

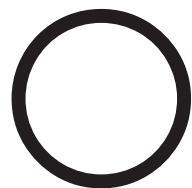


O POPULISMO QUE SE DESMANCHA NO AR

ADALBERTO CARDOSO
CIENTISTA SOCIAL







termo populismo turvou, por décadas, a compreensão do período que vai da destituição de Getúlio Vargas, em 1945, ao golpe militar de 1964, o que certa literatura nomeou “República de 1946”, porque transcorrida sob a moldura da Constituição promulgada naquele ano.¹ A noção está de tal maneira impregnada no inconsciente coletivo do país que o proposto aqui pode parecer iconoclastia infantil. Mas são dois os motivos pelos quais proponho o abandono puro e simples do termo.

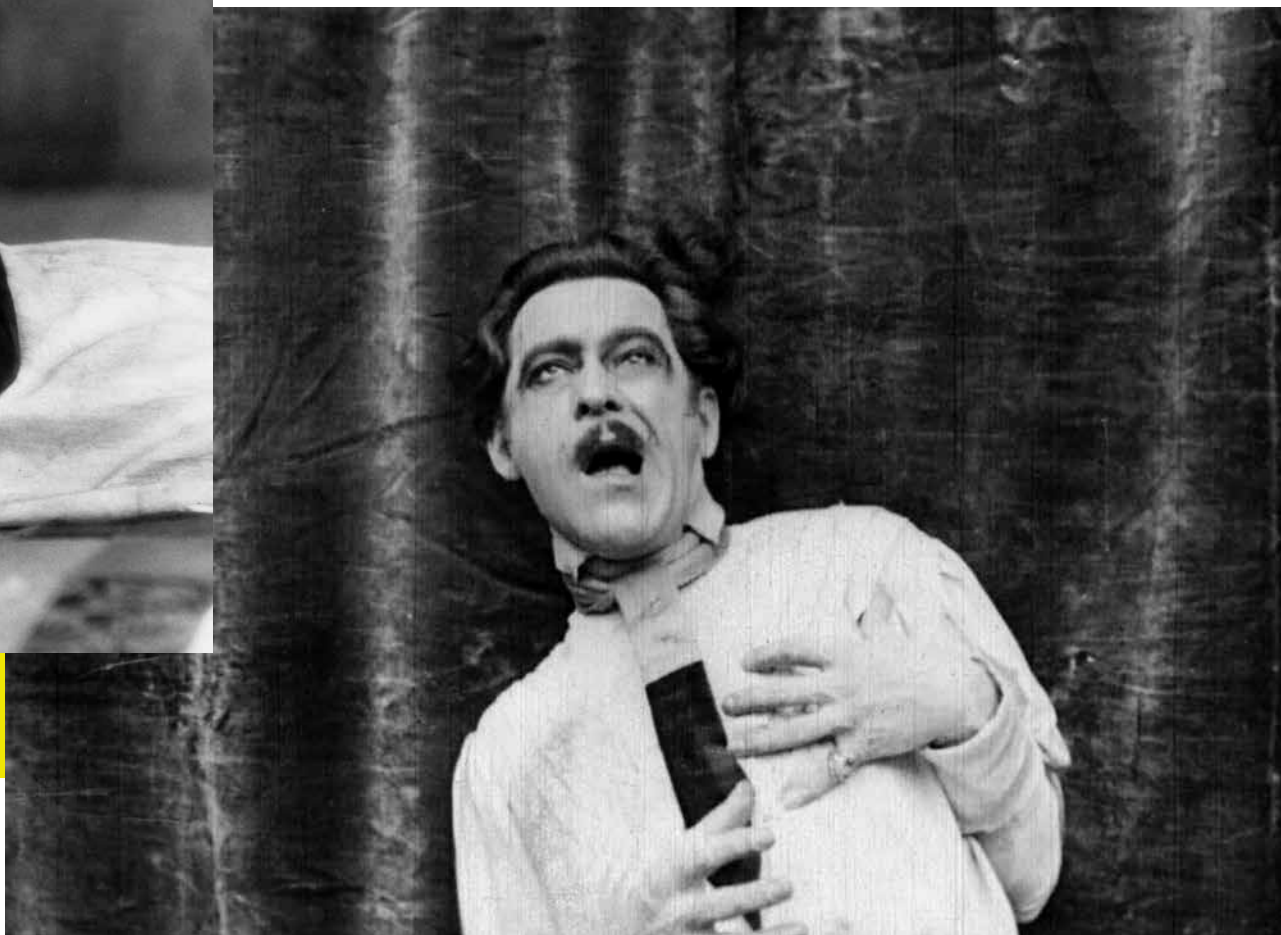
Primeiro: “populismo” foi expressão nativa, para usar uma fórmula cara à antropologia. Isto é, foi empregado pelos detratores dos “populistas” Vargas, Jango, Arraes, Brizola, à esquerda, e Adhemar de Barros e Jânio Quadros, à direita, além de muitas outras lideranças do período, num processo típico de estereotipagem e redução do outro à condição de menoridade política. Os “populistas” eram trãsfugas de classe, membros das oligarquias dominantes que se teriam desvirtuado do bom caminho ao promover o interesse das classes subalternas às quais não pertenciam, e em relação às quais não deveriam se colocar como porta-vozes ou defensores. Isto é, o termo “populismo” foi mobilizado na luta política nativa, pelos contemporâneos, como denúncia contra traidores de classe, anjos oligarcas caídos, poluídos por sua proximidade com o “povo”. Como tal, o termo era e continua sendo profundamente demofóbico, e parte substancial da literatura sobre a República de 46 que o emprega para caracterizá-la carrega esse ranço.

