

**Antonio Paim, Leonardo Prota e Ricardo Vélez Rodriguez**

**SÍNTESE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL  
DA REPÚBLICA BRASILEIRA**

**Edições Humanidades  
2012**

## SUMÁRIO

	<b>Pág.</b>
<b>1. Cronologia .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Breve caracterização dos cinco modelos</b>	
a) Primeiro modelo.....	7
b) Segundo modelo.....	7
c) Terceiro modelo.....	8
d) Quarto modelo.....	9
e) Quinto modelo.....	11
<b>III. O PRIMEIRO MODELO :</b>	
<b>LIBERAL NA FORMA,</b>	
<b>ABERTO AO AUTORITARISMO</b>	
1.A propaganda republicana.....	13
2.Caracterização geral do modelo.....	15
3. O sistema de partido único.....	17
4. Principais inovações da Carta de 91 e elaboração teórica que proporcionou.....	20
5. Anexos	
-A política dos estados – Walter Costa Porto.....	24
-A República Velha – Acontecimentos históricos mais relevantes.....	30
<b>IV. SEGUNDO MODELO:</b>	
<b>DITADURA DO ESTADO NOVO</b>	
1. Caracterização geral.....	35
2. O contexto doutrinário da Carta de 37.....	37
3. Vargas introduz a componente modernizadora no castilhismo.....	40
4. Construção do Estado Unitário em detrimento da Federação.....	44
<b>V. TERCEIRO MODELO:</b>	
<b>INTERVENCIONISTA E GERADOR DE INSTABILIDADE</b>	
1. Caracterização geral.....	47
a)Principais marcos.....	47
b)A Constituição de 1946.....	48

c) Os dois eixos fundamentais.....49

2. A confluência entre anti-getulismo  
e anti-comunismo.....53
3. Desastrado novo sistema eleitoral.....56
4. Coroa-se a formulação do projeto  
de Revolução Industrial.....60

## **VI. QUARTO MODELO: SISTEMA AUTORITÁRIO, AUTO-PROCLAMADO TRANSITÓRIO**

1. Tentativa de periodização.....64
2. A Constituição de 67 e seu desvirtuamento.....68
3. Complementa-se a Revolução Industrial  
sob a égide do Estado.....69
4. O conceito de autoritarismo instrumental.....72

## **VII. QUINTO MODELO: FACHADA DEMOCRÁTICA NUMA BASE INSTITUCIONAL ERODIDA**

1. A temática do período.....78
2. A abertura política
3. O governo Sarney (1985/1989)
  - a) A elaboração constitucional
  - b) Leitura complementar
4. Os governos Collor/Itamar (1990/1994)
  - a) As instituições passam uma grave prova
  - b) A revisão constitucional de 1993  
e o novo quadro partidário
  - c) O Plano Real e o fim do ciclo inflacionário
5. O governo FHC (1995/2002)
  - a) Resultados mais expressivos
  - b) Reforma do capítulo econômico da Constituição  
e privatizações decorrentes
  - c) Reforma do aparelho do Estado
  - d) Reforma da Previdência
  - e) Rede de proteção social
  - f) A crítica que pode ser desenvolvida ao governo FHC
6. Os governos petistas
  - a) Os três ciclos vivenciados pelo

**Partido dos Trabalhadores (PT)**

- b) Resultados eleitorais da agremiação**
- c) Reviravolta no curso da campanha eleitoral de 2002**
- d) Traços marcantes da gestão petista**

## 1. Cronologia

Proclamada a 15 de novembro de 1889, nos 120 anos de existência a República brasileira não conseguiu encontrar um modelo institucional capaz de compatibilizar **liberdade** e **ordem**. A aspiração expressa na bandeira republicana correspondeu à **ordem** e **progresso**. Mais tarde chamado de **desenvolvimento**, este último slogan acabaria servindo de pretexto para minimizar o significado da **liberdade**.

A breve cronologia adiante permite comprovar a veracidade dessa síntese:

- 1889-1894 -Arremedo de ditadura republicana
- 1900-1930 -Prática autoritária mantidas as instituições
- 1931-1937 -Mau uso da liberdade condizente à ditadura
- 1937-1945 -Ditadura do Estado Novo
- 1946-1964 -Interregno democrático
- 1964-1985 -Governos militares: primazia do desenvolvimento  
sufocadas as liberdades
- 1988..... -Novo experimento: democracia sem partidos  
políticos

## 2. Breve caracterização dos cinco modelos

Ao longo dos 120 anos, a República brasileira produziu cinco modelos de governo representativo. Cada um deles deu lugar a uma nova Constituição, conhecidas por suas datas: 1991; 1934 --não tendo vingado, inspirou a de 1946; 1937 --por não expressar o pensamento da corrente hegemônica (o castilhismo) não foi aplicada; 1967 --teve sorte idêntica à de 37, sendo que, desta vez, através de Atos Institucionais assumiu feição adequada ao modelo pretendido; e, por fim, a Constituição de 1988. Apesar das emendas, não chega a expressar modelo diverso do original.

Cada um dos ciclos apontados na Cronologia contou com os respectivos fundamentos teóricos.

Esquemáticamente, o arremedo de ditadura aplicado pelos dois primeiros governos, ambos chefiados por militares, sofreu influência das versões primárias e grotescas da doutrina positivista. Nem mesmo o seu principal formulador, o general Benjamin Constant, tinha clareza quanto às fontes, conforme foi comprovado por estudos específicos, nos quais não seria apropriado nos determos. A par disto, apesar da repressão, não conseguiram eliminar a presença do elemento liberal que logrou impor a Constituição e dar passos seguros na manutenção da autonomia do Judiciário.

Adiante, contudo, os liberais ver-se-iam isolados. A prática autoritária

seria introduzida pelos governos civis subseqüentes. Seus inspiradores não se preocuparam em buscar fundamentos doutrinários. Queriam a todo custo, mesmo recorrendo a procedimentos autoritários, aplicar modelo federativo (norte-americano) que nada tinha a ver com a nossa tradição.

O modelo em causa acabou por esgotar-se, dando surgimento à Revolução de 30. Esta simplesmente criou as condições para a transposição, ao plano nacional, de vertente positivista rigorosamente elaborada, além de que experimentada a nível estadual, no Rio Grande do Sul. Tratava-se do castilhismo, fonte inspiradora da ditadura do Estado Novo.

A brutal --e prolongada-- ascensão do autoritarismo não chegou a eliminar a tradição liberal. Contudo, proporcionou resultado inusitado: conseguiu isolá-la dos destinos dessa corrente na Europa e na América do Norte. Para ilustrar a assertiva, basta transcrever uma afirmativa de Milton Campos (1900/1972) destacado prócer liberal, emergente no período posterior ao Estado Novo. É a seguinte: “Em certos países, o liberalismo ficou sendo o suporte das classes dirigentes, insensíveis ou egoisticamente hostis à ascensão humana, inspirada pela filosofia cristã da justiça social e imposta pela civilização industrial”. Revela, em sua inteireza, o completo desconhecimento do papel dos liberais na concepção do denominado **Welfare**.

O distanciamento da experiência das correntes liberais, existentes no exterior, explica a incapacidade do modelo expresso na Constituição de 1946 de assegurar a sobrevivência do sistema democrático. Em particular o sistema eleitoral, uma singularidade brasileira. Ao invés de aprimorá-la, contribuiu sobretudo para desvirtuar a representação.

Os governos militares aproximaram-se da doutrina que viria a ser denominada de **autoritarismo instrumental**, isto é, uma intervenção cirúrgica, capitaneada pelo Estado, destinada a introduzir alterações capazes de proporcionar a emergência de suportes sociais para as instituições liberais. O diagnóstico que servia de ponto de partida caracterizava a sociedade brasileira como clânica e patriarcal.

Por fim, no presente ciclo de abertura, faz-se presente uma corrente inspirada na social democracia européia. Tal ocorreu antes da queda do Muro de Berlim, de modo que a social democracia brasileira iria revelar inúmeros arcaísmos. O mais grave deles seria a suposição de que a democracia poderia ser estruturada, em bases sólidas, na ausência de partidos políticos dignos do nome.

Adiante avançaremos na síntese dos modelos em causa, deixando o requerido detalhamento para a seção subseqüente.

### **3. Traços essenciais**

### a) Primeiro modelo

O ideal de **ditadura republicana** resulta da ascensão das correntes positivistas que iriam traduzir o cerne da propaganda republicana. Não conseguiu encontrar uma formulação exequível, tendo sido seus inspiradores obrigados a adiar o projeto, à espera de novas condições que o tornassem exequível.

O modelo de governo representativo expresso na Constituição de 1891, que iria conduzir o país à prática autoritária, é de inspiração liberal. A possibilidade de institucionalizar prática autoritária --sem alterar o arcabouço constitucional-- seria obra de Campos Sales (1841/1913), segundo presidente civil, tendo governado de 1898 a 1902.

Inconformado com o desfecho, o principal artífice da Constituição de 91, Rui Barbosa (1849/1923), acabou apontando um caminho pelo qual a República poderia erguer, em todas as circunstâncias, a bandeira da liberdade: a autonomia do Poder Judiciário.

Campos Sales encontrou uma fórmula engenhosa para alcançar a subserviência do Parlamento, imprescindível ao que considerava primordial: consolidar o modelo federativo. Transformou a formalidade do reconhecimento do mandato num instrumento poderoso. Para exemplificar: na primeira eleição em que foi introduzida (1900), mediante simples alteração no Regimento da Câmara, 74 mandatos deixaram de ser reconhecidos, cerca de 35% do total (a Câmara se compunha de 212 deputados).

Assim, como não poderia deixar de ser, o Parlamento passou a consistir num simples órgão de fachada. O poder se concentrava na Presidência da República, que o subdividia apenas com o presidente dos estados, na maioria dos casos simples prepostos.

O modelo se completava pelo sistema de partido único: o Partido Republicano. Firmou-se subdividido em organizações estaduais: Partido Republicano Paulista (PRP; Partido Republicano Mineiro (PRM) e assim por diante. As tentativas de organização de partido nacional não chegaram a ser bem sucedidas

### b) Segundo modelo

O segundo modelo de governo representativo aplicado no Brasil corresponde à transposição, para o plano nacional, da experiência denominada de **castilhista**, vivenciada no Rio Grande do Sul praticamente ao longo de toda a República Velha.

Em documento oficial de seus seguidores é caracterizado deste modo: “A Constituição Política do estado do Rio Grande do Sul, código político promulgado a 14 de julho de 1891, em nome da Família, da Pátria e da

Humanidade, estabelece a separação dos dois poderes, temporal espiritual, de acordo com o princípio capital da política moderna, isto é, da política fundada na ciência. Como consequência disto, a liberdade religiosa, a liberdade de profissão e a liberdade acadêmica acham-se nele plenamente assegurados”.

O linguajar provém dos ensinamentos de Augusto Comte. O regime ali concebido consiste numa adaptação das elucubrações do fundador do positivismo, reduzidas de modo realista às circunstâncias concretas da incipiente República brasileira. Teve a mais ampla liberdade para exercer-se, inviabilizada toda sorte de oposição que acabou recorrendo às armas. Da intervenção do governo federal para pôr fim à guerra civil, que irrompeu nos começos da década de vinte, evidenciou-se a necessidade de revisão constitucional, efetivada em 1926, obrigando o Rio Grande a adaptar suas instituições à Carta de 91.

O curioso é que, dessa tardia ingerência, resultou que o governo fosse entregue a Getúlio Vargas que, tendo sido guindado ao poder central pela Revolução de 30, manobrou de sorte a criar condições no país para instaurar regime assemelhado, em fins de 1937, com o nome de Estado Novo. Prescindiu mesmo da Assembléia mantida no Rio Grande do Sul, ainda que ali tivesse apenas a função de elaborar o orçamento. A feitura das leis ficou a cargo do Executivo. Esse último aspecto seria copiado pelo Estado Novo.

Basicamente, tratou-se de uma ditadura pessoal que vigorou até fins de 1945.

### c) Terceiro modelo

O ano de 1945 marca o declínio do Estado Novo. O nazi-fascismo estava sendo derrotado na Europa, com a participação de contingente brasileiro. Liberdade e libertação eram as palavras que ressoavam por toda parte. Atento à circunstância, Vargas procurou antecipar-se aos acontecimentos, na esperança de continuar detendo a hegemonia. No início de março daquele ano, determinou a criação de uma Comissão de Juristas a fim de organizar eleições para os diversos órgãos, inclusive o Executivo. Desse procedimento resultou a convocação de eleições para Assembléia Constituinte, e também para Presidente da República, a realizarem-se a 2 de dezembro.

Vargas tentou manobrar no sentido de permanecer no poder, inclusive patrocinando movimento em prol da “Constuituinte com Vargas”, isto é, adiamento das eleições presidenciais. Por considerar que não tinha condições de presidir a transição, os militares promoveram golpe de Estado, a 29 de outubro, entregando o poder ao Presidente do Supremo Tribunal, José Linhares. Estavam asseguradas as eleições, a que



concorreram dois militares: Eurico Dutra, ex-ministro da Guerra de Vargas, e Eduardo Gomes, um dos criadores da Força Aérea Brasileira, tendo saído vitorioso o primeiro.

Foi alterado o sistema eleitoral, dando continuidade à iniciativa de 1934, interrompida pelo Estado Novo. Os partidos apresentariam uma lista, preservado ao eleitor o direito de votar em nomes isolados ali constantes. Como a distribuição das cadeiras seria efetuado a partir da votação obtida pela legenda (isto é, voto na lista e voto num de seus figurantes), foi-lhe atribuído o nome de **proporcional**.

Na altura, o sistema proporcional, vigente na Europa, vinha sendo acerbamente criticado. Alcançara grande repercussão a obra de Ferdinand A. Hermens, aparecida em 1941, na qual responsabiliza aquele sistema pela derrocada da República de Weimar. Intitulou-o **Democracia ou anarquia. Estudo sobre o sistema proporcional**, sendo que essa obra seria reeditada e sempre referida. Levava-se em conta que tanto Hitler como Mussolini haviam sido eleitos, valendo-se da incapacidade do sistema de facultar estabilidade política.

Miguel Reale costumava invocar a advertência de Goethe, segundo a qual “**a Justiça era o valor mais alto porém a Ordem é mais urgente**”.

A experiência brasileira iria comprovar que, além do resultado antes referido (instabilidade política), da alteração introduzida na forma de votação resultou, adicionalmente, a impossibilidade de serem organizados partidos políticos sólidos. Considerando-se detentores do mandato, os eleitos não tinham porque aceitar o cumprimento de princípios partidários.

A Constituição de 1946, por sua vez, irá refletir a crença, generalizada no Ocidente após a crise de 1929, de que o capitalismo seria incapaz de proporcionar bem estar material.

O modelo de governo representativo instaurado a partir de 1946 durou menos de vinte anos. Viu-se entremeado de sucessivos golpes de Estado, que iriam culminar com a Revolução de 1964.

#### d) Quarto modelo

A Revolução de 64 contou com o mais amplo apoio da opinião pública, expresso nas grandes manifestações que a precederam. Sob Goulart, a situação se tornara intolerável: greves sucessivas em setores essenciais, notícias de negociatas, incapacidade de convencer as lideranças conservadoras que, de fato, desejava empreender “reformas de base” e não simplesmente tomá-las como pretexto para fomentar a agitação, a exemplo do encaminhamento que vinha dando à reforma agrária. Na medida em que se considera consolidado no governo, restaurado o presidencialismo, após manifestações de sargentos, soldados e marinheiros, o que iria alterar o humor da alta hierarquia militar. A ingerência militar na política, desde o

fim do Estado Novo, tornara-se fenômeno com o qual a Nação parecia habituada. Sabia-se que as Forças Armadas não desejavam intervir desde que não se efetivassem passos impeditivos das eleições de 1965.

Havia a convicção de que o grupo de Goulart seria afastado do poder pelo voto porquanto ali se encastelara graças à renúncia de Jânio Quadros e a admissão, pela legislação eleitoral vigente, que o vice pudesse ser eleito pela corrente oposta, o que de fato ocorreu nas eleições presidenciais de outubro de 1960.

Contudo, no início de 1964, o governo passou a sinalizar no sentido de que apoiava e estimulava a instauração de clima insurrecional, alardeando dispor do que então se denominou de “Dispositivo militar” capaz de sustentá-lo caso o campo oposto recorresse às armas. Deixava de ser uma simples fantasia o alardeado projeto de instaurar no país o que se convencionou denominar de “República Sindicalista”. A insubordinação militar começa em Minas Gerais e logo conquista a adesão da tropa em outros estados.

O certo é que o tal “dispositivo” não funcionou e o governo foi deposto a 31 de março de 1964. Ao contrário das intervenções precedentes, desta vez a chefia do governo foi entregue ao General Castelo Branco, Chefe do Estado Maior do Exército.

Esperava-se que se limitaria ao término do mandato interrompido. Tal entretanto não ocorreu. O governo Castelo Branco durou até 15 de março de 1967. Realizou as reformas que vinham sendo postergadas e dotou o país de uma Constituição formalmente liberal. Entretanto, no seio das Forças Armadas tornou-se hegemônica a corrente que aspirava perpetuar-se no poder.

Essa aspiração traduzia-se na busca de pretexto para restaurar o poder de cassar mandatos, suspender a vitaliciedade dos juízes, estabelecer censura à imprensa, providências adotadas em caráter transitório, enfim institucionalizar-se como regime abertamente autoritário. Essa facção começou por impor outro general, no processo de substituição do General Castelo Branco que se imaginava marcaria a transição, pela transferência do poder a um civil.

A perpetuação do regime militar acabou gerando grande indisposição na opinião pública. Em 1968, passam a ocorrer manifestações públicas exigindo a volta à democracia. A reação foi deveras brutal. Pelo Ato Institucional número 5, promulgado em fins daquele ano, reintroduz-se a prerrogativa de cassar mandatos etc. Começaria o que se convencionou designar como “anos de chumbo”. Esse endurecimento iria associar-se ao projeto de retomar a industrialização, alcançando o que seria batizado de “milagre econômico”, com altas taxas de crescimento.

Escolhido para assumir o poder em 1974, o General Ernesto Geisel retoma o projeto inicial, promovendo o que o próprio governo diria tratar-

se de “abertura lenta e gradual”. De fato, tornou-se demasiado lenta: onze anos.

Assim, 64 configura uma nova modalidade de autoritarismo, caracterizado justamente pela ausência da intenção de perpetua-se no poder. Propunha-se preparar o país para a estável institucionalização de sistema democrático representativo, mediante reformas. A experiência iria demonstrar o caráter ilusório de tal pretensão.

Os governos militares duraram até 15 de março de 1985: 21 anos ao todo.

### **e) Quinto modelo**

Decorridos 27 anos da abertura política, generalizou-se a convicção de que o país passou a dispor de democracia consolidada. Essa convicção tem sua razão de ser. Porém, se considerarmos o aspecto institucional ver-se-á ser infundada.

Ao longo de todo o período não houve pronunciamentos militares. Embora haja no país grupos radicais –inclusive no interior do Partido dos Trabalhadores, no poder desde 2003 –, não se criou a chamada “questão pretoriana”. As Forças Armadas continuam figurando entre as (poucas) instituições merecedoras da confiança da opinião pública.

Conforme será indicado no tópico correspondente, o Partido dos Trabalhadores formou-se como uma agremiação insurrecional, hostil ao sistema democrático representativo. Entretanto, tendo assumido compromisso de respeitar as instituições, saindo vitorioso das eleições presidenciais de 2002, não houve qualquer contestação à legitimidade de tais resultados ou à incapacidade do partido vitorioso de assegurar o respeito ao ordenamento institucional.

Ao longo do período, vigorou a mais ampla liberdade de imprensa. O governo petista fez um intento de cerceá-la mas a iniciativa não prosperou dada a hostilidade com que foi recebida. No segundo mandato, emergiu empenho nítido de transformar a Polícia Federal numa polícia política, entregue que foi o Ministério da Justiça a um dos próceres petistas conhecido pela ausência de convicções democráticas. Tendo em vista a repulsa da imprensa e a reação da cúpula do Judiciário, não tenha continuidade no segundo governo petista (Dilma).

São indicadores que têm induzido à suposição apontada de início.

Contudo, a democracia brasileira carece dos imprescindíveis suportes constitucionais. O mais grave é a sobrevivência de sistema eleitoral que impede a formação de partidos políticos estáveis, para não falar da proliferação desse tipo de agremiação. Esse sistema tem permitido o sucessivo rebaixamento do nível intelectual e moral da classe política.

