, em 1821, foi mandar aplicar à eleição dos deputados às cortes portuguesas as normas da Constituição espanhola. O complicado processo eleitoral naquela Carta substanciada tinha como núcleo um sistema de sufrágio indireto em quatro graus; daí que Dom João VI autorizasse aos dirigentes regionais que procedessem às “modificações convenientes” do procedimento.

Com a Independência, surgira já o problema de regular as eleições para a Assembleia Constituinte: estas foram feitas por sufrágio indireto, em dois graus, com censo progressivo de renda do primeiro e segundo grau. O sistema acabou acolhido pela Constituição de 1824 e, nas eleições para senadores e deputados que naquele ano se realizaram, já se destacou aquela que seria a chave institucional do processo eleitoral até 1842: tudo dependia das mesas eleitorais, que concentravam poderes “amplísimos,

2 Caldeira (2015, p. 44) defende a tese de que as câmaras de vereadores coloniais constituíam “um sistema de poder bem mais aberto que aquele dos feudos e senhores europeus do tempo”, havendo “uma dose de consenso e consulta popular”, embora os vereadores fossem de fato em sua maioria escravistas. Ainda registra que o poder das câmaras, por vezes, sofria intervenções arbitrárias de capitães ou governadores-gerais.

desde a qualificação dos votantes e determinação do prazo para recebimento das cédulas até a apuração dos votos e fixação do número de eleitores da paróquia” (LEAL, 2012, p. 207). A grande mudança que se deu em relação a tal sistemática foi justamente, no ano de 1842, a decretação de que a qualificação prévia dos votantes (em primeiro grau) e eleitores (de segundo grau) não seria mais de atribuição das mesas, mas sim de uma junta composta de juiz de paz, pároco e autoridade policial. A composição da mesa também foi alterada, mas isso não garantiu procedimentos ímpeles: a polícia, sob controle direto do poder central, atuava com violência ilimitada na qualificação dos votantes, inviabilizando quaisquer possibilidades de justiça procedimental dos pleitos. A polícia foi excluída da junta qualificadora em 1846, e os atos da junta passaram a poder ser contestados perante ela própria, perante um conselho municipal e até em recurso à Relação do Distrito (LEAL, 2012, p. 323-324, nota 10).

A inovação legislativa seguinte deu-se com duas Leis dos Círculos (1855 e 1860): a primeira dividiu as províncias em distritos de um só deputado e previu que os suplentes haveriam de ser eleitos no mesmo pleito; a segunda suprimiu a eleição conjunta dos suplentes e alargou os distritos eleitorais, prevendo que cada qual deveria eleger três deputados. A seguir, a Lei do Terço (1875) adotou o voto limitado (lista incompleta) nos dois graus das eleições, o que visava garantir a representação das minorias, às quais se conferia aquele terço das cadeiras que não era ocupado pelas correntes majoritárias. Não se modificou, porém, o caráter político do processo de apuração, que se consubstanciava desde a mesa eleitoral da paróquia até as câmaras legislativas. Ademais, a lei foi burlada por um sistema de rodízio pelo qual, “mediante cálculo prévio do número de eleitores de cada partido, lograva a maioria suprimir a representação minoritária ou reduzi-la abaixo do terço legal” (LEAL, 2012, p. 209).

Com esperanças - razoavelmente fundadas - de que a eleição direta aumentaria a lisura dos procedimentos, a Lei Saraiva ou Lei do Censo (1881) reduziu o sufrágio a um só grau, deu garantias ao sigilo do voto, ampliou a lista de inelegibilidades e incompatibilidades, bem como confiou a juízes a qualificação e o alistamento dos eleitores. A maior influência dos juízes também na fase de apuração deveria ter surtido efeitos mais profundos na higidez do procedimento, mas também essas autoridades eram fortemente dependentes dos poderes políticos (LEAL, 2012, p. 210).

O procedimento eleitoral no Império, assim, pode ser caricaturalmente associado à expressão daquela época “para inglês ver”. Isso porque, não obstante as tentativas de conter nas formas jurídicas o ímpeto das lutas políticas, o jogo de poder dominava sem-

pre as tentativas de limitá-lo procedimentalmente. O grande sintoma disso destacado por Victor Nunes Leal (2012, p. 210-211, 325, nota 21) é o caráter do parlamentarismo imperial: o Poder Moderador do Imperador é que determinava de fato, a seu critério pessoal, qual facção política teria mais ou menos espaço nas arenas representativas. Daí a prática de rotação no poder.

A primeira providência da República em relação à legislação imperial foi manter o voto direto, mas suprimir o censo previsto na Lei Saraiva. Um decreto de 1890 ampliou o direito de sufrágio, em princípio a todos os homens maiores de 21 anos. No mesmo ano, o Regulamento Alvim lançou as bases que regeriam as eleições para o Congresso Constituinte e que garantiriam, nestas, a ampla vitória do governo. Entre os pontos previstos, destacavam-se: 1. que os eleitores só podiam “suscitar ou discutir questões quando a mesa o consentisse”; 2. que a “eleição fazia-se por maioria relativa, em lista completa” (LEAL, 2012, p. 212).

A Constituição de 1891 manteve o sufrágio ampliado (direto e “universal”), conforme a lei do ano anterior. Tal ampliação, vale dizer, não cobria mulheres, mendigos, analfabetos, religiosos, entre outros (LEAL, 2012, p. 325, nota 24). É interessante o contraste com a Constituição do Império (1824), que previa eleições indiretas: das “primárias” excluía, entre outros, quem não tivesse “renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos” (art. 92, V); no segundo nível, excluía os de renda inferior a duzentos mil réis, bem como os libertos e criminosos (art. 94).

Retornando à Constituição de 1891, outra inovação que vale ressaltar diz respeito ao processo eleitoral, ou melhor, à competência para “regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais” (art. 34, 22º), que permaneceu como competência privativa do Congresso Nacional até a Emenda de 1926. Assim, os estados é que ficaram com a faculdade de legislar sobre as eleições estaduais e municipais (LEAL, 2012, p. 212).

A inovação legislativa maior posterior à Constituição de 1891 foi a Lei Rosa e Silva (1904), que, entre outras medidas, estendeu ao povo o processo de alistamento para as eleições estaduais e municipais e teve efeito na melhora da representação das minorias. Os efeitos foram certamente reduzidos pelas fraudes que se conseguiu implementar. Destaque-se que, então, as comissões de alistamento contavam com a presença de três cidadãos, eleitos pela câmara e por sufrágio direto, bem como dos quatro maiores contribuintes da localidade (os dois maiores pagadores de imposto predial urbano e os dois maiores de imposto sobre propriedade rural) (LEAL, 2012, p. 325, nota 28).