Segundo: o termo serviu aos propósitos também da esquerda no pós-1964, na caracterização do processo de abertura do sistema político às classes subalternas como *inautêntico*, e como tal, fadado desde sempre ao fracasso. Além de Weffort e Ianni, Décio Saes (1984), por exemplo, definiu populismo como o processo pelo qual elites oligárquicas no controle do poder de Estado se associaram a parcelas mobilizadas das classes médias (sobretudo militares e intelectuais) para impedir o acesso das classes populares aos sistemas decisórios, com isso garantindo a acumulação capitalista com um mínimo de concessões aos subalternos. O populismo teria sua origem no tenentismo, primeira manifestação desse arranjo, que levou Vargas ao poder em 1930, inaugurando, para Saes, um Estado populista. O arranjo teria ruído quando o trabalho organizado e o campesinato pressionaram esse pacto elitista e excludente, exigindo efetiva participação



O POPULISMO FOI UMA FORMA DE MANIPULAÇÃO DAS MASSAS PARA FAVORECER OS INTERESSES DAS OLIGARQUIAS DOMINANTES

nele. Diante da pressão popular, as elites oligárquicas, em associação com os militares e setores das classes médias urbanas, deitaram fora o oligarca caído, João Goulart, que ameaçava dar passagem às reformas que poderiam de fato promover os interesses subalternos. A tese corre na mesma seara, portanto, da formulada por Weffort (1980), segundo a qual o populismo foi uma forma de manipulação das massas para favorecer os interesses das oligarquias dominantes, só que em versão mais radical ao incluir o próprio Estado como fruto e agente do pacto oligárquico populista. Os mecanismos tradicionais de expressão de interesses dos trabalhadores, isto é, os sindicatos, eram eles mesmos elementos desse pacto, posto que controlados pelo Estado para impedir a livre organização operária, elemento de potencial desestabilização



do equilíbrio populista oligárquico. Essa foi a essência da crítica de esquerda à experiência de restrita inclusão das massas na dinâmica política da República de 1946. Dizer que foi populista quer dizer que não foi genuinamente popular, nem autônoma, nem autêntica. A adesão das massas aos líderes populistas tinha, segundo essa leitura, algo de irracional e mágico, já que o carisma era elemento central do processo de identificação entre massas e lideranças.²

Com isso, os processos de ampliação da participação eleitoral a partir de 1945 e de organização dos trabalhadores nos sindicatos oficiais e fora deles ficou nas sombras, pois, rotulados como elementos do pacto populista, não foram vistos como o que de fato eram: aspectos do restrito, mas persistente processo de democratização do país.