A par disto, o Partido dos Trabalhadores trabalhou intensamente em

prol da desmoralização do Parlamento, antes de chegar ao poder. O seu presidente, tornado Presidente da República, eleito deputado desinteressou-se do mandato alegando ser a Câmara constituída de uma maioria de “picaretas”. No poder, sendo partido minoritário, optou pela corrupção como meio de formar a base parlamentar do governo. Recorreu mesmo a uma prática inusitada, ao efetuar pagamentos mensais a parlamentares e partidos, de que resultou o chamado escândalo do “mensalão”.

A reforma administrativa foi obstada pelos governos petistas que se empenharam em transformar o Estado parte integrante do aparelho partidário, colocando elementos seus nos postos chaves. Regrediu-se no processo de constituição de burocracia estável e capacitada para o exercício das funções a cargo do Estado. Mesmo uma instituição como o Itamaraty não ficou a salvo desse processo.

Todo esse quadro é informado pela Constituição de 88. Resultando da mais ampla improvisação, já que a Assembléia Constituinte não partiu de um Projeto Básico, como é da praxe, agravada pela expectativa de ser introduzido o parlamentarismo, tornou-se detalhista e obstáculo à sua revisão.

Assim, considerada a situação a que se viram conduzidas as instituições do governo representativo, não tem qualquer fundamento a crença na consolidação da democracia brasileira.

### **III. O PRIMEIRO MODELO: LIBERAL NA FORMA, ABERTO AO AUTORITARISMO**

#### **1. A propaganda republicana**

Ricardo Vélez Rodriguez realizou uma análise exaustiva dos diversos manifestos em que se advogava a causa da República. Destaca como traço essencial, que aparece abertamente, ou se encontra subjacente, a componente mística, herdada da religião civil posta em circulação pela Revolução Francesa. Não se trataria de aprimorar a convivência social mas da instauração de um sistema no qual as pessoas pudessem ser virtuosas. Assim, emerge de modo claro a hipótese do “bom selvagem” de Rousseau.

A experiência da Revolução Francesa --e dos regimes totalitários surgidos no século XX-- demonstrou que, ao esbarrar com a impossibilidade de transformar as pessoas em seres morais, o sistema em apreço iria “descobrir” elementos, até então consideradas normais, que “na verdade” estariam corrompidos para sempre. Leia-se, seriam oposicionistas incorrigíveis, incapazes de reconhecer a excelência do regime que lhes estava sendo oferecido. Em nome da pureza da sociedade, as novas lideranças assumirão a prerrogativa de eliminá-los, recorrendo à guilhotina (Revolução Francesa) ou ao “gulag” (Revolução Comunista).

Somente uma suposição tão equivocada explica a crítica desabrida ao regime vigente. Vejamos alguns exemplos concretos extraídos do Manifesto Republicano de 1870, justamente o marco inicial da formação do Partido Republicano.

Diz esse famoso documento que a Constituição de 1824 era uma Carta despótica, surgida do arbítrio do monarca e que, conseqüentemente, nele centralizou todos os poderes.

A Constituição de 1824 reproduz integralmente o projeto de Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, naquele período o líder liberal mais preparado para desincumbir-se de tal missão. D. Pedro ali enxertou o Poder Moderador.

A idéia do Poder Moderador não foi tirada do bolso do colete do Imperador, como reconheceria o próprio Antonio Carlos. A argumentação de Benjamin Constant em favor do que denominou de Poder Neutro era familiar, notadamente aos deputados brasileiros que participaram das Cortes de Lisboa.

A esse propósito, Ubiratan Macedo deixou-nos essa lição: “Na fase em que viveu o nosso autor (Benjamin Constant), a questão não se resumia à harmonia entre o Judiciário e o Executivo ou entre este e o Parlamento. A rigor, não existia Parlamento, mas duas Câmaras separadas e frequentemente em conflito. Havia também atritos entre o Rei e seus

Ministros, num tempo em que somente na Inglaterra se consagrara a figura do Primeiro Ministro. De sorte que tem pertinência a idéia de criar-se uma outra Magistratura, com atribuições de exercitar a coordenação dos vários poderes; pairando acima deles como árbitro. Essa doutrina deve ser avaliada à luz da circunstância concreta em que apareceu. Em sua época, a idéia era absolutamente válida e, de certo modo, imprescindível, porquanto o sistema de governo constitucional, inaugurador de uma nova realidade de poder descentralizado, ainda não havia formado os mecanismos coordenadores que se criaram de formas múltiplas, segundo a experiência de cada país (“O liberalismo doutrinário”, in **Evolução Histórica do Liberalismo**, Editora Itatiaia, 1987).

Quanto à suposição de que o enxerto teria desfigurado o texto, no sentido de torná-lo instrumento da opressão, o conhecido prócer liberal do último pós-guerra, Aliomar Baleeiro, teria ocasião de afirmar o seguinte:

“A Constituição de 1824 é uma cópia da francesa, de Luís XVIII, com tinturas de Benjamin Constant, uma Constituição bem pouco democrática, pois reservava para o Imperador, do mesmo modo que a francesa para aquele rei, a maior soma de poder e de arbítrio.

Era o Imperador quem escolhia e demitia livremente seus ministros. Enfim, o Parlamento seria nada mais que um carimbo de borracha, como, até certo ponto, o é hoje o do Brasil. Porém, desse regime concebido para racionalizar o poder pessoal de Pedro I --que era voluntarioso, sabia mandar e tinha audácia-- os costumes políticos provocariam aquela maravilha que foi o regime constitucional brasileiro de 1845 em diante, quando surgiram as primeiras manifestações de Governo de Gabinete e se criou a figura do Presidente do Conselho de Ministros. Enfim, do Marquês de Paraná em diante, até a proclamação da República, cinqüenta anos de paz, de ordem, de liberdade, quando este País não conheceu um caso sequer de estado de sítio nem de golpe de Estado ou motim militar.” (Considerações sobre o sistema tributário brasileiro, a propósito da Carta de 1967 in **Constituições Brasileiras- vol VI**, Senado Federal, 1999)

Acrescentaríamos apenas que a democratização do governo representativo, naquela altura, não era objeto de cogitação. Na Inglaterra, começaria a ser implementada no último quartel do século.

Mais importante é registrar que a Constituição de 1891 somente alterou os princípios expostos na Carta de 1824 no que se refere à abolição da nobreza e da religião de Estado, bem como na substituição do Poder Imperial pela Presidência da República e a introdução do princípio federativo.

Afirmar, como se diz no Manifesto Republicano, que todos os poderes foram centralizados na pessoa do Imperador é passar uma borracha sobre a experimentação, durante pouco menos de meio século, de sistema parlamentar de governo. Sobretudo não se ter dado conta de que o exercício

do Poder Moderador, graças ao papel desempenhado pelo Conselho de Estado, limitou-se basicamente às questões morais que naturalmente transcendiam às atribuições do Parlamento. No processo de implantação da República, Rui Barbosa imaginou que o Supremo Tribunal poderia ocupar aquele espaço, a exemplo do que ocorria com a Suprema Corte, nos Estados Unidos.

De um modo geral, o tom do Manifesto Republicano é de um primarismo alarmante, registrado por Ricardo Vélez nestes termos: “O simplismo e a superficialidade da análise política dos republicanos, no Manifesto de 1870, pode explicar-se por duas razões: em primeiro lugar, pela parcialidade da fonte de inspiração deles, o radicalismo liberal francês; em segundo lugar, pela sua cultura exclusivamente jornalística, superficial e desconhecadora da literatura constitucional que explicava as instituições imperiais.”

## 2. Caracterização geral

A República brasileira não logrou conjugar estabilidade política e normal funcionamento das instituições. Tendo sido instaurada por um golpe de Estado de natureza militar, essa liderança entendeu que se tratava de implantar **ditadura republicana**, embora não tivesse clareza quanto à maneira prática de fazê-lo. Dentre os civis que integravam o governo provisório, então constituído, essa intenção encontrava apoio sobretudo na pessoa de Demétrio Ribeiro, que representava a Igreja Positivista.

O elemento liberal era representado, no governo provisório, por Rui Barbosa. Graças à sua habilidade e capacidade de liderança, obteve a anuência dos militares para a convocação da Assembléia Constituinte, que se reuniu em fins de 1890, promulgando a Constituição a 24 de fevereiro de 1891. Contou com um projeto, elaborado por uma Comissão mas que, revisto por Rui Barbosa, assumiu a feição que este lhe atribuiu.

A opção era pela República presidencial e federativa, inspirando-se na Constituição Americana, sem atentar para as peculiaridades da situação brasileira. Na América do Norte, foram os estados que formaram a União, com atribuições limitadas, em especial a defesa e a política externa.

No caso brasileiro, as províncias resultaram do imperativo de subdividir o território imenso, a fim de viabilizar a ocupação. Nos quatro séculos precedentes, dependeram em tudo da União. A descentralização imaginada pelo Ato Adicional de 1834 somente serviu para dar ânimo ao separatismo.

A experiência bem sucedida de descentralização do poder cifrava-se no funcionamento do Parlamento no Segundo Reinado. A aplicação da Lei Saraiva, nas duas eleições ocorridas nos anos oitenta, demonstrou a possibilidade de incorporação de novas camadas urbanas ao processo

eleitoral, isto é, ingressávamos na via da democratização do sistema, de modo firme e seguro.

A opção com maior possibilidade de êxito, vale dizer, capacidade de assegurar estabilidade política com normal funcionamento das instituições (liberdade de imprensa; garantia das liberdades individuais; existência de partidos políticos com possibilidade de alternância no poder; etc.) seria a República Parlamentar.

Dos estudos efetivados por Ricardo Vélez Rodriguez, relativos a esse período histórico, em especial aqueles dedicados à propaganda republicana, infere-se que somente Silveira Martins (1835/1901) aventou essa hipótese.

Mas não lhe foi facultada a possibilidade de fazê-lo com a liberdade requerida, já que seria arrolado entre os inimigos da República e ferozmente perseguido. A República desterrou-o por decreto de 22 de dezembro de 1889, forçando-o a exilar-se na Europa. Devido à convocação da Constituinte, foi-lhe facultado o regresso ao país em novembro de 1890. A situação em sua província natal iria absorvê-lo sucessivamente, tendo liderado a oposição a Júlio de Castilhos, que iria implantar uma ditadura positivista no Rio Grande do Sul. Vitorioso este, foi novamente desterrado.

No documento que contém essa proposição (“Testamento político”, publicado no jornal **Diário de Pernambuco**, em 1902, isto é, postumamente), divulgado por Ricardo Vélez Rodriguez, contém omissão que não parece plausível. Temos em vista, a aprovação da escolha do chefe do governo (parlamentar), justamente o que caracterizava o parlamentarismo brasileiro. Refere apenas a eleição indireta do Presidente. É certo que a República Parlamentar correspondia a novidade. Contudo, na altura da proclamação da República brasileira, achava-se basicamente configurada.

A introdução da República parlamentar ocorreu na França, em caráter pioneiro, no arranjo subsequente à abolição da monarquia, efetivada em 1870. Embora os monarquistas tivessem alcançado maioria no Parlamento, nas primeiras eleições, achavam-se muito divididos quanto à restauração, na medida em que não mais havia uma única casa monárquica. As leis que institucionalizaram a República parlamentar foram aprovadas com maioria de um único voto, em 1875. Contudo, em fins dos anos oitenta encontrava-se suficientemente experimentada. O Presidente era eleito por voto indireto, cabendo-lhe indicar o chefe do governo (Primeiro Ministro), indicação sujeita à aprovação da Câmara dos Deputados (Assembléia Nacional).

O grande artífice da nova modalidade de governo constitucional seria o renomado historiador Adolphe Thiers (1797/1877) que seria escolhido como o primeiro Presidente da República. Sendo nome familiar à elite brasileira do século XIX, é pouco provável que se tivesse alheiado daquela experiência. O próprio Campos Sales revela conhecê-la. Vale dizer: a opção pelo modelo norte-americano não se deu por desconhecimento da



alternativa. Ou porque a personalidade (isolada) que a preconizara (Silveira Martins), a tivesse apresentado de forma truncada, sem enfatizar justamente o que a tornaria atrativa à liderança parlamentar. Rui Barbosa teria oportunidade, conforme será referido, de esclarecer as razões que o levaram a recusá-la no projeto de Constituição de sua autoria.

A Carta de 1891 era formalmente liberal, conforme se documenta na Leitura Complementar adiante. Contudo, ao privar o Parlamento da prerrogativa de constituir o governo --sem proporcionar-lhe qualquer compensação-- tornou latente um grande potencial de conflito entre Executivo e Legislativo. Esse conflito seria solucionado em favor do Executivo. Sem alterar a Constituição e mediante simples reforma no Regimento Interno da Câmara, o reconhecimento do mandato, simples formalidade, tornou-se instrumento deformador da representação.

Agora o Parlamento deixa de ser o centro da negociação entre interesses conflitantes, passando a constituir-se num simples dispositivo para sancionar disposições provindas do Executivo, a fim de manter fachada constitucional. O poder de fato encontrava-se em mãos do Presidente da República. O mecanismo de influência dos governos estaduais passava pela composição das bancadas parlamentares.

Assim, o Poder Central preservava a prerrogativa de decretar estados de sítio, expediente a que se recorria com freqüência cada vez maior, sem o que não lograria manter a ordem. A par disto, evidenciou-se que, em todos os estados, com a única exceção de São Paulo, a principal riqueza era o Erário Estadual. As facções locais podiam disputar essa presa desde que a eventual alternância de situações não perturbasse o arranjo implantado na composição do Parlamento. Vale dizer: não resultasse em laivos de autonomia diante da União.

A experiência demonstrou que esse arranjo não poderia perdurar. Levando em conta que foi implantado por Campos Sales -- a partir de 1900--, ao cabo de três decênios sequer foi capaz de continuar assegurando a manutenção da ordem. Conduziu o país à Revolução de 30 e ao Estado Novo.

### **3. O sistema de partido único**

A República brasileira acabou optando por sistema de partido único, sequer experimentado nos países vizinhos melhor estruturados, que nos haviam precedido na instauração da República.

Na Argentina, após a aprovação da Constituição de 1853, o país vivenciou período de grande prosperidade econômica, notadamente até a época da Primeira Guerra. Então, passou a figurar entre as nações mais desenvolvidas do Ocidente. Do ponto de vista institucional, formaram-se duas grandes agremiações --blocos parlamentares, como era típico--, o

Partido Conservador e a Unión Cívica Radical. Esta seria fundada em 1891. Dada a alternância no poder, em razão do que atuavam nessas situações como governo ou oposição, esses partidos distinguiam-se perfeitamente do ponto de vista doutrinário.

Na Europa, considerados os países aos quais estivéramos mais ligados do ponto de vista cultural -- França e Inglaterra-- tampouco poderiam ser a fonte inspiradora da mencionada opção. A doutrina leninista, além de achar-se associada à Revolução Comunista, nada tendo a ver com as facções republicanas que empolgaram o poder em 1889, não se achava completamente formulada nem o seu autor gostava da notoriedade de que viria a desfrutar.

No século XIX, quando se dá a disseminação, no continente europeu, da forma representativa de governo, os partidos políticos eram simples blocos parlamentares. Provindos de suas diversas circunscrições, o processo de agregação dava-se no Parlamento. Naturalmente, tal não ocorria de modo aleatório. O Poder Executivo era, por certo, referência de peso. Contudo, atuavam outras variáveis.

Em fins do século, na época em que nascia a República brasileira, o principal fator de agregação dos parlamentares correspondia, no caso da Europa, à opção entre monarquia constitucional e República parlamentar. Contudo, essa circunstância não faz desaparecer outras determinantes. No caso da França, pioneira na experiência da nova modalidade de governo constitucional, afora a divisão entre os monarquistas, devido à diversidade de Casas Reinantes, tornavam-se nítidos dois blocos, já agora em termos ideológicos. De um lado, os liberais, e, de outro, os socialistas. Ao mesmo tempo, estes dois grupos não eram monolíticos. Vejamos um exemplo concreto.

Nas últimas eleições do século (1898), quando a III República Francesa estava prestas a completar trinta anos, os monarquistas não mais dispunham da votação alcançada na década de setenta, quando a Constituição Republicana de 1875 foi aprovada com maioria de apenas um voto. Em 1898, obtiveram apenas 17% dos votos. Os liberais eram a força majoritária (43% dos votantes), subdivididos em conservadores (corrente mais expressiva, com 34%) e radicais (9%). Os agrupamentos de esquerda ocupavam espaço significativo, cerca de 40% dos resultados eleitorais. Achavam-se entretanto divididos: “esquerda progressista”, 20%; radicais socialistas, 12% e socialistas revolucionários, 8%.

Na Inglaterra, as duas agremiações tradicionais (Partido Conservador e Partido Liberal), na medida em que se expandia o eleitorado, começavam a assumir a feição dos modernos partidos políticos. Passavam a dispor de organizações permanentes na base e, na cúpula, de acessórias e dos meios de comunicação com o eleitorado. A par disto, achava-se em fase de gestação uma terceira força: o Partido Trabalhista.

Entre nós, o sistema precedente de governo, graças à estabilidade política que lograva proporcionar, alcançara reconhecimento das nações européias mais próximas, conforme foi destacado. Em matéria de organização partidária, trilhava caminho mais afeiçoado ao da Inglaterra. O Partido Liberal configurava-se como representante das camadas urbanas. O Partido Republicano gozava da mais ampla liberdade e, se não encontrava maior audiência, talvez se devesse à incapacidade de formular uma alternativa ao Terceiro Reinado --sem maior receptividade no seio da elite política--, desde que viável em termos constitucionais.

Do que precede, pode-se concluir que a estruturação, na República Velha, de sistema de partido único --originalidade, para não dizer excentricidade-- deveu-se ao fato de ter sido implantada por um golpe de Estado. Seus patrocinadores não tinham para o país nenhum projeto minimamente configurado. As adesões que foram obtendo, de parte da elite política, não tiveram portanto nenhum princípio seletivo digno de nota.

O critério parece ter sido indisposição primária contra o sistema anterior (monarquia constitucional-parlamentarista). A República não apenas proibiu a existência de agremiação política constituída pelos monarquistas, como os perseguiu com mão de ferro. O episódio da destruição das instalações do jornal monarquista e do linchamento de seu inspirador, documentado pelo Visconde de Ouro Preto (1836/1912), dá bem uma idéia da alteração substancial do ambiente político ocorrido com o novo regime. Para não referir as sucessivas personalidades que acabavam sendo exiladas, inclusive o artífice de seu ordenamento institucional, Rui Barbosa.

No seio do republicanismo no poder surgiu o movimento que, à falta de outro nome, foi batizado de **jacobinismo**, destinado a encontrar bodes expiatórios, capazes de mascarar a incapacidade das novas instituições de assegurar um mínimo de estabilidade política e de respeito à lei. Foi o que se viu em relação á guerra de Canudos, cuja capacidade de resistência seria atribuída à ajuda militar organizada pelos monarquistas, invenção estapafúrdia, na medida em que o seu armamento provinha das sucessivas derrotas impostas ao Exército, como iria revelar Euclides da Cunha em **Os sertões**.

Nada melhor para ressaltar a diferença em relação ao clima de liberdade instaurado pelo Regresso: foi no seio do regime monárquico constitucional que surgiu o Partido Republicano, sem que, a qualquer autoridade tivesse surgido a idéia de persegui-lo.

Na verdade, portanto, o que precedeu ao mencionado desfecho consistiu, em primeiro lugar, na busca de fórmulas capazes de subjugar o Parlamento. Nesse desiderato, embora o objetivo tivesse sido alcançado, restou o imperativo de conviver com um mínimo de Oposição. Parodiando o resultado das análises destinadas a distinguir sistemas autoritários e

totalitários, que ririam proliferar no século XX, os primeiros registrariam a presença de **oposição consentida**. Vale dizer: desde que não ameaçasse a sobrevivência do regime em vigor.

A tragédia da República Velha reside no fato de que introduziu nos hábitos políticos a aceitação, como normalidade, de que o sistema político se resumisse ao dilema Governo versus Oposição. Daí a dificuldade em se consolidarem partidos políticos associados a correntes doutrinárias. O problema é que, se estamos tratando com governos democráticos representativos, não podem prescindir de agremiações partidárias dignas do nome. Talvez provenha daí a crônica instabilidade política da República brasileira.

#### **4. Principais inovações da Carta de 91 e elaboração teórica que proporcionou**

A Declaração de Direitos está redigida de modo muito assemelhado ao que dispunha o título da Constituição de 25 de março de 1824, relativo às “garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”. As inovações da Constituição republicana dizem respeito: 1) às decorrentes da eliminação da nobreza; e 2) as que advieram da separação da Igreja do Estado. Em matéria de privilégios da Igreja Católica, na Constituição imperial dizia-se que “ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública”. Com o abandono do princípio de que deveria haver uma religião oficial, altera-se a legislação referente ao casamento civil, à administração dos cemitérios e ao ensino. A Constituição mantém um resquício do passado ao deixar de introduzir o divórcio. A nova elite dirigente, constituída pelos Positivistas, era radicalmente contrária à providência.