Até o final da República Velha, o procedimento eleitoral seguiu basicamente as linhas desenhadas na legislação de 1916, pela qual se implementou a Reforma Bueno de Paiva, que “reconheceu a competência dos Estados para regularem o alistamento estadual e municipal, anulou o alistamento anterior e confiou a qualificação para as eleições federais exclusivamente às autoridades judiciárias [...]” (LEAL, 2012, p. 213). As inovações formais trazidas pela legislação mais uma vez não foram suficientes para extirpar as distorções do processo eleitoral, em que os poderes políticos, a força policial arbitrária e a disposição pouco republicana dos cofres públicos tornavam a manifestação da vontade do eleitor um detalhe de menor significação, jamais definitivamente decisivo. Entre essas falsificações destacava-se, em primeiro lugar, o bico de pena: as mesas eleitorais, funcionando como juntas apuradoras, criavam toda sorte de artifícios para corromper o resultado eleitoral – da ressurreição dos mortos ao voto de ausentes. O segundo tipo de falsificação acontecia na fase do reconhecimento dos poderes pelas câmaras legislativas, que então praticavam arbitrariedades escandalosas – era a degola ou depuração (LEAL, 2012, p. 214).

Como em todos os setores – economia, administração pública, legislação social –, o grande contraste com a República Velha também em termos de procedimento eleitoral foi o regime instalado com a Revolução de 1930, que tinha como uma de suas plataformas a realização de reformas para a “garantia do voto”. Assim é que já em 1932 um Código Eleitoral instituiu o voto feminino, baixou a idade para ser eleitor (agora, 18 anos), reforçou o sigilo do sufrágio e adotou um sistema de representação em dois turnos. Do ponto de vista da lisura do processo eleitoral, a “principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral” (LEAL, 2012, p. 216). As inovações do Código Eleitoral de 1932 foram incorporadas à Constituição de 1934 e, em sua essência, mantidas pelo Código de 1935.

Destaque-se nessa época a organização da Justiça Eleitoral, com Tribunal Superior (e Ministério Público) próprios, bem como com Tribunais Regionais (e procuradores) especializados na matéria. Além de uma função regulamentar (expedir instruções complementares à legislação eleitoral), a Justiça Eleitoral desempenhava o trabalho de alistamento, apuração, reconhecimento, divisão das seções eleitorais e distribuição dos eleitores, além da formação das mesas receptoras – que perderam a atribuição de apurar os votos, agora controlada com maior lisura pela Justiça Eleitoral ou pelo Poder Judiciário. Também a degola que marcava os reconhecimentos operados pelas assembleias

legislativas ficou para trás, tendo a proclamação e a diplomação dos eleitos ficado a cargo da Justiça (LEAL, 2012, p. 216-217).

Mais uma vez, os interesses na desvirtuação do processo eleitoral conseguiam encontrar suas formas de afirmação ilegal, mas as brechas já eram menores. Uma das práticas viciosas que se desenvolveram era a esguicha, a burla quanto ao preenchimento de cadeiras destinadas a completar o quociente partidário: os partidos, influenciando na classificação dos adversários, “fabricavam” opositores de forma a se beneficiar do sistema de lista incompleta, prática a que pôs fim o Código de 1935.

Após o período ditatorial da Era Vargas, o tema do processo eleitoral voltou à tona nas discussões constituintes de 1945. Um decreto de maio daquele ano visou organizar os partidos em bases nacionais e restabeleceu a Justiça Eleitoral, sobre a qual silenciara a Carta de 1937. Pela Constituição de 1946, tal Justiça passou a integrar a estrutura do Poder Judiciário. Mas as eleições pós-Estado Novo conheceram outro tipo de distorção: aquela da “preparação” ideológica da opinião pública, durante o tempo de ditadura, a favor da situação – o que minou as bases de uma campanha em que a oposição pudesse efetivamente encontrar repercussão (LEAL, 2012, p. 221).

Eis a amplitude da evolução jurídica coberta pelo estudo de Victor Nunes Leal. Poderíamos complementá-la analisando grandes transformações no processo eleitoral ocorridas, por exemplo, durante a ditadura militar (como o Código Eleitoral de 1965, Lei n. 4.737) e após a Constituição de 1988 (como a Lei n. 9.504/97), mas o escopo deste artigo visa à contenção e focalização mais precisas sobre as próprias análises desenvolvidas por Victor Nunes Leal, para enfatizar as potencialidades das articulações explicativas propostas pelo autor entre essa evolução das formas institucionais da representação política e seu contexto social mais amplamente considerado.

### 3. Sociologias do constitucionalismo brasileiro

Os distintos regimes eleitorais podem ser conceituados como complexos de regras, procedimentos e organizações que configuram parte das instituições políticas; essas instituições estão imersas em um contexto ou estrutura social mais amplo e são representadas, defendidas e criticadas segundo semânticas – discursos, ideologias, justificações. Victor Nunes Leal evidenciou a tese de que a certa institucionalidade configurada pelo direito correspondem práticas políticas tanto no centro do poder quanto na linha de frente do processo eleitoral: em uma sociedade marcada por relações de patronagem e

clientelismo, a “política dos governadores” e as relações entre níveis federativos apoiavam-se sobre uma dinâmica de “coronelismo” agregadora dos poderes locais.

A construção da análise do coronelismo, por Victor Nunes Leal, ilustra a um só tempo o contexto do debate intelectual brasileiro à época do aparecimento da obra (anos de 1940), preocupações de Victor Nunes a respeito da função do pensamento jurídico e certas linhas marcantes das indagações que permearam a vida deste que viria a se tornar um ministro do Supremo Tribunal Federal (de 1960 até ser cassado com base no Ato Institucional n. 5 (AI-5), em 1969). Esses movimentos não são alheios ao objeto aqui enfatizado – a análise da evolução do processo eleitoral.

O processo eleitoral é vislumbrado na obra analisada à luz de um problema específico: a implantação de certas formas políticas originadas de contextos estrangeiros (notadamente, o regime representativo e, a partir da República, a extensão do sufrágio, o presidencialismo e o federalismo) sobre uma estrutura social não necessariamente coincidente com aquela na qual tais ideias, fórmulas ou formas jurídicas foram inicialmente pensadas. Tal temática evoca o clássico debate sobre as “ideias fora do lugar”, rótulo pelo qual Schwarz (1992) criticou a incompatibilidade de uma semântica liberal – associada ao trabalho livre assalariado e construída nos países de capitalismo industrial pujante – com uma estrutura socioeconômica baseada no trabalho escravo e no favor, como aquela do Brasil oitocentista.

