

# O ESTADO E OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL\*

HUGO PORTO SOARES\*\*

JOSÉ ALBERTO H. DE SOUZA\*\*\*

LILIANA CARDINALI\*\*\*\*

MARIA ELIZABETH CASTRO\*\*\*\*\*

1. *Introdução*; 2. *Partidos políticos no Império*; 3. *A República Velha*; 4. *O ciclo Vargas e o Estado Novo*; 5. *O período constitucional de 1945 a 1964*; 6. *O regime de 1964*; 7. *O processo de abertura política no período 1979-84*; 8. *O declínio do voto conservador*; 9. *Conclusão*.

## 1. *Introdução*

Vivemos um momento político peculiar, na expectativa de uma Assembléia Constituinte que, espera-se, seja sensível e entendedora dos anseios nacionais, causados pelas carências sociais em que vive grande parte da população. Mais do que isto, prepondera o sentimento de participação e de partilha nas decisões nacionais e na riqueza do país.

Nesta perspectiva, com o surgimento de novas legendas, redefine-se o quadro político-partidário, refletindo correlação de forças ainda não de todo consolidadas.

A maioria dos autores costuma estudar o nosso processo histórico dentro de determinados períodos marcados por certos acontecimentos que, se em si não representam a síntese de todos os fatos relevantes do período, pelo menos marcaram significativamente, de alguma forma, a vida dos brasileiros. Assim, dividiremos nosso trabalho acompanhando os seguintes períodos: Império, República Velha, governo provisório de Vargas, Estado Novo, período constitucional de 1945 a 1964, o regime de 1964 e o processo de "abertura política".

## 2. *Partidos políticos no Império*

Para Maurice Duverger<sup>1</sup> até 1850 somente os EUA conheciam partido político no sentido moderno do termo. A seu ver, o desenvolvimento dos partidos está

\* Trabalho realizado, em outubro de 1984, para a disciplina Estado e Sociedade, do Curso de Mestrado em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas, ministrada pela Prof.<sup>a</sup> Sonia Maria Fleury Teixeira.

\*\* Advogado. (Endereço do autor: Rua Conde de Bonfim, 560/402 — Tijuca — Rio de Janeiro, RJ.)

\*\*\* Médico; presidente da Fundação Serviço de Saúde Pública. (Endereço do autor: SQN 106, bloco F, ap. 506 — Brasília, DF.)

\*\*\*\* Administradora de empresas. (Endereço da autora: Rua Marquês de Paranaguá, 50/111 — São Paulo, SP.)

\*\*\*\*\* Assessora técnica administrativa do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura — Iical. (Endereço da autora: SQS, bloco J, ap. 204 — Brasília, DF.)

<sup>1</sup> Duverger, Maurice. *Os partidos políticos*. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

diretamente ligado ao sufrágio popular e às prerrogativas do poder legislativo.

No Brasil, a formação dos primeiros partidos está relacionada com o Ato Adicional de 1834, que reformou a Constituição. Por essa época surgem na arena política brasileira o Partido Liberal e o Partido Conservador, que por cerca de 40 anos dominarão o nosso processo político.

O avanço de idéias liberais liga-se à formação de dois outros partidos, o Progressista, em 1862, e o Novo Partido Liberal, em 1869.

O ideal republicano consolida-se em partido em 1870 e rapidamente se difunde por todo o país. Em 1873, quando do aparecimento do primeiro Clube Republicano e seu primeiro jornal, em Itu, São Paulo, 94% da população brasileira residiam na área rural; apenas quatro cidades tinham mais de 50 mil habitantes.

Nos 20 anos seguintes a população urbana cresceria apenas 1%, mas já haviam sido formados 273 clubes e fundados 77 jornais republicanos. As idéias republicanas, portanto, não dependeram do processo de urbanização.

## 2.1 A economia no período

Os setores mais dinâmicos da economia na metade do século passado estavam ligados à produção de açúcar e cacau, ambos na região Nordeste. Não é por outra razão que, dos 37 primeiros-ministros do Império, 23 eram nordestinos. Como já dissemos, alternavam-se no poder conservadores e liberais.

Ao final do Império já está consolidada a hegemonia da lavoura cafeeira do Centro-Sul do país. O Brasil detém dois terços da produção mundial de café.

Ressalte-se que, de início, a maior produção estava nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, que logo foram sobrepujados por São Paulo. A causa fundamental dessa mudança foi a adoção, neste último, da mão-de-obra assalariada em substituição à escrava.

O setor econômico, em resumo, era caracterizado pelo latifúndio e cada estado se constituía em uma unidade exportadora de produtos primários. A necessidade de expansão, estimulada pelo mercado externo, era contida pela rígida centralização monárquica.

O movimento republicano, ao lutar pela autonomia regional, de modo a promover a ligação dos estados com o mercado internacional, sem injunções da União, simbolizava as reivindicações do setor agrário exportador.

A proclamação da República pode ser vista, portanto, como uma fórmula de sobrevivência da sociedade agrária.

## 3. A República Velha

A Constituição de 1891 consagrou as coordenadas legais da Primeira República: federalismo, presidencialismo e ampliação do regime representativo. Cada estado tinha assegurado o direito de contrair empréstimos no exterior, reger-se por constituição própria e por códigos eleitorais e judiciários específicos.

A estruturação de um mercado nacional integrado tinha como obstáculo principal, além de razões de ordem geográfica, como a extensão do país, a predo-

minância do setor agrário cujas atividades estavam voltadas para o mercado externo.

Nessas condições, como os processos econômicos tendiam à dispersão, o estado era, praticamente, o único instrumento de integração. Nem por isso, a autonomia regional implicava a fraqueza do poder central.

Pelo contrário, ao mesmo tempo em que a União representava os interesses cafeeiros, assumia, em nome deles, o papel de guardiã dos interesses nacionais.<sup>2</sup>

O estado legitimava as oligarquias regionais, funcionando como árbitro nas áreas cujos interesses não representava. Eram, provavelmente, reflexo dessa situação as freqüentes intervenções federais nos estados.

Esse contexto, antes sumarizado, indica algumas razões da não-formação, nesse período, de partidos representativos de correntes nacionais de opinião.

A Federação, no entanto, ao permitir a expansão e dinamização da lavoura cafeeira, favoreceu o surgimento e desenvolvimento de um núcleo urbano-industrial.

### 3.1 O Processo Político na Primeira República

Com a transferência do foco de poder aos estados, a luta pela organização e hegemonia das estruturas de dominação estaduais constituiu-se no ponto principal de divergência entre as oligarquias.

Cinco dias após a proclamação da República, Deodoro da Fonseca nomeou juntas governativas e determinou outras medidas destinadas a ordenar, provisoriamente, as várias unidades federativas.

Essas medidas foram suficientes para provocar o surgimento de um grupo oposicionista ao governo provisório na Assembléia Constituinte. O núcleo desse grupo é o Partido Republicano Paulista (PRP), ao qual se une uma dissidência militar. Embora Deodoro fosse o candidato natural à eleição presidencial constitucional que seria realizada proximamente, o grupo oposicionista começou a trabalhar o nome de outro militar, o Marechal Floriano Peixoto.

A cisão no Exército, que se tornava provável, motivou o recuo do PRP no lançamento da candidatura de Floriano, mas não impediu que esse partido lançasse um civil em oposição a Deodoro. O civil escolhido foi o paulista Prudente de Moraes, tendo como vice-presidente o Marechal Floriano.

Deodoro da Fonseca consegue vencer a eleição indireta pelo Congresso, mas não consegue eleger o vice de sua chapa, o Almirante Wandenkolk. É eleito para vice o Marechal Floriano Peixoto.

É marcante, sem dúvida, a presença militar no nosso emergente processo político republicano. Três, dos quatro candidatos a presidente e vice na primeira eleição, são militares.

O resultado da eleição, com Floriano tendo recebido mais votos para vice que Deodoro para presidente (Deodoro — 129, Wandenkolk — 57; Prudente de Moraes — 97, Floriano Peixoto — 153), já prenunciava as dificuldades que o presidente eleito iria enfrentar.

<sup>2</sup> Fausto, Boris. *A Revolução de 30; historiografia e história*. 5. ed. São Paulo, Brasiliense, 1978.

Diversas medidas de Deodoro contribuíram para o crescimento da oposição ao seu governo no Legislativo. É exemplo a destituição de Jorge Tibiriçá do governo de São Paulo e a indicação de Américo Brasiliense para substituí-lo.

Deodoro, em face da crescente oposição legislativa, decreta o estado de sítio, com o apoio dos presidentes dos estados. Prognosticava-se um golpe de estado, ao qual se opuseram, dentre outros, o Marechal Floriano, o Almirante Wandenkolk, e Custódio de Melo, chefe da Armada. A pressão civil-militar contra Deodoro leva-o à renúncia em 23 de novembro de 1891.

A destituição de Júlio de Castilhos da presidência do Rio Grande do Sul, por ter apoiado a tentativa de golpe de Deodoro, permite a ascensão ao poder, nesse estado, do Partido Federalista Brasileiro, fundado por Demétrio Ribeiro (dissidente do PR) e alguns antigos componentes do Partido Liberal.

Em 1893 vários grupos que apoiavam Deodoro fundam o Partido Republicano Federal (de Francisco Glicério), que, com o Partido Republicano Conservador (de Pinheiro Machado), representam as duas experiências transitórias de partidos formalmente nacionais.

Mesmo esses, em realidade, se vinculam a disputas de facções regionais, sem qualquer expressão programática. A vida política concentrava-se entre as redes dos partidos republicanos estaduais e eram esses os principais responsáveis pelos arranjos para indicação aos postos eletivos.

A democracia política tinha um conteúdo apenas formal. A possibilidade de representação de correntes progressistas era anulada pelo vício estrutural do processo eleitoral que consistia em:

- voto a descoberto;
- falsificação eleitoral;
- voto distrital;
- terceiro escrutínio (ou Comissão de Verificação).<sup>3</sup>

### 3.2 A política dos governadores

Após o mandato de Floriano, o Partido Republicano Paulista elege Prudente de Moraes e inicia um ciclo de presidentes civis, que somente é interrompido com Hermes da Fonseca. Até 1930 alternam-se no poder os Partidos Republicanos Paulista e Mineiro.

Durante a Primeira República, a economia cafeeira sofre sérias crises, cabendo ressaltar aqui o papel do estado como defensor dos seus interesses, demonstrado no chamado Acordo de Taubaté, a partir do qual o governo passa a comprar a produção e garantir preços mínimos. Essa política protecionista leva a um grande endividamento externo do país para atender ao setor cafeeiro.

Em síntese, a organização social poderia ser caracterizada por: a) predominância do setor agrário exportador; b) inexistência de luta entre a emergente

<sup>3</sup> O terceiro escrutínio correspondia à confirmação, pelo Congresso, do mandato de deputado ou senador, sem a qual o eleito não era empossado.

burguesia industrial e o setor agrário; c) fraca integração nacional, com a hegemonia de São Paulo e Minas Gerais; d) caráter secundário da oposição de classes.

Do ponto de vista ideológico, os interesses dos vários setores dominantes não se definem, porém, segundo critérios econômicos, mas tomam a forma de lutas regionais pela conquista do poder central. Nesse cenário, prevalecem os partidos estaduais e os governadores que os controlam.

### 3.3 A Aliança Liberal e a Revolução de 1930

Uma série de acontecimentos sociais e políticos marcou as primeiras décadas da nossa história republicana.

Sob a influência do movimento anarquista trazido pelos imigrantes italianos, sobretudo, tivemos as grandes greves operárias de 1917 e 1919. Em resposta a esses movimentos inicia-se uma escalada autoritária que se consolida com a aprovação da Lei n.º 4.269, em 1921, regulamentando a repressão ao anarquismo e permitindo, assim, ao governo federal fechar associações, sindicatos e sociedades civis.

Esta legislação é incorporada à Constituição na reforma de 1926.<sup>4</sup>

Em 1922, após outras manifestações menores de inconformismo e de reivindicações por maior participação, eclode o episódio da revolta dos 18 do Forte de Copacabana que marca o movimento militar conhecido como Tenentismo. Além desse episódio, merecem registro, também, o fechamento da Escola Militar da Praia Vermelha e a Coluna Prestes, esta iniciada em 1924.

Ainda em 1922 é fundado o Partido Comunista Brasileiro, que vive apenas pouco tempo na legalidade. Em 1927 esse partido disputa as eleições para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro sob a denominação de Bloco Operário e Camponês, elegendo dois vereadores. A legislação autoritária permite, logo depois, a cassação dos mandatos dos representantes populares.

Em 1927, após ter sido obrigado a exilar-se, Luís Carlos Prestes, um dos líderes do Tenentismo, ingressa no Partido Comunista.

Para a sucessão de Washington Luís na presidência da República é lançada, com o apoio do governo federal, a candidatura do paulista Júlio Prestes. Essa escolha desagradou o governo de Minas Gerais, que, com o apoio dos governos da Paraíba e do Rio Grande do Sul, lançam o presidente deste último, Getúlio Vargas, como candidato de oposição. A candidatura de Getúlio ganha também o apoio das oposições dos outros estados, constituindo-se na Aliança Liberal.

Como uma "frente" que reunia governos de três estados e oposições dos demais, a Aliança Liberal (AL) não exprime interesses industriais, mas reivindicações de vários grupos desvinculados da economia cafeeira. Segundo Boris Fausto,<sup>5</sup> a AL não refletia oposição de classe dominante, nem se constituía em grupamento revolucionário, mas sim em instrumento de pressão. Como as instituições políticas não eram abertas a várias facções, o tema reforma política

<sup>4</sup> Franco, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1980.

<sup>5</sup> Fausto, Boris. op. cit.

toma o primeiro plano no programa da Aliança Liberal. A reforma política poderia ser vista como acomodação das elites. Sobre isso, o mesmo autor refere-se a um possível pacto entre Getúlio Vargas e Washington Luís para acatamento do resultado pelo perdedor da eleição. Como indício reforçador é citada a rápida declaração de reconhecimento da vitória de Júlio Prestes por parte do líder gaúcho Borges de Medeiros.

Alguns componentes da Aliança Liberal, no entanto, não aceitam a derrota. José Américo, Virgílio de Mello Franco e Oswaldo Aranha, dentre outros, articulam com sucesso uma aliança com os tenentes, criando, assim, um movimento militar que, vitorioso, ficou conhecido como a Revolução de 30.