No que respeita às liberdades públicas (de imprensa, de reunião e de associação etc.) as duas Cartas apresentam disposições idênticas.

Quanto aos princípios gerais da aplicação da justiça, os dois estatutos são bastante assemelhados. A Constituição imperial estabelecia além dos princípios gerais: “organizar-se-á quanto antes, um código civil e criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade” disposição que, em relação ao Código Civil, só a República tornaria realidade. A Constituição de 1891 introduz o que se constituía numa das grandes conquistas resultantes da vigência do sistema representativo, com vistas a assegurar a efetiva garantia da liberdade assegurada em lei.

A Constituição optou pela forma presidencialista do exercício do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, pela descentralização dos poderes da União mediante a transferência de múltiplas atribuições aos estados. As duas tendências eram francamente contrárias, não se conciliando nem na Carta Magna nem no seu exercício.

Ao presidencialismo deu-se uma configuração que o contrapunha de maneira frontal ao Parlamento. Restava a alternativa de eliminar apenas os institutos que haviam sido estruturados para conjugar a preservação da figura do monarca e a introdução do sistema representativo, como o Poder Moderador e o Conselho de Estado, mantendo-se o Conselho de Ministros e a confirmação pelo Parlamento. Não havia como identificar o Legislativo com o regime monárquico, mas a verdade é que a maioria dos espíritos inclinava-se por um poder central forte sem o imperativo de conviver com o Legislativo. De sorte que essa preferência constitucional pelo presidencialismo não pode ser atribuída apenas ao desejo de copiar instituições adotadas universalmente na América, com a única exceção do Brasil, mas igualmente ao propósito de configurar o Executivo tão próximo quanto possível do ideal de ‘ditadura republicana’ preconizado pelos positivistas.

A idéia federal era também nutrida pelos positivistas, que chegaram a popularizar a doutrina das ‘pátrias brasileiras’. Contudo, inseria uma cunha no Executivo Central e debilitava na luta contra o Legislativo.

O quadro constitucional deixava aberto o espaço para a continuação da luta entre liberais e positivistas.

A propósito das inovações inseridas na Constituição de 1891, quando confrontada com a de 1824, Nelson Saldanha teria oportunidade de observar o seguinte:

“A combinação doutrinária era mais coerente do que na Carta de Pedro I, mas, em compensação a estrutura geral do Estado passava a ser mais complexa. O unitarismo imperial se mudava expressamente num **federalismo**. Cada província se chamava agora de ‘estado’, terminologia desnecessariamente copiada do modelo do Norte. Mas o fato é que, não possuindo um passado de autonomia efetiva, em que cada um houvesse sido território independente (como é pressuposto nas federações clássicas como os Estados Unidos e a Suíça), os novos estados não sabiam propriamente o que fazer com os poderes recebidos. E, aliás, esses poderes, que deveriam ser originariamente seus e não recebidos, iam ser lenta e gradualmente recolhidos pela União, na evolução posterior do país.

“A estruturação do **federalismo**, na ordem constitucional, implicava algumas questões técnicas especiais. Aos estados-membros se atribuía uma autonomia que não chegava em nível de poder ‘soberano’, duplicavam-se os planos normativos, com uma correlata hierarquia para as leis, distribuíam-se as competências da União e dos Estados, no plano Legislativo e no tributário, tudo dentro do modelo norte-americano e embasado sobre a metodologia do direito público respectivo. E Rui Barbosa, embora chegasse a advertir num dado momento contra o exagerado **apetite** federalista que tomava conta dos espíritos, fazia isso justamente por notar que nos Estados Unidos um contra movimento centralizador

começava a se robustecer.

“Havia, como novidade política, o **presidencialismo** já que Federação e República eram aspirações com passado longo. O modelo norte-americano era presidencialista e o eram também as Repúblicas da América Latina. Algumas já dominadas pelo caudilhismo truculento e imaturo; por outro lado, tratava-se de contrapor o mais possível a nova ordem ao que se tinha como o ‘parlamentarismo’ do período imperial. E não faltaram motivações concretas para que a instituição do presidencialismo realmente um regime que confere ao chefe de Estado atribuições governamentais enormes, se fizesse aos poucos uma forma peculiar de personalismo político. Assim Brasil argumentava, entre outros, que a ordem federal exigia o presidencialismo. Mas foi com Campos Sales que a idéia presidencialista adquiriu realidade mais incisiva e mais contundente, fazendo da chefia do Executivo uma sede de forte poder pessoal, embora constitucionalmente respaldado, e reduzindo a presença política dos Ministros a um papel funcional, a que cabia lealdade e competência, dentro de um programa centralizado sobre o Presidente e por ele efetivamente liderado. Pode-se dizer, entretanto, que o federalismo, que correspondia à reclamação de diversas gerações liberais, e que foi pensado por Rui Barbosa, nunca foi plenamente posto em prática no Brasil, confundido nesta mesma fase com as caudilhagens locais e criticado em nome de urna maior ‘eficiência’ política. (**O pensamento político no Brasil**, Rio de Janeiro, Forense, 1978, pags. 109-110)

A Constituição de 91 iria proporcionar elaboração teórica digna de nota. Procurou-se, em relação ao poder municipal, definir em que consistiria o “interesse próprio”, referido na Carta para limitar e circunscrever as suas atribuições. No tocante às outras instâncias, duas obras logo se tornariam referência: **Do Poder Judiciário** (1915), de Pedro Lessa, e **Do Poder Executivo** (1916), de Aníbal Freire.

Tornar-se-ia igualmente obra de referência: **Comentário à Constituição** (1902), de João Barbalho.

Caberia a Rui Barbosa tratar especificamente das questões institucionais resultantes da prática republicana. Para evidenciá-lo basta referir estes títulos: **O estado de sítio**; sua natureza; seus efeitos; seus limites (1892); **Habeas-corpus** (1892); **Os atos institucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal** (1893).

À vista do encaminhamento autoritário seguido pela República, Rui Barbosa tornou-se a figura que encarnou, na República Velha, o espírito liberal. Tendo concorrido às eleições presidenciais –a realizarem-se em março de 1910, efetivando-se a campanha eleitoral no ano anterior-- contra a candidatura militar oficial, lançou as bases, com grande sucesso, do **movimento civilista**. Não se tratava de nutrir qualquer despreço pelas Forças Armadas mas adverti-las, e à Nação, contra os perigos do

militarismo. Assim, deve ser creditada, também a Rui Barbosa, o fato de que a maioria da hierarquia haja optado por trilhar o caminho da profissionalização. Naquele ciclo histórico, a ingerência militar na política acabaria sendo abandonada pelas lideranças, sobrevivendo graças à atividade desenvolvida pelos chamados “tenentes”, surgidos basicamente nos anos vinte.

No discurso inaugural da campanha presidencial, a 3 de outubro de 1909, no Rio de Janeiro, Rui Barbosa assim define o militarismo: “Entre as instituições militares e o militarismo vai, em substância, o abismo de uma contradição radical. O militarismo, governo da nação pela espada, arruína as instituições militares, subalternidade legal da espada à nação. As organizações militares organizam juridicamente a força. O militarismo a desorganiza. O militarismo está para o Exército assim como o fanatismo para a religião, como o charlatanismo para a ciência, como o industrialismo para a indústria, como o mercantilismo para o comércio, como o cazarismo para a realeza, como o demagogismo para a democracia, como o absolutismo para a ordem, como o egoísmo para o eu. Elas são a regra; ele, o dismantelo, o solapamento, a alusão dessa defesa, encarecida nos orçamentos, mas reduzida, na sua expressão real, a um simulacro”.

Outra contribuição de Rui Barbosa reside em haver definido os termos da Reforma Constitucional. Havia, entre os republicanos, uma resistência brutal a essa iniciativa. Contudo, algumas providências não podiam mais ser adiadas, a exemplo do que ocorria no Rio Grande do Sul. A perpetuação da ditadura castilhistas, ao arrepio da Carta de 91, havia levado aquele estado, mais uma vez, nos anos vinte, à guerra civil. O grande mérito do nosso autor encontra-se no fato de que definiu com clareza quais os pontos que constituíam o que, em linguagem jurídica, chamou-se de “cláusulas pétreas”, a partir do que estabeleceu-se o imprescindível consenso. De sorte que, embora tenha falecido em 1923, três anos depois a Reforma teve curso.

Teria oportunidade, igualmente, de abordar a questão do parlamentarismo. Discorda de Campos Sales quanto à tese de que o regime presidencial seria da essência do governo republicano. Refuta-a com o exemplo francês. Diz textualmente que “a natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do governo presidencial pelo governo de gabinete”. A seu ver, seria inapropriado fazê-lo devido ao seguinte: “o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadece com as formas parlamentares”.

Admitiu a mudança do sistema eleitoral, a fim de introduzir-se o sistema proporcional. A justificativa seria o aprimoramento da representação das minorias. Naturalmente, tinha em vista a forma apropriada desse sistema, quando o eleitor vota na lista sugerida pelo partido e não em nomes isolados.

Rui Barbosa feriu a questão social. Até então vinha sendo considerada no âmbito da Câmara dos Deputados, ao ser tomada a iniciativa de criação da Comissão de Legislação Social, em 1918. Rui Barbosa o incluiu entre os temas da campanha presidencial de 1919, o que iria proporcionar grande alento à sua discussão, como teria oportunidade de comprovar-se pelos estudos a cargo de Evaristo de Moraes Filho. Essa referência é importante na medida em que, ao apropriar-se dessa bandeira, após a Revolução de 30, Getúlio Vargas ignoraria solenemente a experiência pregressa.

A crítica que se pode desenvolver à ação de Rui Barbosa, no sentido de consolidar as instituições republicanas respeitadas as garantias básicas, diz respeito ao abandono da discussão do tema de representação política. A sobrevivência da doutrina de Benjamim Constant comportara enorme enriquecimento, notadamente em face da democratização, que impôs a transformação do bloco parlamentar no moderno partido político, bem como a emergência da questão do modelo de sociedade, em face do surgimento das correntes socialistas. Desde então, a elite política perdeu de vista essa problemática.

Cabe, por fim, registrar que, em caráter pioneiro, divergindo do modelo de partido único, surgiu em São Paulo o Partido Democrático, em 1926. A elaboração doutrinária requerida pela iniciativa esteve a cargo de João Arruda (1861/1943), professor da Faculdade de Direito, onde substituiu a Pedro Lessa. Sua obra intitulou-se **Do regime democrático** (1927). Cuida de recuperar a tradição liberal tendo popularizado a consigna **Vigilância eterna é o preço da liberdade**, que viria a ser incorporada às agremiações políticas liberais que se sucederam, em especial a União Democrática Nacional (UDN), surgida em 1945.

## 5. Anexos

### a) A política dos governadores

Walter Costa Porto prefere denominá-la de “política dos estados” e, de fato, parece mais apropriado. Com esse título insere no seu texto, tornado clássico, **(O voto no Brasil, 2ª ed. Topbooks, 2002)**, caracterização detalhada e completa do tema.

Começa por indicar que, “durante o período imperial e o da 1ª República coube às próprias Assembléias a verificação e o reconhecimento dos poderes de seus membros”.

A verificação envolvia “o exame da eleição, no fundo e na forma, para saber se é verdadeira e regular; o reconhecimento, a afirmação da regularidade da eleição e conseqüente legitimidade dos poderes dela resultantes.



Indica ainda que o método já fora aplicado na Constituinte de 1823, quando uma comissão de cinco membros julgara da legalidade dos diplomas dos eleitos, ficando a verificação e o reconhecimento desses cinco entregues a outra comissão, composta de três membros. A ata da sessão de 17 de abril de 1823, daquela Assembléia, dá notícia da formação das comissões e, as atas seguintes, de seus trabalhos.

Segue-se a transcrição das demais indicações acerca dos antecedentes.

A Constituição de 1824, pelo seu art. 21, determinara que “a nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes e secretários das Câmaras, verificação dos poderes de seus membros, juramento, e sua polícia interior”, se executaria “na forma de seus Regimentos”.

Na 1ª República, se manteve a competência, a cada uma das Câmaras, de “verificar e reconhecer os poderes de seus membros” (art. 18 da Constituição de 1891). Sabia-se, ao tempo, que o reconhecimento dos poderes fora afeto a juízes, na Inglaterra, por ato de 1868; no Canadá, por lei de 1874; na Hungria, por lei de 1889; no estado de Nova York, em virtude de reforma constitucional em 1891. Que, em Portugal, o julgamento era confiado a uma junta especial, constituída do presidente do Superior Tribunal de Justiça, de três magistrados desse mesmo tribunal e de outros da Corte de Apelação de Lisboa, todos escolhidos pela sorte.

Mas antes de que se atribuísse, na Inglaterra, o reconhecimento dos poderes ao âmbito do Judiciário, a tarefa estava, ali, entregue, desde 1770, a uma comissão da Câmara.

Tal como no Brasil, em que, somente com a 2ª República, em 1930, perderia o Parlamento essa prerrogativa.

A partir de 1902, a “verificação de poderes” ganharia, no entanto, extraordinária repercussão, primeiramente por uma decisão tomada no governo de Campos Sales e, depois, pelo modo por que, através dela, foram agravados os vícios da representação e as deformações da consulta popular.

Vejam como o autor apresenta a alteração produzida por Campos Sales e como pretendeu justificá-la.

Presidente no quadriênio 1898/1902, Campos Sales marcaria seu governo com a modificação, que viu aprovada, no regimento da Câmara de Deputados.

Em seu livro **Da Propaganda à Presidência**, publicado em 1908, esclareceu Campos Sales que sempre proclamara como um mal a ser extirpado, como um embaraço à eficácia da ação governativa, “o espírito partidário”, com suas paixões e com suas violências. Encontrara, ao iniciar seu governo, somente frações do Partido Republicano Federal, não propriamente um partido político, mas “apenas uma grande agregação de elementos antagônicos”. (**Da Propaganda à Presidência**, São Paulo, A

Editora, 1908, págs 225, 234 e 235)

Em verdade, o Partido Republicano Federal se dividira em dois blocos: o da **concentração**, formado por adeptos de Francisco Glicério, e os **prudentistas**, que integravam o Partido Republicano.

Daí que a obra política de Campos Sales não fosse “de dispersão” mas tivesse a pretensão de apagar as dissensões que dividiam o Congresso e de constituir, nele, “uma unidade forte, patriótica e decidida a prestar seu concurso ao governo”.

Ele iria denominar de “política dos estados” seu programa, que tivera origem na “questão da verificação de poderes na sessão legislativa de 1900”. Em nota, Costa Porto transcreve a forma como a apresenta, à pág. 235: “Outros deram à minha política a denominação de **política dos governadores**. Teriam talvez acertado se dissessem **política dos estados**. Essa denominação exprimiria melhor o meu pensamento.”

Adiante, o autor documenta o inteiro teor da alteração, que vale consignar.

Esclarece que o Regimento estabelecia que do mais velho dos diplomados seria a presidência da Câmara, incumbindo-lhe, então, a nomeação de comissão encarregada de organizar a lista dos diplomados presumivelmente legítimos. Ao mais velho, pois, concluía Campos Sales, caberia, em última análise, a formação de sua Câmara: “A questão estava, assim, entregue a um certificado de idade”.

A disposição em apreço fora estabelecida no Regimento da Câmara,, logo em seguida à promulgação da Constituição. É a seguinte a transcrição de Costa Porto:

“Art. 1º -No 1º ano da legislatura, reunir-se-ão os deputados eleitos, na sala destinada aos trabalhos da Câmara, quinze dias antes do destinado para a abertura do Congresso Nacional e ocupando a presidência o deputado que for mais velho em idade dentre os presentes, convidará para servirem interinamente de secretários os quatro deputados que mais moços lhe parecerem”.

“Ao art. 1º -Depois das palavras “entre os presentes”, diga-se -- “salvo se entre estes se encontrar o presidente ou qualquer dos vice-presidentes que serviram na última sessão legislativa, a quem competirá então a presidência na ordem respectiva” (o mais como está).

Refere a forma como foi recebida a proposição, começando por precisar que o interesse do presidente Campos Sales na proposta foi logo denunciado. Indica que, discursando na sessão de 20 de outubro, Francisco Glicério ponderava que, como era corrente entre os deputados, a reforma do regimento tinha por fim preparar o meio prático de encaminhar as diferentes soluções que as anunciadas exigências da verificação de poderes

da futura Câmara tinham imposto aos políticos, afinados esses “com o ilustre Presidente da República que, segundo também é corrente, entrou nesse acordo, acrescentando-se até mesmo que S. Ex. constituiu-se o garante de fiel desempenho do compromisso”. Para Glicério, a combinação repousava essencialmente na resolução tomada e já executada, pelo Presidente, “de fazer toda a sua política com os governadores e presidentes dos Estados, outorgando a estes e aos seus amigos locais todos os favores e meios que os partidos auferem quando se acham em posse do poder”.

Isso significaria, então, que as oposições nos estados, sem resistências municipais e fora das mais insignificantes posições oficiais, haveriam de ser cruelmente esmagadas pela “invencível coligação do Governo Federal com os governos estaduais”.

Apesar dessas opiniões, Glicério declarou votar pela reforma proposta, para que ficasse sob a iminente responsabilidade do ilustre Presidente da República, e podia mesmo dizer --sob o seu eminente patrocínio-- a causa do sistema representativo que a Constituição fundou, mas cujo êxito depende essencialmente da representação das minorias”.

Na pesquisa que desenvolveu acerca do tema, Walter Costa Porto deparou-se com a opinião de Dunshee de Abranches --na sua conhecida obra **Como se faziam Presidentes** (José Olímpio, 1973)—segundo a qual a idéia dessa alteração do Regimento da Câmara proviria de Nilo Peçanha, diante da existência de dualidade de administrações municipais, resultante de eleições no seu estado natal, Rio de Janeiro. Chegava a ponto de afirmar que a medida se impunha “para que não surgissem 424 candidatos diplomados no recinto da Câmara, ao invés dos 212 fixados por lei.”

Ao justificar a sua iniciativa, segundo o autor, Campos Sales recorria a esse tipo de argumentação. Contudo, parece-lhe, pelo que iria referir em sua última mensagem, estava consciente da profunda modificação a que se procedera.

Escreve naquele documento que a verdadeira força que, no apertado unitarismo do Império, residia no Poder Central, havia se deslocado para os estados. A **política dos estados**, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os estados e a União, seria, pois, na sua essência, a política nacional: “É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os estados, pensa a União”.

Com o acordo, Campos Sales conquistou a tranqüilidade para sua obra de governo. Não bastava ter maioria, tinha ele argumentado, seria preciso mais: que a maioria pudesse garantir ao governo decisão e fidelidade nas deliberações e, ao mesmo tempo, dar-lhe segurança de um apoio desinteressado: “É preciso não perder de vista que as maiorias fracas são, em regra, despóticas para com os governos que sustentam. Não me parece que possa haver situação mais aflitiva, senão humilhante, do que esta de

um governo encarcerado pelos próprios amigos”.

Há quem julgue que o ponto de partida de Campos Sales teria sido “a unidade do pensamento e da ação governamental”. Para ele, o Executivo é quem regularia o interesse público: “os outros poderes limitam-se a auxiliá-lo, pois o governo não é uma soma de vontades, mas a vontade soberana do presidente”.

Mas há uma marcante diferença no comportamento do líder paulista, com relação, por exemplo, a um Júlio de Castilhos, ao procurar essa unidade de pensamento e de ação de governo.

No âmbito do próprio Executivo, ele a buscaria, é certo, tal qual o “ditador republicano” dos positivistas do Rio Grande do Sul: chegaria a dizer, em manifesto, que o regime presidencial não comportaria “a deliberação do Executivo em conselhos de ministros; que sua autoridade legal ou moral jamais deveria “desaparecer através de seus ministros”; que a esses somente competiria “conformar-se com o pensamento do Presidente da República, o centro e unidade de ação governativa, por isso mesmo que é o depositário único da suprema responsabilidade”.

Mas, quanto aos outros poderes, não agiu Campos Sales como os autoritários que foram Floriano, Hermes, e, sobretudo, ao pretender definir o processo de sua substituição, Afonso Pena e Washington Luís.

Pergunta Costa Porto: Não começou ele por reagir, ainda como deputado, na sessão legislativa de 1895, a uma tentativa de regulamentação do texto constitucional que permitiria a intervenção do poder central nos Estados? Apreensivo com “os perigos que o texto encerrava para o regime da liberdade que adotamos”, dissera em seu discurso:

“Se é possível um corpo político ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando no próprio coração da República brasileira”.