A série de vícios apresentados no processo eleitoral ao longo dos últimos séculos no Brasil fez Victor Nunes Leal realçar a peculiaridade das tentativas de burocratização, impessoalidade e imparcialidade em terras brasileiras. Assim, “mesmo nas épocas em que o processo eleitoral se apresentou menos contaminado de violência ou fraude, sempre impressionou aos espíritos mais lúcidos o artificialismo da representação [...]” (LEAL, 2012, p. 223). Tal diagnóstico nos remete imediatamente a análises contemporâneas às de *Coronelismo...* (1949), como aquelas presentes no clássico *Raízes do Brasil* (1936) – no qual se afirmava a renitência e profusão, em terra brasileira, de “Constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas...” (BUARQUE DE HOLANDA, 1988, p. 136). Do mesmo modo, a diacronia do processo eleitoral guarda densos paralelos com o histórico da formação do patronato político brasileiro que Faoro apresentou em *Os donos do poder*, de 1958. Os problemas são semelhantes e as críticas também. Assim, se para Victor Nunes o processo eleitoral, base do regime representativo, tendia a persistentemente recair sob o jugo do jogo de poderes – do local ao nacional – encetado no “sistema coronelista”, para Faoro (2012,

p. 831) uma burocracia patrimonialista, de “cunho tradicional”, anticoncorrencial, tendia a sempre capturar as estruturas de Estado na lógica dos interesses privados, e, nesse contexto, limitado era o alcance do direito: por mais belos que fossem os procedimentos, a realidade tinha seu *modus operandi* próprio.

Em tais diagnósticos clássicos do Brasil, sempre se ressalta a incapacidade da lógica jurídica de conter a força dos interesses políticos e mudar as bases da dominação econômica.

Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo da qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e a polícia no processo eleitoral e as excluímos; tivemos a eleição indireta e a eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunscrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou Estado até o de um deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências malsucedidas no Império (LEAL, 2012, p. 223).

A conclusão de Victor Nunes Leal era de que o desaparecimento do coronelismo não poderia simplesmente ser decretado, nem promovido por um reformismo jurídico – dependia de mudanças sobretudo na estrutura agrária brasileira, sobre a qual se erguiam as bases do poder político, dos coronéis locais aos governadores, dos oligarcas regionais ao presidente. Tal estrutura agrária – herdada dos privilégios coloniais, transformada gradualmente, mas sempre potencializadora de grandes concentrações de poder econômico e político – era vista com olhar semelhante por outra obra clássica contemporânea a *Coronelismo: a Formação econômica do Brasil*, de 1959, de Celso Furtado (1976).

Assim, a tese sustentada é de que o poder do coronel só é sufocado nos períodos ditatoriais, quando todos os cargos políticos são nomeados. Basta haver sistema representativo para que a troca de favores se restabeleça e o coronelismo renasça. Com esse diagnóstico pessimista, Victor Nunes Leal (2012, p. 139) encerrou suas considerações sobre a eletividade da administração municipal em *Coronelismo, enxada e voto*. Perdurando o sistema coronelista, mesmo as inovações no processo eleitoral operadas na Era Vargas não foram suficientes para extirpar a coação que os partidos oficiais impunham aos eleitores. Isso porque, destaca Victor Nunes Leal (2012, p. 218), a Jus-

tiça Eleitoral adotou uma interpretação muito restritiva de coação, não abrangendo as práticas subterrâneas de “coação difusa”, de ameaças, discursos de medo e difusão de insegurança, práticas implementadas pelos meios típicos do Brasil predominantemente rural de então.

É certo, porém, que a solução corporativista e autoritária apresentada pela Revolução de 1930 partira do mesmo diagnóstico do falseamento da democracia representativa no Brasil pelos poderes locais, privados, patriarcais. Concluindo que não bastava alterar leis eleitorais ou declarações constitucionais - persistindo no “idealismo” liberal -, mas que a democracia no Brasil dependia de organizar a opinião pública é que Oliveira Vianna (1927, p. 9-25, 101-117) defendera a profissionalização do Judiciário, para salvaguardar o cidadão dos poderosos; a organização sindical sob controle do Estado e a instituição da Justiça do Trabalho; a representação funcional, ou profissional, como mecanismo de organização das classes produtoras (capital e trabalho) do Brasil ascendente, em industrialização, em contrapeso às oligarquias agrárias dominantes no sistema representativo então vigente.

Similarmente, em 1937, Francisco Campos (2001, p. 43) opusera-se ao que Vargas batizara de “caudilhismo provinciano” e às “democracias de partidos, que nada mais são virtualmente do que a guerra civil organizada e codificada”, subordinando o interesse do Estado à competição de grupos. A solução brasileira estaria em expandir o protagonismo do Estado na economia e na provisão de educação, saúde, cultura, esporte, retirando as liberdades políticas. Francisco Campos, que participou da elaboração da Constituição de 1937, dos Atos Institucionais 1 e 2 do regime militar e ainda colaborou com a Constituição de 1967, achava então a alternativa à democracia representativa que os dois períodos de governo autoritário no Brasil do século XX procuraram a seu modo implementar.

Quase meio século depois do livro de Victor Nunes Leal (1949), seu diagnóstico dos vícios do sistema representativo brasileiro parece ecoado pela sociologia constitucional de matriz sistêmica elaborada por Marcelo Neves e divulgada sobretudo a partir de seu livro *A constitucionalização simbólica*, de 1994. De um lado, porém, deve-se registrar a lacuna: Neves não cita Victor Nunes Leal, muito menos seu estudo sobre o *coronelismo*, nem naquela obra nem em outras de escopo semelhante. De outro, enfatiza que sua explicação, mesmo quando foca no “caso brasileiro”, não trata “de um problema estritamente antropológico-cultural do Brasil” (NEVES, 2008, p. 247), à maneira da obra de autores como Freyre, Faoro e Buarque.

De qualquer modo, sua tese é de que “relações de dependência e a ‘privatização’ do Estado contrapõem-se restritivamente à concretização constitucional dos ‘direitos humanos’ e da ‘soberania do povo como procedimento’”, de modo que a autonomia privada é “profundamente prejudicada pelas relações de dependência que se estabelecem entre privilegiados e ‘excluídos’”, e, “[n]a medida em que os direitos humanos constitucionalmente estabelecidos como fundamentais não se concretizam, fortifica-se o significado dos favores e do clientelismo” (NEVES, 2008, p. 247).