Para Luciano Martins,<sup>6</sup> a Revolução de 30 teve como resultados:

— assegurar a integração dos subsistemas regionais ao sistema nacional, para conservação das estruturas de dominação;

— organizar a representação política das elites de forma a que a diferenciação dos seus interesses fosse resolvida no seu próprio âmbito, sem pôr em risco a coalizão básica existente entre elas, enquanto estrutura de dominação;

— estruturar a dominação nas áreas urbanas em face da emergência de um proletariado em início de expansão, e as novas “camadas médias”, mantendo o domínio tradicional do campo (populismo e coronelismo).

A Revolução de 30, consolidada no Estado Novo, assume, assim, o sentido de uma luta de classes preventiva, provocada por iniciativa das classes dominantes coligadas, como forma de controlar o processo de mudança social lentamente engendrado por uma transição econômica, que se realizava à sua revelia, de modo a impedir que a inclusão de novas camadas na vida política acabasse produzindo transformações mais profundas no sistema social.

#### 4. *O ciclo Vargas e o Estado Novo*

O período iniciado em 1930 sofreu forte influência dos acontecimentos internacionais, destacando-se o predomínio de regimes totalitários e antidemocráticos, refletindo-se, internamente, no fortalecimento da opção autoritária.

Os grupos revolucionários nacionais sofriam ainda a influência de causas internas, entre as quais: a debilidade econômica, o esgotamento de um regime representativo vicioso e a hegemonia dos maiores estados — São Paulo e Minas Gerais — com o monopólio virtual da presidência da República. Nesse contexto, defendiam um governo centralizado e dissociado da política partidária.

Um expoente da doutrina antipartido — Oliveira Viana — na época escreveu o seguinte sobre partidos políticos:

<sup>6</sup> Martins, Luciano. A Revolução de 30 e seu significado político. In: *A Revolução de 30 — Seminário Internacional*. Brasília, UnB, 1982. p. 47.

“Simples agregados de clãs organizados para exploração das vantagens do poder; meras associações de interesses privados ou delegações de pequenas oligarquias.”<sup>7</sup>

A esquerda pouca influência tem nesse movimento. Luís Carlos Prestes, no exílio, recusa-se a participar da rebelião, que não lhe interessaria por ser uma luta entre duas correntes oligárquicas.

Implantado o governo da Revolução, inicia-se uma administração caracterizada pela centralização de poderes. O Executivo ocupou todos os espaços organizacionais e decisórios dos quais estavam excluídos todos os partidos existentes. O processo encontrado para implantar esse tipo de administração foi o das interventorias estaduais, que eram basicamente departamentos administrativos, que se interligavam às oligarquias estaduais, Ministérios e presidência da República.

Entre 1930 e 1932 a elite que assumiu o governo, presidido por Getúlio Vargas, não tinha um projeto para governar o país. Assim, começam a surgir sérios problemas com o governo provisório.

João Neves da Fontoura escrevia, em 1932: “Reclamamos, então já em novembro de 1931, a volta imediata do país ao regime constitucional através de pleito limpo e livre.”<sup>8</sup> Assim, os líderes revolucionários que haviam levado Getúlio Vargas ao poder já não escondiam sua intranquilidade no final de 1931 e início de 1932, ante a quase indiferença do governo provisório pela volta da nação ao regime legal.

A elite política, nessa época, agrupava-se em cinco correntes: os tenentes (civis e militares que haviam participado do movimento revolucionário de 1930); os comunistas; os integralistas; os grupos oligárquicos regionais que subiram ao poder; os elementos da política paulista deposta (PRP) e do Partido Democrático Paulista. Apesar de essas correntes manterem posições diferentes sobre diversos aspectos da política nacional, todas se identificavam pela visão autoritária quanto à vida política e partidária.

A eclosão da Revolução Constitucionalista Paulista decorre basicamente dos reclamos pela constitucionalização. A Revolução de 1930 não tinha um programa definido e não encontrava seus verdadeiros rumos. Interesses contrariados se somavam à corrente dos idealistas. O movimento que se iniciara era de âmbito nacional e instava pôr termo à ditadura: o objetivo era a convocação da Assembléia Constituinte e o alvo, a Constituição.

Em 2 de outubro de 1932 é lavrada a ata do acordo militar entre o governo da União e as forças constitucionalistas.

Convocada a Assembléia Nacional Constituinte, os vários setores da elite política começaram a se manifestar quanto ao teor da nova Carta.

Os tenentistas que compunham o Clube 3 de Outubro propunham, em sua convenção nacional de 3 de novembro de 1932, as seguintes medidas:

<sup>7</sup> Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil; 1930 a 1964*. 2. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1983.

<sup>8</sup> Id. *ibid.* p. 70.

“Adoção como medidas indispensáveis e preparatórias para convocação da futura constituinte:

(...) instituição de um sistema eleitoral que determine a apuração do voto do cidadão pela forma qualificativa proporcional no que interessa à representação econômico-profissional;

(...) estabelecimento da representação profissional proporcional, ao lado da representação política igualitária no seio da assembléia constituinte;

(...) Em conseqüência:

Afirmção de que a vontade dos cidadãos no tocante à representação política deve expressar-se pelo sufrágio direto, no âmbito municipal, e pelo sufrágio indireto, nas esferas estaduais e federais;

(...) Decretação imediata de uma legislação que permita e incentive a organização e o funcionamento das associações e sindicatos profissionais, dando-lhes ao mesmo tempo a necessária representação política na próxima constituinte;

(...) Criação de conselhos técnicos autônomos, que tornem possíveis a continuidade e a perceptibilidade da ação governamental para solução dos problemas nacionais e regionais apesar da transitoriedade dos governos;

Criação de um Conselho Federal, que superintenda a atividade administrativa econômica e financeira da União e dos Estados e de Conselhos estaduais que, à semelhança dos atuais departamentos nacionais, controle as administrações dos municípios.”<sup>9</sup>

A idéia corporativa da época tinha pelo menos três elementos: o mito da tecnocracia; o mito da representação técnico-profissional; a panacéia dos conselhos técnicos.

Cada vez mais bem articulados, os tenentes, em sua convenção, manifestaram-se ainda mais enfaticamente sobre a representação profissional e apresentaram queixas quanto à capacidade da Assembléia Constituinte:

“(...) Bem cedo caracterizou-se a incapacidade gestatória da Assembléia. A balbúrdia, abrindo caminho a intromissões estranhas, a desordem nas discussões pelo abandono da base natural do anteprojeto e pela infiltração do vírus politiquieiro, levaram-na bem cedo a verdadeira abdicação.

(...) Contra a representação profissional se têm assanhado todo o ardor do profissionalismo político e toda a massa de preconceitos que forma o fundo da estafada e corrompida democracia liberal.

(...)

Tem-se alegado contra a representação profissional o ser mais um obstáculo à formação dos partidos. Curioso é que se tenha arraigado no cérebro de muita gente com força férrea de dogma que o grande mal e a causa de todos os males é a ausência de verdadeiros partidos.

<sup>9</sup> Id. *ibid.* p. 72.

Não é verdade. O mal não está na ausência de partidos, e sim na ausência de organização nacional. A nação organizada, como todo organismo superior em que a mínima partícula tem satisfeita as condições da personalidade coletiva, não carece de infecção tumultuária e dissolvente das competições partidárias.

(...) Câmara profissional, conselho federal, com o subsídio dos conselhos técnicos, seriam fundamentos de organização racional e simplificada."<sup>10</sup>

Góes Monteiro, chefe militar do movimento de 1930, em declarações à imprensa defendia o fortalecimento do espírito nacional em torno do Exército, porque não via condições, no momento, para a formação de grandes partidos políticos.

Houve manifestações dos mais variados teores. Entretanto, os constitucionistas, no que diz respeito à organização dos partidos políticos, estabeleceram, através do artigo 23 da Constituição de 1934, o seguinte:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais, na forma que a lei indicar."<sup>11</sup>

José Américo de Almeida, em depoimento sobre a administração classista, critica-a, afirmando que esta "foi desvirtuada porque os representantes eram escolhidos a dedo pelos políticos. Foi uma falsa representação de classe".<sup>12</sup>

Assim, em realidade, a Constituição de 1934 em nada ou quase nada melhorou o quadro político institucional do país. Continuou o sistema de partidos estaduais, sem outras representações.

Homens de renome nacional no decorrer do tempo se puseram contra a evolução dos partidos nacionais. Odilon Braga, um constituinte, responsável pela área do poder legislativo, fez posteriormente o seguinte comentário:

"(...) tem-se dito erroneamente que o mal do regime reside na ausência de partidos nacionais. Eu próprio cheguei a admiti-lo (...) ao recomendar a adoção do voto proporcional, a fim de lhes suscitar a organização. Mas os partidos nacionais, os verdadeiros partidos, os partidos vivos, nos quais os homens atuam com plena consciência das suas responsabilidades, dirigidos por idéias e doutrinas e não por preferências pessoais, estes partidos jamais se constituíram entre nós, nem se constituirão jamais."<sup>13</sup>

Além dele, muitos outros representantes das mais diversas correntes políticas pouco diferiam em suas análises e concepção do papel dos partidos políticos.

A Constituição de 1934 facilitava a formação de partidos políticos nacionais com doutrinas próprias. Entretanto, a Carta não atingiu os seus objetivos, porque foram mantidos os partidos estaduais, muito embora tenham sido fortalecidos o sistema proporcional e a justiça eleitoral, o que, no futuro, poderia ajudar a organização partidária.

<sup>10</sup> Id. *ibid.* p. 72.

<sup>11</sup> Id. *ibid.* p. 77.

<sup>12</sup> Camargo, Aspásia. *Diálogo com José Américo de Almeida*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984. p. 289.

<sup>13</sup> Souza, Maria do Carmo Campello. *op. cit.* p. 77 e 79.

A Revolução Constitucionalista de São Paulo realmente contribuiu para a reconstitucionalização; porém, através do sabor amargo da derrota, tornou mais agudo o sentimento de autonomia dos estados. Esse sentimento provocou, no fundo, as maiores contribuições no sentido da manutenção do estadualismo partidário.

“A Constituinte de 1934, bem como a Câmara que se lhe seguiu, era, portanto, composta de partidos oficiais estaduais, ao jeito antigo. A novidade estava em que o sufrágio proporcional, o segredo do voto e a Justiça Eleitoral tinham tornado possível um combate em melhores condições ao oficialismo partidário. Daí o aparecimento de muito maior número de partidos de oposição com representantes eleitos. Partidos até certo ponto precários, conformados de acordo com a lei de 1932.”<sup>14</sup>

Os conflitos ideológicos na Europa refletem-se no Brasil, onde se expressam, sobretudo, com a formação da Aliança Libertadora Nacional, de esquerda, e da Ação Integralista Brasileira, de inspiração fascista. A primeira, sob a direção de Luís Carlos Prestes e, a segunda, de Plínio Salgado.

Em 23 de novembro de 1935 eclode a chamada Intentona Comunista em Natal; no dia seguinte, em Recife, e no dia 27, no Rio de Janeiro — movimentos logo reprimidos pelo governo. Este se via pressionado também por forças de direita. Vargas, levado pelos acontecimentos, toma uma atitude decisiva: o golpe de 1937.

O mandato de Vargas terminaria em 1938. Com o golpe de 10 de novembro, são liquidadas as esperanças dos candidatos à presidência, José Américo de Almeida e Armando Salles de Oliveira, este último posteriormente exilado e condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional — e também as aspirações de Luís Carlos Prestes e Plínio Salgado.

Vargas, já como ditador, alegou para o povo que a infiltração comunista e o agravamento das tensões internacionais, que a cada dia se tornavam mais acentuadas, exigiam remédios de caráter radical e permanente e que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo. Por isso, “atendendo as legítimas aspirações do povo brasileiro, a paz política e social”, outorgava a nova Constituição.

Outorgada a Constituição de 1937, dissolvidos os partidos, fechado o Congresso, passou o ditador a dirigir pessoalmente a nação por meio de decretos-leis. Entretanto, o Estado Novo, como a Primeira República, é também um regime elitista; porém sua forma de operar é totalmente diferente. Enquanto a Primeira República se baseara na autonomia estadual, o Estado Novo estabelece a centralização, intervindo nos estados, com grande aparato burocrático e suspendendo todo o funcionamento de organizações partidárias.

Em 1937 os estados foram relegados a meros departamentos administrativos, subordinados a interventores federais e a uma hierarquia de órgãos burocráticos.

Nesse período processou-se a chamada modernização conservadora. O Estado modernizou o país, antecipando-se às reivindicações populares e às demandas de uma burguesia industrial debilitada e dependente.

<sup>14</sup> Franco, Afonso Arinos de Melo. op. cit. p. 65.

A reforma, consolidada até fins de 1941, criou, pelos seus efeitos econômicos e políticos, a possibilidade da hegemonia do Executivo, introduzindo os instrumentos de controle que permitiram a bem definida centralização do poder e a integração nacional.

As relações entre governo central e estados foram regulamentadas de forma a atenuar o caráter federalista da República Velha. Na realidade, Vargas cooptou frações de classes trabalhadoras para viabilizar seu projeto de expansão. O desenvolvimento concorreu para a manutenção do *status quo* e não para transformar a sociedade.

Como todas as fases políticas, o período 1937-45 apresentou aspectos positivos e negativos. Foi uma fase difícil, intermediária entre duas etapas em que algumas bases foram lançadas para o soerguimento econômico do Brasil. A nação, entretanto, reclamava um regime mais aberto, menos totalitário e mais democrático.

O Manifesto dos Mineiros, de 24 de outubro de 1943, marcou o início das manifestações em prol de uma abertura política. Desta forma se fazia sentir a necessidade de criação e atuação de partidos políticos e convocação de eleições presidenciais, na medida em que se comprovava o desgaste do regime vigente.

## 5. O período constitucional de 1945 a 1964

Em 1945, o estabelecimento do regime democrático não teve por causa “um movimento contestatório de amplas bases sociais, ou inspirado em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação mais drástica”.<sup>15</sup>

Há, por conseqüência, a permanência de vários aspectos políticos e institucionais da estrutura anterior, em que se destacam um arcabouço sindical corporativista e o crescimento de uma burocracia estatal, tudo sob a inspiração de uma ideologia autoritária do Estado.