Não deixou consignado a sua reprovação ao “sectarismo” de Castilhos, quando se cogitava de sua sucessão, em 1901? O texto de que se trata, transcrito em nota, é o seguinte: “O Júlio de Castilhos é um diamante de primeira grandeza da República, com elevado descortínio e exemplar autoridade tem dirigido o Rio Grande, mas o seu nome deve ser afastado de nossas cogitações, pois ele é um sectário, o que não comporta a nossa Constituição e a índole de nosso povo.” (Carta de 1901, publicada por João Piratininga in **Política Paulista**, 1918)

Entende Costa Porto que a melhor prova de que, respeitando a separação dos poderes, Campos Sales procurou resguardar “o coração da República” foi a de que buscou ele em uma negociação --seu pacto com os governadores, desdobrando-se no Legislativo-- a superação das lutas pessoais e partidárias que lhe permitisse o êxito do programa financeiro.

Depois de tecer algumas considerações acerca da maneira como viria a ser recebida a “política dos estados”, na qual se enfatizou sobretudo a consolidação das oligarquias estaduais, Costa Porto refere a dissertação,

submetida à Universidade de Brasília, em 1986, da autoria de Maria Carmen Cortes Magalhães (**O mecanismo das comissões verificadoras de poderes. Estabilidade e dominação política, 1894-1930**).

Dos elementos que apresentou, extraiu o seguinte quadro demonstrativo do número de diplomas não reconhecidos na Primeira República:

Legislatura	Nº de Diplomas não Reconhecidos
1894 — 1896	1
1897 — 1899	17
1900 — 1902	74
1903 — 1905	12
1906 — 1908	17
1909 — 1911	12
1912 — 1914	91
1915 — 1917	63
1918 — 1920	3
1921 — 1923	5
1924 — 1926	6
1927 — 1929	—
1930 — 1930	—

As atas das apurações gerais de cada distrito possuíam a relação dos candidatos, o número de seus votos, as contestações e contracontestações dos disputantes, as provas --registradas em cartório-- das acusações e defesas dos mesmos, bem como o depoimento de testemunhas.

Analisada essa documentação, à luz da legislação eleitoral, abria-se a discussão tendo os contestantes e contestados os mesmos direitos de acusação e defesa.

Falando da **depuração** -- o termo utilizado no Congresso para indicar o não-reconhecimento-- Maria Carmem Côrtes Magalhães diz que a historiografia brasileira a considera como a degola de deputados opositores. Seu trabalho, no entanto, não discute a problemática das degolas, pois as pesquisas não lhe permitiram expor com exatidão “senão o aspecto do não-reconhecimento, tecnicamente comprovado”.

O termo degola, em verdade, foi uma transposição da sangrenta realidade política do Rio Grande do Sul para o quadro, mais ameno, da fraude no reconhecimento dos diplomas de parlamentares no Congresso.

Nos pampas, as características da luta --com os deslocamentos frequentes das milícias, os movimentos rápidos de cavalaria, sem tropas estacionárias-- não permitiam o aprisionamento duradouro do inimigo. O que levou à prática brutal do que se denominou, também, de **gravata colorada**.

Conta-se que, das dez mil vítimas da Revolução de 1893, no Rio

Grande do Sul, pelo menos mil foram degoladas. E o método, como informava Alfred Jacques, “requeria ciência”:

“O gaúcho velho explicava minúcias, ensinava processo e concluía: Hay dos maneras de degolar un cristiano, a la brasileña (dos talhinhos seccionando as carótidas) ou a la crioula (de orelha a orelha)” (**Os Provisórios**, Porto Alegre, Globo, 1983, p. 83)

A degola, no Parlamento, representava, então, a etapa final do processo de aniquilamento da oposição. Começava-se pela fraude na qualificação; prosseguia-se com a burla da eleição e com os arranjos na apuração, pelas juntas locais; e no final, com as depurações, do terceiro escrutínio.

Depoimento de Frederico Mindello dá notícia desse último processo: “O reconhecimento de 1915 foi o último que, no Senado, Pinheiro Machado dirigiu. Dois degolamentos execrandos o assinalaram. Em 4 de junho, em votação nominal que Rui Barbosa requereu, José Bezerra, eleito e diplomado senador por Pernambuco, foi degolado e reconhecido Rosa e Silva. Na sessão de 7 de junho, ainda sob o protesto de Rui Barbosa, um esbulho maior se consumava Ubaldino do Amaral havia sido eleito e diplomado senador pelo Paraná, com 14.507 **Votos**. Seu competidor, Xavier da Silva, conseguiu apenas 4.559 votos... Ubaldino foi degolado e Xavier reconhecido”. (**Anais Comemorativos da Revolução de 30**. Câmara dos Deputados, 1984, p. 260)

### **-A República Velha.**

#### **Acontecimentos históricos mais relevantes e seus desdobramentos**

Na entrevista que realizou com Rui Barbosa (1849/1923), em 1903, para o jornal **O Comércio de São Paulo**, Max Fleuiss registrou o seu depoimento quanto à luta que foi forçado a travar, no Governo Provisório, contra a tendência autocrática liderada por Benjamin Constant. Esse registro encontra-se na sua obra clássica **História Administrativa do Brasil** (2ª edição, 1925, pág. 452). O mesmo fato é referido por Aurelino Leal. Indica na **História Constitucional do Brasil**: “O sr. Rui informou-me de que os positivistas e os jacobinos lutaram pela dilatação do regime ditatorial. A afirmava *é* perfeitamente veraz”. Adiante resume a notícia da manifestação de que foi alvo Demétrio Ribeiro, também ministro e positivista, publicada no **Diário Oficial** de 14 de dezembro de 1889, cujo teor transcrevemos: “Comissões do exército, da armada, representantes da brigada acadêmica e mais outros cidadãos fizeram uma manifestação àquele ministro. O capitão-tenente Nelson de Almeida, dirigindo-lhe a palavra em nome da Marinha, pronunciou as seguintes frases: “E nós agora fazemos os mais ardentes votos a fim de que concorrais com as vossas luzes para a instalação do governo que se resuma na concentração de todo o

poder político nas mãos de um só homem de Estado e diretamente responsável perante o país. ... Para termos uma República estável, feliz e próspera é necessário que o governo seja ditatorial e não parlamentar.” (edição da Imprensa Nacional, 1915, p. 216) Há outros pronunciamentos de idêntica índole mas parece suficiente a transcrição.

O embate pela convocação da Assembléia Constituinte acha-se amplamente documentado bem como o empenho dos positivistas em dar claramente caráter ditatorial à República na Carta de 91.

No ano de 1890 o Rio de Janeiro passa a ser palco de desordens e manifestações praticamente ininterruptas. Os militares têm participação ativa nesses movimentos a ponto de que o assalto e a destruição das instalações do jornal monarquista lhes tenha sido atribuída. Nos estados surgiram grandes dificuldades na organização de novos governos.

Por fim, convocada a Constituinte imaginou-se que o país voltaria à normalidade. Tal entretanto não ocorreu.

Funcionando normalmente depois de aprovada a Carta, o Congresso faz questão de evidenciar a sua autonomia. É preciso não esquecer que o regime anterior era parlamentar. O governo subordinava-se ao Parlamento e não apenas ao Monarca. Desse choque resulta que Deodoro, confirmado à frente do governo (provisório até então) resolve simplesmente dissolvê-lo, prerrogativa de que não dispunha. Tal se deu a 3 de novembro de 1891, pouco antes da República completar o seu segundo aniversário. Segue-se manifestação das altas patentes da Marinha. Apesar de que a maioria dos governadores (direta ou indiretamente nomeados por Deodoro) o tivessem apoiado e Deodoro esboçasse uma reação, prendendo dois almirantes, percebeu que levaria o país à guerra civil e renunciou. Assumiu outro militar, Floriano Peixoto que, ao invés de convocar eleições, como dispunha a Constituição (a renúncia ocorria na primeira metade do mandato), governou como vice. A 6 de abril de 1892, treze generais e almirantes publicam manifesto exigindo que se cumprisse a Constituição, convocando-se eleições. Floriano simplesmente os demite e reforma. Estavam lançadas as bases da instabilidade que iria ser a característica de seu governo.

Enumeram-se simplesmente os acontecimentos mais graves: guerra civil no Rio Grande do Sul que se revelou da mais extrema crueldade e serviu para instaurar naquela parte do país um regime especial, de inspiração positivista, sob a liderança de Júlio de Castilhos. Seguiu-se a revolta da Armada. Na maioria dos estados a situação não consegue estabilizar-se, sendo sucessivamente submetidos a estados de sítio.

Embora a historiografia brasileira não seja unânime nesse aspecto, tudo leva a crer que Floriano não tinha condições de manter-se no poder, terminado o período constitucional do mandato de Deodoro. Essa hipótese louva-se sobretudo no fato de que não conseguiu sequer fazer o substituto.

Em meados de 1894 realizaram-se eleições tendo saído vitorioso Prudente de Moraes (1841/1902), líder republicano consagrado. Vale a pena registrar que Floriano, que exercia a Presidência no Palácio Itamaraty, não se dignou sequer transferir o poder ao substituto. Ainda mais, retirou de lá os funcionários, todos militares. Prudente, ao chegar, encontrou apenas o porteiro. Aqui começa de fato a tentativa de organizar a nossa República. A desordem campeava ainda no país, embora a revolta da Armada tivesse sido derrotada do mesmo modo que os liberais riograndenses.

Prudente herdaria a chamada “Guerra de canudos”, movimento ocorrido no interior do país que os florianistas atribuíram aos monarquistas, hipótese que não se sustentou. No seu enfrentamento o Exército sofreu sérias derrotas. Iniciando-se em 1893 durou até 1897, isto é, praticamente durante todo o mandato de Prudente de Moraes. Não vem ao caso determo-nos nesse tema que se encontra à base do famoso estudo de Euclides da Cunha intitulado **Os sertões**. Vale entretanto assinalar que, no evento organizado para festejar a vitória, Prudente sofreu um atentado que vitimaria o seu Ministro da Guerra. José Maria Bello, o nosso melhor historiador da República, assinala que o evento revelou a Prudente a soma de poderes que enfeixava. Escreve “O atentado de 5 de novembro dava-lhe os elementos de reação que, inutilmente, procurava; dentro da própria órbita constitucional, o presidencialismo adotado em 15 de novembro de 1889 revelava a infinita soma de poderes que poderiam enfeixar-se nas mãos do presidente da República, e dos que os seus sucessores saberão colher o máximo proveito”. (**História da República**, edição revista de 1952, pág; 200)

Prudente praticamente liquidou a oposição que enfrentava no Parlamento, simplesmente prendendo os parlamentares. Sofrendo a influência positivista de sua geração, e acreditando na concepção de sociedade daquela doutrina, abriu a senda para o que se chamou de prática autoritária da República. Isto é, mantida a fachada constitucional, institucionahzou-se um regime que subjugava o Congresso e que passou à história com o nome de política dos governadores.

No Brasil, os Presidentes civis descobriram, com Prudente, que seria preciso sufocar a rebeldia do Parlamento. Afinal de contas não se optara por uma República parlamentar. Imaginou-se uma solução engenhosa, sem alterar em nada a Constituição liberal de 1891. Reformou-se o Regimento da Câmara. No quadriênio Campos Sales, que substituiu a Prudente na chefia do governo, estabeleceu-se que o chamado reconhecimento do mandato, até então uma simples formalidade, passaria a ser efetivado pela Mesa cessante. Emendou-se o Regimento para inserir, ali onde se dizia que aquela tarefa seria comandada pelo parlamentar mais idoso, esta ressalva: “salvo se ali se encontrar o Presidente ou qualquer dos vice-presidentes da Mesa Cessante” Naturalmente, providenciou-se o para que dali em diante,



os mencionados personagens estivessem presente.

De acordo com as novas regras, a Câmara dos Deputados passou a ser composta em comum acordo com os governadores estaduais. Para assegurar a maioria, seriam expurgados os parlamentares, provenientes de algum distrito que deveria ser do governo e não merecessem confiança, eram simplesmente “degolados”, como se dizia, isto é, não tinham os mandatos reconhecidos. No primeiro ano em que vigorou a nova regra de Campos Sales, em 1900, deixaram de ser reconhecidos 74 mandatos, cerca de 35% (o Parlamento se compunha de 212 representantes) O caso extremo deu-se na Câmara eleita em 1912: 91 mandatos deixaram de ser reconhecidos, 43% do total. Criou-se assim uma falsa estabilidade, desfigurando-se completamente a representação. E aqui precisamente situa-se o cerne da questão. Para a consolidação do sistema no século XIX atuou precisamente o contrário: a preocupação em aprimorá-la.

Com poderes para aprovar no Parlamento as suas iniciativas, os Estados de Sítio tornaram-se freqüentes.

A par disto, a ambição dos militares de retornar ao poder não havia desaparecido.

O Presidente era escolhido mediante acordo entre os governadores. Para exercer o mandato no período 1911-1914 escolheu-se ao Ministro da Guerra (Hermes da Fonseca) que, após empossado, resolveu substituir os governadores estaduais, gerando uma situação adicional de instabilidade. De todos os modos, no mandato seguinte (1915-1919) o poder volta às mãos dos civis.

Na década de vinte iriam suceder-se as sublevações militares. As mais relevantes seriam aquelas que se tornaram conhecidas pela data do seu desencadeamento (5 de julho), tendo ocorrido em 1922 e 1924. Na primeira dessas rebeliões, o objetivo declarado era impedir a posse do Presidente que viria a ser escolhido no dia 1º de março (Arthur Bernardes), a quem fora atribuída uma carta insultuosa ao Exército, que se comprovou ser falsa.. Ao que se sabe, os militares desejavam a volta de Hermes da Fonseca.

O mandato presidencial 1923-1926 exerceu-se sob ininterruptos estados de sítio, suspensos apenas nos últimos seis meses quando se deu a escolha do sucessor. Nesse período presidencial eclodiu nova guerra civil no Rio Grande do Sul, com o objetivo de impedir as sucessivas reeleições do governante em exercício desde o começo do século (Borges de Medeiros), ao arrepio da Constituição. O governo federal interveio e obteve a pacificação. A par disto, em 1926 fez-se uma reforma constitucional para obrigar os estados (no caso só o Rio Grande diferenciava-se) a manter estrutura governamental idêntica à federal (assegurada a alternância no poder).

Naquela altura, vigorava o princípio batizado de “café com leite”, isto é,

a um Presidente da República mineiro devia seguir-se um paulista. Essa regra veio a ser violada pelo substituto de Bernardes (Washington Luís) que, na eleição de 1930 (realizadas sempre em março) impôs um paulista (Júlio Prestes). Mineiros e gaúchos uniram-se e promoveram a denominada Revolução de 30. Washington Luís foi derrubado e impedida a posse de Júlio Prestes. A Revolução, vitoriosa em outubro, constituiu governo provisório tendo à frente o governador do Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas substituíra a Borges de Medeiros).

Ao invés de reintroduzir a normalidade constitucional, a nova República desencadeia uma onda de agitação no país. Emergem novamente as tendências ditatoriais. O governo, por sua vez, não parece ter a menor intenção de promover eleições. Em 1932 eclode a chamada Revolução Constitucionalista, liderada por São Paulo. Embora derrotada, o governo vê-se obrigado a convocar eleições para a Assembléia Constituinte, de que resulta a Constituição de 1934.

Em conformidade com a nova Carta, o Presidente da República deveria ser substituído em 1938. Para esse fim deveria realizar-se campanha eleitoral em 1937, o que de fato ocorreu, com dois candidatos um da situação e outro da oposição.

Acontece que a promulgação da Carta de 34 em nada alterou o ambiente convulsionado que se instaurara no país. Além disto, a radicalização estava conduzindo o país para uma polarização entre integralistas e comunistas, que se enfrentavam abertamente em diversas partes do país. Esse quadro seria agravado pela insurreição comunista de novembro de 1935. O governo não só a reprimiu ferozmente como valeu-se do fato para instaurar no país não um simples Estado de Sítio mas o que classificou como Estado de Guerra. Tinha poderes --e os usou-- para limitar a liberdade de imprensa e até intervir no funcionamento da Câmara dos Deputados, processando e prendendo deputados. Os presos políticos tornaram-se numerosos. Nesse ambiente é que se processava a campanha eleitoral em 1937, afinal obstada pelo golpe de Estado de 11.de novembro.

Instaurou-se no país uma ditadura com o nome de Estado Novo.

#### IV. SEGUNDO MODELO: DITADURA DO ESTADO NOVO

##### 1. Caracterização geral

O segundo modelo de governo representativo, adotado pela República, corresponde à transposição, ao plano nacional, do **castilhismo**.

O castilhismo foi estudado com a devida amplitude por Ricardo Vélez Rodriguez, na obra tornada clássica **Castilhismo -uma filosofia da República**, desde a 2ª edição (2000) incluída na Coleção “Brasil 500 anos”, mantida pelo Senado.

Tendo sido derrotado na Constituinte, Júlio de Castilhos conseguiu implantar no Rio Grande do Sul o sistema que imaginava para o Brasil. Para tanto redigiu uma Constituição que nada tinha a ver com a de 1891, anomalia que somente seria corrigida em 1926. Assim, tendo vencido a guerra civil que se seguiu à proclamação da República, em sua província natal viria a ser experimentado por cerca de trinta anos.

Na apresentação oficial daquele regime diz-se textualmente “que não há parlamento: o governo reúne à função administrativa a chamada legislativa, decretando as leis, porém após exposição pública dos respectivos projetos, nos quais podem assim colaborar todos os cidadãos”.

E mais: “A Assembléia é simplesmente orçamentária, para a votação dos créditos financeiros e exame da aplicação das rendas públicas. O governo acha-se, em virtude de tais disposições, investido de uma grande soma de poderes, de acordo com o regime republicano, de plena confiança e inteira responsabilidade, o que permite-lhe realizar a conciliação da força com a liberdade e a ordem, conforme as aspirações e os exemplos dos Danton, dos Hobbes e dos Fredericos”.

Educado nesse sistema, quando se viu de posse do poder central, em decorrência da Revolução de 30, Getúlio Vargas comportou-se como se destinado estivesse a adequar a República brasileira a algo de assemelhado. Na efetivação desse propósito, o ambiente favoreceu-o amplamente. A década de trinta caracteriza-se pela emergência das mais diversas variantes de autoritarismo. No plano internacional, dava-se a ascensão do nazismo germânico, do fascismo italiano, do salazarismo português e assim por diante. O sistema democrático representativo via-se encurralado na Europa.

Dentre as vertentes autoritárias surgidas naquela fase, duas revelaram-se capazes de polarizar parcelas expressivas da opinião: o integralismo e o comunismo.

O projeto integralista afeiçoava-se aos regimes fortes emergentes na Europa, em especial o fascismo italiano e o salazarismo (o próprio nome do movimento, Ação Integralista Brasileira, fora inspirado no integralismo lusitano, corrente política surgida em Portugal). Contando com ampla

simpatia no seio da Igreja Católica, conseguiu arregimentar-se nos mais diversos recantos do país.

No outro pólo encontravam-se os comunistas. Organizado em 1922, o Partido Comunista não passava de uma pequena seita. Nos anos trinta recebeu em massa a adesão dos militares revolucionários da década de vinte, conhecidos como “tenentes” (e o movimento a que deram origem, tenentismo), a partir do que organizou a Aliança Nacional Libertadora (ANL), igualmente disseminada no país.

Comunistas e integralistas enfrentavam-se em choques de rua.

Para obstar a tendência governamental a perpetuar-se como ditadura, eclodiu em 1932, liderada por São Paulo, a chamada Revolução Constitucionalista. Embora derrotada, obrigou o governo a convocar Assembléia Constituinte, que aprovou uma nova Constituição, a de 1934, voltando o Parlamento a funcionar. Contudo, não conseguiu tornar-se numa instância aglutinadora, ponto de referência no clima de anarquia e intolerância instaurado no país.

Valendo-se da circunstância de que os comunistas provocaram, em novembro de 1935, uma revolta militar, logo esmagada, Vargas decretou Estado de Guerra, encheu as prisões de políticos, ignorou a imunidade parlamentar. Permitiu entretanto que tivesse lugar a campanha eleitoral de 1937, para as eleições presidenciais do início do ano seguinte. Porém, em novembro daquele ano, deu um golpe de Estado, fechou o Parlamento e proibiu o funcionamento dos partidos políticos. O novo regime adotou nome idêntico ao sistema salazarista: Estado Novo.

Embora tivesse promulgado uma nova Constituição, esta não foi sequer experimentada. O Estado Novo constituiu uma ditadura pessoal.

O certo é que, na desordem geral vivenciada naquela fase histórica, Vargas conseguiu, progressivamente, convencer a sucessivos setores de que estava de posse de uma proposta modernizadora, além do que introduziu certos procedimentos destinados a tornar patente que estava sendo implementado um regime que não excluía o que então se chamava de “opinião ativa”.