Tal situação leva à reiteração do “círculo vicioso” que alterna entre nominalismo e instrumentalismo constitucional (NEVES, 2018, p. 210-212). Constituições “nominalistas” (LOEWENSTEIN, 1965, p. 148-149) ou “simbólicas” (NEVES, 2007, p. 101-105) não preservam a autonomia do direito, pois sacrificam a concretização jurídica das normas à expressividade política das declarações constitucionais. Hipostasiam-se os textos constitucionais. Na prática, a interpretação do direito não é regida pela atribuição autorreferente (lastreada em normas, programas decisórios do direito) do código lícito/ ilícito, mas corrompida pelo poder (governo/ oposição), pelo dinheiro ou pela propriedade (ter/ não ter) e pelas boas relações (código amigo/inimigo). Os textos constitucionais servem antes à hipertrofia de uma legitimação política pela confirmação ritual de valores sociais consensuais, por soluções de compromisso “programáticas” que adiam conflitos cruciais e pela positivação de certas “conquistas” como álibis – para mantê-las em texto, mas não tomar as ulteriores e polêmicas providências que as concretizariam. O simbolismo hipertrófico, porém, é ambivalente, na medida em que ocasiona possibilidades de mobilização, no sistema político ou mesmo no sistema jurídico, por organizações e movimentos que busquem o cumprimento das altas promessas constitucionais (NEVES, 2007, p. 188).

A questão está em que, seja a frustração pelo desmentido que a realidade representa em relação ao texto constitucional, seja mesmo a mobilização para concretizá-lo, ambas podem conduzir ao caminho do constitucionalismo autoritário, decisionista, em que a política frontalmente viola a autorreferência do sistema jurídico e seus controles para apenas instrumentalizá-lo a serviço da imposição da ordem planejada no centro do poder.

Não se pode excluir a possibilidade, porém, de que a realização dos valores democráticos expressos no documento constitucional pressuponha um momento de ruptura com a ordem de poder estabelecida, com implicações politicamente contrárias à diferenciação e à identidade/ autonomia do direito (NEVES, 2007, p. 189).

A mudança estrutural – entendida como alteração na distribuição primária de riqueza e poder – da qual dependeria a quebra do “idealismo” ou “simbolismo” constitucional reaparece aqui vinculando a problemática da “revolução brasileira” ao corolário lógico de qualquer revolução na teoria constitucional: a quebra da ordem anterior, o hiato jurídico, o momento de poder originário e ilimitado. Uma revolução no sentido radical de mudança estrutural da qual decorresse a reconstitucionalização do país seria a solução. Mas deve-se observar que, na prática, os momentos de quebra da ordem legal e constitucionalização na trajetória política brasileira obedeceram mais a movimentos e contrarreformas no centro do poder do que a uma mudança revolucionária como a imaginada pela teoria clássica do poder constituinte.

No início de 1988, em plena Assembleia Nacional Constituinte, Roberto Mangabeira Unger (2001, p. 139-143) sintetizara concepção semelhante às de Leal ou Neves: o enorme “dualismo” entre, de um lado, setores economicamente desenvolvidos e politicamente organizados e, de outro, setores desorganizados levaria à reiteração de um ciclo político: governos moderados atendem apenas aos primeiros, procurando “administrar uma democracia relativa sem ameaçar a ordem social constituída” (UNGER, 2001, p. 140); sua ineficácia gera reação dos desorganizados, que contra-atacam pelo voto plebiscitário no presidente, empoderando uma liderança populista; desorganizando a economia e descontentando os setores poderosos, esse governo vem a ser substituído por uma ordem autoritária; quando esta ameaça os setores que a sustentam, promovendo mudanças estruturais que alteram a posição social relativa daqueles, chega a hora da redemocratização, conducente a novo governo moderado<sup>3</sup>. Em termos constitucionais, observou Unger (2011, p. 62-67), há uma variável combinação das instituições liberais do século XVIII – um “liberalismo protodemocrático” – com algumas propostas social-democratas do século XX – um “weimarismo tardio”. Aquele limita as oportunidades de participação política e mudança estrutural a partir do domínio do poder do Estado, mantendo-o sob controles que desaceleram a atividade política. Esse Estado interventivo ou regulador, notava Faria (1981, p. 175-81), faz a legitimação política flutuar conforme a eficácia da gestão econômica e da provisão de serviços públicos, podendo prescindir da legitimação *a priori* dada pelos procedimentos representativos universalizados.

3 Ainda no Império, Justiniano José da Rocha (apud SANTOS, 1978, p. 43) notava a reprodução cíclica de três estágios: a um governo progressista segue uma reação conservadora radical, à qual sucede uma estabilização do sistema por transações, acomodações e barganhas, até que o descontentamento se generalize de modo a apoiar nova orientação progressista.

O que diferencia os defensores da via autoritária (como Gilberto Freyre, Oliveira Vianna e Francisco Campos) dos advogados do caminho democrático (como Victor Nunes Leal, Mangabeira Unger, José Eduardo Faria e Marcelo Neves) é mais o método do que a substância de suas indagações. Concordam que a democracia, o Estado de direito, a representação política, os direitos fundamentais no constitucionalismo brasileiro dependem de mudança estrutural. Há pressupostos não constitucionais do constitucionalismo, de modo que não basta importar as instituições liberais ou social-democratas dos países de referência, pois o transplante institucional será ineficaz ou surtirá efeitos contraproducentes. Quando se discutem sistemas eleitorais (representação proporcional, voto distrital, lista fechada) ou outras alterações institucionais (em sistemas de governo, organização dos poderes, federalismo), vem à cena o paradoxo de que tais transformações pressuponham já as próprias instituições reformadas e seu contexto estrutural mais amplo já alterado. O modo de driblar esse paradoxo é que diferencia as propostas explícitas ou implícitas nas diferentes sociologias do constitucionalismo brasileiro.

#### 4. Agenda de pesquisa para uma sociologia sistêmica do constitucionalismo brasileiro

A partir de uma reeleitura, pela via da teoria dos sistemas sociais, dos temas tratados na obra de Victor Nunes Leal aqui abordada, proponho seis pontos para uma agenda de pesquisa sociológica acerca do constitucionalismo brasileiro.

O primeiro tema diz respeito à *coevolução entre estrutura social e semântica* - uma *adequação ambígua* parece existir em contextos regionais como o brasileiro. Uma sociologia do constitucionalismo só se torna possível a partir da crítica realista à hipóstase conceitualista e formalista: a atribuição de significados fixos e concretos a textos e conceitos jurídicos. Mas o que está em jogo não é apenas um problema de interpretação jurídica e, portanto, de ineficácia de normas jurídicas. Tratamos sobretudo de um plano “agregado” em que normas conformam instituições. Então a sociologia constitucional trata da descrição e análise de escolhas institucionais realizadas historicamente e de suas interações com outras instituições que compõem o contexto social mais amplo, a macroestrutura social. Na pesquisa sobre essas interações, não podemos descuidar de que há uma relação de verossimilhança que faz certas semânticas que carregam determinados pressupostos ou propostas institucionais serem ou não acatadas, seleciona-

das e restabilizadas dentro de certa estrutura social (VILLAS BÔAS FILHO, 2009, p. 193-199). Instituições importadas, como a democracia representativa, precisam fazer sentido também no contexto a que foram trazidas – ainda que um sentido modificado, certa originalidade da cópia.