Na passagem ao novo regime, Getúlio manteve-se como interlocutor-chave, pois “para muitos de seus adversários não era visto como inimigo radical, mas como opositor transitório. Esta posição facultou a Getúlio a possibilidade de adotar uma série de medidas para a manutenção de sua máquina — assentada nas interventorias e já, então, enraizada nos estados e municípios”.<sup>16</sup>

A legislação eleitoral foi valioso instrumento de controle na criação de novos partidos.

Segundo o artigo 114 do Código Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral poderia negar registro a qualquer partido cujo programa fosse contrário “aos princípios democráticos ou aos direitos fundamentais do homem”, como definidos na Constituição. De 31 partidos com registro provisório, 15 o tiveram cancelado.

Parece que aqueles (partidos pequenos e médios) fortemente concentrados em alguns estados e possuidores de algum vínculo com as máquinas estaduais tinham melhores chances de sobreviver, como nos casos do PL — Partido Libertador (gaúcho), PL (mineiro) e PSP — Partido Social Progressista (paulista).

<sup>15</sup> Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil; 1930 a 1964*. 1. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1976. p. 106.

<sup>16</sup> Id. *ibid.* p. 108.

A legalização do Partido Comunista ocorre com o término da II Guerra Mundial. Em janeiro de 1945, a Conferência de Ialta (URSS) “consagrava o fim de uma época e a preponderância — naquele momento a colaboração — de duas grandes nações, os Estados Unidos e a União Soviética. Em 16 de fevereiro, passando pelo Brasil de volta a Ialta o secretário de Estado norte-americano, Edward Stettinius, entrevistou-se com Vargas, manifestando o interesse dos Estados Unidos na redemocratização do Brasil e no reatamento de suas relações com a União Soviética (seriam de fato restabelecidas em 1.º de abril)”.<sup>17</sup> Em setembro daquele ano, é concedido registro ao PC, “em termos provisórios e com sérias hesitações”. Sampaio Dória, ministro-relator do processo, declarou em seu voto que concedia o registro “porque o Partido Comunista Brasileiro declarava ter adotado métodos democráticos de ação e ter abandonado os princípios marxistas-leninistas”. Não satisfeito, inseriu em seu voto esta significativa advertência: “Pode, a qualquer tempo, ter qualquer partido seu registro cancelado, se houver substituído a sinceridade pelo engodo.”<sup>18</sup>

O alistamento *ex-officio*, justificado pela precariedade dos recursos disponíveis e a lentidão do alistamento eleitoral, foi outro instrumento de dominação política e que somente o Código Eleitoral de 1950 revogou.

Por este meio, blocos de eleitores eram alistados, com base em relações preparadas por empregadores e agências governamentais. Era um recurso clientelístico e urbano.

Com o estabelecimento do regime democrático em 1945, “o eixo polarizador em torno do qual se estruturam dois dos grandes partidos nacionais foi o sistema de interventorias. Os políticos que se encontravam na liderança das interventorias formaram o Partido Social Democrático, os que haviam sido desalojados formaram a União Democrática Nacional”.<sup>19</sup>

Sob a supervisão de Getúlio, que se opunha a partidos formados da periferia para o centro, foi organizado o Partido Social Democrático, o PSD. “Benedito Valadares foi o principal coordenador desse movimento. Como a maioria dos interventores, Valadares tratou pura e simplesmente de reunir homens públicos governistas, pedindo-lhes que colhessem as assinaturas necessárias à fundação do partido. Em Minas, como na maioria dos estados, o PSD conseguiu imediatamente a adesão maciça do pessoal político constituído ao abrigo das interventorias. O partido situacionista também se valeu das alianças que o regime de Vargas celebrou com líderes do empresariado, como Roberto Simonsen, que via na intervenção estatal a condição do desenvolvimento industrial do país.”<sup>20</sup>

Lúcia Hippólito<sup>21</sup> destaca algumas características do PSD: a) apesar de formado na ditadura, tinha respeito ao voto; a força eleitoral era considerada no partido, que era firme nas suas decisões e execuções; b) forneceu, no período de 1945 a 1964, o maior número de ministros, exceto nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, onde o número de ministros não foi proporcional à representação política; c) era um partido de socialização; as carreiras processa-

<sup>17</sup> Brandi, Paulo. Vargas: da vida para a história. Rio de Janeiro, Zahar, 1983. p. 180.

<sup>18</sup> Souza, Maria do Carmo Campello. op. cit. 1. ed. p. 117.

<sup>19</sup> Id. *ibid.* p. 32.

<sup>20</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 184.

<sup>21</sup> Hippólito, Lúcia. *De raposas e reformistas*; o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

vam-se a partir da base (de vereador e senador); d) enquanto coeso, o PSD pôde liderar o processo político no Brasil.

O acesso ao poder na direção nacional, continua Lúcia Hippólito, exigia um correspondente poder no diretório estadual, que poderia ser especificado nos seguintes pontos: a) força eleitoral; b) habilidade em tratar com lideranças locais; c) controle da bancada do partido; d) poder de veto sobre lideranças emergentes; e) quantidade de recursos políticos de que dispõe para distribuir.

De acordo com Maria Lúcia Lippi, a União Democrática Nacional foi organizada em 1944, congregando elementos de variadas tendências políticas: “a) os que não aceitaram a Revolução de 30; b) os que a fizeram e se sentiram traídos, tal como Eduardo Gomes; c) os que a fizeram e se desentenderam com o Presidente, tal como Oswaldo Aranha; d) os que assinaram o Manifesto dos Mineiros; e) todos aqueles que por questões políticas e/ou pessoais não aceitavam a organização ditatorial montada sob a Constituição de 37”.<sup>22</sup>

A UDN, afirma Maria Victória Benevides, “embora tenha surgido como um movimento (...) foi, de fato, um partido”. Participou, sozinha ou em alianças, de todas as eleições majoritárias e proporcionais, de 1945 a 1965; teve representantes partidários nos ministérios, inclusive no segundo governo Vargas. No governo Kubitschek, a UDN — pela primeira e única vez ausente dos ministérios — participou, como partido da oposição, da diretoria de importantes empresas governamentais, como a Novacap.<sup>23</sup>

Penetrando nos meios jornalísticos (Carlos Lacerda, uma de suas maiores expressões, era proprietário da *Tribuna da Imprensa*), a UDN transformava questões técnicas em polêmica política. A propaganda golpista não era rara em seus pronunciamentos: quando foi decretada a “Lei Malalaia” (referência pejorativa aos traços fisionômicos de seu principal inspirador, o Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, ao final do Estado Novo de Vargas), que autorizava a desapropriação “de qualquer organização cujos negócios estivessem sendo conduzidos de maneira lesiva aos interesses nacionais”, Otávio Mangabeira, presidente da UDN, fez um apelo à intervenção militar contra o governo: “Penso que as forças armadas estão no dever de intervir na atual situação brasileira. Vou adiante: é seu dever intervir (...) são as únicas forças que têm força real para acudir em defesa da nação.”<sup>24</sup>

Carlos Lacerda escreve, em 1.º de junho de 1950, na *Tribuna da Imprensa*: “O Sr. Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar.”<sup>25</sup>

A UDN tinha um ideário que, de certa forma, desprezava o caráter partidário das agremiações políticas: “primado dos homens de bem”, “autoridade moral”; o poder visto como “sacrifício pelo bem público”, e não como objetivo de pugnas políticas.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Souza, Maria do Carmo Campello. op. cit. 1. ed. p. 109.

<sup>23</sup> Fausto, Boris. Evolução e crise do sistema partidário. In: Fleischer, David Verge, org. *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília, UnB, 1981. v. 1. p. 93-4.

<sup>24</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 187.

<sup>25</sup> Id. *ibid.* p. 231.

<sup>26</sup> Benevides, Maria Victória. A União Democrática Nacional. In: Fleischer, David Verge, org. op. cit. p. 92.

É sintomático, a este respeito, o depoimento dado por um de seus fundadores, Afonso Arinos de Melo Franco: "A UDN tinha uma espécie de visão juvenil, oratória de grandes gestos, teatral da política, que era incompatível com as incumbências do governo. Havia alguns udenistas que queriam governar, como Gabriel Passos, por exemplo. Mas os udenistas autênticos não queriam governar. Nós queríamos ser contra os governos. Naquele tempo a gente fazia carreira de ser contra, e essa é uma carreira brilhante, sabe? Muito mais interessante do que se chatear num cargo executivo."<sup>27</sup>

O Partido Trabalhista Brasileiro foi fundado em março de 1945, em iniciativa de longa gestação. "Desde 1942, Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, falava no programa radiofônico nacional *A Hora do Brasil*, com expressiva frequência. O imposto sindical acabara de enquadrar os sindicatos, envolvendo-os em completa dependência financeira, de modo a Vargas poder convocar, já em 1.º de maio de 1944, os operários paulistas à organização política. Ao lado do esforço de Marcondes Filho, somou-se a doutrinação de Alberto Pasqualini, mas Vargas não vacilou em aceitar o líder 'queremista' Hugo Borghi na montagem do esquema."<sup>28</sup>

O PTB representava o esforço de Vargas "em institucionalizar sua grande popularidade entre as massas e os sindicatos, unindo ambos sob a mesma sigla de um partido político e, ao mesmo tempo, constituía tentativa de atalhar à esquerda a marcha dos comunistas". Vargas revelou mais tarde um momento de fraqueza porque não se fiou exclusivamente no PSD: "Como a mentalidade dos trabalhadores não se fiasse bem à dos antigos políticos, criou-se uma nova organização partidária, que deveria se denominar Partido Trabalhista Brasileiro."<sup>29</sup>

No PTB havia três tendências representadas: sindicalistas, ideólogos e pragmático-getulistas. "Os sindicalistas estavam inteiramente ligados à burocracia estatal e eram politicamente manipulados, sem maiores dificuldades, através do Ministério do Trabalho. Os ideólogos foram, por longo período, liderados por Alberto Pasqualini. A terceira ala, pessoalmente comandada por Getúlio Vargas, mesmo depois da morte de seu líder, continuou a usar o nome do ex-presidente como o maior apelo popular para as atividades políticas de seus seguidores."<sup>30</sup>

## 5.1 A carta de 1946

O Partido Social Democrático obteve 177 cadeiras na Assembléia Nacional Constituinte (55%); a UDN, 87 (27%); o PTB, 24 (7,5%); o PCB, 15 (4,5%).

A UDN e o PSD possuíam, portanto, 82% das cadeiras da Assembléia, manifestando um comportamento conservador, que o Acordo Interpartidário quis posteriormente concretizar.

<sup>27</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. *A história vivida*, 2. ed. São Paulo, O Estado de São Paulo, 1981. v. 1. p. 107.

<sup>28</sup> Chacon, Wamineh. *Estado e povo no Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1977. p. 135.

<sup>29</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 186.

<sup>30</sup> Lima Júnior, Olavo Brasil. *Os partidos políticos brasileiros*. Rio de Janeiro, Graal, 1983. p. 45, 48 e 49.

Prado Kelly, deputado constituinte em 1934 e 1946, um dos principais líderes da UDN, faz a seguinte apreciação: “Sua missão (a da Constituinte de 1946) foi restaurar a democracia. Não era hora de inovar, como em 34: era hora de consolidar as conquistas sociais obtidas no período do que ia da Constituição de 91 até aquela data, e ressaltar os valores primaciais de um regime livre.”<sup>31</sup>

Miguel Reale, um dos mais destacados juristas do país, opina sobre o mesmo tema: “A Constituição de 1946 tem a meu ver um pecado, que é sua grande ambigüidade. Por outro lado, representa uma projeção para o futuro, na medida em que desenvolveu teses já contidas na Constituição de 34 no que diz respeito aos direitos econômicos e à legislação social. Mas, no que se refere propriamente à estrutura do Estado, marcou um retrocesso, devido naturalmente ao estado de espírito de prevenção, ou precaução, por estarmos saindo do Estado Novo. O pêndulo oscilou do fortalecimento do Executivo e do autoritarismo governamental para um fortalecimento excessivo do Poder Legislativo, com o desequilíbrio da balança política.”<sup>32</sup>

Afonso Arinos, um dos fundadores da UDN, e também professor de direito constitucional, entre outras atividades, expressa seu pensamento sobre aquele período fazendo especial comentário sobre o enfraquecimento do sistema presidencialista em face do voto proporcional:

“O que constituiu a maior fraqueza da Constituição de 46 foi o paralelismo entre o sistema presidencial e o voto proporcional (...) O voto proporcional leva à multiplicação de partidos (...) multiplica as correntes partidárias quando é livremente exercido (...) Por meio do sistema de voto proporcional, faz-se um bom inquérito de opinião, revelam-se melhor todas as tendências, mas não se fazem maiorias para governar. (...) O voto proporcional, multiplicando os partidos, a partir do governo Dutra, fazia com que nenhum partido tivesse condições de eleger o presidente da República (...) O presidente saltava sobre as molduras partidárias. Todos, sem exceção, fizeram isso: Dutra, Getúlio, Juscelino, Jânio, Jango. Os presidentes arrebataram as molduras partidárias e passaram a se dirigir diretamente ao povo, prometendo coisas que os partidos não os deixariam cumprir (...) Todos prometeram o que não podiam fazer. Todos. Getúlio caiu porque as forças que desencadeou com as promessas feitas foram insuficientes para agüentar as reações. Juscelino só não caiu por acaso, porque mudou para Brasília (...) toda a mudança para Brasília foi um processo de fuga (...) Discussões infundáveis, inflação e ele se equilibrando sobre as formas de Niemeyer (...) Os partidos sofreram com essa situação, esvaçando-se na medida em que se transformaram em alianças (...) Diante do crescimento do populismo, que se encarnava sobretudo no PTB, os partidos reagiram talvez de uma forma suicida: agindo em função de eleições, eles se desmentiram como partidos e constituíram alianças. Esse é um processo muito marcado a partir do governo de Juscelino. Com relação ao PTB, é inegável que se estava transformando num grande partido, mas ao mesmo tempo estava

<sup>31</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. op. cit. p. 160.