Esse último arrazoado requer maior precisão. Ele denota adesão a uma interpretação mais rigorosa do processo político brasileiro, que, nessa quadra da história, deve ser caracterizado como de lento, mas constante, aumento da competição intraoligárquica pelo controle do aparelho de estado, que teve na lenta, mas contínua, extensão do sufrágio a parcelas crescentes da população aspecto decisivo. Até a eleição de 1934, porção diminuta da população tinha direito a voto, e parcela ainda menor (entre 3% e 5% da população) comparecia às eleições, que, ademais, eram sempre fraudadas para favorecer os candidatos previamente ungidos pelas oligarquias agrárias. Nesse ambiente de domínio oligárquico com verniz eleitoral, as classes médias podiam imaginar que detinham poder efetivo de influenciar os rumos da política, já que havia

poucos eleitores além de suas hostes. Mas os candidatos não precisavam disputar os votos desses parques eleitores, já que o resultado das eleições estava dado de antemão. Houve exceções, como a campanha de 1919, na qual Rui Barbosa correu o país como um Don Quixote tentando convencer as classes médias a votar em seu projeto civilizador, que incluía o reconhecimento da “questão social” (Cardoso, 2010). Mas foram exceções. Na Primeira República a competição eleitoral era mero teatro das oligarquias agrárias para entretenimento das classes médias.

Entre as novidades trazidas pela República de 1946, que Wanderley Guilherme dos Santos (2007) nomeou “oligarquia representativa”, temos o início da ampliação (muito lenta, mas persistente) da participação eleitoral. O direito de voto das mulheres data de 1932, mas só se pôde efetivar para valer nas eleições parlamentares e presidenciais de 1945. Houve ainda o crescimento do operariado e das classes médias baixas ligadas aos serviços do Estado, à administração das empresas e aos serviços privados. E não podemos esquecer a lenta, mas constante, redução do analfabetismo, principalmente no mundo urbano. Tudo isso resultou no crescimento contínuo das pessoas habilitadas a votar, isto é, pessoas alfabetizadas, de 18 anos ou mais, das quais a legislação excluía praças, cabos e sargentos das Forças Armadas, detentos e alienados, sendo que lei de 1950 tornou facultativo o voto das donas de casa. Em 1945 o eleitorado equivalia a 16,2% da população brasileira total. Em 1962 chegara a 25,2% (Santos, 2007, p. 56).

Santos coloca a população total no denominador da taxa de inclusão eleitoral, útil para comparações internacionais, já que é nessa forma que ele encontrou dados disponíveis para número substancial de países. Contudo, para o que me interessa aqui, o cálculo de Santos requer alguma precisão. Do ponto de vista das elites em disputa pelo voto, menos do que a população total, interessava a proporção de eleitores entre os efetivamente aptos a votar, isto é, a população adulta alfabetizada, que compunha o eleitorado potencial segundo a legislação então vigente.

A estimativa do IBGE para a população total em 1945 era de 46,2 milhões de pessoas.³ Em 1940 a população de 18 anos ou mais chegava a 21 milhões (50,7% do total), o que permite projetar a população adulta a algo em torno de 23,4 milhões

em 1945, aplicando a ela a mesma taxa de crescimento da população total estimada pelo IBGE. Além disso, em 1940 os alfabetizados eram 44% da população adulta, ou 9,1 milhões de pessoas. Aplicando a esse montante a taxa de crescimento de 2,5 pontos percentuais, levando a taxa a 46,5% em 1945,⁴ chega-se a um eleitorado potencial de perto de 10,9 milhões de pessoas. Como o eleitorado real foi de 7,4 milhões de pessoas em 1945, temos que os eleitores efetivos foram 68% do eleitorado potencial.⁵ Fazendo-se o mesmo exercício para 1960, chega-se a 73% de eleitores efetivos.⁶ Note-se que não estou falando dos eleitores que compareceram para votar, mas



dos eleitores inscritos. A taxa de comparecimento foi sempre menor do que o número de inscritos (Nicolau, 2012, p. 97).⁷ Ainda assim, Limongi, Cheibub e Figueiredo (2015, p. 38) informam que “as taxas de comparecimento registradas no Brasil não diferem significativamente das verificadas nos demais países democráticos que adotam o voto obrigatório”.