Contudo, a tese das “ideias fora do lugar” traz uma verdade: a debilidade do sistema científico no Brasil, especialmente quanto às ciências sociais, faz com que as ideias (políticas, inclusive) não sejam elaboradas à luz da experiência e dos problemas emergentes do contexto a que se aplicam; inovações são escassas e prevalece o desconhecimento de autores nacionais, o que fragiliza a formação de tradições de pensamento. Com isso, ideias e instituições são importadas em blocos prontos, sem atenção às contingências de sua origem, às peculiaridades de seu contexto ou a seus pressupostos operacionais – o que não significa que alguns dos defeitos dessas instituições também não se manifestem em suas origens, e não se ocasionem apenas pelo transplante.

Essa é uma crítica que precisa ser detalhada caso a caso, e não implica desconhecer que ideias e instituições políticas modernas evoluem no contexto da formação de uma sociedade mundial, em que problemas comuns vão aparecendo e soluções testadas em um contexto podem ser transpostas a outro. Não há que se pensar em uma concepção nativista, de soluções institucionais particularíssimas, autênticas e incomunicáveis. Assim, também, as mudanças nas instituições constitucionais – como a representação política – seguem ondas propagadas no nível da sociedade mundial, sem que precisemos considerar sempre como “exotismo” ou “excentricidade” nacionais as vicissitudes na conformação histórica local dessas instituições.

Pensemos, ilustrativamente, na universalização do sufrágio no Brasil. É verdade que só a República, em 1890, generaliza a franquia do voto aos homens maiores de 21 anos (excluindo ainda mendigos, analfabetos, religiosos, entre outros) e que só a Revolução de 1930 estende o voto às mulheres. Mas não é verdade, como parece prevalecer em nosso imaginário constitucionalista idealizador, que a cidadania política tenha se consumado alhures já com a Declaração Universal francesa ou a Constituição americana no século XVIII. Na verdade, os direitos políticos só vão ser progressivamente estendidos na Europa após a Primeira Guerra Mundial. Nicolau (2004, p. 37-38) registra que o Brasil foi o segundo país da América Latina (depois do Equador) a instituir o sufrágio feminino; isso, que estava garantido no Brasil desde o Código Eleitoral de 1932, só foi conquistado muito depois em outros países, como França (1944), Itália e Japão (1946), Argentina e Venezuela (1847), Bélgica (1948), México (1953), Suíça (1971) e Portugal

(1974). A lista é heterogênea e não se explica por grandes cisões, como entre países centrais e periféricos; obedece mais a uma conjunção entre movimentos mundiais e dinâmicas políticas locais. Os Estados Unidos, que pretensamente teriam descoberto a fórmula universal da liberdade na Filadélfia em 1787, só satisfazem os requisitos de uma democracia eleitoral universalizada a partir de 1965, com a remoção da barreira racial ao voto a partir do movimento dos direitos civis dos negros. E sua ex-metrópole, a Inglaterra, entrara na Primeira Guerra Mundial em nome da democracia, mas apenas em 1918 é que garantiu o sufrágio universal masculino, e só em 1928 o estendeu às mulheres. Até 1948 persistiam no sistema eleitoral britânico privilégios quase feudais de voto múltiplo para membros de determinadas regiões ou corporações. Portanto, a atenção à história constitucional comparada, em vez da idealização de vícios ou virtudes nacionais ou atavismos culturais, é que pode dar precisão ao sentido dos movimentos de transformação de semânticas e estruturas.

Um segundo cuidado que a abordagem sistêmica revisada pode trazer à sociologia constitucional é a atenção ao sincretismo das formas de diferenciação social ou uma *diferenciação sincrética* (AMATO, 2018a, p. 253-260). O Brasil, como qualquer região da sociedade mundial, não se tornou pura e instantaneamente “moderno”, “capitalista” ou “funcionalmente diferenciado” subsumindo-se a uma das categorias de certa tipologia universal das formas de sociedade. Em contextos sociais realmente existentes, há um sincretismo das formas de diferenciação (segmentárias, geográficas, hierárquicas, funcionais) e um anacronismo, que faz coexistirem transições estruturais mais rápidas ou persistências de longa duração. Há um processo, em curso, de diferenciação funcional no contexto brasileiro. Mas esse processo convive com clivagens segmentárias, naturais (de etnia ou gênero, por exemplo), diferenças entre centros e periferias (com relações de patronagem e clientelismo) e hierarquias (classes sociais). Por exemplo: a diferenciação funcional leva à progressiva institucionalização de um sistema jurídico autônomo, que universaliza a personalidade jurídica, com direitos públicos e privados, independentes de privilégios de nascimento. Um sistema político é autonomizado do sistema econômico pela retirada dos critérios censitários de voto. A inclusão política pressiona o Estado a expandir seus acoplamentos estruturais com a economia e os outros sistemas sociais, como educação e saúde. Mas não se explicam fenômenos como o voto feminino (direitos políticos), a libertação dos escravos (direitos civis) ou os direitos sociais (trabalhistas, sobretudo) senão pela conjunção da diferenciação funcional com aquelas outras clivagens.

Um terceiro aspecto conceitual para o estudo da evolução constitucional em contexto é a fricção causada entre o modelo institucional simbolizado como direito positivo e mecanismos não positivados, ou não diretamente regulados, mas que vêm a se tornar condição para o funcionamento daquelas instituições. Como não se trata de mecanismos plenamente aceitos por terceiros indeterminados, como procedimentos legitimados *a priori*, regulados publicamente e cobráveis pela via do direito, poderíamos conceituar que dizem respeito a uma dinâmica de *parainstitucionalização*: para ser rotinizada na prática, certa instituição demanda pressupostos não comunicados de maneira generalizada, mas tacitamente aceitos (ou ao menos não contestados de modo holista e eficaz).

Parece ser este o caso, em nosso exemplo, da representação política com sufrágio abrangente instituída no Brasil a partir da proclamação da República. Em uma estrutura social marcada pela dependência pessoal, pela relação de patronagem/clientelismo, um sistema político democrático-liberal pressupunha, para funcionar, a ordem escalonada de submissões que ia da massa da população ao coronel, do coronel aos oligarcas estaduais, dos governadores ao presidente. O referente simbólico “povo” pervertia sua liberdade igual pelas determinações concretas das desigualdades de poder-ter-amizade.