<sup>32</sup> Id. *ibid.* p. 340.

deixando de ser PTB, porque estava sendo dominado pela plutocracia. Muitos milionários de São Paulo estavam indo para o PTB.”<sup>33</sup>

A respeito das alianças partidárias, Olavo Brasil de Lima Júnior afirma que “como os partidos não se mostravam capazes de manter uma imagem pública distinta e não possuíam base de classe suficientemente nítida, dizia-se que as alianças representavam apenas instrumentos eleitoreiros usados por líderes personalistas, sendo, portanto, tanto a consequência como a causa da falta de representatividade do sistema partidário”. E, para exemplificar, menciona as eleições parlamentares de 1962 para a Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas, quando 45 alianças foram formadas.

As alianças, embora nunca tenham alcançado tal número, eram comuns desde as eleições de 1945 e 1947 para a Câmara dos Deputados e para as assembleias estaduais, “quando concorreram nove alianças a nível estadual e quatro a nível federal”.<sup>34</sup>

O artigo 58 da Carta de 1946 serviu de instrumento de dominação política do novo regime, ao tratar da representatividade dos estados.<sup>35</sup>

Ao estabelecer uma não-rigorosa proporcionalidade na representação política, concedia-se, indireta e aparentemente, aos estados menos desenvolvidos, uma parcela adicional de poder político.

Na verdade, porém, isto implicava prejuízo aos grupos progressistas e anti-oligárquicos dos estados maiores, que eram desfavorecidos na disputa eleitoral.

Por consequência, os estados menores, sem maior expressão política, não alcançavam a direção de comissões legislativas, sob o controle dos grupos conservadores dos estados mais desenvolvidos.

Exemplificando a argumentação desenvolvida, mostrou Gláucio Ary Dillon Soares que, em 1962, a sub-representação dos maiores estados na Câmara Federal era da seguinte ordem: São Paulo tinha menos 27 deputados do que seria sua representação proporcional rigorosa; Minas Gerais, menos 17; Bahia, menos oito; Rio Grande do Sul, menos sete; Paraná, menos três; Pernambuco, menos três; Rio de Janeiro e Guanabara, menos um cada. Os demais estados e territórios, muito menos povoados, teriam uma representação superior, em 18 deputados, à que teriam num sistema hipotético de rigorosa proporcionalidade.

## 5.2 O Partido Comunista enquanto na legalidade

Após 1945, intensifica-se a ação comunista: jornais são fundados, aumentam as disputas por influir nos sindicatos e o PCB, após campanha eleitoral, consegue 600 mil votos, elegendo um senador e 14 deputados.

No entanto, a partir de março de 1946, o PCB começa a sofrer ataques, no reflexo do surgimento da guerra fria no cenário internacional. O PCB é fechado,

<sup>33</sup> Id. *ibid.* p. 106-9.

<sup>34</sup> Lima Júnior, Olavo Brasil. *op. cit.* p. 63.

<sup>35</sup> “Art. 58. O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda uma para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e além desse limite, uma para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

§ 1.º Cada Território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2.º Não poderá ser reduzida a representação já fixada.”

seus representantes políticos perdem o mandato e, nesse processo, o Brasil rompe relações diplomáticas com a União Soviética.

### 5.3 O Acordo Interpartidário

Em janeiro de 1948, é formalmente instituído o Acordo Interpartidário, uma frente conservadora encabeçada pela UDN e pelo PSD, durante o governo Dutra.

Tendo como finalidade básica apoiar o governo, esse Acordo tem por motivação o temido crescimento eleitoral e político das tendências mais populistas e ideologizadas, expressas particularmente pelo PTB e pelo PCB, este na ilegalidade.

“(...) as agremiações excluídas não são capazes de formar uma frente oposicionista, principalmente devido às dificuldades para se estabelecer compromissos com o PC. Tais dificuldades decorriam não só do fato de o PC disputar com o PTB uma faixa similar do eleitorado, mas também de o clima de guerra apontar para uma série de restrições aos comunistas e para seu isolamento político a nível nacional e internacional.”<sup>36</sup>

O Acordo Interpartidário, no entanto, nunca chegou a vigorar.

Fracassa, portanto, o que, segundo Weffort, foi a única tentativa, no decorrer do período de 1930 a 1954, de se fazer frente à crise de hegemonia intrínseca ao novo compromisso político oriundo da Revolução de 1930. Para esse autor, tratava-se de uma iniciativa visando “restabelecer o bloco de poder das classes dominantes, sem o homem que o dirigira até então. Contudo, a extraordinária vitória eleitoral e popular de Vargas em 1950 viria a servir para pôr em evidência a incapacidade dos partidos dominantes (um dos quais ele próprio havia fundado) para substituí-lo na direção do Estado e ao mesmo tempo o reafirmava como o principal chefe político saído da Revolução de 1930”.<sup>37</sup>

Segundo Maria Victória Benevides, a aliança entre UDN e PSD, por ocasião do Acordo, tinha por bases o medo da “irrupção social” e a identificação classista entre os dois partidos. A UDN temia o pacto PSD-PTB e a ascensão do trabalhismo populista, mas o acordo só foi possível porque ambos os partidos eram conservadores e possuíam identificação de classe. Desse modo, “o pacto PSD-UDN expressaria a consolidação de um consenso elitário necessariamente excludente da participação popular”.<sup>38</sup>

Por parte da União Democrática Nacional, o maior interessado no Acordo Interpartidário era Otávio Mangabeira, seu presidente e, então, candidato ao governo da Bahia. “Uma vez eleito, no início de 1947, ele passaria a estimular com vigor redobrado a política dita de ‘união nacional’, ou seja, de acordo entre os partidos conservadores. Queria chegar à presidência da República nas eleições de 1950 e sabia, em face do próprio resultado obtido por Eduardo

<sup>36</sup> D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 42.

<sup>37</sup> Id. *ibid.* p. 47.

<sup>38</sup> Id. *ibid.* p. 47.

Gomes em 1945, que isso não seria possível apenas com o apoio de seu partido e de organizações menores.”<sup>39</sup>

Otávio Mangabeira e Milton Campos, ambos governadores udenistas, discutiram os termos do Acordo Interpartidário com Dutra, em novembro de 1947. Em 22 de janeiro de 1948 foi formalizado, com a participação de Nereu Ramos (presidente do Partido Social Democrático), José Américo de Almeida (presidente da União Democrática Nacional) e Artur Bernardes (presidente do Partido Republicano). Ressalvada a autonomia de cada partido, o acordo estabelecia “bases de entendimento comum, entre si e com o governo da República”, visando três objetivos principais: “1) consolidar o regime e aperfeiçoar a sua prática, especialmente pelo estrito cumprimento da Constituição, como critério fundamental de toda a atividade pública; 2) promover a elaboração e a execução imediata de um plano econômico e financeiro, assumindo igualmente, o compromisso de velar pelo equilíbrio orçamentário; e 3) cumprir, o quanto antes, pela legislação complementar ou ordinária, os preceitos constitucionais de ordem econômica e social destinados a elevar o nível de vida do homem brasileiro”.<sup>40</sup>

Afonso Arinos observa que o Acordo, “efetuado com vistas à sucessão presidencial, mostrou-se inviável e esborou-se justamente ao impacto do problema sucessório (...) Desde logo revelou-se que a massa udenista opunha-se ao arranjo político que lhe debilitava as bases eleitorais animadas do espírito de oposição, e a massa pessedista também se opunha a uma partilha, que reputava injusta, do poder que considerava ter conquistado nas urnas. Em resumo: as realidades eleitorais eram mais fortes que as combinações entre os eleitos”.<sup>41</sup>

#### 5.4 O segundo governo Vargas

Getúlio, ao articular seu retorno ao Catete, pretendeu fazê-lo como líder nacional, congregando aspirações majoritárias e sobrepondo-se aos partidos existentes, condição por ele ressaltada para o bom desempenho das funções que pretendia assumir: “Sim, eu voltarei, não como líder político, mas como líder de massas.”<sup>42</sup>

Tancredo Neves depõe sobre a volta de Getúlio ao poder: “(...) ouvi do próprio Dr. Getúlio, logo no início da crise de 54, essa frase: ‘O meu erro foi ter voltado!’ Ele estava perfeitamente convencido disso e determinou-me: ‘Vamos acelerar o processo sucessório, porque esse é o único meio de aliviar as pressões que estou suportando.’ Realmente ele voltou ao governo — e esse é um depoimento que faço questão de dar — muito perseguido pelo complexo de ditador. O Dr. Getúlio fez um esforço enorme, e não foi compreendido pelos seus adversários, para se redimir como presidente constitucional e apagar a imagem de ditador. Seus adversários não lhe deram oportunidade. Ele foi exemplar como presidente constitucional.”<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 204.

<sup>40</sup> Silva, Hélio. 1954, *um tiro no coração*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 301.

<sup>41</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 215.

<sup>42</sup> Entrevista a Samuel Wainer. In: *O Jornal*, fev. 1949.

<sup>43</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. op. cit. p. 220.

Amaral Peixoto, genro de Getúlio, seu assessor e presidente do PSD por muitos anos, também depõe: “Não. Nunca fui favorável (à volta de Getúlio). Achava que ele não devia voltar, porque estava cansado, ficara muito tempo afastado do governo, tinha virado fazendeiro e ia custar a se adaptar (...) Também desatualizado, embora lesse muito e recebesse muita gente. Mas a maioria transmitia-lhe informações tendenciosas, que procurava corrigir quando ia visitá-lo. Estava isolado. Recebia jornais apenas uma vez ou outra, e não gostava de ouvir rádio, que, aliás, naquela época, pegava muito mal no Rio Grande. Pegava bem apenas algumas estações de Buenos Aires, e ouvir informações do Rio, via Argentina, era uma coisa precária.”<sup>44</sup>

Apesar do apelo popular da candidatura Vargas, ela não conseguiu desvincular-se do consentimento dos chefes políticos e militares. “A atuação militar, embora politicamente comprometida, não redundava em qualquer obstáculo decisivo para evitar o retorno de Vargas ou para impedir outras indicações civis de forjarem a apresentação de um candidato militar que conte com o apoio majoritário das Forças Armadas e dos partidos.”<sup>45</sup>

Por não ter havido acordo partidário possível, em face do poder de veto exercido pelos partidos, não se formou qualquer composição majoritária, o que levou ao fortalecimento daquilo que há muito se queria evitar: os setores populistas.<sup>46</sup>

Hélio Jaguaribe comenta: “O populismo é um fenômeno amplo, do qual o populismo brasileiro é uma variante. É um fenômeno que se evidencia em toda a América Latina, em períodos que correspondem, basicamente, ao populismo brasileiro; não é, portanto, uma ocorrência especificamente brasileira; representa uma certa etapa de transição dos povos latino-americanos no seu processo de desenvolvimento e industrialização.”<sup>47</sup>

O getulismo, inviabilizadas as composições partidárias, passa a ser uma alternativa política, embora não-institucionalizada.

A eleição de Vargas é assimilada por amplos setores econômicos, políticos e militares, à exceção da UDN.

A oposição da UDN a Getúlio tinha por base o temor daquele partido por reformas sociais e econômicas, além da possibilidade de virem a ser ampliados os canais de participação política. “Na prática, contudo, a luta contra o getulismo acabaria por incidir diretamente sobre a figura de Vargas, transformando-o no responsável por todos os problemas nacionais. Na medida em que a UDN, em sua trajetória, combatia acirradamente as diversas modalidades através das quais se expressava o prestígio de Vargas — getulismo, reformismo, quererismo — ela dava consistência ao mito que queria destruir.”<sup>48</sup>

O PSD forma ao lado do governo, já antes das eleições, relegando, assim, o seu candidato oficial, Cristiano Machado.

<sup>44</sup> Id. *ibid.* p. 286.

<sup>45</sup> D’Araújo, Maria Celina Soares. *op. cit.* p. 40.

<sup>46</sup> O acordo só se realizaria em havendo consenso. Os candidatos, à medida que eram apresentados, recebiam ou não veto de cada um dos partidos.

<sup>47</sup> Jaguaribe, Hélio. *O Brasil; crise e alternativas.* Rio de Janeiro, Zahar, 1974. p. 13.

<sup>48</sup> D’Araújo, Maria Celina Soares. *op. cit.* p. 47.

O PTB, desde sua criação, passa por várias crises internas, com disputa de lideranças e orientações a serem seguidas. Não podendo convencer sozinho, alia-se com o PSD e compõe-se com o PSP.

O segundo governo Vargas caracteriza-se por dois períodos: o primeiro, de 1951 até meados de 1953, seria marcado por uma política de conciliação com os setores conservadores, evidenciada na composição do seu primeiro ministério ("Ministério da Experiência"). Esta denominação teve "o intuito de atenuar a surpresa causada pela predominância conservadora do Ministério (...) dando a entender que seria substituído caso os objetivos do Governo não fossem atingidos".<sup>49</sup>

Vargas, antes de constituir seu ministério, tentou estabelecer um acordo político de sustentação de seu governo. "Era seu desejo incorporar a UDN nas responsabilidades que ia assumir. Danton Coelho, que consolidou sua reaproximação com Ademar de Barros, tentou esse apoio junto a Odilon Braga. Não foi bem-sucedido. Odilon informou-o de que seu partido já havia deliberado adotar uma posição de independência em relação ao futuro governo."<sup>50</sup>

Tancredo Neves, sobre este assunto, dá seu depoimento: "O Lourival Fontes tentou esse acordo e devo dizer que, certa ou erradamente, quem torpedeou esse entendimento fui eu, numa entrevista ruidosa em que dizia que no Brasil não havia oposição, mas subversão verbal, instalada na imprensa e no Parlamento, e que o que essa oposição queria, na verdade, ao tornar-se radical e aguerrida, era forçar o governo a dar-lhe participação no poder. Esse entendimento, além do mais, feria profundamente os interesses pessedistas (...) Aquela altura, um novo governo de coalizão seria profundamente hostil aos interesses pessedistas. A experiência da coligação na Presidência Dutra deixara o PSD escarmentado. O PSD lutou violentamente contra essa composição e eu fui o escalado para bombardeá-la. Hoje não sei se isso foi certo ou errado. Mas ia acontecer o seguinte: a ala radical da UDN, liderada por Lacerda, não aceitaria esse tipo de composição, quer dizer, não seria uma composição com a UDN. O Lourival não coordenava a UDN, mas só os 'chapas brancas'. Então, não ia haver um acordo em profundidade, mas um acordo de cúpula, de superfície, e assim mesmo com uma ala restrita da UDN. E isso levaria ainda a um maior enfraquecimento do governo, que perderia os poucos redutos pessedistas que ainda o apoiavam."<sup>51</sup>

A política econômica governamental buscava, pois, uma composição "com os setores mercantis da burguesia e do capital estrangeiro, em detrimento de uma linha de atuação mais ofensiva em relação aos interesses da indústria, do nacionalismo e do trabalhismo. *Grosso modo*, esse primeiro momento do Governo estaria configurado por conflitos internos aos setores dominantes, pela aliança com os setores médios e por um acomodamento das massas frente ao Governo".<sup>52</sup>

A partir de 1953, quando Eisenhower assume a presidência dos EUA, terminam, por parte daquele país, os financiamentos de governo a governo, iniciados

<sup>49</sup> Brandi, Paulo. op. cit. p. 237.