Inscrição eleitoral não expressa, necessariamente, desejo de participar das eleições, isto é, pode não expressar demanda real por representação por parte da população. Na interpretação de Limongi (2015, p. 382), governo e oposição “fizeram” seus eleitores em 1945 e novamente em 1950, isto é, cada

partido “buscou usar os meios à sua disposição para filiar o maior número de adeptos e, dessa forma, vencer as eleições. As incertezas quanto aos resultados do pleito alimentaram a mobilização dos eleitores”. Os gráficos reproduzidos na p. 385 do artigo citado parecem não deixar dúvidas sobre o intenso alistamento eleitoral ocorrendo às vésperas das eleições. Em 1950, quando Vargas foi eleito, o alistamento montou a 2,6 milhões de pessoas, quando a média dos anos não eleitorais anteriores ficou sempre abaixo de 500 mil, e abaixo de 200 mil em 1951 e 1952. Há importantes evidências de que os partidos se mobilizavam intensamente para alistar seus eleitores, e

O DIREITO DE VOTO DAS MULHERES DATA DE 1932.
MAS SÓ SE PÔDE EFETIVAR PARA VALER NAS ELEIÇÕES
PARLAMENTARES E PRESIDENCIAIS DE 1945



vencer as eleições era função do número de eleitores por eles alistados e levados à votação no dia do pleito, em geral com as cédulas já preenchidas, fornecidas pelos próprios partidos. Além disso, os partidos controlavam a competição eleitoral por meio da oferta controlada e restrita de candidatos aos cargos eletivos, principalmente no caso da Câmara Federal (Santos, 2007).

Vale assinalar, porém, que essa era a realidade, sobretudo, do mundo agrário. No mundo urbano, que em 1945 acolhia 33% da população total e 27% dos eleitores inscritos,⁸ o alistamento era menos controlado, tendo em vista a fragmentação da experiência urbana no imenso território nacional. É verdade que parte da inscrição eleitoral ocorrida em 1945 foi *ex officio*, quer dizer, o Estado alistou eleitores a partir de registros administrativos próprios e recolhidos nas empresas e nos sindicatos, o que deu margem a fraudes e inscrição de analfabetos e estrangeiros, queixa persistente da UDN, partido de oposição que teria sido prejudicado, já que o alistamento teria favorecido os candidatos do governo (Limongi, Cheibub e Figueiredo, 2015, pp. 31-33). As maiores proporções de alistamento por esse método ocorreram nas capitais. Nelas, 47% das inscrições eleitorais foram *ex officio* (chegando a 54% no Rio de Janeiro), contra 11,1% no interior do país (Limongi, 2015, p. 379).

Contudo, embora alistados de forma involuntária em grande proporção, os eleitores compareceram para votar, como expressam as altas taxas de comparecimento reproduzidas mais acima. Logo, não importa o modo como os partidos ou o Estado “faziam” seus eleitores,⁹ o que importa é que a partir de 1945 passou a haver competição pelo voto, algo inexistente até então. Os partidos não precisavam cativar seus eleitores, ou ao menos parte substancial deles (as classes médias e o operariado mais mobilizado provavelmente votavam voluntariamente), já que os alistavam e os muniam de cédulas eleitorais e, no campo, os conduziam até o local de votação. Mas os partidos competiam entre si para maximizar o alistamento, e os que mais alistavam eram os que se saíam melhor nos pleitos, como mostrou Fernando Limongi.

A expansão do eleitorado ocorreu *in tandem* com o progresso do letramento na população; progresso lento, mas persistente, como se tenta chamar a atenção aqui. E o cres-



cimento foi maior no eleitorado urbano. No pleito de 1950 o alistamento *ex officio* foi abolido, aumentando os custos de “fazer eleitores” pelos partidos, particularmente no mundo urbano. Com isso, o controle dos partidos sobre o voto dos cidadãos tendeu a se reduzir, e o sucesso ou fracasso das carreiras políticas assentadas no voto do eleitorado urbano, menos sujeito às fraudes de todo tipo que sustentavam as carreiras das oligarquias agrárias, passou a ser função, também, da capacidade de os candidatos cativarem o eleitor.

Nesse quadro, os famigerados (pelos contemporâneos) “populistas” nada mais eram do que as lideranças políticas cuja clientela eleitoral já não se restringia aos segmentos tradicionais de sustentação do jogo oligárquico, isto é, as classes médias tradicionais e as bases agrárias que haviam sustentado o teatro eleitoral anterior e continuavam susten-