Assim é que, ao analisar o exercício do voto no contexto do regime representativo e federativo brasileiro na primeira metade do século XX, com a sucessiva ampliação do sufrágio, Victor Nunes Leal (2012, p. 43-74, 108-112) interpretou o voto como elemento de um “sistema” de poderes reais em colaboração e dependência, internos à dinâmica dos poderes formalmente disciplinados ao mesmo tempo que à margem da legalidade impessoal, procedimental e burocrática. Assim, o período colonial assistira ao exercício arbitrário do poder privado pelos latifundiários que mandavam e desmandavam em seus escravos e nos dependentes livres que o orbitavam; o poder estatal permanecia a distância, como se o exercício do domínio político fosse atribuição dos concessionários da Coroa metropolitana em troca da tributação sobre a produção gerada na terra particular (propriedade privada *de fato*, ainda que ilegalmente).

Esse exercício irrestrito de poder fundado na propriedade da terra - como favor e como violência - não é o cenário que se encontra no Brasil ainda predominantemente rural dos anos 1930 e 1940. Nessa época e desde décadas anteriores, o poder privado puro já se desintegrava; os grandes proprietários rurais adquiriam a patente de “coronel” por honraria ou compra, assim como ocorrera com o Judiciário francês do Antigo Regime. A figura do “coronel”, porém, não era autossuficiente; seu poder se exercia

como intermediário entre o governo e os pobres sob sua dependência, acumulando a admiração (e medo) dos mais fracos e o prestígio junto aos mais fortes (que também *dependiam* daquele elo mais fraco e local do sistema). Estavam todos enredados em uma armadilha de dependência recíproca.

Um “sistema” que ligava os diversos âmbitos federativos fazia a atribuição do código poder/não poder (no nível *funcional* da política) apoiar-se não em procedimentos e competências devidamente regulados e burocraticamente levados a efeito (o nível *organizacional*), mas na instrumentalização das instituições políticas por redes concretas de favores e medos, apoios, dependência, amizade e violência (no nível das *interações*, do “capital social” transformado em “capital político”).

Uma cadeia de dependência entre os níveis federal, estadual e municipal centralizava-se no “coronel” como arrebanhador de votos dos seus dependentes para todos os níveis do governo, inclusive patrocinando com seus meios, se necessário, a própria viabilização da votação pelas populações rurais pobres. Nessa rede de reciprocidades, o “coronel” precisava mobilizar “seu povo” distribuindo, a título de favor e com dividendos de admiração pessoal, infraestrutura e serviços “públicos” (escolas, iluminação, hospitais), financiados por si próprio ou obtidos nas outras esferas de governo também a título de retribuição pelos favores prestados. Assim, o poder municipal permanecia legalmente amesquinhado no contexto federativo, e o que o “coronel” obtinha do Estado fazia-o também por meios privados e à margem dos processos públicos formais e impessoais. Daí, perante “seu povo” dependente local, aparecer como um resumo personificado de várias instituições públicas, do Judiciário à polícia. Essa mediação privada das funções públicas, porém, permanece diferente do poder privado absoluto do período colonial; seu elemento comum, entretanto, é o caráter agrário da população para a qual se estendeu o direito de voto – em 1940, quase 70% da população brasileira ainda habitava a zona rural (LEAL, 2012, p. 225).

Com base nessa simbiose entre as instituições representativas e a estrutura social, a República Velha – à qual se refere prioritariamente o fenômeno do coronelismo – obteve alta estabilidade, lastreada nas oligarquias provinciais, nas disputas locais que as definiam e na competição nacional em que jogavam. As mudanças estruturais do país nesse período adicionam ao conflito interoligárquico as revoltas daqueles de fato excluídos de voz e voto no sistema, ocasionando por exemplo levantes militares e, finalmente, greves de trabalhadores. Durante sua longa vida (1889-1930), porém, “[e]sse arranjo político adaptável no topo e dotado de significativa capacidade de repressão

local impedia que os interesses que se lhe opunham se organizassem e ultrapassassem as fronteiras locais” (ABRANCHES, 2018, p. 25). Pela própria perversão da representação, ela se (para)institucionalizara. Uma instituição compatível com a diferenciação funcional só se enraizou em uma estrutura de dependência e clientelismo ao mimetizá-la.

Um quarto ponto de interesse para a sociologia constitucional diz respeito aos *paradoxos* – em vez de buscar as origens no estudo histórico, deveríamos buscar os paradoxos, que assinalam as grandes transformações estruturais e seus escamoteamentos por novas soluções conceituais e institucionais. Os paradoxos revelam também as consequências não intencionais de movimentos de reforma jurídica. Assim, em vez de encontrar fundamentos, podemos observar que aquelas soluções institucionalizadas têm como problema “como suprimir ou atenuar o paradoxo que um observador com inclinações lógicas ou um grau suficiente de insatisfação poderia ver e articular a qualquer tempo” (LUHMANN, 1988, p. 154).

No nosso exemplo, há um paradoxo da universalização do voto: a liberdade é implementada como dependência. Observemos como ele se constrói historicamente.

Como visto, o município fora o primeiro *locus* de implantação de um regime representativo no Brasil. Na colônia, as câmaras locais eram a arena de reafirmação do poder político daquela nobreza já economicamente dominante sobre a massa de escravos e agregados, totalmente invisível diante das estruturas oficiais de governo, mas diretamente visada pelo poder privado, que então só encontrava limites nos exercícios variáveis de absolutismo por parte da Coroa (LEAL, 2012, p. 222).

A experiência do voto local, porém, teve muitas formas institucionais (LEAL, 2012, p. 113-139). Durante a colônia e o Império, as câmaras congregavam todas as funções de governo local, já que não havia divisão orgânica/funcional de poderes. As câmaras eram eleitas censitariamente e nomeavam funcionários, quando esta prerrogativa não lhes era usurpada pelo poder provincial ou central.

Ainda no Império, tentou-se reduzir o poder das câmaras: uma lei de 1834 permitia aos presidentes de província nomeados pelo imperador suspender os vereadores eleitos. Já na República, estados contornavam a eletividade das câmaras municipais estabelecendo figuras especiais de “circunscrições” governadas por pessoa nomeada pelo governador.

Quanto ao Executivo municipal, a Constituição de 1824 permitia às câmaras instituí-lo, mas normas constitucionais estaduais que previam o cargo de prefeito foram rechaçadas pelo Judiciário. A Constituição de 1891 deixou a critério das constituições

estaduais prever a eleição ou nomeação dos prefeitos, enquanto todas as constituições do século XX passaram a prever o prefeito municipal.