<sup>50</sup> Id. ibid. p. 236.

<sup>51</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. op. cit. p. 221.

<sup>52</sup> D'Araújo, Maria Celina Soares. op. cit. p. 18.

ao tempo da II Guerra Mundial. Intensificada a guerra fria, com o reforço das posições anticomunistas e contrárias ao nacionalismo, Vargas — “apoiado no lastro de uma responsabilidade na construção de Volta Redonda e na implantação da Petrobrás”<sup>53</sup> — redireciona seu governo no atendimento dos interesses populares, dinamizando a atividade do PTB “no terreno doutrinário da luta contra o imperialismo”, havendo, então, um recrudescimento do movimento de massas.

Maria Celina Soares D’Araújo evidencia dois marcos, que comprovam esse redirecionamento: “a reforma ministerial de junho-julho de 1953 e a Instrução 70 da Sumoc, datada de outubro desse mesmo ano”.<sup>54</sup>

A Instrução n.º 70 da Sumoc estabeleceu uma nova política cambial, que “não só permitiu comprimir o *quantum* de importações ao nível da capacidade para importar existente nesse ano (1953), como tornou relativamente mais atraente a produção de uma série de produtos industriais básicos e matérias-primas, cujo preço de importação em moeda nacional passou a subir consideravelmente por ficar sujeito ao pagamento de crescentes ágios cambiais”.<sup>55</sup>

As dificuldades econômicas surgidas, sobretudo a partir de 1953, impedem o apoio popular a Getúlio, que assiste à crescente desestabilização de seu governo e aos atritos cada vez maiores com a oposição e os setores empresariais.

As agremiações populistas, que, formalmente, haviam derrotado os grandes partidos, não têm, no governo de Vargas, um sucesso partidário correspondente à vitória eleitoral. As relações dos partidos populistas não se tornam operacionais com esse governo.

“É nessas circunstâncias que o suicídio do Presidente, acompanhado do legado da carta-testamento, recoloca os termos do conflito entre governo e oposição, compensando de duas formas principais a desvantagem política em que se encontrava o PTB: assegurando o restabelecimento póstumo do prestígio do seu líder e conferindo um conteúdo nitidamente ideológico ao partido. No mesmo contexto, desenvolve-se ainda a aproximação entre o PTB e os comunistas, em torno da bandeira comum do antiimperialismo, enquanto a oposição, sob a liderança de Lacerda, consolida-se numa linha de combate agressivo, seja ao estadonovismo, seja ao comunismo e ao radicalismo em geral, acusado de vinculação comunista.”<sup>56</sup>

Café Filho, em sua transitória gestão, através de seu primeiro ministro da Fazenda, Eugênio Gudim, conservador no plano político e udenista, tentou atacar a inflação, através de forte restrição de crédito e contenção dos gastos públicos.

No início de 1955 foi baixada pelo chefe da Sumoc, Octávio Gouvêa de Bulhões, a Instrução n.º 113, que permitia investimentos estrangeiros diretos sem cobertura cambial, “assegurando ao investidor estrangeiro a importação de equipamentos industriais segundo uma classificação prioritária dada pelo Go-

<sup>53</sup> Beiguelman, Paula. O processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito. In: Mota, Carlos Guilherme, org. *Brasil em perspectiva*. 13. ed. Difel, 1982. p. 320.

<sup>54</sup> D’Araújo, Maria Celina Soares. op. cit. p. 18.

<sup>55</sup> Tavares, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 11. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1983. p. 71.

<sup>56</sup> Beiguelman, Paula. op. cit. p. 320.

verno. Mantida essa tendência no período Kubitschek, ela obrigaria a industriais brasileiros a se associarem a estrangeiros, abrindo para estes uma ampla gama de facilidades”.<sup>57</sup>

## 5.5 O governo Kubitschek

A candidatura de Juscelino Kubitschek surge em um contexto de crise (1954-55), quando o sistema político procura recuperar-se.

Juscelino entendia como necessário o apoio do PTB para consolidar sua candidatura.

Ainda que isto custasse a suspensão do processo sucessório, a UDN desejava afastar dele a sombra do getulismo. Vem à tona a idéia de uma candidatura de “pacificação nacional”, com o lançamento de um candidato “neutro e consensual”, que ia ao encontro das íntimas aspirações udenistas, motivadas pela queda de sua votação nas eleições de outubro de 1954.

Esta manobra, que excluiria a candidatura de Juscelino, contava com o apoio de Café Filho, que insistia na tese de um candidato único, idéia que chefes militares, influenciados pela atuação udenista, também esposavam.

Odilon Braga declarava, representando a UDN, que o problema não era “o de eleger um ótimo candidato, e sim o de evitar, seja como for, a eleição de Juscelino”.<sup>58</sup>

O apoio do PTB à candidatura de Juscelino resulta de entendimentos entre Tancredo Neves e Oswaldo Aranha. João Goulart, há pouco derrotado em eleições estaduais, encontrava-se deliberadamente afastado da chefia nacional do PTB.

A imagem de homem ordeiro e religioso trouxe a Juscelino o apoio do clero conservador de Minas. Juscelino Kubitschek também mantinha boas relações com parcelas da burguesia nacional, sensibilizadas em apoiá-lo por suas propostas empreendedoras.

Em outubro de 1955, Juscelino é eleito por 3.077.441 eleitores. João Goulart, seu companheiro de chapa, demonstrando a crescente vitalidade do PTB, obtém votação superior: 3.591.409 votos.

Um mês após, o Marechal Henrique Lott, ministro da Guerra (demissionário), depõe o Presidente Carlos Luz, no exercício da chefia interina do governo, para garantir a posse do presidente eleito.

Segundo observa Ricardo Maranhão, “efetiva-se, nesse episódio, um componente estrutural decisivo da política brasileira: o Poder Militar. No Brasil, desde a Guerra do Paraguai, o Exército, principalmente nos seus escalões mais altos, é um importante centro de ação e decisão política interna”.<sup>59</sup>

No período de 1945 a 1964, vale lembrar, é fundamental o papel do poder militar: Dutra é o primeiro presidente, após ter sido ministro da Guerra do

<sup>57</sup> Maranhão, Ricardo. *O governo Juscelino Kubitschek*. São Paulo, Brasiliense, 1981. p. 54.

<sup>58</sup> Corbisier, Roland. *JK e a luta pela presidência (uma campanha civilista)*. São Paulo, Duas Cidades, 1976. p. 20.

<sup>59</sup> Maranhão, Ricardo. op. cit. p. 34.

governo anterior. Getúlio sondou os militares antes de desencadear sua campanha eleitoral, para voltar ao Catete, obtendo um *nihil obstat* prévio do Alto Comando. O mesmo Alto Comando exigiu o afastamento de Vargas em 1954, o que acabou por levá-lo ao suicídio.

Ricardo Maranhão contesta o papel “moderador” atribuído aos militares. Para ele, as chefias militares não são “cooptadas” pela elite política, mas a ela pertencem. “Não é por outra razão que a imensa maioria dos soldados que sobem aos postos superiores ao de coronel, o fazem por meio de uma conquista política, muito mais que por acúmulo de pontos profissionais ou antigüidade. Chegar ao Alto Comando implica em adentrar o núcleo de poder dentro do Estado, com raras exceções. E embora esse núcleo de poder tenha sofrido modificações ao longo de 1945 a 1964, não há dúvida de que as principais chefias militares tiveram dentro desse núcleo uma razoável capacidade de permanência, maior do que a maioria das elites civis. Se é verdade que os petebistas se mantiveram, de 1950 a 1964, enquistados no Estado através do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, sem grandes abalos, não é menos verdadeiro que os generais que se destacaram no final dos anos 40, entre os comandos do Exército e Clube Militar, mantiveram no mesmo período um alto poder decisório, não apenas ao nível do aparelho militar, mas também das ações do Executivo. Mantiveram-se no núcleo do poder e foram elite política durante todo o governo Juscelino, e reorientaram momentaneamente as próprias instituições, de agosto de 1961 até o início de 1963, no governo João Goulart.”<sup>60</sup>

O governo JK representou os interesses da maioria parlamentar, composta na aliança PSD-PTB; o sistema de propriedade no campo, no essencial, não se modifica, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico satisfaz às camadas urbanas e ao empresariado, este favorecido pela política financeira, cujos instrumentos são mantidos sob o controle do PSD.

O PTB, no governo, propicia o reforço de suas bases: o clientelismo e o empreguismo são utilizados como instrumentos de favores políticos, no sistema previdenciário e na organização sindical. Essa participação no poder facilitava a expansão eleitoral do partido.

Simultaneamente, o partido radicalizava sua atuação política, sob o raciocínio de que obteria, dessa forma, maiores dividendos políticos, dando origem a um partido radical (distinto do comunismo, embora disposto a eventuais alianças).

“Do ponto de vista do Governo, a expressão das teses radicais representava na verdade uma fonte de dificuldades, dada a sua incompatibilidade com a política econômica desenvolvimentista (ex.: medidas como a da implantação da indústria automobilística, adotadas pelo governo no intuito de manter o nível de emprego, são criticadas pelo setor radical, que lhes argúi, entre outros inconvenientes, principalmente de ordem financeira, o de representarem desestímulo à eventual constituição de empreendimentos congêneres nacionais. A cobertura mais completa à política econômica do Governo partirá do grupo desenvolvimentista não-radical, que enfatiza essencialmente: a eliminação dos pontos

<sup>60</sup> Id. *ibid.* p. 36.

de estrangulamento em serviços básicos e o estímulo ao setor não-agrário da economia).<sup>61</sup>

No governo de Juscelino, a UDN, combatendo a situação, não deixava, ainda que involuntariamente, de legitimá-la. A UDN, é sabido, “não confiava nas massas”. Ora, o PSD era um partido conservador. Mas o ônus da política elitista ficava com a UDN. “No debate sobre a política econômica, Kubitschek, que escancarou as portas ao capital estrangeiro, passou como mais um ‘nacionalista’ e faturou alto em prestígio popular, enquanto a UDN ficou como a única entre-guista.”<sup>62</sup>

Nos “Cinqüenta Anos em Cinco” foram instaladas indústrias de bens de produção, reflexo, a nível externo, “da nova expansão do grande capital monopolista, em direção ao investimento industrial direto nos países subdesenvolvidos”.<sup>63</sup>

A criação de “órgãos paralelos”, que viabilizem o desenvolvimento nesse período, subordinados diretamente ao Executivo federal, não deixa de fortalecer o Estado, dando maiores poderes ao presidente da República para execução de sua política econômica.

Roland Corbisier assim vê a experiência de desenvolvimento do governo JK: “Não consistindo na realização de um plano integrado e global, destinado a corrigir os desequilíbrios internos, e a promover a expansão harmoniosa de todas as regiões do país dos setores da economia, classes e grupos sociais, agravou essas contradições (...) Não havia na ocasião, por parte do grupo político que assumiu o poder, plena consciência dos problemas do desenvolvimento e do planejamento econômico. Havia, sem dúvida, o propósito de enriquecer o país, de industrializá-lo, realizando algumas grandes obras, especialmente nos setores da energia e dos transportes. Não havia, porém, consciência ideológica do problema, nem condições para colaborar e pôr em prática um plano global e integrado de desenvolvimento.”<sup>64</sup>

## 5.6 O governo Jânio Quadros

A oposição, no processo sucessório de Juscelino, reúne-se em torno do ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros.

Maria Victória Benevides destaca dois aspectos característicos do final do governo de Juscelino, “importantes para a compreensão do fenômeno janista: 1) a crescente insatisfação de vários setores sociais com a alta do custo de vida, despertados para a participação reivindicatória exatamente pelos frutos do desenvolvimento num governo politicamente aberto; 2) a transformação gradativa do sistema partidário, com a decadência dos grandes partidos conservadores — Partido Social Democrático e União Democrática Nacional —, o cres-

<sup>61</sup> Beiguelman, Paula. op. cit. p. 324.

<sup>62</sup> Maranhão, Ricardo. op. cit. p. 75.

<sup>63</sup> Id. ibid. p. 54.

<sup>64</sup> Corbisier, Roland. op. cit. p. 35.

cimento do Partido Trabalhista Brasileiro e de agremiações interpartidárias, com o conseqüente processo de realinhamento”.<sup>65</sup>

O PTB, que, de 16 deputados federais em 1945, passou a ter 116 em 1962, levava a uma aproximação entre PSD e UDN, que possuíam bases sociais comuns.

A campanha eleitoral de Jânio teve como temática a “encarnação das teses udenistas anticorrupção”,<sup>66</sup> que sensibilizavam setores populares que não simpatizavam com a UDN, além de atrair militares e classe média, sob a promessa de “limpeza na administração pública” e estabilidade econômica.