O estilo introduzido por Vargas correspondia a transformar todos os problemas em questões técnicas. Organizou sistematicamente os portadores (ou beneficiários) da reivindicação. Ao mesmo tempo, selecionava e descobria os técnicos capacitados a apresentar soluções. Confrontados os dois grupos, atuava como árbitro.

Na caracterização mais detalhada a que procederemos, desse modelo, serão apresentados alguns exemplos.

Num outro pólo, tratou de firmar imagem como **pai dos pobres**. O curioso é que Max Weber previra que o titular do Estado Patrimonial acabaria tentando popularizar-se nessa condição.

O Estado Novo durou até fins de 1945. Deposto e passando a viver

solitariamente, numa fazenda de sua propriedade no Rio Grande do Sul, Vargas acabaria polarizando a política brasileira nos anos cinquenta. Voltando ao poder, pelo voto, deu forma acabada ao seu projeto de modernização, adotado pela Revolução de 64. Por tudo isto, discute-se qual seria o ciclo histórico a ser abrangido pela **Era Vargas**. Se o associarmos à efetivação da Revolução Industrial, sob a égide do Estado, o marco inicial seria a Revolução de 30, abrangendo seja o começo da abertura política, iniciada no governo Collor, seja a revisão constitucional de 1994, que permitiu um primeiro avanço expressivo na privatização.

## 2.O contexto doutrinário da Carta de 37

Promulgada por Getúlio Vargas para substituir a Constituição de 1934, votada na Constituinte, a Carta de 37 passou à história com o nome de **Polaca**. O apelido resultou do interesse de seu autor, Francisco Campos, pela Constituição Polonesa de 1935, traduzida ao português e publicada no Brasil por instâncias suas. Sem discutir a veracidade do fato ou negar a eficácia da denominação em termos de oposição política, a identificação daquela Carta com um estatuto estrangeiro importa enorme simplificação. Reforça a convicção, vigente em certos círculos, de que o País está disponível para incorporar seja o que for, no plano das idéias, desde que sua origem estrangeira as recomende. Na verdade, nossa cultura tem-se revelado extremamente seletiva a ponto de que, desde que nos tornamos independentes, há mais de século e meio, sequer conseguimos consolidar o que temos produzido de novo em relação à herança portuguesa. No caso específico da Constituição de 37, explica-se inteiramente no contexto doutrinário existente no País nos anos trinta.

Há outro aspecto digno de nota. Na consideração das influências externas, parece imprescindível discriminar bem as diversas correntes, ao invés de agregá-las sem critério. Ubiratan Macedo acha que a Constituição Polonesa de 1935 obedece à mesma inspiração da Carta Portuguesa de 1933.

Desse empenho simplificador, resultou grande vantagem para os comunistas, na medida em que o fascismo foi adotado como parâmetro de uma das correntes totalitárias. Entretanto, neste caso, o mais correto é partir-se do **nacional socialismo**, cuidando de verificar se, de fato, tem alguma distinção essencial em relação ao **internacional socialismo**. Parece que **não**. Assim, ambos se proclamam socialistas e entendem o socialismo como equivalendo à subordinação da economia ao Estado. Ambos aproximam-se das tradições imperialistas de suas respectivas culturas (russa e alemã), divergindo apenas na forma como as justificam. Ambos aplicam os mesmos procedimentos para transformar o povo em massa e quebrar a solidariedade social, como nos ensinou Hannah Arendt em sua

magistral lição.

Essa digressão tem muito a ver com o contexto cultural dos anos trinta em nosso País. Assim, avançamos a primeira hipótese: as correntes emergentes e em ascensão são todas autoritárias, inexistindo expressão relevante do totalitarismo.

O Partido Comunista que deixou de ser uma seita insignificante, como ocorria no decênio anterior, graças às adesões dos tenentes, somente fará uma opção clara pelo totalitarismo nos anos cinquenta. A própria Aliança Nacional Libertadora não pretendia implantar no País regime parecido com o soviético. Sua liderança era constituída de positivistas, alguns egressos da própria Igreja Positivista, como Prestes. Provavelmente não tinha maior clareza doutrinária, satisfazendo-se com o fato de que seus adeptos detestassem o Parlamento e simpatizassem com a ditadura, a exemplo do republicanismo de origem militar.

Os integralistas estavam divididos em três grandes vertentes, a saber: **tradicionalistas**, capitaneados por Plínio Salgado; **socialistas**, como Reale, Dom Helder, Jeovah Mota, etc., e **nacionais socialistas**, liderados por Gustavo Barroso. Das três, a única que poderia ser caracterizada como totalitária seria a última, que, entretanto, não era a dominante.

No seio do autoritarismo ascendente, havia três expressões rigorosamente fundamentadas:

I) **A corporativista.** Pela expressão doutrinária de seus representantes, talvez fosse a mais relevante. Unidos na certeza de que a nova forma de organização econômica, política e social superava os defeitos do capitalismo e do liberalismo, divergiam na maneira como a justificavam. Além das vertentes tradicionalista e socialista do integralismo, a corrente corporativista tem dois teóricos destacados: Francisco Campos e Azevedo Amaral.

II) **A castilhista.** Pela expressão política é a corrente dominante. Do ponto de vista doutrinário, tem em seu favor a grande tradição fixada no Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891. . Vargas apresentaria uma contribuição significativa a essa doutrina.

III) **O autoritarismo instrumental,** devido a Oliveira Viana. O autoritarismo instrumental não teria vigência no Estado Novo. Presumivelmente corresponde ao fundamento doutrinário da Revolução de 1964, porquanto esta nunca renegou abertamente o sistema representativo nem procurou estruturar algo de definitivo em seu lugar. Na proposta de Oliveira Viana, o Estado faria uma

intervenção corretiva, incidindo sobre a sociedade para eliminar seu caráter clânico e patriarcal, tornando-a, de fato, liberal, isto é, promovendo a diversificação dos interesses e estabelecendo-se práticas democráticas. Seu equívoco parece ter residido na suposição de que semelhante desfecho poderia ser alcançado no âmbito de um regime autoritário. Pelo menos é a conclusão a que se chega à luz da experiência dos vinte anos do movimento de 64.

A Carta de 37 corresponde a uma tentativa de conciliar o corporativismo com o castilhismo. O Estado Novo inclinou-se por este último, com as inovações introduzidas por Vargas, o que explica não tenha sido aquela Constituição sequer implementada.

A tese de que a Carta de 37 pretende sintetizar corporativismo e castilhismo é devida a Francisco Martins de Souza na introdução que redigiu para a antologia **O Estado Nacional e outros ensaios**, de Francisco Campos (Brasília, Câmara dos Deputados, 1983). Adiante procuraremos resumi-la.

Para Francisco Martins de Souza, ao adotar o corporativismo, Francisco Campos preservou as duas principais componentes da filosofia política luso-brasileira pós-pombalina, isto é, o cientificismo e o tradicionalismo. O cientificismo é o elemento que o aproxima do castilhismo. O tradicionalismo, na versão reformada que lhe deram Sardenha e Salazar, permitiria a Francisco Campos a possibilidade de adotar o corporativismo para “dar às atividades econômicas uma estruturação sólida o bastante em que se pudesse apoiar uma estrutura política centralizada, mas legitimada em suas bases” (antologia cit., ed. cit., p. 24).

A Carta de 37 sustenta-se, portanto, num tripé: corporativismo-castilhismo-tradicionaiismo.

Pode-se conceder que o corporativismo seria o núcleo fundamental. Mas o Conselho da Economia Nacional, que é um órgão equiparável aos demais poderes, não é simplesmente a cúpula das corporações que reúnem os diversos segmentos da economia, sendo igualmente uma instituição destinada a promover a racionalidade das atividades econômicas. O castilhismo de Vargas tudo pretendia reduzir a questões técnicas e, assim, no próprio núcleo corporativista, está presente a tradição gaúcha.

A Carta de 37 preservou o Parlamento, composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, para funcionar durante quatro meses em cada ano, virtualmente sem iniciativa em matéria legislativa. Além de outras restrições, o Executivo podia obstar o andamento de qualquer projeto simplesmente declarando que dele pretende ter a iniciativa. A matéria legislativa também é assunto técnico e estará sobretudo a cargo de

órgãos com tal característica. A elaboração orçamentária, por exemplo, é atribuição do Departamento Administrativo, diretamente subordinado ao Presidente da República. O acompanhamento da execução orçamentária está afeto ao Tribunal de Contas, com **status** equivalente ao dos tribunais superiores de Justiça.

Na Constituição castilhista, a Câmara dos Deputados (Assembléia de Representantes) reúne-se dois meses em cada ano e só se ocupa do orçamento. O Executivo é que faz as leis, publicando-as para ouvir a opinião organizada. O esquema Francisco Campos é inquestionavelmente assemelhado. Mesmo a consulta à opinião foi considerada na forma de múltiplos plebiscitos.

Francisco Martins de Souza lembra que o tradicionalismo luso alimentou a crença na existência de instituições democráticas, em Portugal, anteriores ao absolutismo, e que consistiriam em conselhos municipais. Esta marca encontrou seu lugar no texto de Francisco Campos. Deste modo, na escolha dos membros da Câmara dos Deputados, participam os vereadores municipais e dez cidadãos eleitos por sufrágio direto em cada município. Também a Câmara Municipal seria eleita por voto direto. Na teoria tradicionalista, a democracia repousa nos corpos intermediários, denominados **naturais** como a família ou os conselhos municipais. Aos partidos políticos faltaria essa característica. Por isto é chamada de democracia orgânica.

Sabemos que a Carta de 37 não foi aplicada. Apesar do muito que concedeu aos castilhistas, Francisco Campos não os conquistou integralmente. E eram eles, de modo incontestável, que detinham a hegemonia do processo.

### **3. Vargas introduz no castilhismo a componente modernizadora**

Todo o esforço de Vargas vai consistir em criar organismos onde as questões de alguma relevância passem a ser consideradas do ângulo técnico. Amadurecido o ponto de vista dos técnicos, a instituição deve assegurar a audiência dos interessados. O governo não se identificará com qualquer das tendências em choque porquanto exercerá as funções de árbitro.

O esquema, para quem se proponha discuti-lo e contestá-lo, parecerá de fragilidade gritante. Basta perguntar de onde provêm as inspirações da arbitragem. Se as hipóteses possíveis são a **técnica** e o **interesse** a que se reduzirá o empenho moderador? A tentativa de descobrir e aventar hipóteses de conciliação ou de ir impondo as soluções dos técnicos? E como fazer para que os grupos e as classes prestem-se a semelhante jogo?

O certo é que Vargas, com a adoção desse esquema, conseguiu fazer de seu governo um centro aglutinador. Enquanto as reivindicações eram levantadas apenas para criar a possibilidade de acesso ao poder do



agrupamento que delas se apropriava, o governo adotava um atitude construtiva, cuidando de encaminhá-las e solucioná-las. Ao longo da década de trinta criam-se portanto dois processos de exercício do poder. O primeiro, que dava seguimento ao clima que propiciou a Revolução, nutria-se de assembléias, manifestações, plataformas e, depois, de debates na Assembléia Constituinte, logo substituída pelo Legislativo restaurado. A rigor, tratava-se de um novo simulacro de representação porquanto até mesmo a discussão desse tema assumiria uma conotação técnica e não havia preocupação efetiva com a organização do corpo eleitoral, para assegurar o sucessivo aprimoramento do sistema.

O segundo processo correspondia à ascendência crescente dos técnicos no aparelho governamental. Organizam-se novos ministérios e sucessivas comissões e conselhos. E assim emergia, para grupos e setores ponderáveis, uma opção mais atrativa. A instauração do Estado Novo equivaleu ao seu predomínio e à eliminação do concorrente.

É lícito supor que Vargas não chegou ao poder com semelhante esquema plenamente amadurecido. Contudo, ainda no primeiro semestre de seu governo, expressa com clareza a idéia do Estado aglutinador, mediante o concurso de conselhos técnicos, em discurso pronunciado a 4 de maio de 1931.

O princípio do encaminhamento técnico dos problemas seria decididamente universalizado, num primeiro momento com pleno sucesso no âmbito da política educacional e da questão salarial.

Em matéria educacional, Vargas buscou deliberadamente o consenso dos técnicos, através da Associação Brasileira de Educação. Essa entidade havia sido criada em fins de 1924 e desenvolvera, nos anos seguintes, uma grande atividade no sentido de unificar o ponto de vista dos educadores acerca dos diversos temas relacionados à questão. Realizaram-se sucessivos inquéritos e debates, além de conferências nacionais em 1927, 1928 e 1929. Com o advento da Revolução de 1930, os educadores acham-se divididos a propósito da faculdade de ministrar o ensino religioso nas escolas públicas. Com o objetivo expresso de tentar uma conciliação, o governo patrocina um encontro no Rio de Janeiro (IV Conferência Nacional de Educação, dezembro de 1931), que não chega a alcançar resultados positivos. Ainda assim, o governo solicita à Associação um anteprojeto de Plano Nacional de Educação, com vistas ao que se convoca a V Conferência, em fins de 1932.

No conclave de 1936, discute-se a organização dos Conselhos e Departamentos de Educação, a partir de documento elaborado por Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Celso Kelly.

A discussão é presidida diretamente pelo ministro da Educação, à época Gustavo Capanema. Assinale-se que a sessão inaugural desse encontro contaria com a presença do próprio Getúlio Vargas.

Ainda no mesmo ano esse Ministério promoveria um inquérito entre educadores acerca do Plano Nacional de Educação, em que se perguntava: Como pode ser definido o plano nacional de educação? Qual deve ser a sua compreensão?

Enquanto isto, a radicalização política, entre os educadores, prossegue intensa. Todos os temas são apropriados pelas facções radicais em luta e assumem logo conotação política extremada. Num dos congressos da ABE, em Fortaleza, chegou inclusive a haver um tiroteio, tamanha a exacerbação dos ânimos.

A partir de determinado momento vê-se claramente que o Ministério da Educação abdica do consenso dos educadores sem renunciar ao suporte técnico que deseja dar a suas iniciativas. São recrutados, para constituir suas equipes, diversos técnicos, à frente Lourenço Filho. Em 1938 é organizado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e, em 1944, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.

O recrutamento dos técnicos de mais alta qualificação existentes no país, se permitiu o adequado equacionamento de vários problemas da educação brasileira, e as soluções de muitos deles, a exemplo da organização da Universidade, traduziu-se igualmente no acentuado revigoramento do patrimonialismo-modernizador. Contribuiu igualmente para facultar-lhe significativa elaboração teórica.

Com o respaldo de eminentes técnicos, o Estado agora se atribui múltiplas responsabilidades em matéria educacional.

Estabelece-se expressamente que a fixação das diretrizes da educação nacional é da competência privativa da União. A educação é conceituada como instrumento ao serviço da unidade moral e política da nação, como de sua unidade econômica. A escola é obrigada a realizar o ensino cívico, fixando-se como primeiro dever do Estado o ensino primário, o ensino pré-vocacional e profissional. Todo o sistema educacional tem por finalidade preparar para o trabalho, que se define como dever social. O ensino primário torna-se obrigatório e gratuito.

Fixam-se metas. Balanceiam-se resultados.

Conclui Lourenço Filho: “No atual momento, a expressão educação **nacional** possui um sentido e uma força que, ainda há poucos anos, não lograva despertar ou transmitir”.

A questão salarial --que é a ponta de lança da conflituosa questão trabalhista, cuja magnitude iria dar ao capitalismo um rumo totalmente diverso do preconizado pelas teorias socialistas do século XIX-- seria submetida gradativamente a mecanismos técnicos primeiro concebendo uma legislação abrangente e, depois, organizando a Justiça do Trabalho. Os sindicatos passariam a se constituir em peças dessa engrenagem.

Vargas criaria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e iria promover, no que respeita ao trabalho, a exemplo do que se fizera na

educação, o entendimento eminentemente técnico do tema. Chegou se até a promover um estudo denominado “organização científica do trabalho”, tendo se desincumbido da tarefa, por encargo do ministro, uma comissão integrada por Joaquim Pimenta, Raul Azedo e F. Luderitz, que recomenda um sistema integrado de formação profissional. Pode-se dizer que, numa certa medida, a intenção era análoga no que respeita à organização sindical, tanto que a legislação pertinente seria encomendada a dois conhecidos lutadores em prol do reconhecimento da magnitude da questão social: Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta.

Numa certa medida, porquanto aqui o comtismo deixaria indicações expressas, a famosa “incorporação do proletariado à sociedade moderna” iria cunhar o encaminhamento desse problema num sentido eminentemente paternalista. Evaristo de Moraes Filho observa que, na exposição de motivos do decreto que disciplina a organização sindical, da autoria de Lindolfo Collor, como Vargas educado sob o castilhismo, não falta sequer uma citação de Comte, de cuja doutrina diz o seguinte:

“Guiados por essa doutrina, nós saímos fatalmente do empirismo individualista, desordenado e estéril, que começou a bater em retirada há quase meio século para ingressamos no mundo da cooperação social, em que as classes interdependem uma das outras e em que a idéia de progresso está subordinada à noção fundamental da ordem”.

Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta nutriam-se de outras inspirações, como assinala Evaristo de Moraes Filho:

“Socialistas ambos, democratas, por uma sociedade aberta e pluralista, levaram para a norma jurídica a experiência acumulada ao longo dos anos. Pensavam que havia chegado o momento da vitória final, fazendo do Estado o aval e a garantia das reivindicações dos trabalhadores. De um sindicalismo de oposição, procuraram instituir um sindicalismo de controle, integrando o sindicato no Estado, não vendo neles rivais de soberania, mas, antes, aliados no encaminhamento da longa e ampla reforma social que se iniciava. ( “Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930” **in As tendências atuais do direito público**. Forense, 1976, p. 195)

Com o ambiente político instaurado na década de trinta, notadamente a radicalização e o virtual domínio da cena pelos agrupamentos radicais, dá-se a convergência da inspiração técnica e dos propósitos paternalistas. Avançar-se-á doutrina de que os sindicatos constituem pessoas jurídicas de direito público e, portanto, revestem-se da condição de “delegado do Estado, incumbido de funções especiais do Estado e, em consequência, condicionado, controlado, fiscalizado e mesmo orientado pelo Estado”.

De posse do controle dos sindicatos, o Estado acabaria reduzindo a questão salarial a uma fórmula, para ser discutida e negociada em termos eminentemente técnicos. Os demais reclamos da questão social seriam paulatinamente enquadrados no mesmo espírito sob o manto protetor da Justiça do Trabalho.

É na década de trinta, portanto, que a administração assume esse papel de promotor da técnica nas diversas esferas da atividade governamental. O propósito de dar esse cunho à ingerência estatal em matéria educacional e trabalhista seria igualmente transposto para a tarefa legislativa. Depois de fechado o Congresso, em 1937, leva-se a cabo no país uma ampla experiência de legislação sob o primado de critérios técnicos, criando-se comissões especiais para elaborar leis e decretos no âmbito do Ministério da Justiça e nos estados.

Nesse afã de substituição da política pela técnica, Vargas há de ter-se dado conta da relevância das questões econômicas, o que acabaria levando-o a atribuir ao Estado, como missão precípua, a promoção da racionalidade nessa esfera. Contudo, o amadurecimento da proposta, nessa esfera, somente ocorreria nos anos cinquenta, na oportunidade do regresso de Vargas ao poder, desta vez pelo voto.

#### **4. Construção do Estado Unitário em detrimento da Federação**

Na recente historiografia brasileira, de cunho positivista-marxista, promoveu-se a expressão **oligarquias estaduais** para sugerir que a elite proprietária local tomara o poder e tratava de mantê-lo mediante arranjos para a escolha do presidente da República. O modelo seria São Paulo, onde supostamente os cafeicultores dominavam a política e lograram livrar-se dos militares para colocar, na Presidência, os seus representantes. Mais tarde, a oligarquia paulista dividiria com Minas Gerais essa posse direta da Presidência. Embora o potencial explicativo desse esquema não resistisse à Revolução de 30, quando os analistas mais afoitos, dessa pseudo-historiografia, passam a dizer que a burguesia tomou o poder, não foi revogado no tocante à República Velha.

O que se observa na verdade é que, com a República, dá-se uma nítida ruptura do esquema que deixava o potentado político local na dependência da sua capacidade de representar os interesses da elite proprietária, permitindo assim que a disputa de interesses, em nível nacional, encontrasse o seu desaguadouro natural no Parlamento. Se os interesses deixavam de ser legítimos e desapareciam os partidos políticos com a obrigação de afunilá-los e assim possibilitar a barganha e a negociação, a grande realidade que se iria configurando seria a estrutura estatal em nível estadual. A barganha com o poder central ficará circunscrita ao plano da

própria burocracia. Quem tiver competência para tomar de assalto o governo estadual credencia-se para permutar com a Presidência da República: apoio em troca de favores.