Ocorre que a eletividade do Executivo municipal foi violada recorrentemente, pois a Constituição de 1891 consagrava apenas o “princípio da autonomia dos municípios” (art. 6º, II, f), deixando aos estados a faculdade de organizar os poderes locais segundo o “peculiar interesse dos municípios” (art. 68). Os estados previam a nomeação do prefeito em termos gerais ou apenas em capitais e estâncias hidrominerais, mas o Supremo Tribunal Federal não firmou jurisprudência sólida pela inconstitucionalidade dessa restrição.

Enquanto a Constituição de 1934 permitiu prefeitos nomeados nas capitais e estâncias hidrominerais, mas não incluiu a possibilidade de “lei orgânica” municipal, a Constituição de 1946 impôs a eletividade dos prefeitos, exceto nas capitais e estâncias hidrominerais (se definido por constituição estadual) e nas cidades de segurança nacional (conforme lei federal). De qualquer modo, as eleições municipais sofriam intromissão dos estados. Tanto Judiciário quanto Legislativo (estadual) poderiam interferir na composição dos órgãos municipais eleitos, pela verificação de poderes, pelo julgamento de perda de mandato, entre outras formas.

Portanto, na República, a autonomia municipal foi garantida necessariamente, embora não só, pela eletividade do Executivo local. Argumentos contrários, como o de Francisco Campos, justificavam que o prefeito seria um técnico administrativo e deveria ser nomeado para ser distante dos conflitos locais. O contra-argumento de juristas como Pedro Lessa e o próprio Victor Nunes Leal era de que o prefeito nomeado é mais político que prefeito eleito, pois o critério de nomeação é político. Tal ênfase em que, mais que um administrador técnico, o prefeito atuava como um chefe político foi reiterada por Victor Nunes Leal quando, como ministro do Supremo Tribunal Federal, julgou um caso de vacância simultânea dos cargos de prefeito e vice-prefeito, utilizando o argumento do caráter político do cargo para realçar a relevância da forma de investidura do prefeito (Recurso Extraordinário n. 58.505-RS e Recurso em Mandado de Segurança n. 15.207-RS - cf. MENEZES DE ALMEIDA, 2006, p. 506-507).

A ampliação do direito de voto no Brasil foi obra iniciada com a importação das instituições constitucionais americanas (a República, o presidencialismo e o federalismo), registradas na Constituição de 1891 e concretizadas ao longo do século seguinte. É da combinação dessas instituições - entre si e com a estrutura social subjacente - que surge o sistema coronelista. Como visto, o coronelismo é a articulação complexa das

dependências políticas em que se fundava o regime representativo: a relação entre coronel e “seu” povo, proporcionada sobretudo pela concentração fundiária, tinha como contraparte no nível superior a política dos governadores, operacionalizada sobretudo na degola que as assembleias faziam, reconhecendo apenas os candidatos eleitos que interessassem ao jogo de forças estabelecido no momento. Assim é que Campos Sales institucionalizou uma alternativa à intervenção no domínio dos governadores: a composição com estes - e destes com os chefes locais, cujo poder tornara-se mais significativo quando as massas de trabalhadores rurais sob seu comando, finda a escravidão, foram incluídas no processo eleitoral (LEAL, 2012, p. 226-227). Eis o paradoxo: ao expandir a liberdade política - incluindo as massas antes à margem das eleições, o que logicamente levaria à diminuição do poder oligárquico -, ampliou-se na verdade a influência dos poderosos locais.

A quinta sugestão conceitual que se pode trabalhar para garantir a adequação contextual de uma sociologia constitucional de base sistêmica é a ideia de *decodificação funcional*. Como vimos, cada contexto social se forma com o cruzamento de diversas formas de diferenciação - o sincretismo a que aludi. Mas há também um movimento histórico pelo qual diferenças antes tratadas sob certa codificação passem a ser traduzidas dentro de nova forma de diferenciação. Assim, por exemplo, diferenças segmentárias “reaparecem” na diferenciação funcional na forma de distinções nacionais relevantes para a política, a economia, a arte; ou de desigualdades de etnia ou gênero no acesso às prestações dos sistemas funcionais. Diferenças hierárquicas, atribuídas tipologicamente a sociedades estratificadas, continuam na sociedade moderna sob a forma da hierarquia “técnica” dentro das organizações - empresas, escolas, universidades. No nosso exemplo, da representação política, diferenças relacionadas à forma centro/periferia, como aquelas relações de patronagem/clientelismo, reaparecem no acesso ao sistema político.

Um sistema político autorreferente baseia-se na circularidade do código do poder, mas há variáveis arranjos institucionais. Além da identificação partidária universalista e da competição pluralista entre partidos e grupos de interesse, o sistema político moderno pode funcionar pela reprodução do poder mais atomizada - com padrões clientelistas, de atendimento pessoal de demandas pela satisfação de interesses particulares concretos (bens, serviços, cargos), por verbas públicas ou privadas. Há aqui um contato direto entre o político e o eleitor, sem uma agregação impessoal de interesses. Essa forma de clientelismo continua observável no nível da representação local ainda

hoje (ALMEIDA; LOPEZ, 2011, p. 16-35), embora estejamos em um cenário diferente do observado por Victor Nunes Leal, sendo a população brasileira predominantemente urbana - mais de três quartos (GOMES; RENAUX, 2017) -, o que correspondia aproximadamente à situação da população rural em 1940, como registrava Leal (2012, p. 225). A situação inverteu-se, mas o fenômeno da dependência vem metamorfoseado nos termos de um sistema político já autonomizado em termos procedimentais e burocráticos. Contudo, esse mesmo sistema político pode arranjar-se na forma da competição entre poucos grupos, de dimensão nacional e fundamento socioeconômico, sob controle do Estado, árbitro de um jogo de pactos e negociações. É o arranjo corporativista ensaiado sobretudo pelo Estado Novo - com vistas a suprimir o clientelismo e o caudilhismo dominantes na República Velha.

Finalmente, a sexta e última observação conceitual diz respeito à importância explicativa de situar os momentos constitucionais, ou constituintes, nos *ciclos de inflação e deflação* dos sistemas político e jurídico (AMATO, 2018b, p. 66-74). Os meios de comunicação “poder” e “direito” se valorizam ou desvalorizam, e são nessas flutuações, por hipótese, que ocorrem as rupturas constitucionais. Há inflação quando se presume mais confiança do que de fato se tem (LUHMANN, 2012, p. 227-232); o poder então se desvaloriza, é desconfirmado, a autoridade é desconstituída (assim como, na economia, a moeda se desvaloriza e os preços sobem); no direito, garantias, normas e procedimentos são violados sem castigo, rompendo a generalização congruente de expectativas contrafáticas - cada qual busca o seu interesse por todos os meios, válidos ou não. Esse é o momento associado às rupturas constitucionais, mas pode ser apenas a sequência de um momento deflacionário - em que se subutiliza a confiança disponível, não concretizando a ordem jurídica nem se utilizando o capital político para tomar as medidas mais controversas. A inércia deflacionária pode levar à reação inflacionária, e o ciclo se perpetua. O entrecruzamento dos ciclos políticos, jurídicos e econômicos pode servir como explicação verossímil para associar as condicionantes estruturais aos eventos conjunturais que dão sentido à vida e à morte das constituições em sua sucessão.