Paul Singer faz o seguinte comentário sobre a campanha eleitoral à sucessão de Juscelino: “foi, em boa medida, uma série de equívocos. Lott, apoiado pela esquerda, pautou seus pronunciamentos por um anticomunismo extremado, que lhe alienava as simpatias das massas urbanas, sem lhe granjear apoio nas áreas conservadoras. Jânio, candidato da direita, introduziu no debate eleitoral a política externa, solidarizando-se com Cuba e propondo uma atitude de independência face aos dois blocos que dividem o mundo. No final, ganhou o melhor orador, o demagogo talentoso, capaz de entusiasmar as massas operárias com tiradas esquerdistas e, ao mesmo tempo, inspirar confiança à burguesia com apelos à austeridade e promessas de sobriedade no trato dos dinheiros públicos.”<sup>67</sup>

Para Maria Victória Benevides, o estilo “autoritário, moralista e extremamente personificado” de Jânio trazia à lembrança um hipotético “populismo de direita — militarista, antiparlamentar e associado ao grande capital —, o qual, dirigido a todas as classes, ao conjunto da nação, terminava por diluir o próprio significado de povo e de massa”.<sup>68</sup>

Jânio, no poder, procura restabelecer o equilíbrio financeiro, pressionando o consumo ou estabelecendo a “verdade cambial”, além de reatar com o Fundo Monetário Internacional. Todas essas medidas provocaram reações da esquerda, que as interpretava como “elementos integrantes de uma ortodoxia econômica lesiva às economias periféricas”.<sup>69</sup>

A reformulação da política externa, dirigida por Afonso Arinos, provoca reação desfavorável por parte dos setores conservadores, que o apoiaram quando candidato. Desgostava-lhes a direção da política externa no estabelecimento de contatos com a área socialista.

Incapazes de reclamar “dividendos partidários”, as forças políticas não chegaram a estabelecer um projeto comum, por serem, não poucas vezes, antagônicas, o que tem, por conseqüência, a crescente incompatibilidade de Jânio com essas forças. A aproximação com a esquerda, de forma ambígua e inconstante, e a insinuação de liderar alterações constitucionais agravam essa incompatibilidade, sem ter, como contrapeso, um esquema partidário de apoio, que ele sempre desprezou.

<sup>65</sup> Benevides, Maria Victória. *O governo Jânio Quadros*. São Paulo, Brasiliense, 1982. p. 20.

<sup>66</sup> Id. *ibid.* p. 24.

<sup>67</sup> Id. *ibid.* p. 25.

<sup>68</sup> Id. *ibid.* p. 9.

<sup>69</sup> Beiguelman, Paula. *op. cit.* p. 327.

O governo Quadros transcorreu “num período marcado pelo prenúncio de grave crise econômica, pela diversificação dos movimentos sociais — Ligas Camponesas, transição do sindicalismo populista urbano, intensificação das greves etc. —, além da crescente intervenção, tanto de militares quanto da Igreja na cena política”.<sup>70</sup>

A renúncia de Jânio provoca grave crise política. O fato, inesperado, gera a suspeita de um golpe, não apenas pelo ambíguo comportamento político e instável personalidade do presidente, mas, também, pelas esperadas reações à ascensão de Jango ao poder, como efetivamente ocorreu, por parte de setores conservadores.

Naquela oportunidade, assim se manifestou o Deputado Almino Afonso, líder do PTB, do plenário da Câmara dos Deputados: “O Partido Trabalhista Brasileiro, neste instante, fiel às suas tradições democráticas, não pode aceitar essa renúncia senão como um golpe em que o Presidente da República pretende retomar o Governo à maneira de um ditador, disfarçado ou não, seja de que forma for.”<sup>71</sup>

Carlos Castello Branco, secretário de Imprensa de Jânio, declara que, ao visitá-lo na Base Aérea de Cumbica, para onde se dirigiu o (já, então) ex-presidente logo após a renúncia, dele ouviu textualmente: “Não farei nada para voltar, mas considero a minha volta inevitável. Dentro de três meses, se tanto, estará na rua, espontaneamente, o clamor pela replantação de nosso Governo. O Brasil, no momento, precisa de três coisas: autoridade, capacidade de trabalho, coragem e rapidez nas decisões.”<sup>72</sup>

## 5.7 O governo João Goulart

A posse de João Goulart só é possível a partir de concessões de poder da autoridade presidencial, com o estabelecimento do Parlamentarismo, fórmula provisória e restritiva a Jango; o texto que a estabeleceu previa uma consulta plebiscitária para saber de sua manutenção, ao término de seu governo.

Esboça-se, naquele período, um realinhamento do sistema partidário. A coalizão PTB-PSD já estava em processo desagregador desde o governo de Juscelino Kubitschek. “Em todas as votações estratégicas (do governo JK) — plano de metas, créditos extraordinários (necessários para alimentar o plano de metas, pois os orçamentos anuais eram insuficientes diante do contexto inflacionário), reforma tarifária, criação da Sudene — a coalizão que garantia o Governo incluía uma maioria do PSD, uma maioria considerável do PTB e uma parcela substancial da UDN.”<sup>73</sup>

A UDN, o principal partido de oposição, estava profundamente dividida e incapaz de articular uma coalizão alternativa. Wanderley Guilherme dos Santos afirma que “embora não possa provar, estou razoavelmente convencido de que

<sup>70</sup> Benevides, Maria Victória. op. cit. p. 10.

<sup>71</sup> Lopes, José Machado. *O III Exército na crise da renúncia de Jânio Quadros*. São Paulo, Alhambra, 1980. p. 36.

<sup>72</sup> Id. ibid. p. 36.

<sup>73</sup> Santos, Wanderley Guilherme. Jango caiu por não garantir o respeito à Constituição. In: *Jornal do Brasil*, 17 ago. 1980. Caderno Especial, p. 1.

entre o 31 de março, 1.º de abril e o 9 de abril, quando saiu o AI-1, um período de indecisão, fica muito claro por que da mudança do padrão da intervenção militar brasileira, que até então tinham entrado para fazer mudanças, mas saíam e o poder voltava aos civis. É que não tinham a quem dar o poder”.<sup>74</sup>

Tancredo Neves, no entanto, parece discordar dessa suposição, a de uma breve permanência dos militares no poder: “Disse ao Jango logo depois do comício de sexta-feira, 13 de março, mais ou menos o seguinte: ‘Não pense você que vai ter um afastamento do governo como o do Jânio. Essa será uma revolução de conseqüências mais profundas, sobretudo porque vem com uma carga de ódio arrasadora.’ Mas ele, homem de boa fé, achava que, se houvesse o colapso de seu governo, as coisas se passariam à moda brasileira, quer dizer, com ele indo para a sua fazenda, como o doutor Getúlio em 45.”<sup>75</sup>

De todos os governos, no período de 1946 a 1964, o de João Goulart é o que apresenta maior instabilidade. É grande a rotatividade no ministério como nas empresas estatais, inclusive naquelas responsáveis pela implementação de programas de longo prazo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Banco do Brasil, a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce. “O aparelho de Estado brasileiro, ou pelo menos sua parte mais estratégica, ligada aos programas de longo prazo, ao contrário da tese do clientelismo, nunca fora usado como recurso para a compra de apoio político (exceto uma área usada pelo clientelismo, basicamente os Ministérios da Saúde e da Agricultura). Com Jango, essa parte também entra na dança.”<sup>76</sup>

Em março de 1962 Jango recorda ao parlamento a necessidade de “devolver à soberania do pronunciamento popular a decisão política que em instantes de perigo tomou de suas mãos para uma transformação do regime”.<sup>77</sup>

O Presidencialismo é restabelecido, após plebiscito realizado em 6 de janeiro de 1963.

As tentativas de estabilização não obtinham êxito, pela fragmentação de grupos e mais grupos dentro e fora do parlamento, numa gradativa radicalização: “O Plano Trienal é bombardeado por uma coalizão que incluía de Leonel Brizola à UDN. E depois a tentativa de Santiago Dantas, que também é bombardeada da extrema esquerda à extrema direita.”<sup>78</sup>

É importante, na apreciação do governo de João Goulart, a visão da esquerda. Caio Prado Júnior e Roland Corbisier (este, deputado federal pelo PTB, àquela época) assim vêem o período e o governo de Jango: (sobre a atuação do PC no período) “Achei errada (...) no sentido de levar a sério o que Jango estava fazendo. O Partido estava na clandestinidade é eu já muito afastado, de maneira que não sei exatamente qual foi a sua posição. Mas havia muita simpatia pelo governo de Jango, esperava-se muito dele. Sempre fui contra isso e sempre achei um erro essa posição. Jango procurou imitar Getúlio, mas o problema é que tinha todos os defeitos de Getúlio elevados à enésima potência e nenhuma de suas qualidades. E deu nisso que tinha de dar (...) Tudo estava errado. Ele

<sup>74</sup> Id. *ibid.* p. 2.

<sup>75</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. op. cit. p. 228.

<sup>76</sup> Santos, Wanderley Guilherme. op. cit. p. 1.

<sup>77</sup> Beiguelman, Paula. op. cit. p. 333.

<sup>78</sup> Santos, Wanderley Guilherme. op. cit. p. 2.

fez umas demagogias tolas, como desapropriação de terras ao longo das estradas, coisas assim sem o menor propósito. As pessoas sopravam a coisa e ele ia fazendo.”<sup>79</sup>

Roland Corbisier, que também foi fundador e o primeiro diretor do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), dá o seguinte depoimento: “A época em que exerci o mandato, no entanto, propiciou-me a oportunidade de participar, muito de perto, dos acontecimentos que provocaram o golpe militar de 1.º de abril. À luz das leituras que vinha fazendo, já podia avaliar os riscos que apresentava a radicalização prematura das posições de esquerda, ‘doença infantil’ que poderia ser fatal ao movimento das forças populares (...) A radicalização (porém) já havia empolgado a área popular e, a partir da recusa do Congresso à mensagem do Executivo Federal que solicitava o Estado de Sítio, os acontecimentos se precipitaram, com o comício da Central e os episódios dos marinheiros e sargentos.

As teses de Lenin verificavam-se na prática, e nunca haviam sido tão atuais e oportunos seus dois opúsculos, *Que fazer?* e *Esquerdismo, doença infantil do comunismo*. Nossos líderes de esquerda recusavam-se a participar das lutas parlamentares, alegando que era inútil freqüentar uma Câmara burguesa e reacionária, que jamais aprovaria as reformas de base ou de estrutura. Lenin, no entanto, nos dizia que ‘a participação nas eleições parlamentares e nas lutas parlamentares é obrigatória para o partido do proletariado revolucionário, precisamente para educar as camadas retardatárias de sua classe, precisamente para despertar e esclarecer a massa urbana, inculta, oprimida e ignorante’. (...) Aprendemos, assim, que embora sejam, em tese, majoritárias, as forças de esquerda só podem conquistar o poder quando se verificam determinadas condições, objetivas e subjetivas, tais como, no que se refere às segundas, a consciência ideológica, a liderança autêntica, o grupo ou a equipe, a organização etc. Embora existissem algumas das condições objetivas, não havia, na área popular, nenhuma das condições subjetivas que tornassem a revolução possível.”<sup>80</sup>

Wanderley Guilherme dos Santos acredita que “a questão constitucional foi o que derrubou João Goulart. (...) O que o Parlamento pediu permanentemente ao Presidente foi o respeito às regras do jogo para sua sucessão. (...) O ponto é que Jango jamais se comprometeu com isso. Ao contrário, deu freqüentes manifestações de tentativas de mudança das regras do jogo”.<sup>81</sup> Miguel Arraes, na época governador de Pernambuco, percebia, afirma Santos, a desagregação do sistema político e advertia que “o Governo perderia se tentasse sair fora da Constituição”.

Santos não aceita a transferência imediata dos problemas econômicos para as conseqüências políticas. No caso de 1964, “estou convencido de que a questão constitucional foi central. Não há evidência — e desafio que alguém possa provar o contrário — de que no Parlamento, na ação parlamentar, houvesse algum ponto que não fosse negociável, exceto o problema constitucional da sucessão”.

<sup>79</sup> Mota, Lourenço Dantas, coord. op. cit. p. 313.

<sup>80</sup> Corbisier, Roland. *Autobiografia filosófica (das ideologias à teoria da práxis)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 108-10.

<sup>81</sup> Santos, Wanderley Guilherme. op. cit. p. 1.

E conclui: “Eu rejeito a tese de que foi um conluio de forças reacionárias, direitistas, latifundiárias, imperialistas; eu acho a hipótese desnecessária: não precisa apelar para o imperialismo para entender como Jango caiu. E também não é coisa de que o Congresso fosse profundamente reacionário, que se opusesse a todas as reformas de Jango. Também não é verdade.”<sup>82</sup>

## 6. O regime de 1964

No regime populista as massas estavam mobilizadas para reivindicar uma participação maior no processo social brasileiro. O engajamento, no processo econômico, de grandes parcelas do proletariado e da classe média era adequado à primeira fase do modelo econômico, que previa a substituição de importação para se ter desenvolvimento no país. O crescimento do consumo é resultado de uma maior urbanização, que se dá devido à industrialização e ao aumento natural da população. O desenvolvimento baseado no consumo impõe ao Estado uma dependência do voto eleitoral. Preservar os interesses e valores de classes minoritárias é antagônico a uma atividade eleitoral onde toda a sociedade participa. Para a elite, essa dependência é vista como instabilidade política.

O movimento de 1964 se dá invertendo a situação de consumo de massa. A articulação do setor público, das empresas internacionais e do setor de capital da economia nacional pretende o aumento da capacidade de acumulação, que só é possível com a contenção das demandas reivindicatórias das massas. As funções do Estado serão reorganizadas de modo a instituir uma regulamentação econômica que promova maior capacidade de acumulação de capital.<sup>83</sup>

A proposta que a junta militar fez em março de 1964 é a de restaurar as instituições democráticas ameaçadas e eliminar o comunismo e a corrupção, estabelecendo um novo regime político de forma centralizada e autoritária. Essa proposta atende perfeitamente aos interesses das classes economicamente dominantes. Deste modo, é formado o seguinte quadro institucional:

“1) um Estado autoritário, dotado de grande capacidade superordenadora da sociedade civil;

2) um sistema produtivo baseado na grande empresa privada, apoiada por uma importante rede de empresas e serviços públicos;

3) um conjunto de normas e medidas, explícita e implicitamente orientadas no sentido da exclusão seletiva, de qualquer forma apreciável, de poder ou de influência dos intelectuais, da igreja e de grupos organizados de estudantes, trabalhadores e representantes autônomos de setores e interesses populares, ou seja, de quaisquer núcleos capazes de constituir um centro de aglutinação de formas efetivas de oposição ao regime.”<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Id. *ibid.* p. 2.

<sup>83</sup> Cardoso, F. Henrique & Falleto, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

<sup>84</sup> Jaguaribe, Hélio. *op. cit.* p. 40.