A história do que se batizou de “oligarquias estaduais” é bem conhecida, parecendo desnecessário pormenorizá-la. O que se deseja enfatizar é o equívoco de considerá-las como desprovidas de autonomia e a serviço de outra coisa. Quanto aos reflexos institucionais do novo quadro (a denominada “política dos governadores”, que se considerou mais apropriado chamar de “política dos estados”), acham-se caracterizados adiante.

Getúlio Vargas não só irá contrapor-se a este modelo como conseguirá suplantá-lo e constituir um Estado nacional unitário. O seu projeto seria claramente afirmado em diversas oportunidades. Para bem situá-lo, basta entretanto citar o balanço do Estado Novo, que mandou preparar em comemoração aos quinze anos de governo (1930-1945). Essa documentação, supervisionada e revista por Gustavo Capanema, não chegou a ser publicada na ocasião, incumbência de que deu conta Simon Schwartzman, no livro *Estado Novo: um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)*. Brasília, Editora UnB, 1983)

No balanço referido estabelece-se a premissa de que “o movimento renovador de 1930 encontrou as administrações estaduais sofrendo as conseqüências da maior desorganização que se possa imaginar. Longe de se constituírem em unidades administrativas fiéis aos mesmos princípios seguidos pelo governo da União, cada estado constituía como que um país à parte, seguindo os métodos que melhor parecessem aos seus dirigentes, os quais visavam apenas os interesses regionais ou os da política partidária. Não

Não há exagero em dizer que as unidades da federação se assemelhavam a verdadeiros feudos, onde as conveniências da orientação particularista dos governos dava margem a empirismos e abusos lamentáveis nos serviços públicos”.

Para bem orientar o projeto unificador, procedeu-se ao que se chamou de “racionalização do serviço público federal”, mediante a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A nova entidade estabeleceu quadros, carreiras, sistemas de seleção de pessoal e padronização, que atingiram todos os serviços. Seguiu-se ação idêntica nos estados, através da criação de Departamentos Administrativos, subordinados a diretrizes uniformes. Tais diretrizes estabeleceram os princípios a serem seguidos, fixados em todos os detalhes considerados pertinentes. Além disto, foram os mencionados departamentos subordinados a um órgão central, a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, incumbido de fiscalizar o cumprimento das normas então fixadas.

O Estado Novo cuidou ainda da unificação do direito processual, correlacionando-o diretamente à unidade nacional, como se pode ver da citação a seguir, retirada do mesmo relatório: “Como é sabido, a Constituição de 1891, ao estruturar a federação brasileira, atribuiu aos estados competência para legislar sobre direito adjetivo e manteve a competência da União para legislar sobre direito substantivo. Esse era o regime conhecido como da dualidade do direito. Em consequência, cada unidade federada passou a possuir uma legislação processual civil que regia a aplicação do direito civil e comercial da União no território da respectiva jurisdição estadual. (...) Formou-se, porém, desde cedo, na doutrina pátria, um forte movimento de opinião para restabelecer a unidade do direito adjetivo, que representava uma das garantias da unidade nacional. (...) Os adversários da unificação do direito processual escudavam-se principalmente no argumento fundamental que inspirava a própria idéia da federação, isto é, que as peculiaridades de um país vasto como o Brasil, tão numerosas e profundas, tornavam impraticável a observância das mesmas regras processuais em todo o território nacional. Finalmente, porém, prevaleceu a corrente unitarista, e a Constituição de 1934 devolveu à União a competência para legislar sobre direito processual.”

O relatório Capanema detém-se na indicação dos percalços existentes ao cumprimento da nova diretriz, delegando-a ao Parlamento. “Dissolvido o Congresso, em 1937”, abriu-se o caminho para a sua efetivação e o Estado Novo logrou promulgar o Código de Processo Civil. Cogitou-se da atualização dos Códigos Civil e Comercial, que não chegou a bom termo.

A reforma atingiu o Judiciário, mediante a criação de uma magistratura federal, “à qual foram outorgadas as necessárias garantias e atribuiu-se-lhe competência privativa para aquelas questões de interesse da União. Recorde-se, entretanto”, prossegue o documento, “que esse interesse da União não era apenas o patrimonial mas também o doutrinário, para assegurar a uniformidade de interpretação a princípios jurídicos fundamentais, e o político, para salvaguardar a unidade nacional e os compromissos internacionais do país”.

Através dos Códigos de Minas e de Águas esboça-se uma primeira variante do projeto de desenvolvimento econômico. Ainda assim, este somente assumiria feição acabada nos anos cinquenta, justamente a partir do novo governo Vargas.

Deste modo, o feito de Vargas corresponde à capacidade demonstrada de retomar o projeto formulado no Império, de constituição do Estado Nacional, abdicando de dar-lhe feição democrático-representativa e dele fazendo um autêntico Estado patrimonial. O projeto Vargas seria retomado pela Revolução de 64.

## **V. TERCEIRO MODELO: INTERVENCIONISTA E GERADOR DE INSTABILIDADE**

### **1. Caracterização geral**

#### **a) Principais marcos**

Há pelo menos dois marcos iniciais no período que vai do fim do Estado Novo ao movimento militar de março de 1964.

O primeiro é a sobrevivência da elite política formada nos anos trinta, quando a liderança liberal perde os vínculos com as correntes afins européias e norte-americanas. De sua atuação verifica-se não se ter feito do choque representado pela crise de 1929, achando-se convencida de que seu papel se resumia a assegurar a liberdade.

Dessa circunstância resultaria a seguinte atuação do elemento liberal:

1º) Revelou-se incapaz de formular uma alternativa à política social posta em circulação por Vargas. Naquela altura, dispunha-se não apenas da experiência do Welfare europeu como do New Deal de Roosevelt, tendo os liberais, na construção de ambos, papel primordial. Aceitaram passivamente o modelo de sindicalismo estatizado, vivendo de impostos, inventado por Vargas, com o que iria nutrir a sua condição de “pai dos pobres”. Ademais, concordaram em que parte de sua liderança apregoasse fidelidade à chamada “doutrina social da Igreja” que, ao acalentar a esperança de obstar a Revolução Industrial ali onde não havia ocorrido (caso da Itália, Espanha e de Portugal), acabara dando origem não só ao fascismo, eliminado pela derrota militar, mas de igual modo ao salazarismo e ao franquismo, que sobreviveriam à Segunda Guerra.

2º) Admitisse a introdução de sistema eleitoral que correspondia a uma contrafação do nome que lhe atribuíram --proporcional. A característica básica do sistema proporcional, que o distingue do sistema distrital, consiste em que o eleitor vota numa lista pré-ordenada. A votação num nome dá-se no distrital. Ao misturar os dois sistemas --distribuição proporcional das cadeiras, atribuídas a parlamentares que se consideravam escolhidos diretamente (isto é, sem interferência da legenda partidária)-- inviabiliza crescentemente a formação de agremiações partidárias, sem o que não se pode falar em democracia representativa. A insistência nesse equívoco evidencia o quanto se haviam distanciado da tradição liberal, distanciamento que não se conseguiu superar no recente período subsequente á abertura política de 1985.

3º) Contentou-se com a introdução das garantias fundamentais na Constituição de 1946, aceitando o seu vezo estatizante que, nas décadas seguintes, iria permitir não só o revigoramento do patrimonialismo

brasileiro como facultando o que viria a ser autêntica institucionalização da corrupção.

O segundo marco inicial corresponde à relevância assumida pela guerra fria, no plano internacional. Nos anos que de imediato se seguiram ao fim da guerra, dissiparam-se completamente as ilusões, acalentadas em certos círculos do Ocidente, de que a União Soviética estreitaria os laços estabelecidos com os países democráticos no curso da guerra. Ao invés disto, expandiu-se na direção do Leste Europeu, dominando sucessivas nações, agora isoladas pelo que passou à história com o nome de Cortina de Ferro.

O fenômeno da guerra fria traduzir-se-ia, no Brasil --como também em outros países--, na emergência de anti-comunismo primário, apoiado na suposição de que, para combatê-lo, bastava o emprego da força.

### **b) A Constituição de 1946**

Definindo a estrutura e linhas gerais da Constituição de 1946, Aliomar Baleeiro entendia ser o documento “tão bem redigido como a Constituição de 1891”, sendo semelhantes a estrutura e linhas gerais. Entende que, embora exacerbe o presidencialismo, de certa forma teria amenizado a rigidez de 91 no tocante às relações com o Parlamento. Assim, admitia convocação ou comparecimento espontâneo dos ministros; as Comissões de Inquérito Parlamentar e a possibilidade do parlamentar tornar-se ministro sem perda de mandato, licenciando-se.

Em que pese essas concessões, reconhece que “em verdade houve exacerbação do presidencialismo, pela hipertrofia dos poderes presidenciais, devido talvez à precariedade da organização dos partidos”. E, mais: “Os Presidentes se apoiavam nas Forças Armadas, que lhes davam força absoluta ou sumariamente os depunham. Pouco a pouco, como nas repúblicas hispano-americanas, o militarismo passou a condicionar o presidencialismo, que disso só se livrou nos EUA.”

Aliomar Baleeiro (1905/1978) elegeu-se deputado em 1945 e participou da Constituinte de 46, integrando as legislaturas ulteriores. Em 1965, foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal que, depois, presidiu. Como professor, deixou obra expressiva de direito tributário, que era a disciplina de sua especialidade.

No capítulo da Ordem Econômica e Social, a Constituição de 46 assume-se como estatizante e nacionalista. Assegura à União “o direito de intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade”. A existência de propriedade “será condicionada ao bem estar social”, podendo a lei, mediante indenização, “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Aqui, claramente, a consigna liberal que atribui ao Estado a promoção de



igualdade de oportunidades é confundida com “igualdade de resultados”.

O documento estabelece a imposição de “reprimir toda e qualquer forma de abuso do poder econômico”, o que foi entendido como prerrogativa de estabelecer o tabelamento de preços, prática à qual se iria recorrer de modo frequente.

Generaliza-se a norma de que múltiplas atividades econômicas estarão reservadas a brasileiros ou a sociedades organizadas no país.

A esse rigor na discriminação contra a iniciativa privada segue-se a liberalidade na concessão de benefícios trabalhistas. Em matéria de dissociação da realidade basta transcrever este princípio: “A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”. Estabelece-se a “participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa”. Declara-se formalmente a liberdade sindical sem revogar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que a tornava impeditiva desde que introduzia a regra da unicidade, dispensado o sindicato de angariar recursos junto aos associados, assegurando-lhe a sobrevivência com base em impostos. Perdeu-se a oportunidade de revogar sistema que iria perpetuar lideranças desprovidas de legitimidade.

Sem a devida qualificação, a Constituição determinou que a Câmara dos Deputados “será composta de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema proporcional, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos territórios”. Dada a distorção introduzida nesse sistema, pelas instruções que regularam as eleições de 1945, teria sido imprescindível adequá-lo ao modelo consagrado na Europa, com a votação em listas pré-ordenadas. A votação em nomes isolados, admitida naquelas instruções, fazia parte do sistema distrital que vigorou no país no Império e na Primeira República.

Em relação aos partidos políticos não são fixadas quaisquer normas, delegando-se à Justiça Eleitoral seu registro e cassação.

### **c) Os dois eixos fundamentais**

O denominado “interregno democrático” permitiu a formação de dois eixos caracterizadores do processo político.

O primeiro seria a atribuição de primazia ao anti-comunismo, que teria por consequência, de um lado, uma parte da liderança política cuidar de engajar-se, de corpo e alma, na guerra fria, pretensão certamente descabida. E, de outro, ter confluído na direção de misturar-se ao anti-getulismo. De início, essa identificação tinha algo de artificial. A marcha dos acontecimentos, contudo, acabaria justificando-a.

Na fase final do Estado Novo, Vargas tentou colocar a seu serviço o prestígio alcançado pela martirizada figura de Prestes --projeção que ele mesmo ajudara a consolidar--, agora tornado chefe do Partido Comunista. Ainda assim, acabaria prevalecendo a sua tradicional aversão a tal doutrina.

Contudo, tendo herdado a liderança do getulismo, após o suicídio de Vargas, João Goulart aliou-se abertamente com os comunistas, facilitando deste modo a junção das duas correntes que lhe eram contrapostas.

O segundo eixo corresponde à popularização, no governo Kubitschek, do projeto de Revolução Industrial, plenamente configurado pouco antes, sob Vargas. Iria revelar-se amplamente mobilizador.

O pleno entendimento da circunstância descrita requer que nos detenhamos, ainda que brevemente, na indicação dos fatos históricos essenciais do ciclo de que se trata, tomando por base os períodos presidenciais, a saber:

- I) Presidência do General Eurico Gaspar Dutra (1946/1950)
- II) Presidência de Getúlio Vargas, eleito a 3 de outubro de 1950, empossado a 21 de janeiro do ano seguinte e deposto entre 22 e 24 de agosto de 1954, quando se suicida.
- III) Presidência do Vice, Café Filho, que, tendo passado para a Oposição, entra numa conspiração e transmite o cargo a Carlos Luz, que é deposto a 11 de novembro de 1955.
- IV) Presidência de Juscelino Kubitschek, eleito a 3 de outubro de 1955.
- V) Presidência Jânio Quadros. Eleito em 3 de outubro de 1960 e empossado em janeiro seguinte, renuncia a 25 de agosto de 1961.
- VI) Presidência do Vice, João Goulart, empossado mediante o artifício da introdução do parlamentarismo, revogado por consulta plebiscitária a 6 de janeiro de 1963. Goulart foi deposto em 31 de março de 1964.

Vejam as condições que propiciariam a confluência entre anti-comunismo e anti-getulismo.

No primeiro período do ciclo considerado --“interregno democrático 1945/1964”--, quando a Presidência era exercida pelo General Eurico Dutra, embora haja ocorrido iniciativas tendentes a introduzir no país dinâmica de desenvolvimento econômico, a nota dominante seria o empenho em engajar-se na guerra fria do lado ocidental. Foram rompidas as relações que o país estabelecera com a União Soviética. Em certos momentos parecia que a única preocupação governamental consistia em “acabar com o comunismo”, da forma a mais primária possível. Comícios foram dissolvidos à bala, fazendo vítimas e portanto criando mártires. O governo obteve a revogação do registro concedido ao Partido Comunista, a que se seguiu a cassação do mandato dos representantes que lograra mandar para o Parlamento. A partir desse fato, considerou-se no direito de impedir o funcionamento dos jornais comunistas. O país voltou a contar com a existência de presos políticos. As liberdades, formalmente asseguradas pela Constituição de 1946, passaram a ser letra morta.

Era óbvio que semelhante projeto não se revestia de qualquer apelo popular, ainda que setores da opinião se tivessem engajado nessa “cruzada”.

Conforme foi indicado, Vargas voltou ao poder, pelo voto, em fins de janeiro de 1951, substituindo o General Dutra. Encontrou, desde logo, a ferrenha oposição da União Democrática Nacional (UDN) que nutria anti-getulismo radical. Apesar do seu apregoado liberalismo, fomentava a ingerência militar na política na esperança de afastá-lo do poder por esse meio. Naquela altura, o Partido Comunista obedecia cegamente às ordens de Moscou e, como parte da guerra fria, procurava criar pontas de lança no lado ocidental (democrático). Fiel a esse ditame, o PCB acalentava a ilusão de estruturar força militar paralela, capaz de chegar ao poder pela força. Parte dessa estratégia era opor-se a Vargas.

Embora atuasse na clandestinidade, o PCB mantinha organizações que funcionavam abertamente, inclusive jornais. Por ocasião do suicídio de Vargas, multidões furiosas as destruíram em diversas capitais. Desde então, os comunistas procuraram rever a estratégia até então seguida mesmo porque logo viria a denúncia do stalinismo, pelos próprios soviéticos, no documento que passou à história com o nome de **Relatório Krushov** (1956).

A nova estratégia do PCB consistirá na aproximação ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado por Vargas e presidido por Goulart.

Mesmo antes do suicídio de Vargas, para os militares, simultaneamente anti-getulistas e anti-comunistas, João Goulart já simbolizava a junção dessas duas correntes.

Assim, em janeiro de 1954, coronéis do Exército, que se propunham salvar o país do comunismo --o que consideravam sua missão histórica--, publicaram um manifesto em que Goulart, então Ministro do Trabalho no governo Vargas, é acusado de fazer o jogo dos comunistas. Vargas optou por exonerá-lo da função. Mas permaneceu na Presidência do PTB.

A campanha contra Vargas era liderada pelo jornalista Carlos Lacerda, eleito para a Câmara dos Deputados. A 5 de agosto de 1954, seria vítima de um atentado. Lacerda sofreu ferimento sem maior gravidade. Porém, o major da Força Aérea, Rubens Vaz, que o acompanhava, foi morto. O incidente deu origem a uma grande mobilização, canalizada contra Vargas na medida em que se comprovara ter sido o atentado perpetrado por elementos de sua guarda pessoal. A crise que então se desencadeou iria provocar a deposição seguida do suicídio de Vargas em fins de 1954.

O vice-presidente eleito juntamente com Vargas, Café Filho, conhecido parlamentar, transitou para a oposição. De sorte que, na prática, o governo passa às mãos da UDN e dos militares anti-getulistas. Esse grupo patrocinou candidatura do general Juarez Távora nas eleições presidenciais de 3 de outubro de 1955, derrotado por Juscelino Kubitschek, figura

destacada do Partido Social Democrata (PSD). Embora se tratasse de agremiação criada por Vargas, o PSD era notoriamente conservador, ostensivamente não tinha maiores ligações com o getulismo. Kubitschek, por sua vez, vinha de exercer o governo de Minas Gerais onde liderara o projeto de modernização econômica.

Inconformados com a derrota, os udenistas tentarão obstar sua posse, com a conivência do Vice-Presidente no poder. Entretanto, Café Filho não parecia disposto a avançar até a violação da ordem constitucional. Em razão disto, passa a Presidência ao Presidente da Câmara, Calos Luz, aafiando com a conspiração golpista. Aquela tentativa seria abordada por golpe militar.

Kubitschek criou uma nova dinâmica relacionada à Revolução Industrial, popularizada com o nome de industrialização ou desenvolvimento. A nação de fato se empolgou com esse projeto, de modo que dois pronunciamentos militares, ocorridos em seu governo, não tiveram maior repercussão. O governo, por sua vez, não os alimentou, evitando represálias. Kubitschek também concluiria a sucessivamente adiada transferência da capital. Por fim, o país vivia todo um mandato presidencial com a mais ampla liberdade.

Em que pese o prestígio alcançado, não conseguiu fazer o sucessor. Saiu vitorioso das urnas, nas eleições que designariam o seu sucessor, o ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, eleito pela legenda da UDN. A legislação eleitoral permitia que o eleitor escolhesse livremente o candidato a Vice. Vale dizer: não havia chapa obrigatória com os nomes dos candidatos a Presidência e à vice-presidência. Dessa anomalia resultou a vitória do candidato a vice na chapa da oposição: João Goulart. Presidente do PTB, herdeiro oficial do getulismo. Deste modo, a renúncia de Jânio Quadros poucos meses após a posse iria precipitar o país numa crise de grandes proporções.

Empossado depois de uma série de peripécias, Goulart abandonou o projeto desenvolvimentista de Kubitschek e atuou de modo que setores importantes da opinião pública acabassem convencidos de que desejava mudança de regime, a fim de perpetuar-se no poder. Estimulou movimento de sargentos e praças, agredindo abertamente a hierarquia militar. O país vivia sob greves sucessivas, notadamente em setores vitais como bancos e transportes, valendo-se da circunstância de que o Parlamento não havia regulamentado o direito de greve inserido na Constituição de 1946.

Progressivamente, Goulart isolou-se da opinião pública, generalizando-se o descontentamento com o seu governo, expresso em grandes manifestações de rua. Assim, seria na crista de amplo movimento popular que eclodiu a revolta militar que iria depô-lo, conhecida como **Revolução de 1964**.

As questões do novo sistema eleitoral, do coroamento do projeto de

Revolução Industrial e do antagonismo entre getulistas e anti-getulistas serão consideradas mais amplamente, de modo autônomo, a começar desta última.

## 2. A confluência entre anti-getulismo e anti-comunismo

O fenômeno típico no chamada interregno democrático consiste na expansão, se assim se pode dizer, do confronto entre getulistas e anti-getulistas. Trata-se certamente de fenômeno complexo que não se esgota nos marcos do conceito de **populismo**, como bem o demonstrou Bolívar Lamounier em excelentes análises produzidas ao longo das últimas décadas, em boa hora reunidas no livro **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira** (São Paulo, Augurium, 2005).