tando o arremedo de competição eleitoral no mundo rural, no qual os partidos controlavam inteiramente a vontade popular (Limongi, 2015), além de controlar e manter restrita a oferta de candidatos (Santos, 2007). Populistas eram os políticos que responderam positiva e ativamente à demanda por representação das novas camadas da população incorporadas à dinâmica eleitoral, compostas, em sua imensa maioria, pelos trabalhadores urbanos. E essa resposta foi lida, nos anos 1950, como obra de “demagogos”, e no final da década e nos anos 1960, de populistas. A grande novidade da campanha de Jânio Quadros à presidência foi, justamente, a de competir de forma aberta pelo voto dos eleitores urbanos não controlados pelas máquinas partidárias, permitindo que ele fosse sufragado em todo o país, como mostrou Lima Jr. (1999). E ele concorreu por um pequeno partido, ou por fora das máquinas partidárias

tradicionais (UDN, PSD, PTB e PSP, este último forte apenas em São Paulo), embora tenha sido apoiado pela UDN.

O termo, pois, serviu para demonizar o processo de incorporação eleitoral dos trabalhadores urbanos por elites de extração oligárquica que, precisando competir por esses eleitores, acenaram e, quando eleitas, efetivaram políticas que tiveram como lastro o reconhecimento da questão social e do direito dos trabalhadores à cidadania social, ainda que isso tenha sido feito sob o jugo de uma legislação sindical que manteve o controle sobre outras dimensões da organização dos trabalhadores, caso dos sindicatos atrelados ao Estado.¹⁰

A proscrição do PCB em 1947 pode ter impedido eventual processo de construção, de baixo para cima, de lideranças políticas de extração operária e da baixa classe média assalariada, sindicalmente bastante mobilizada,¹¹ mas isso jamais saberemos. Não é desprezível que um partido, proscrito desde sua fundação, tenha conseguido conquistar 10% das cadeiras na Assembleia que escreveu a Constituição de 1946. O potencial de crescimento do partido, caso se pudesse organizar nas fábricas, era provavelmente alto. Sem um partido com lideranças de origem popular, a possibilidade de representação dos interesses das massas urbanas emergentes repousava nas elites oligárquicas em disputa pelos votos existentes. Os partidos tradicionais tinham rígidos controles sobre a seleção dos que competiriam na cena eleitoral cada vez mais renhida. Isso limitou, e mesmo impediu, que a demanda por representação pelos recém-incorporados ao processo eleitoral tivesse resposta simétrica na oferta de candidatos, que continuou sob férreo controle das cúpulas partidárias nas diversas instâncias representativas dos três entes federativos. O arranjo foi flexibilizado nas eleições de 1962, mas ainda assim a competitividade para a Câmara Federal foi muito baixa (Santos, 2007).

Chamar de populismo esse processo, significando manipulação das massas por lideranças comprometidas com os interesses dominantes, é perder o essencial do que estava em jogo: a lenta, mas persistente, abertura da dinâmica política pela competição eleitoral, numa situação em que a expressão dos interesses dos trabalhadores pelo movimento sindical também se tornava cada vez mais aberta e competitiva por sua vez.¹² ●

O autor é professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

acardoso@iesp.uerj.br

BIBLIOGRAFIA

- Cardoso, Adalberto. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- Cardoso, Adalberto. *Work in Brazil. Essays in historical and economic sociology*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016.
- Collier, Ruth B.; Collier, David. *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Englander, Alexander. *Democratização, demofobia e conflitos sociais: um estudo teórico e histórico-sociológico sobre a 4ª República brasileira, 1946-1964*. Tese de Doutorado em Sociologia, IESP-UERJ, 2018.
- Fausto, Boris. *Trabalho urbano e conflito social*. São Paulo: Difel, 1977.
- Ferreira, Jorge. (org.) *O populismo e sua história. Debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- Gomes, Angela de C. (1988). *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- Ianni, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- Kinzo, Maria D'Alva G. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- Lima Junior, Olavo Brasil de. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.14, N.40, pp.11-30, 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200002>.
- Limongi, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: Mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. *Dados* Vol.58, No.2 pp.371-400, 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201547> (acessado em maio de 2018).
- Limongi, Fernando; Cheibub, José A.; Figueiredo, Argelina C. "Participação política no Brasil", in Marta Arretche (org.), *Trajétorias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: CEM/UNESP, pp. 23-49, 2015.
- Nicolau, Jairo M. *Eleições no Brasil. Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- Saes, Décio. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984. (O livro resulta da tese de doutorado, de 1974.)
- Santana, Marco A. *Homens Partidos. Comunistas e Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- Santos, Wanderley G. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Weffort, Francisco C. *O populismo na política brasileira*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