A seqüência de fases de centralização e descentralização de poder faz parte da evolução dos Estados. No período aqui estudado, no entanto, é notória a velocidade em que se processa a centralização e o nível de autoritarismo que é imposto. A estratégia política adotada pelo poder executivo é a de vigilância e controle dos partidos políticos. As cassações transformam a representação política do poder legislativo, reduzindo as possíveis resistências que este teria às iniciativas legais do Executivo.

No período de 1964 a 1979, caracterizado pelo bipartidarismo, a relação de domínio por parte do Estado sobre os partidos políticos é total. O Estado adota inúmeras medidas legais, que funcionam como mecanismos de controle que permitem a esse grupo a manutenção do poder.

## 6.1 A legislação como mecanismo de controle do poder

A intenção de restringir o número de partidos existentes — na época, 14 — de modo a ter um pluripartidarismo de grandes agremiações, levou a que se implantasse uma lei (Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965) que estabelecia pela primeira vez percentuais eleitorais mínimos para os partidos se organizarem. É importante salientar que se propunha, nessa lei, a restrição ao excesso de partidos, através da extinção, fusão, absorção dos menores pelos maiores, mas estava expressamente determinada, nessa mesma lei, a função permanente dos partidos.<sup>85</sup>

Em 3 de outubro de 1965 são realizadas eleições para governadores em 11 estados (Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Minas Gerais, Guanabara, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás). O calendário eleitoral foi cumprido pelo governo como prova da retomada da normalidade. A proposta de restabelecimento da democracia representativa sofreu pressão contrária por parte de alguns setores militares, pois essa eleição assumiu caráter de plebiscito sobre as diretrizes econômicas, sociais e políticas do novo Estado de segurança nacional. Devido à recessão resultante do programa econômico estabelecido, à política de controle salarial e à repressão aos sindicatos, organizações estudantis e profissionais, os eleitores fizeram destas eleições um ato de protesto à política do governo. A vitória de Negrão de Lima, na Guanabara, e de Israel Pinheiro, em Minas Gerais, é percebida pelo governo federal como uma atitude anti-revolucionária.<sup>86</sup>

A extinção dos partidos políticos, através do Ato Institucional n.º 2, é um dos efeitos resultantes da ação governamental para superar o aspecto negativo da vitória da oposição em estados considerados chaves pelo governo. Desarticulada a oposição, o governo aprofunda as medidas de modo a institucionalizar definitivamente o novo regime. Aqui temos um desvio do propósito revolucionário, que previa o pluripartidarismo e a função permanente dos partidos.

O Ato Complementar n.º 4 possibilita a formação de no máximo três partidos. Os partidos deveriam ser constituídos em 45 dias com, no mínimo, 120 depu-

<sup>85</sup> Corrêa, Oscar Dias. Os partidos políticos — os sistemas eleitorais. In: *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 5(3):17, jul./set. 1971.

<sup>86</sup> Alves, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1984.

tados e 20 senadores. Esse ato teve de ser abrandado para ser possível formar o partido oposicionista.

No início de 1966 conseguiram arregimentar um número de parlamentares suficiente para formar os novos partidos: Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Na composição dos dois novos partidos os elementos que foram para a Arena eram quase a totalidade da ex-UDN (90%) e uma parcela do ex-PSD (65%) e para o MDB a maioria do ex-PTB (69%).

Desta forma, fica constituído o bipartidarismo sem qualquer base ideológica: o que se tem é um “partido necessariamente do governo e a ele submisso — a Arena — e outro, necessariamente da oposição — o MDB”.<sup>87</sup> Por terem esses partidos sido criados pelo poder público e não pelas forças populares, é dito que as suas denominações “Aliança” e “Movimento” refletem a idéia de transitoriedade esperada para eles. O fato de terem sido estabelecidos autoritariamente fez com que a tendência multipartidária permanecesse camuflada sob o estatuto da sublegenda.

A Constituição de 1967 institucionaliza o sistema bipartidário, que já traz no seu início duas crises. Uma jurídica, pela imposição de sua criação, e uma política, pois o partido do governo não está sujeito a ser oposição (não existia o pressuposto de igualdade de acesso, ao poder, dos grupos concorrentes). Na realidade, isso acaba implicando um sistema de partido único disfarçado, uma vez que não é reconhecido à oposição tomar o poder democraticamente.

Sob a liderança da oposição foi criada a Frente Ampla em 1966, encabeçada por Carlos Lacerda, Juscelino Kubitschek e João Goulart, propondo a redemocratização do país, com a revogação de toda a legislação de controle, o fim da política salarial e o pleito da realização de eleições livres e diretas em todos os níveis. Em abril de 1968 é proibida a atuação da Frente Ampla, que já tinha adquirido características de partido político.

A partir da decretação do Ato Institucional n.º 5, em 13 de dezembro de 1968, ambos os partidos ficam seriamente enfraquecidos, pelos expurgos sucessivos dos elementos contrários à suspensão da imunidade parlamentar. Parlamentares da Arena, que se haviam aliado à oposição, ou participado da Frente Ampla, também foram cassados, num total de 28 deputados, o que, se não chegou a representar uma grande perda para o partido do governo, significou um corte adicional significativo no partido de oposição.<sup>88</sup>

O Congresso permanece fechado até outubro de 1969 e nesse contexto político teve início uma tentativa de luta armada urbana e rural. Na ação de contestação ao regime destacavam-se os seguintes partidos políticos clandestinos: Ação Popular, formada a partir de grupos católicos, com grande penetração no movimento estudantil; o Partido Comunista do Brasil (PC do B), cuja linha política preconizava a luta armada; a Organização Revolucionária Marxista — Política Operária (Polop), de linha semelhante ao anterior; o Partido Comunista

<sup>87</sup> Corrêa, Oscar Dias. Op. cit. p. 17.

<sup>88</sup> Abranches, Sérgio H. H. & Soares, Gláucio A. D. As funções do Legislativo. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 7(1):73-98, jan./mar. 1973.

Brasileiro (PCB), que propunha ação política mais moderada; e os chamados grupos de guerrilha urbana: a Aliança de Libertação Nacional (ALN), formada sob a liderança de Carlos Marighela (dissidente do PCB), e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8). As atividades da ALN e do MR-8 precipitaram a promulgação, pelo poder executivo, da lei de segurança nacional e da Emenda n.º 1 à Constituição de 1969.

Os vários anos de condicionamento político-militar em relação à vontade da população promoveram o aumento dos votos brancos e nulos. Mas, com as escolhas feitas nas eleições de 1974, vê-se que a consciência política não estava extinta. A vitória do MDB é considerada resultado de uma escolha dos eleitores segundo as suas próprias visões políticas, de acordo com Fernando H. Cardoso e Bolívar Lamounier. “Embora os partidos e os políticos tenham variado no tempo, existe certa continuidade nas escolhas eleitorais, pelo menos em termos de um bloco popular e um bloco conservador. No Rio Grande do Sul o trabalho se transformou em emedebismo e em São Paulo o resultado favorável ao MDB mostra que a tendência trabalhista-populista se define quando e como pode, contra o governo, na medida em que este (justa ou injustamente) aparece como a materialização dos interesses estabelecidos e da exploração social.”<sup>89</sup>

Nesse período o governo propõe uma política de “distensão”. Uma nova fase de descentralização está em processo, mas esse processo ocorre em vários campos, simultaneamente, porém não em sincronia. Os campos que são considerados no processo de evolução dos Estados são: político, militar, econômico e psicossocial. Nesse período do governo brasileiro, o processo de descentralização é bastante vagaroso. O governo, considerando que o acesso ao rádio e televisão contribuiu para a vitória do MDB em 1974 e acreditando que essa tendência iria permanecer nas eleições municipais de 1976, introduz a Lei Falcão, restringindo o acesso dos partidos aos referidos meios de comunicação na campanha eleitoral. No entanto, as eleições de 1976 confirmam que o MDB estava particularmente forte nos estados mais desenvolvidos e nas grandes cidades.

A vitória da oposição em 1978 ameaçaria o plano de “distensão” do governo, que deveria ser imposto através de um Congresso controlado. Dentro do plano de “distensão” era proposta uma reforma do poder judiciário. Como a reforma do Judiciário proposta pelo governo não foi aprovada por uma facção da oposição, é fechado o Congresso Nacional pela terceira vez desde 1964 e são promulgadas duas emendas constitucionais, que ficam conhecidas como “pacote de abril”.

Na Emenda Constitucional n.º 8, que trata da reforma eleitoral e tributária, os pontos estabelecidos mais marcantes com relação às eleições são:

- a) a volta das eleições indiretas para governador;
- b) a mudança da base de proporção para a determinação do número de cadeiras na Câmara;
- c) a indicação de senador pelo partido majoritário;

<sup>89</sup> Lamounier, Bolívar & Cardoso, Fernando H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. p. 10.

- d) redução do número dos componentes do Colégio Eleitoral;
- e) extensão das restrições da Lei Falcão para as eleições estaduais e federais.

As eleições de 1978 tiveram novamente um caráter de plebiscito. O MDB, devido à diversidade ideológica dos elementos de seu quadro parlamentar, produziu ainda uma plataforma de campanha baseada apenas na oposição ao governo.

Como não era possível o acesso ao rádio e à televisão, aumenta a busca de apoio nas organizações que lutavam pelos direitos humanos, sindicatos e associações.

Apesar de ter afetado a credibilidade da política de “distensão” do governo, o “pacote de abril” assegurou a maioria da Arena em ambas as casas do Congresso nas eleições de 1978.

## *7. O processo de abertura política no período 1979-84*

O período inicia-se num contexto em que sobressai a desnacionalização da economia com a presença maciça das empresas transnacionais, a dependência externa de petróleo, elevados índices inflacionários, arrocho salarial, proletarização da classe média, exclusão de amplos setores do processo de desenvolvimento. Por pressão da sociedade civil, da Igreja, de setores do operariado que conseguiram manter-se organizados apesar da intensa repressão dos anos 70 e mesmo de certos setores do empresariado nacional, urbano e rural, o Estado assume a necessidade de ampliar as restritas condições de participação e tenta imprimir, sob seu controle, um processo de abertura política, que foi denominado, pelo Gen. Golbery do Couto e Silva, de “diástole” do processo político.

Na verdade, o projeto do Gen. Golbery e do Ministro Petrônio Portela visava a reorganização partidária apenas para provocar a divisão da oposição em dois partidos: um, que abrigaria os “moderados” do MDB e mais os dissidentes da Arena, e outro que abrigasse os opositoristas mais combativos que eram conhecidos como os “autênticos”.

O projeto começava a ser viabilizado quando, por ocasião da “anistia” aos políticos que tiveram os seus mandatos cassados e direitos políticos suspensos, o Senador Tancredo Neves declarava pela imprensa “o partido do Sr. Miguel Arraes não pode ser o meu partido”.

A nova lei eleitoral, que a maioria da Arena conseguiu aprovar no Congresso em fins de 1979, trazia presente a marca do autoritarismo ao extinguir os partidos e não apenas permitir o surgimento de novas agremiações, como era a proposta opositorista. Isso era importante para o projeto do governo já que a manutenção da Arena e do MDB poderia inibir a organização de outros partidos, pois a lei determinava que para a obtenção de registro provisório um partido deveria organizar diretórios municipais em 20% dos municípios de nove estados. Determinava, ainda, a legislação, que somente permaneceria funcionando o partido que, nas primeiras eleições disputadas, obtivesse 5% dos votos válidos de todo o eleitorado do país, distribuídos, pelo menos, por nove estados, em cada um dos quais deveria ter o mínimo de 3% dos votos válidos.

Esta legislação, evidentemente, visava a legalização de apenas três partidos. De outra parte, mantinha as proibições para o registro de partidos que expressa ou supostamente professassem ideologia “antidemocrática” ou mantivessem ligações com partidos estrangeiros. Com isso, continuavam obrigados a permanecer na ilegalidade partidos com existência de fato como o PC do B, o PCB e o MR-8, dentre outros.

Mas, como os processos sociais têm sua dinâmica própria, o projeto do Gen. Golbery e do Ministro Portela começa a sofrer alguns percalços. Inicialmente com a organização do Partido dos Trabalhadores (PT) e do PTB sob o comando de Leonel Brizola. A antiga Arena, partido do governo, reorganizava-se sob a sigla PDS — Partido Democrático Social —, os “moderados” do MDB com os dissidentes da Arena formam o Partido Popular (PP), sob a liderança de Tancredo Neves, e os “autênticos” do MDB, incluindo os militares dos partidos não-legalizados, reorganizam-se sob a sigla de PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

O receio do governo pelo apelo da sigla PTB nas mãos de Leonel Brizola leva-o à iniciativa de obstaculizar a formação desse partido, fazendo com que a sigla fosse pleiteada por outro grupo político, no caso liderado pela ex-Deputada Ivete Vargas. A disputa chega ao Supremo Tribunal Federal, que deu ganho de causa ao grupo de Ivete Vargas, sob o argumento de que teria dado entrada no pedido de registro provisório quatro horas antes que o outro grupo. Com isso, vários políticos que estavam reorganizando o PTB, como Valdir Pires e Josaphat Marinho, na Bahia, abandonam o partido em formação. Mesmo assim, Leonel Brizola insiste na formação de um partido que termina adotando a sigla e o registro provisório de PDT — Partido Democrático Trabalhista.

O Projeto Golbery-Portela, já sem a participação deste último, falecido no exercício do cargo de ministro da Justiça, começa a tomar outro rumo após a reorganização partidária, em função do comportamento político do Partido Popular (PP). Esse partido, idealizado para ser o aliado do PDS e, conseqüentemente, do governo, adota, na prática, uma linha que em nada difere do PMDB. Parece-nos que a causa principal disso foi a falta de iniciativa política e de visão mais estratégica dos formuladores políticos do governo. Como o PDS tinha maioria em ambas as casas do Congresso, o PP não foi chamado a participar do governo logo após a reorganização, mediante a concessão de cargos e atendimento a reivindicações dos grupos que representava. Esse partido, fora do poder, não poderia de forma alguma ter base de sustentação em áreas mais atrasadas, dominadas pelo clientelismo coronelista. Restava ao PP buscar sustentação nos centros urbanos caracterizadamente de tendência oposicionista. Conseguir essa sustentação somente era possível com um discurso e uma prática parlamentar de oposição ao já desgastado regime. Assim, o PP acompanhou os votos do PMDB, PDT e PT em todas as importantes votações do Congresso Nacional. O mesmo ocorreu com o PTB de Ivete Vargas.