O certo é que acabaria dominando a cena política dos anos cinquenta.

O que seria de fato mobilizador correspondia ao projeto de industrialização, conforme ficou evidenciado no Governo Kubitschek. Contudo, o processo precedente viria a sufocá-lo, conduzindo à Revolução de 64 e à sobrevivência de vinte anos de governos militares. Contudo, cabe assinalar, tão forte era aquela aspiração nacional que a complementação da Revolução Industrial tornar-se-ia o carro-chefe do programa dos militares.

Há um fator de distorção desse quadro para o qual Bolívar Lamounier chama a atenção: “o onipresente veneno da guerra fria”. Tudo leva a crer que o agravamento do quadro político brasileiro, daquela fase histórica, dar-se-á graças à confluência dos dois movimentos: anti-getulismo e anti-comunismo.

Vejamos, em síntese as principais indicações desse autor relativas à instabilidade política do período. Remonta a 1930 e “guarda estreita relação com a trajetória de Getúlio e com sua personalidade política.”

A tese central formula-a deste modo: “...o Brasil dos anos 50 estava rachado ao meio, dividido por uma clivagem profunda, uma complexa falha geológica que atravessava diversas camadas sedimentares mas tinham um foco extremamente definido: o antagonismo entre getulismo e anti-getulismo.”

Lamounier destaca o fato de que, comprovada a popularidade de Vargas nas eleições de 1945, mesmo tendo sido deposto pouco mais de um mês antes do pleito, deu lugar ao surgimento do seu reverso. Faltando quatro meses para as eleições presidenciais de 1950, Carlos Lacerda, então jornalista e que viria, como deputado, a ser um dos expoentes da agremiação tida como liberal --a União Democrática Nacional (UDN)-- escreveria na primeira página do seu jornal: “O senhor 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”

A enormidade do desprezo pela democracia, demonstrada na citação, dá bem uma idéia do distanciamento em que a liderança liberal da época encontrava-se do curso seguido por essa doutrina, nos maiores centros europeus. Naturalmente, expressa também o que deseja destacar Lamounier, a profundidade do fracionamento do país entre getulistas e anti-getulistas.

Com maior ou menor intensidade, reforçam essa cisão outras dissensões vigentes no país, a começar dos conflitos inerentes à política econômico-social.

Por outro lado, havia consenso quanto ao papel desempenhado pela Justiça Eleitoral, o mesmo no tocante à legislação trabalhista, embora esta contivesse aberrações como imposto sindical. Mas a regulamentação do direito de greve era um assunto explosivo, do mesmo modo que a crescente indisposição contra o capital estrangeiro, face ao nacionalismo. Nesse plano, políticas econômicas que deveriam ser encaminhadas na base do balanço sereno, de custos e benefícios, tornavam-se explosivas, conforme se comprova da popularidade alcançada por consignas do tipo “o petróleo é nosso”. O combate à inflação exigia austeridade e contenção de gastos. Aprofundando-se a oposição crescente, Vargas trata de reforçar seus laços com as bases do trabalhismo. No 1º de maio de 1954, decreta aumento de 100% no salário mínimo. Outro dissenso assinalado: o fracionamento partidário.

Embora Vargas tivesse logrado configurar plenamente o projeto de Revolução Industrial, seria obra de Juscelino Kubitschek levá-lo à prática, com o seu Plano de Metas, fazendo emergir o que Lamounier assinala como embate entre o arcaico e o moderno.

Nesse quadro, o suicídio de Vargas revitaliza de imediato o getulismo com base na aliança entre a agremiação conservadora criada por Vargas, o PSD, e o seu segundo braço partidário, o Partido Trabalhista (PTB). Parece que, dada a seqüência dos acontecimentos, subsequentes à renúncia de Jânio, ao catapultar para primeiro plano a figura de João Goulart (Jango) iria dar maior relevo (para não dizer agressividade) ao embate entre getulistas e anti-getulistas. Temos em vista a confluência entre o trabalhismo varguista (peleguista, irresponsável, corrupto) e o comunismo. Correspondendo ou não à realidade, acreditava-se que o PCB estava dotado de lideranças capazes de dar consistência ao projeto de alteração do regime, da espécie que Jango passara a simbolizar: a República Sindicalista.

Nessa convicção, daremos maior destaque ao que Lamounier chamou de quarta camada das clivagens existentes: “o onipresente veneno da guerra fria”.

Lamounier destaca que, embora os comunistas aparecessem aliados aos udenistas no combate a Vargas, no curso do seu governo (1951/1954),

na verdade era grande o potencial de aproximação entre as duas correntes.

A base objetiva para uma aliança entre comunistas e getulistas, a seu ver, residia no fato de que “a guerra ensinara aos comunistas, a começar do próprio Stalin, a importância do Estado nacional”. O nacionalismo passara a se constituir num aliado. Outro ponto de confluência residiria no que denomina de **prometeísmo**, “a obsessão com a transformação material, exuberantemente encarnada na industrialização soviética e, entre nós, simbolizada de modo embrionário por Getúlio e pela Usina de Volta Redonda.”

Apesar da repressão contra os comunistas desencadeada por Vargas após a insurreição de 1935 e durante o Estado Novo, os comunistas admitiam que poderia consistir num aliado estratégico no combate ao imperialismo. Em seguida, escreve: “Do lado udenista, nem a repressão desencadeada contra os comunistas entre 1935 e 1945, nem as críticas feitas por estes ao governo em 1954 amenizavam a imagem de Getúlio; na verdade para esses velhos adversários do Estado Novo, o Getúlio do pós-guerra não passava de um ex-fascista que agora simpatizava com os comunistas e buscava seu apoio.”

Ao remontar aos anos cinquenta, lembra o autor, os comunistas haviam perdido toda a aréola granjeada pela vitória da União Soviética sobre o nazismo. A par disto, a contraposição entre comunismo e anti-comunismo, afirma, “não se limitava aos campos ideológico e político. Era também uma questão militar”.

E, prossegue: “Na década de cinquenta, o comunismo chegara a seu ponto máximo de expansão nos termos da geopolítica mundial, consolidando-se no Leste Europeu, estendendo-se à China e fazendo, com a Revolução Cubana de 1959, seu primeiro grande desembarque nas Américas. Por minúsculo que fosse, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) era visto como a cabeça-de-ponte da URSS no Brasil, e, em consequência trazia para dentro do país, em cores vivas, aquela linha imaginária que se convencionou chamar de Guerra Fria.”

Entendemos que o apoio ostensivo dado por Prestes a João Goulart, quando este se encontrava no exercício da Presidência, serviu para convencer a alta hierarquia militar que passara a existir perigo real de implantar-se no país regime manobrado pelos comunistas. No Leste Europeu, onde chegaram ao poder valendo-se de alianças com segmentos importantes da elite do país respectivo, logo implantaram sistemas totalitários. Na nossas barbas, como poderia ser alegado, assistiu-se a processo semelhante ocorrido em Cuba. Fidel Castro, após desfilar com um crucifixo no peito na comemoração da derrota de Batista, logo se revelaria o mais subserviente dos títeres sustentados pela União Soviética.

Coroava-se o imprescindível caldo de cultura para o desfecho de 31 de março de 1964.

### 3. Desastrado novo sistema eleitoral

A queda do Estado Novo coincidiu com a derrota do fascismo na Europa. Parecia que a humanidade havia ingressado numa fase áurea da democracia. Tendo se aliado ao Ocidente, a Rússia adquiriu, de modo imerecido, uma auréola democrática. Acreditou-se inclusive que havia alcançado um acréscimo real ao que se dizia ser meramente formal no Ocidente. E não a simples supressão da democracia em nome do pretenso conteúdo social.

A circunstância iria atrair para a esfera do Partido Comunista parcelas significativas da intelectualidade brasileira impedindo que florescesse o socialismo de inspiração democrática e ocidental.

Os liberais, por seu turno, queriam a todo custo o poder da Lei e do Parlamento. Mas foram inspirar-se na Constituição de 1934, isto é, na admissão do fracionamento partidário, num sistema dito proporcional, mas que na verdade tangenciava-o, iniciativas todas que denunciam a incapacidade de reconhecer que não pode haver democracia na ausência de partidos políticos sólidos. E como esse sistema logo fracassaria no que consideravam o seu objetivo maior --impedir a volta do ditador ao poder-- evoluíram para o franco abandono dos ideais liberais ou a simples resistência passiva, buscando paralisar o Executivo mediante a lentidão do processo legislativo. Inventou-se mesmo um expediente sem a mínima base ética: as alianças de legenda. Quase vinte anos de experiência representativa iriam desaguar no mais retumbante fracasso.

Reconheça-se desde logo que o pensamento liberal logrou consolidar a grande conquista do Código de 1932 que era a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1946 a consagraria como parte do Poder Judiciário. Desde essa época a instituição deu passos significativos para a lisura dos pleitos, graças sobretudo à introdução da cédula oficial. Balanceando essa experiência, no livro *A legislação eleitoral brasileira*, com a autoridade de quem a viveu diretamente, Edgar Costa conclui que se chegou à integral decência no alistamento, na realização das eleições e na apuração de seus resultados.

A manutenção do princípio da votação em nomes isolados e não numa lista pré-ordenada, adotada na eleição proporcional, iria entretanto levar ao extremo fracionamento partidário. A par disto, privado do direito à existência legal, o Partido Comunista popularizaria a consigna de que as eleições se dão para “conscientizar”. Assim, uma parte da Nação iria sendo acostumada à idéia de que o processo democrático deve ser usado para outros fins que não aqueles a que está destinado. Como nessa parcela se incluíam grupos representativos da elite universitária, a intelectualidade ia sendo sucessivamente abastecida de segmentos desinteressados na



efetivação de uma crítica construtiva à experiência brasileira do sistema representativo.

Enquanto isso florescia o fenômeno das alianças de legenda, que parece ter sido inteiramente perdido de vista, nas análises posteriores, na medida em que, no sistema pós-abertura voltaram a ser admitidas com a denominação de “coligações em eleições proporcionais”. Contudo, esse mecanismo contribuiu para agravar os defeitos e incoerências do sistema pós-Estado Novo.

A par disto, na experiência européia do imediato pós-guerra – ultrapassada após a criação da Comunidade-- o sistema proporcional tinha dificuldade para a formação de maiorias estáveis, embora permitisse a formação de partidos políticos. Na configuração que se lhe atribuiu, no Brasil, achava-se inclusive privado dessa última vantagem. A admissão das alianças de legenda, vale dizer, da permissão de coligações em eleições proporcionais, produzia acentuado desfiguramento da representação, como se comprova da análise efetivada por Pompeu de Souza, das eleições de 1962, publicada na conhecida *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (vol. 16, correspondente a janeiro de 1964), onde teria oportunidade de afirmar:

“Parece-nos, pois, tão faccioso afirmar um incremento de tendência esquerdista no eleitorado, por força da maciça ascensão da bancada do PTB, quanto pretender conclusão oposta, à base do considerável aumento de representação da UDN. Não se pode esquecer que mais de três quartas partes da bancada do PTB e quase três quartos da UDN resultam, não das legendas partidárias de cada um, mas das legendas de alianças, nas quais, muitas vezes, votos petebistas elegeram udenistas e vice-versa. No particular, a única tendência que parece suscetível de afirmação é a da polarização ideológica que vem substituindo a fisionomia tradicional das bancadas pela das frentes parlamentares.”

Nas eleições de 1962, as alianças de legenda tiveram quase cinco milhões de votos, contra cinco milhões e setecentos mil dados diretamente aos quatro maiores partidos. A ascendência constante de tais alianças pode ser comprovada pelos dados adiante transcritos, coligidos por Pompeu de Souza:

<b>P A R T I D O S</b>					
<b>Ano</b>	<b>Alianças</b>	<b>PSD</b>	<b>UDN</b>	<b>PTB</b>	<b>PSP</b>
<b>1950</b>	<b>1.552.636</b>	<b>2.068.405</b>	<b>1.301.489</b>	<b>1.262.000</b>	<b>558.792</b>
<b>1954</b>	<b>2.496.501</b>	<b>2.136.220</b>	<b>1.318.101</b>	<b>1.447.784</b>	<b>863.401</b>
<b>1958</b>	<b>4.140.655</b>	<b>2.296.640</b>	<b>1.644.314</b>	<b>1.830.621</b>	<b>291.761</b>
<b>1962</b>	<b>4.769.213</b>	<b>2.225.693</b>	<b>1.604.743</b>	<b>1.722.564</b>	<b>124.337</b>

No pleito de 1962, quase a metade da Câmara dos Deputados se

constituiu através das alianças. A gravidade do evento é que estas não se instituíam para congregar organizações afins mas para dar curso a simples acordos eleitorais sem maiores conseqüências. É ainda Pompeu de Souza quem observa:

“Essa a gravidade maior do fenômeno: antes que se houvesse dado oportunidade, aos partidos nacionais improvisados, de conquistarem consistência e tradição, introduziu-se, na sistemática eleitoral do regime, o instrumento da desintegração do que já nascera tão pouco integrado. Introduziu-se uma entidade mortal à unidade e ao próprio organismo dos **partidos nacionais**, cada vez menos **nacionais** e até cada vez menos **partidos**, por força mesmo dessa intromissão: a aliança eleitoral de legendas. Porque o grave de tais alianças é que elas são estritamente eleitorais, ou melhor eleitoreiras: possuem apenas causa, sem produzirem nunca efeito ou conseqüência. Existem apenas para efeito de registro e apuração eleitorais. Nasceram à boca das urnas e morrem à porta das Casas legislativas. Escamoteiam, do mandante, o mandado. Perante o eleitorado, o que existe, para a escolha do mandatário, é a aliança; para as Câmaras, onde o mandato será exercido, só existe o partido. Daí anomalias como estas: na última eleição, o PSD elegeu apenas 79 deputados federais, mas conseguiu uma bancada de 122; o PTB, elegendando 63, alcançou 109; a UDN, com 55, chegou aos 94; e assim por diante.”

O fenômeno em causa aparece com clareza no processo final de composição das bancadas na Câmara eleita em 1962:

(número de deputados)

<b>Partidos</b>	<b>Eleitos</b>	<b>Acrescidos</b>	<b>Bancada Final</b>
<b>PSD</b>	<b>79</b>	<b>43</b>	<b>122</b>
<b>PTB</b>	<b>63</b>	<b>46</b>	<b>109</b>
<b>UDN</b>	<b>55</b>	<b>39</b>	<b>94</b>
<b>PSP</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>22</b>
<b>PDC</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
<b>PTN</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

No total, achavam-se representados na Câmara 13 agremiações partidárias, nove dentre elas com representação (final, isto é, acrescida a bancada dos eleitos por alianças de legenda) inferior a dez representantes. A Câmara se compunha de 409 deputados, sendo que 216 eleitos diretamente na legenda, 53% portanto. Os restantes 47% resultaram de acréscimos obtidos graças às coligações (então denominadas de “alianças de legendas”).

Caminhou-se pois no sentido inverso ao do requerido aprimoramento da representação, inclusive na direção oposta ao trabalho desenvolvido pela Justiça Eleitoral, consubstanciado basicamente pelo número crescente de novos eleitores alistados, enfim, o processo eleitoral em seu conjunto não estava a serviço da representação mas de seu desvirtuamento. A polarização ideológica, de inspiração autoritária ou mesmo totalitária, atuava em campo livre porquanto não se lhe contrapunha um sistema autenticamente representativo. E mesmo as resultantes do processo eleitoral, isto é, as bancadas parlamentares, acabariam sendo atraídas àquela polaridade. Observa a propósito Afonso Arinos de Meio Franco no estudo que dedicou à Câmara dos Deputados: “No Brasil, com a liquidação virtual dos partidos, deputados radicais se uniam, em 1963, a toda sorte de organismos espúrios, espontaneamente surgidos à esquerda e à direita: “Frentes”, “Pactos de Unidade”, “Confederações”, “Ligas”, “Associações” (de inferiores militares) e outras siglas de incoerente agitação e inócuas exigências à esquerda; “Ações Democráticas”, “Ibades”, também outras “Ligas”, “Campanhas” (da mulher) e outras siglas à direita.”

Falta dizer que os liberais não souberam avaliar criticamente a própria experiência. Desconhece-se que haja saído de seu seio condenação mais veemente do modelo de sistema eleitoral vigente, equivocadamente chamado de “proporcional”. As iniciativas em prol do voto distrital foram ensaiadas com o máximo de timidez e o mínimo de audácia. No fundo parece ter havido uma adesão ampla e geral à tese de que as eleições se justificam por razões as mais diversas e não pelo propósito exclusivo de alcançar maiorias estáveis, aptas a governar. A liderança liberal brasileira perdeu de vista o desenvolvimento da doutrina e acabaria virtualmente capitulando diante da crítica totalitária, de que é exemplo eloqüente o testemunho que adiante se invoca.

Milton Campos (1900/1972), que militou sempre nas hostes liberais e se considera tenha chegado a ser um de seus líderes expressivos, ainda em 1966 supunha que o liberalismo estivesse visceralmente ligado ao **laissez-faire**, fazendo caso omissa da obra de Keynes. A seu ver, essa doutrina teria sido incapaz de promover a ascensão social das classes menos favorecidas, parecendo esquecer-se de que essa possibilidade seria comprovada precisamente nas grandes democracias do Ocidente. Milton Campos chega mesmo a proclamar que o liberalismo esgotou-se no plano político, devendo preservar-se tão somente como ingrediente formador da consciência moral.

Afirmaria Milton Campos na aula inaugural de 1966, na Universidade de Minas Gerais, alocução que mais tarde se divulgou com a denominação de **Em louvor da tolerância**: “Em certos países, o liberalismo ficou sendo o suporte das classes dirigentes, insensíveis ou egoisticamente hostis à ascensão humana, inspirada pela filosofia cristã da justiça social e imposta

pela civilização industrial”. Além disto, o liberalismo não buscou dissociar-se do **laissez-faire** quando “a ordem natural das coisas não pode ser largada às distorções que fatalmente lhe provocam a cobiça e as competições dos interesses egoísticos”. A esse respeito afirma de modo taxativo: “Precisamente pela fatal inadvertência de não ver que a ordem natural, num mundo em mudança, exigia novas providências de ordem regulamentar, foi que o liberalismo perdeu seu lugar”. A conclusão decorre dessa tônica: “Todavia, se os partidos liberais e a organização liberal dos Estados decaíram da missão que originariamente lhes competiu, o princípio liberal, pelo menos como estado de espírito, pode durar e sobreviver”. Tratar-se-ia, em suma, de preservar a tolerância, em cujo louvor é concebido o discurso. (*Testemunhos e ensinamentos*, José Olímpio, 1972)

#### **4. Coroa-se a formulação do projeto de Revolução Industrial**

A ação estatal de cunho modernizador e positivo, atuante, acabaria deslocando-se para a esfera do que mais tarde se denominou de “planejamento”, entendido não como instância administrativa mas como um conjunto de técnicas destinadas a assegurar a consecução de determinadas metas.

A configuração da nova esfera é obra da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos iniciou seus trabalhos em 19 de julho de 1951, em decorrência de acordo firmado com os Estados Unidos em dezembro de 1950. Funcionou ininterruptamente até dezembro de 1953. Após essa data, todo o seu acervo passou ao Conselho Técnico de Economia e Finanças que o divulgou durante o ano de 1954. Contou com a colaboração de cerca de cinquenta técnicos “sênior” brasileiros, recrutados entre a elite acadêmica e na Administração, bem como de variado grupo de especialistas estrangeiros.

A Comissão Mista procedeu a amplo diagnóstico da economia brasileira. Identificou desde logo uma série de fatores favoráveis ao desenvolvimento econômico, entre outros o aparecimento de um grupo de homens de empresa, criativos, empreendedores e abertos a projetos de longo prazo, embora reconhecesse o predomínio das unidades familiares fechadas; a modernização de métodos agrícolas; melhoramento em tecnologia, educação e saúde; sensibilidade e adaptabilidade da economia a variações de preços e mercados; e mobilidade do capital e da mão-de-obra. Mais tarde, o empenho modernizador cifrar-se-ia na mobilização de tais ingredientes.

Em relação aos fatores desfavoráveis, a Comissão chamou a atenção para aspectos igualmente essenciais, embora não se possa dizer que, no ciclo subsequente se haja atentado para a sua significação, a exemplo do

que ocorreria com as componentes favoráveis.

Os técnicos da Comissão Mista consideraram que os obstáculos ao desenvolvimento decorriam tanto de condições naturais como de circunstâncias sociais e culturais. Não pretenderam estabelecer qualquer hierarquia mas chamar a atenção para a solidariedade desse conjunto.