NOTAS DE RODAPÉ

1. Sobre o conceito de populismo no Brasil, ver os artigos de Angela de Castro Gomes, Jorge Ferreira, Fernando Teixeira da Silva e Hélio da Costa, e também o de Daniel Aarão Reis em Ferreira (2000). Weffort foi, de longe, o pensador mais importante sobre o tema, e seus muitos artigos publicados a partir de meados dos anos 1960 gravaram fundo no debate sobre o pré-1964 no Brasil, a conexão teórica entre o nacionalismo como ideologia e o populismo como prática política de massas. Os principais textos foram reunidos mais tarde em Weffort (1980). Ver ainda Ianni (1971) e Saes (1984). Já o termo trabalhismo como categoria analítica das relações de classe no Brasil foi proposto pela primeira vez por Fausto (1977), a propósito das relações entre sindicatos e partidos no Rio de Janeiro no início do século XX, e ganhou densidade conceitual e inteligibilidade histórica em Gomes (1988). A coletânea de Ferreira (2000) é uma defesa desse legado.
2. O termo serviu para nomear a relação entre massas populares urbanas e líderes políticos em toda a América Latina a partir dos anos 1930. Estrutura, por exemplo, o importante argumento de Collier e Collier (1991), entre muitos textos clássicos sobre a incorporação dos trabalhadores na dinâmica política do continente.
3. Todos os cálculos a seguir, exceto quando indicado, foram feitos a partir das tabelas de população encontráveis no CD-ROM de IBGE (2003).
4. Apliquei aqui a metade da taxa de crescimento (5%) do total de alfabetizados entre 1940 e 1950, segundo o mesmo IBGE.
5. Usando dados do TSE, Limongi (2015, p. 380) oferece a cifra de 9,1 milhões de eleitores potenciais, com os 7,4 milhões de inscritos compondo 80,9% daqueles. Mas o dado do TSE refere-se ao Censo Demográfico de 1940, sem o ajuste que proponho aqui. Considero meus cálculos mais rentes aos fatos.
6. Os cálculos foram feitos a partir do censo demográfico de 1960, <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=768&view=detalhes>, p. 16 (acessado em maio de 2018), de onde extraí a população adulta alfabetizada; do Repositório de Dados Eleitorais do TSE, de onde extraí os votos dados aos 3 candidatas à presidência (Jânio Quadros, Henrique T. Lott e Adhemar de Barros); e do Almanaque de Dados Eleitorais, produzido por Wanderley Guilherme dos Santos e armazenado pelo Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), do IESP-UERJ, disponível em <http://necon.iesp.uerj.br/index.php/almanaque-de-dados-eleitorais/> (acessado em maio de 2018), de onde extraí os dados sobre abstenções.
7. Jairo Nicolau usa a população adulta no denominador de seus cálculos, o que tampouco é adequado ao argumento desenvolvido aqui.
8. Ver Limongi (2015, p. 379). O autor cita as cifras de urbanização de Kinzo, 1980, mas elas estão equivocadas. Pelo censo demográfico de 1940, eram 31% os brasileiros residentes nas cidades e não 15,1%, como aparece na p. 382 do artigo em tela.
9. Nicolau (2012, p. 96) mostrou que a taxa de inscritos sobre a população adulta caiu 9 pontos percentuais entre 1954 e 1958, em razão do recadastramento eleitoral realizado a partir de 1956. Além disso, até 1955 não havia cédula oficial de votação. O eleitor levava consigo a cédula eleitoral já preenchida e a colocava num envelope oficial, que era depositado na urna. O autor sustenta que as eleições foram mais limpas na segunda década da República de 46 (p. 102-103), mas não oferece evidências. Ver ainda Limongi (2015).
10. Sobre o caráter demofóbico da legislação trabalhista legada por Vargas, em razão dos controles autoritários sobre a organização sindical, ver Englander (2018).
11. Os bancários estiveram entre as categorias que mais fizeram greves na República de 1946.
12. Santana (2001) mostra como os comunistas passaram a competir pelas direções dos sindicatos oficiais a partir de 1952 e, mais intensamente, depois da Declaração de Março de 1958. Em Cardoso (2016, cap. 3) chamo a atenção para a importância do fim do atestado de ideologia em 1952 para o aumento da competição no campo sindical, fato pouco atentado pela literatura.