As perspectivas para o PDS nas eleições gerais que se realizariam em novembro de 1982, inclusive para governadores de Estado, eram as mais sombrias.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Registre-se que o governo não conseguiu impor a adoção de sublegendas à eleição para governador e senador, em virtude da aliança dos partidos oposicionistas com alguns dissidentes do PDS. A sublegenda permitiria acomodações de divergências regionais.

Algumas pesquisas divulgadas pela imprensa indicavam que, havendo possibilidade de coligações partidárias, as eleições seriam novamente plebiscitárias — contra ou a favor do governo — e o PDS ganharia apenas nos estados do Maranhão e de Sergipe.

Percebendo a inviabilidade, para o PDS, do processo político em curso, o governo, utilizando-se da sua maioria simples, garantida contra defecções pelo estatuto da “fidelidade partidária” promulga decreto-lei conhecido como “pacote de novembro de 1981”, que estabeleceu a vinculação total dos votos, ou seja, o eleitor estava obrigado a votar para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador e governador em *candidatos do mesmo partido*. Com isso, as eleições majoritárias de governador e senador seriam fortemente influenciadas pelas de vereador e prefeito municipal. A essa época o PDS detinha a maioria esmagadora de prefeitos e vereadores. A municipalização das eleições gerais foi a fórmula escolhida para viciar o processo eleitoral.

Além disso, temendo perder a maioria no Congresso Nacional e, em consequência, ainda, a eleição indireta para a presidência da República em 1985, o governo modificou a composição do Colégio Eleitoral, introduzindo, além dos senadores e deputados federais, uma representação de seis delegados do *partido majoritário* em cada assembléia legislativa. De acordo com esse critério, a Assembléia do Piauí mandaria o mesmo número de representantes da Assembléia de São Paulo. . .

Por outro lado, acreditando que o PDS perderia a maioria isolada que detinha no Congresso, o governo, no mesmo “pacote”, fez retornar a necessidade de aprovação, por dois terços do Congresso, das propostas de emenda à Constituição. Com isso garantir-se-ia, dentre outras coisas, o processo indireto para escolha do futuro presidente da República.

Conquanto o “pacote de novembro” tenha produzido os efeitos que o governo esperava (o PDS ganhou a eleição de governador e senador em 12 estados, conservou-se como partido majoritário no Senado e garantiu, graças aos critérios introduzidos, a maioria no Colégio Eleitoral que indicaria o próximo presidente da República), não deixou de produzir seqüelas no seu projeto político. A oposição “confiável” do PP descambou de vez para a oposição, com a incorporação desse partido ao PMDB. Essa incorporação frustrou, em parte, os objetivos do pacote de novembro, pois permitiu que a “coligação” PP-PMDB vencesse as eleições majoritárias em nove estados. O PDT de Leonel Brizola venceu no Rio de Janeiro.

Reconhecendo, antecipadamente, que somente o PDS e o PMDB (com o PP já incorporado) conseguiriam cumprir as exigências da legislação eleitoral, obrigando o retorno ao bipartidarismo, o governo, em acordo com os demais partidos, prorrogou para 1986 as exigências de quociente eleitoral mínimo que os partidos eram obrigados a conseguir para continuarem registrados.

## 7.1 A Frente Liberal do PDS e a Aliança Democrática

Os percalços políticos do governo continuaram episodicamente. Em 1983 um grupo dissidente — Grupo Participação — concorre com chapa própria na

eleição para o Diretório Nacional do PDS, conseguindo mais de 30% dos votos e dos cargos no órgão máximo de direção partidária.

Ainda nesse ano a dissidência do PDS contribuiu para a derrubada, no Congresso, de dois decretos-leis, de n.º 2.045 e 2.064, que modificavam a política salarial.

No início de 1984 ganha corpo uma vigorosa campanha nacional propugnando por eleições diretas para a presidência da República em 1985. A campanha — de caráter suprapartidário — da qual participaram diversos setores da sociedade, culmina com a votação, dia 25 de abril, da emenda constitucional de autoria do Deputado Dante de Oliveira, de Mato Grosso.

A possibilidade de maioria de dois terços foi quase viabilizada pela formação, no PDS, de um grupo “pró-diretas” que, contrariando as orientações do governo e da cúpula partidária, votou favoravelmente à proposta de iniciativa oposicionista. Embora a Emenda Dante de Oliveira não tenha conseguido apoio de dois terços da Câmara, a “dissidência” no PDS foi consolidada.

Esse grupo, na sua maioria ligado ao vice-presidente da República, Aureliano Chaves de Mendonça, ao mesmo tempo em que apoiava o restabelecimento da eleição direta, denunciava os métodos de aliciamento que o Deputado Paulo Salim Maluf vinha adotando, visando sua indicação pelo partido do governo como candidato à presidência da República. Por outro lado, o governo empenhava-se, aparentemente, em apoiar, nesse pleito, o ministro do Interior, Mário David Andreazza.

O grupo ligado ao Vice-Presidente Aureliano Chaves, já com a adesão do Senador José Sarney, até há bem pouco tempo presidente do PDS, tenta inviabilizar a escolha do Deputado Paulo Maluf, propondo que a indicação do candidato oficial fosse feita mediante uma consulta ampla, quando votariam todos os membros do partido que detivessem mandato eletivo de qualquer espécie, além dos membros da Convenção Nacional. Essa proposta foi rejeitada pela Executiva Nacional do PDS, ocorrendo então o rompimento definitivo desse grupo com o governo e seu partido. Essa “dissidência” está hoje, ainda no PDS, por força da legislação eleitoral que imputa perda de mandato aos parlamentares que, eleitos por uma legenda, mudem para outra, mas se constitui em um grupo, denominado de Frente Liberal, que não se subordina à liderança partidária.

De outra parte, sentindo a impossibilidade da adoção da eleição direta para “já”, o PMDB decidiu em convenção nacional, a 12 de agosto, lançar a candidatura alternativa do governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, ao Colégio Eleitoral, com o apoio da Frente Liberal do PDS que indicou, inclusive, o candidato a vice-presidente na chapa do PMDB — o Senador José Sarney.<sup>91</sup> Essa coalizão recebeu a denominação de Aliança Democrática.

O processo, em pleno curso, parece indicar que a abertura política, sob controle, caminha para um desfecho não-previsto pelo governo e seu partido, já

<sup>91</sup> O Senador Sarney, por ter sido eleito em 1978 pela antiga Arena, não devia “fidelidade partidária” ao PDS, podendo, assim, trocar de partido. Após ser indicado na convenção do PMDB, desligou-se do PDS para ingresso nessa legenda.

que após a indicação oficial do Deputado Paulo Salim Maluf, em convenção nacional em 11 de agosto, diversos políticos ligados ao governo federal, que apoiavam o Ministro Mário Andreazza, já anunciavam apoio à Aliança Democrática.

Do ponto de vista ideológico, a Aliança Democrática é, portanto, uma frente muito mais ampla do que o PMDB, abrigando desde comunistas a fiéis servidores, até há pouco tempo, do regime autoritário ainda vigente.

O compromisso mais evidente da Aliança, no discurso, é com o avanço no processo de democratização, com a convocação, para 1986, de uma assembléia constituinte que, se espera, dará novo ordenamento jurídico-institucional, quem sabe menos autoritário.

## 8. O declínio do voto conservador

O crescimento dos partidos progressistas, que começa a delinear-se a partir de 1945, foi motivo de expressa preocupação dos articuladores do movimento de 1964: “Uma tendência esquerdista-trabalhista” do eleitorado, assim o definia o Gen. Golbery do Couto e Silva.

Independentemente de conceituação de tal natureza, verifica-se, efetivamente, de 1945 a 1962, a queda na votação dos dois maiores partidos: a UDN passa de 27% para 13% do eleitorado nesse período, enquanto o PSD, sofrendo o mesmo declínio, passa de 44% a 18%, reflexos do processo de industrialização e urbanização do país.

O Prof. Gláucio Ary Dillon Soares, examinando o quadro partidário pós-64, afirma que “o declínio das bancadas dos partidos conservadores entre 1945 e 1966 foi seguido pelo declínio das bancadas dos partidos que representariam o regime militar, a Arena, entre 1966 e 1978, e, depois, o PDS”.<sup>92</sup>

A figura 1 comprova essa tendência: a soma das votações obtidas por UDN, PSD e “mais as coligações com a direita entre 1945 e 1962 e pela Arena e PDS entre 1966 e 1982 é declinante”.

Paradoxalmente, o regime militar imposto ao país desde 1964 teve por resultado, sem que o desejassem seus estrategistas, o fortalecimento de uma mentalidade política menos conservadora.

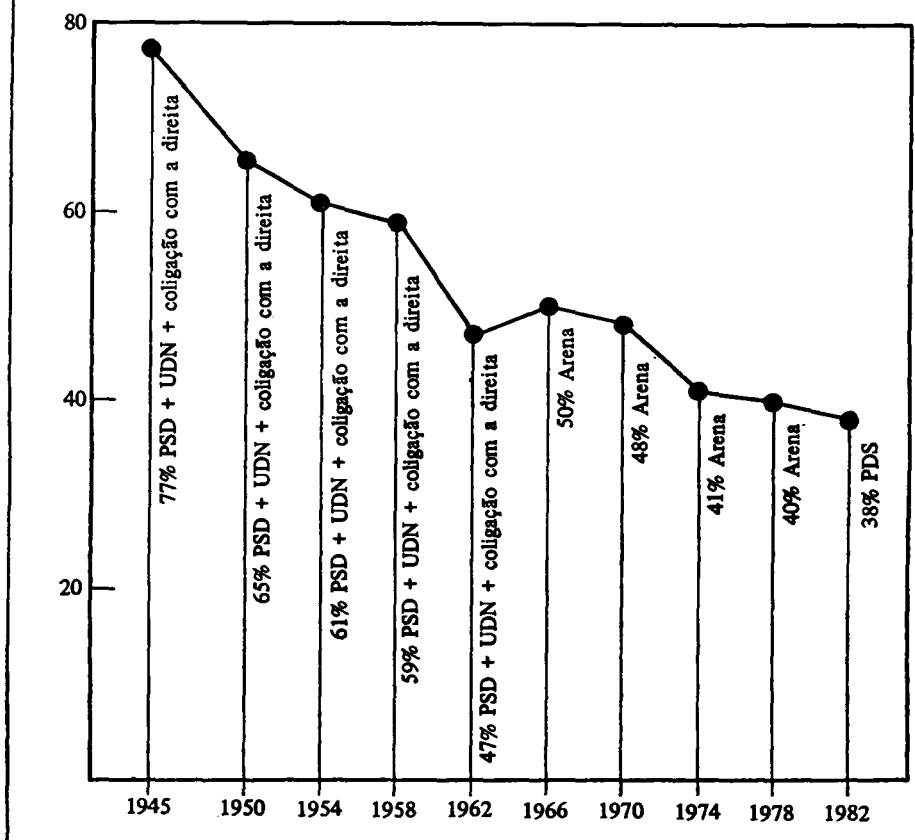
O país, industrializado e em intenso processo de urbanização, dentro de uma concepção de “Brasil modernizado”, faz com que surjam propostas e reivindicações organizadas e mobilizadas do operariado e das camadas médias assalariadas.

## 9. Conclusão

A título de conclusão, consideraríamos que a idéia inicial apresentada, na qual se admite que o autoritarismo é historicamente o responsável pela baixa

<sup>92</sup> Carta, Mino (eleitor). O declínio do voto conservador. In: *Retrato do Brasil*, São Paulo, Editora Três, n. 2, 1984. (Encarte.)

Figura 1  
O declínio do voto conservador



Fonte: encarte da revista *Retrato do Brasil*, São Paulo, Editora Três, n. 2, 1984.

institucionalização do nosso sistema partidário, bem como pela baixa correlação partido/doutrina ou partido/classe, foi, no nosso entender, confirmada pelos diversos autores consultados e pela nossa própria percepção, no que se refere à história mais recente e da qual estamos sendo testemunhas.

Esse processo, para Luciano Martins, tem sua explicação nos condicionantes históricos do nosso desenvolvimento. Para esse autor "os processos sociais dos países de desenvolvimento capitalista tardio e dependente não se realizam através de rupturas, mas de *adaptações autoritariamente controladas*".<sup>93</sup> Isto transparece de dois fenômenos aparentemente paradoxais: a *liberdade* com que as classes dominantes se movem no âmbito *político* e a *falta de liberdade* dessas mesmas classes dominantes nas questões de natureza *econômica* (opções delimitadas externamente pela dependência estrutural).

<sup>93</sup> Martins, Luciano. op. cit.

É essa permanente necessidade de adaptação no plano econômico que reforça o desejo das classes dominantes de ampliarem seu autoritarismo no campo político.

O processo histórico brasileiro, pelo menos até o presente, parece confirmar essa concepção.

### *Summary*

Confronted with the country's present framework of political and party action, in which the rising of different party representations led to a correlation of as yet not completely consolidated forces, the authors intend to examine the origin and evolution of the new political reality in Brazil, thus trying to avoid the mistake of immediate analysis without a perspective only historical experience can provide.

# Negociações Mundo Afora

Os autores foram movidos pelo propósito de preencher a necessidade de bibliografia específica, em língua portuguesa, sobre tema de importância crescente, principalmente no âmbito latino-americano.

De cunho prático e didático, aborda sucessivamente: uma síntese extensiva da evolução econômica da América Latina; as bases metodológicas das negociações internacionais; sete estudos de casos, que analisam os aspectos formais das diversas modalidades de negociações e indicam possibilidades de negociações de vários produtos primários e manufaturados, bem como de serviços.

#### **Nas Livrarias da FGV**

Rio – Praia de Botafogo, 188  
Av. Presidente Wilson, 228-A  
São Paulo – Nove de Julho, 2029  
Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37



**Ou pelo Reembolso Postal**  
À FGV/Editora – Divisão de Vendas  
Caixa Postal 9052  
20.000 – Rio de Janeiro – RJ.