## 5. Conclusão

Uma avaliação do quadro desenhado por Victor Nunes Leal (2012, p. 223) ressalta que as práticas eleitorais nunca deixaram de ser diagnosticadas - do Império à República Velha - como um ponto nevrálgico das distorções renitentes do regime representativo

no Brasil. A modernização que a Era Vargas significou em termos de processo eleitoral vinculou-se também aos debates cruciais travados nesse período histórico. Reconhecendo o problema do coronelismo e sua ligação a um só tempo “natural” ao regime representativo e corrosiva das bases de legitimidade desse mesmo regime, várias foram as propostas de alteração da estrutura das eleições. De um lado, houve quem apostasse em substituir o sufrágio universal pelo sufrágio profissional, colocando os eleitores não mais sob controle dos coronéis, mas sim dos dirigentes sindicais das respectivas classes profissionais. De outro lado, a proposta autoritária encarnada no Estado Novo era a de cortar os males do regime representativo pela raiz, podando o próprio mecanismo eleitoral. Ainda, a terceira via era a “legalização do ‘coronelismo’”: já que os poderosos locais é que controlavam os votos das massas rurais dependentes, haveria de se instituir a eleição meramente indireta, sendo direta apenas a eleição no âmbito municipal (LEAL, 2012, p. 229).

Em termos de método, a função das ideias jurídicas é uma reflexão subjacente a toda a atuação de Victor Nunes Leal. Tal função parece estar ligada à crítica da efetividade de instituições, quando passam de sua previsão formal, textual, para o plano de sua concretização, em dado tempo e em determinado lugar. Assim, Victor Nunes Leal (1946a, p. 420) perguntou-se: por que a divisão de poderes e o sistema de freios e contrapesos, “que os nossos primeiros republicanos foram buscar nos Estados Unidos”, foram consubstanciados no espírito e na letra das constituições, mas “os fatos produziram sempre uma acentuada concentração e unificação de poder”? Como, mesmo sob uma Constituição (a de 1934) que vedava delegações legislativas – a título de evitar uma hipertrofia do Executivo –, pôde o próprio Parlamento votar leis e emendas constitucionais que apequenaram seu poder e agigantaram o Executivo (LEAL, 1946b, p. 380)? A indagação de que aqui tratamos foi uma das muitas inquietações de Victor Nunes Leal: como o regime representativo efetivamente operava, em seus procedimentos eleitorais e divisão de competências, em um contexto no qual a política de fato se baseava nas interdependências do coronelismo?

Como procurei apontar, a análise de Victor Nunes Leal continua exemplar para o estudo histórico e contemporâneo do constitucionalismo brasileiro, com sua atenção à coevolução de formas jurídicas (instituições), estruturas e semânticas sociais. Os pontos conceituais aqui sugeridos visam a que a pesquisa em sociologia da constituição construa uma adequada atenção ao contexto, ao mesmo tempo que o situe em dinâmicas mundiais do constitucionalismo e de outros discursos políticos e jurídicos.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. *Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para discussão n. 1625).
- AMATO, L. F. Luhmann e Mangabeira Unger: da crítica social ao construtivismo jurídico. In: AMATO, L. F.; BARROS, M. A. L. L. (org.). *Teoria crítica dos sistemas? Crítica, teoria social e direito*. Porto Alegre: Fi, 2018a. p. 243-277. Disponível em: <https://www.editorafi.org/470sistemas>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- AMATO, L. F. *Inovações constitucionais: direitos e poderes*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018b.
- ARANHA, M. A. P. *A representação do patrimonialismo na ordem jurídica brasileira: uma figuração de nossa realidade em “O Bem-Amado”*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 20. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- CALDEIRA, J. *Nem céu nem inferno: ensaios para uma visão renovada da história do Brasil*. São Paulo: Três Estrelas, 2015.
- CAMPOS, F. *O Estado nacional*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FARIA, J. E. *Direito, modernização e autoritarismo: mudança sócio-econômica x liberalismo jurídico*. 1981. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981. v. 2.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Nacional, 1976.
- GOMES, I.; RENAUX, P. Nova proposta de classificação territorial mostra um Brasil menos urbano. *Agência IBGE Notícias*, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15007-nova-proposta-de-classificacao-territorial-mostra-um-brasil-menos-urbano>. Acesso em: 9 jan. 2019.
- LASSALLE, F. *A essência da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- LEAL, V. N. A divisão dos poderes no direito constitucional brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 405-420, 1946a.
- LEAL, V. N. Delegações legislativas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 378-390, 1946b.
- LEAL, V. N. *Coronelismo: the municipality and representative government in Brazil*. Translation June Henfrey. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LOEWENSTEIN, K. *Political power and the governmental process*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

· LUCAS FUCCI AMATO

LUHMANN, N. The third question: the creative use of paradoxes in law and history. *Journal of Law and Society*, Cardiff, v. 15, n. 2, p. 153-165, 1988.

LUHMANN, N. *Theory of society I*. Translation Rhodes Barrett. Stanford: Stanford University Press, 2012.

MENEZES DE ALMEIDA, F. D. *Memória jurisprudencial: ministro Victor Nunes Leal*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2006.

NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NEVES, M. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NEVES, M. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

OLIVEIRA, J. F. Origens, desenvolvimento e aspectos do coronelismo. *Revista Sem Aspas*, Araraquara, v. 6, n. 1, p. 74-84, 2017.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

SANTOS, R. C.; FALEIROS, J. L. Victor Nunes Leal e Jorge Amado: um diálogo entre direito e literatura. In: CONGRESSO NACIONAL DA FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO (FEPODI), 4., 2015, São Paulo. São Paulo: Fepodi, 2015. p. 35-44.

SANTOS, W. G. Paradigma e história: a ordem burguesa na imaginação social brasileira. In: SANTOS, W. G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p. 15-63.

SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades, 1992. p. 11-31.

UNGER, R. M. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

UNGER, R. M. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, 2011.

VILLAS BÔAS FILHO, O. *Teoria dos sistemas e o direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.