Dentre as condições naturais, destacou-se a vigência de clima tropical exaustivo em muitas das áreas litorâneas; o insucesso em descobrir reservas de petróleo em larga escala ou de carvão de primeira qualidade; a formidável barreira representada pela Serra do Mar; o fato de que os maiores rios das área central tenham seu curso na direção “errada” e, finalmente, o fato de que grande parte dos solos disponíveis achem-se sujeitos a rápida erosão.

A presença de tais fatores, por si só, não explica, contudo, a vigência do subdesenvolvimento. As dificuldades naturais não foram superadas em decorrências de atitudes e instituições culturais e sociais. A esse propósito afirma-se no Relatório Geral:

“Entre tais atitudes e instituições destacam-se a tradição herdada de uma agricultura devastante e feudal, os hábitos especulativos do comércio e um sistema de governo paternalístico. O fenecimento da classe alta, rural e feudal, da era monárquica — que produziu, sem dúvida, notáveis estadistas e servidores públicos — e a emergência de novos grupos de poder político e econômico não foram acompanhados por um rápido desenvolvimento de novas atitudes em relação à educação, tecnologia e governo. A educação continuou a orientar-se no sentido de assegurar posição social, ao invés de dar ênfase ao treinamento técnico para tarefas agrícolas e industriais. O governo permaneceu pessoal e paternalístico em alto grau, revelando-se todos os grupos ansiosos por auxílio e proteção governamental.” (*Relatório Geral* -Tomo I. Rio de Janeiro, 1954, pág. 40)

Para fazer face a circunstâncias tão complexas a Comissão Mista recomendou a atuação em setores muito limitados. Essa estratégia se justifica, no entendimento dos técnicos que a integraram, pelo fato de que, se bem esse programa represente apenas uma pequena parcela dos investimentos totais do país, “provavelmente contribuirá para a criação de uma nova concepção de prioridades, a qual, é lícito esperar, influenciará de futuro, os critérios de investimentos e planejamento de todo o setor público da economia”. Assim, não se pretendeu nada de espetacular mas o estabelecimento de um novo estilo.

O princípio essencial da atuação recomendada acha-se formulado nos seguintes termos:

“Em qualquer programa de desenvolvimento econômico, é absolutamente vital que se canalizem recursos, em tempo útil, em certos setores-chave cuidadosamente selecionados. Esse princípio era de aplicação particularmente pertinente no caso da Comissão Mista, que não tinha

expectativa razoável de dispor senão de recursos limitados, quer em moeda nacional, quer estrangeira, para o financiamento de seu programa. A manutenção de uma disciplina de prioridades, com o fito de evitar a dispersão de recursos, implicava numa escolha de regiões de aplicação, setor econômico e projetos individuais de maneira que se rompessem os pontos de estrangulamento que ameaçam retardar o crescimento da indústria e da agricultura no Brasil, e desse lugar a uma “reação em cadeia” propícia ao desenvolvimento.”

Ao longo de sua atividade a Comissão Mista atuou através destas subcomissões: 1) energia elétrica; 2) transporte ferroviário; 3) transporte sobre água; 4) portos; 5) agricultura e, 6) assistência técnica. Além do exame da situação geral de cada um dos grupos de atividades considerados, selecionou-se o tipo de atuação mais recomendável. Para cada uma de tais iniciativas elaborou-se o correspondente **projeto**. Mais tarde semelhante procedimento seria generalizado. Na época correspondia a fato inusitado.

O **projeto** descrevia a situação do mercado e avaliava as condições vigentes no atendimento da demanda. Na eventualidade de que se justificassem investimentos corretivos, a iniciativa era concebida, do ponto de vista técnico, em seus mínimos detalhes. Seguia-se o dimensionamento das inversões requeridas e a identificação das fontes de financiamento.

A Comissão Mista elaborou 18 projetos de reaparelhamento ferroviário; projetos de dragagem e reaparelhamento de 16 portos; projeto de reaparelhamento da frota mercante, construção de estaleiros e de recuperação da navegação do Prata. A preferência pela modernização de tais setores dos transportes deveu-se à existência de estoque substancial de capital investido, ameaçado de deterioração pela ausência de recursos para manutenção e aperfeiçoamento, além do fato de que sua presença encontrava justificativa econômica em diversas regiões do país.

O segundo campo de atuação prioritária era o de energia elétrica, tendo se optado basicamente pelos projetos de geração de energia hidráulica, dimensionados e concebidos em função das estimativas de mercado.

A Comissão recomendou reduzido número de projetos no âmbito da agricultura (maquinaria agrícola e armazenamento de grãos) e só dois projetos industriais. O primeiro destinava-se a implantar a indústria de álcalis, com vistas à poupança cambial e ao estabelecimento de um núcleo da indústria química pesada. O segundo à produção de tubos de ferro centrifugados, produto que se considerou indispensável para a consecução de saneamento de cidades do interior.

Em termos globais, a Comissão Mista elaborou 41 projetos prioritários, com a seguinte distribuição dos recursos: transportes, 60,6%; energia, 33,1%; indústria, maquinaria agrícola e armazenamento de grãos, 6,3%.

Ainda no período de seu funcionamento, a Comissão Mista promoveu

a organização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com o propósito de financiar o que então se denominou de “plano nacional de reaparelhamento”. Ao BNDE cabia a mobilização da parcela de moeda nacional comprometida nos projetos antes mencionados, tendo passado a atuar preferentemente na execução do reaparelhamento ferroviário. A própria Comissão Mista incumbiu-se de promover a negociação de empréstimos estrangeiros, em especial junto ao Banco Mundial (BIRD). Posteriormente essa tarefa foi transferida ao próprio BNDE. A Comissão deu curso ainda a um programa de treinamento de técnicos brasileiros no exterior, com vistas sobretudo à formação de uma elite familiarizada com a elaboração de projetos e a efetivação e controle de financiamentos de longo prazo.

As idéias popularizadas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos seriam posteriormente incorporadas aos propósitos modernizadores do Estado. Em primeiro lugar o entendimento de que, na ação planejada, deve-se ter presente que, sendo limitados os recursos disponíveis, o essencial é estabelecer a necessária escala de prioridades. Outro elemento igualmente valorizado correspondia à clara definição das fontes de financiamento e na adequada mobilização de agências estrangeiras.

Contudo, tais procedimentos seriam compreendidos e valorizados quase que exclusivamente pelo limitado número de técnicos brasileiros que viveu essa experiência. Faltava um elemento catalizador apto a erigí-lo em patrimônio de comunidade mais ampla. Esse elemento viria a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, fruto, como se disse, de recomendações da Comissão Mista.

Criado em 1952, o BNDE logo conquistou a posição de liderança, dando início ao estabelecimento de normas de atuação inteiramente novas no conjunto da administração tradicional. O essencial corresponde ao empenho de submeter certos órgãos públicos a regime de **projeto**, isto é, ao imperativo de consubstanciar seus propósitos e planos num documento que leve em conta as exigências do mercado, componha adequadamente as fontes de recursos a mobilizar e assegure o retorno do investimento. A aplicação conseqüente desse conjunto de princípios iria levar a que se desse preferência à gestão empresarial. Criam-se então diversas empresas. O importante a destacar é que no seio destas algumas tiveram a possibilidade de alcançar sucesso, em termos de economia de mercado, o que permitiu evidenciar a vitalidade do novo segmento em emergência, mesmo quando a componente modernizadora da tradição patrimonialista virtualmente desapareceu sob Goulart.

Finalmente o novo estilo ganharia uma outra componente através do Programa de Metas do Governo Kubitscheck. Embora se tratasse de metas isoladas, foram considerados temas de grande relevância, como a questão da energia, dos transportes e da indústria de base. O BNDE que era, na

prática, o gestor do programa, teria oportunidade de testar e aprimorar as novas técnicas nos setores essenciais da economia brasileira. Tratava-se de uma etapa prévia e inelutável, requerida por uma ação modernizadora global e interativa.

## **VI. QUARTO MODELO: SISTEMA AUTORITÁRIO AUTO PROCLAMADO TRANSITÓRIO**

### **1. Tentativa de periodização**

Parece imprescindível dispor de uma periodização do longo ciclo dos governos militares levando em conta que se propuseram diferentes objetivos. De início, tratava-se de concluir o mandato de Jânio/Goulart de modo a garantir a realização das eleições presidenciais de outubro de 1965, na qual, acreditava-se, a UDN elegeria pessoa afinada com seu ideário: Carlos Lacerda.

Ao invés disto, Castelo Branco atribuiu-se mandato de quatro anos em razão do que as eleições de 1965, mantidas, limitar-se-iam aos governos estaduais. Como o governo militar sofreu derrotas expressivas nesse pleito, foram dissolvidos os partidos políticos existentes, introduzindo-se sistema bipartidário: a agremiação governista, denominada Aliança Renovadora Nacional-ARENA e, para representar a oposição, o Movimento Democrático Brasileiro-MDB.

Castelo Branco valeu-se dos poderes que se atribuiu para introduzir certas reformas que vinham sendo postergadas pelo Legislativo, em especial a criação do Banco Central. A par disto, introduziu-se nova disciplina no processo legislativo, sobretudo no que respeita à elaboração orçamentária, a fim de ser eliminada a praxe de serem aumentadas as despesas sem a contrapartida nas receitas.

Desejoso de cumprir o compromisso que motivara a Revolução, a garantia da ordem constitucional, Castelo Branco impôs a Constituição de 1967, que assegurava os direitos e a vigência de economia de mercado mas eliminava a eleição direta para Presidente da República. A normalização se completaria pela escolha de Presidente civil. Tal entretanto não ocorreu. O Ministro do Exército, Costa e Silva, se impôs como candidato e foi eleito.

Costa e Silva governou apenas dois anos e meio, devido a grave enfermidade que logo o vitimou, tendo se empossado a 15 de março de 1967. Em 1968 ocorreram grandes manifestações no país em prol do cumprimento das promessas que haviam originado o movimento.

As manifestações em causa tiveram início com um incidente no Rio de Janeiro. Funcionava no centro da cidade um restaurante de estudantes onde começaram a verificar-se manifestações anti-governamentais. Ao reprimi-



las, em fins de março daquele ano, a polícia acabou vitimando um estudante. Seu enterro transformou-se numa colossal manifestação, estimando-se em cinquenta mil o número de pessoas presentes.

Na verdade, o governo Costa e Silva não tinha qualquer proposta para o país. A idéia de efetivar reformas de base havia sido popularizada desde os fins do governo Kubistschek, bandeira que, de certa forma, viria a ser apropriada por Castelo Branco. Além disto, este primeiro governo militar, para a opinião pública, comprometera-se com as origens do movimento, ainda que não tivesse cogitado de reintroduzir a eleição direta para Presidente.

Nos meses subsequentes, nas principais capitais do país, ocorreram manifestações, em geral reprimidas. O centro do Rio de Janeiro transformou-se numa verdadeira praça de guerra. A movimentação, que tivera inicialmente caráter estudantil, passou a contar com o apoio de professores e artistas, enfim, da intelectualidade em geral. As principais lideranças políticas do país, cassados os seus direitos políticos, encontravam-se no exílio.

Em junho ocorreu, ainda no Rio de Janeiro, manifestação que teria contado com a presença de cem mil pessoas, de posse de um programa concreto: fim da repressão e da censura, seguidas da redemocratização do país. O governo não dava nenhuma demonstração de que se dispunha a levar em conta a intensidade crescente de seu isolamento.

Em outubro, congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes, localizado pela polícia, resultou na prisão de todos os delegados, 1.200 ao todo, uma enormidade. O grave é que as autoridades não revelavam nenhum constrangimento. Tudo levava a crer que se estabelecera a hegemonia da chamada “linha dura”, isto é, facções militares dispostas a tudo a fim de manterem-se no poder, já agora numa forma ditatorial perfeitamente definida. O desfecho comprovou ser correta tal avaliação.

A 13 de dezembro o governo promulgou mais um Ato Institucional (de número 5) reassumindo o direito de cassar mandatos, institucionalizar a censura aos jornais, suspender as garantias constitucionais, inclusive o direito ao habeas-corpus. Começam os chamados “anos de chumbo”.

Sabe-se que Costa e Silva constituiu uma Comissão de Juristas a fim de reintroduzir a normalidade constitucional. Contudo, adoeceu gravemente em fins de agosto de 1969, vindo a falecer em dezembro. Os ministros militares não admitiram a entrega do poder ao vice-presidente, civil, conhecido jurista, Pedro Aleixo, assumindo-o diretamente. Constituiu-se uma Junta Militar que escolheu para assumir a Presidência o general Emilio Garrastazu Médici, atribuindo-lhe mandato de 5 anos.

Sob Médici institucionaliza-se a tortura de presos políticos. Já agora, o pretexto para tal endurecimento era atribuído ao fato de que, alguns

segmentos da oposição tivessem resolvido organizar a luta armada contra o governo militar, uma verdadeira infantilidade. Serviu sobretudo para postergar a normalidade constitucional, como viria a reconhecer um dos que então seguiram esse caminho.

Trata-se de Daniel Fresnot, em artigo publicado em **O Estado de S. Paulo** (14/06/2008). Eis o que escreve: “Quarenta anos depois das revoltas de 1968 o balanço não é nada positivo. Lembro-me de que cometi em 1968 o primeiro sequestro político, de uma agente da polícia cuja alcunha era “Maçã Dourada”. Ficou quatro dias detida no Grêmio da Filosofia da USP e foi trocada pelo único estudante preso em São Paulo naquele momento. ... A luta armada e a agitação política em 68 foram erros trágicos que acabaram favorecendo a linha dura militar e aqueles que queriam fechar de vez o regime. Em 68 o movimento estudantil não lutou pela volta da democracia que considerávamos “burguesa”. Ele lutou principalmente pelos “ismos” --socialismo, maoísmo, trotskismo, guevarismo. Nosso exemplo era Cuba. Embora também houvesse democratas sinceros, era de fato a extrema-esquerda que comandava o movimento. Subestimamos gravemente a importância da democracia e o país pagou um preço muito alto. Inclusive pelos jovens de muito valor, nossos companheiros torturados e assassinados, que teriam amadurecido e hoje fazem falta ao país.” O autor é presentemente industrial, escritor, e fundou uma instituição que acolhe crianças de rua em São Paulo.

Ao contrário de Costa e Silva, que acabou vinculado apenas à face repressiva do regime, Médici valeu-se das reformas efetivadas por Castelo Branco e impulsionou o desenvolvimento econômico do país. No período 1970/1974, o país cresceu a taxas médias anuais da ordem de 11%. Consagrou-se como a fase áurea do denominado “milagre econômico”.

Seria substituído pelo General Ernesto Geisel que se propõe retomar o projeto de Castelo Branco no que se refere à normalização democrática. Enfrenta a chamada “linha dura”, afastando o Comandante do Exército em São Paulo, responsabilizado por mortes na prisão de pessoas submetidas à tortura e, logo adiante, o próprio Ministro do Exército.

Ao mesmo tempo, o General Geisel dispôs-se a completar a Revolução Industrial mas fazê-lo sob a égide do Estado. Implantou empreendimentos estatais de grandes dimensões e, de fato, conseguiu transformar o país numa nação industrial, ainda que o sonho de fazê-la, simultaneamente, “grande potência”, não tenha passado de aspiração sem suportes reais.

No que respeita à abertura política, Geisel parece ter-se imposto “pisar no freio” devido aos resultados das eleições de outubro de 1974. Havia se empossado em março, apresentando-se à nação com um projeto capaz de tornar-se mobilizador: dar continuidade ao “milagre econômico”, desta vez associado à liberdade de imprensa e à promessa de abertura.

Esperava, assim, colher frutos eleitorais, o que não ocorreu.

O MDB cresceu de 4 para 20 cadeiras no Senado e de 87 para 160 na Câmara. Em percentagem da votação, obtida em todo o país, carrou 39,3% dos sufrágios, aproximando-se da Arena que deteve 40%. Para assegurar maioria no Congresso, Geisel recorreu a casuísmos a exemplo da criação da figura do senador nomeado, a pretexto de adequar a composição da Câmara Alta às tarefas legislativas que lhe iria atribuir. Essa figura passou à história com o nome de “senador biônico”.

Ao invés de concluir o processo de abertura no seu governo, delegou-o ao substituto, General João Figueiredo, com mandato de seis anos. A promessa em parte viria a ser cumprida, na medida em que o novo governante estava privado da prerrogativa de cassar mandatos, eliminou a censura à imprensa e, mais importante que tudo, o fim do bipartidarismo e anistia para políticos que se encontravam exilados.

A ARENA transformou-se no Partido Democrático Social (PDS). O MDB sobreviveu adicionando a palavra Partido a essa sigla, isto é, PMDB. Contudo, de seu interior desgarrou-se o grupo egresso do antigo PTB. Esta sigla ficou com uma descendente de Vargas (deputada Iara Vargas) enquanto Leonel Brizola criou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Formou-se uma nova agremiação, o Partido dos Trabalhadores (PT), sustentada pelos sindicatos do ABC paulista.

Tancredo Neves criou o Partido Popular. Entretanto, a agremiação não sobreviveria. Inviabilizou-a a reforma que Figueiredo introduziu em novembro de 1981, que impedia aliança entre os partidos porquanto deveriam concorrer, às eleições do ano subsequente, em chapas verticalizadas, isto é, somente seriam válidos os votos dados a candidatos do mesmo partido, independentemente do cargo a que concorressem. Tancredo viu-se na contingência de voltar ao PMDB.

Nas eleições de 1982, a oposição elegeu dez dos 22 governadores. Comenta Bolívar Lamounier, na obra antes citada: “Em 1982, contados os votos, constatou-se que o processo eleitoral continuava praticamente bipartidário. ... Na Câmara, o trio com maior marca oposicionista (PMDB, PDT e PT) elegeu 231 dos 479 deputados .... ficando o governo (PDS) com 235 (49%). No Senado, graças ao artifício dos senadores biônicos, o PDS manteve a maioria folgada.

Conclui esse autor: “Sob um ângulo mais dilatado, era evidente: o gradualismo excessivo caíra em sua própria armadilha. ... A crise institucional latente durante toda a precedente década tivera como fulcro a crescente dificuldade encontrada para obter a pretendida legitimação eleitoral, à medida que a oposição ia conquistando os corações e as mentes do eleitorado. Agora a crise tornara-se explosiva: a perspectiva do impasse sucessório presidencial chegara ao cerne do sistema.” (págs. 174-175)

## **2.A Constituição de 67 e seu desvirtuamento pelos Atos Institucionais**

A Constituição de 1967 foi virtualmente imposta ao Parlamento, na medida em que, pouco adiante, a 15 de março um outro general seria eleito para ocupar a Presidência. A transição pacífica restauradora da democracia, simbolizada pela escolha de um civil para ocupar o cargo, mais uma vez estava sendo postergada.

Contudo, tratava-se sem dúvida de limitar o arbítrio. Os direitos e garantias individuais são assegurados de modo pleno. Introduziu-se, em caráter pioneiro, na legislação constitucional brasileira, um capítulo dedicado aos partidos políticos, no qual, ao invés da imposição do bipartidarismo artificial, a agremiação, para fazer-se representar, deveria obter pelo menos 5% dos votos. Diga-se de passagem que se trata de regra admitida por nações democráticas que, por essa ou aquela razão, não conseguiram historicamente firmar número de tais entidades compatível com as exigências do adequado funcionamento do Congresso.

No capítulo da ordem econômica, ainda que permaneça o vezo intervencionista da Carta de 46, é ressaltada a liberdade de iniciativa, como primeiro princípio, enquanto o inapropriado “direito ao trabalho”, da Constituição precedente, é substituído pela “expansão das oportunidades de emprego produtivo”.

Entretanto, é certo que a natureza autoritária do regime não foi alterada de modo substancial, tratando-se apenas de limitar o arbítrio. Assim, por exemplo, a suspensão das garantias e direitos individuais está limitada aos estados de sítio, sujeitos à aprovação pelo Congresso, não podendo vigorar por mais de 180 dias. Havendo situações, em locais determinados, exigentes do restabelecimento da ordem pública, poderão ser adotadas medidas coercitivas nos limites previstos na Carta, pelo prazo de 60 dias. Nessa circunstância, o Presidente dará ciência ao Parlamento no prazo de 48 horas. Não se menciona cassação de mandatos nem suspensão da vitaliciedade de magistrados.

Os sucessivos Atos Institucionais, baixados sob Costa e Silva, virtualmente transformaram em letra morta a intenção expressa na Constituição de 67. Entre dezembro de 1968 e outubro de 1969 foram baixados nada menos que onze de tais disposições, a começar do famigerado Ato 5, que reintroduziu o arbítrio em sua plenitude. Os demais tiveram em vista contrariar disposições específicas da Carta, a exemplo da suspensão da transmissão do cargo ao vice, no impedimento de Costa e Silva e a criação de uma nova figura jurídica (Junta Militar) para assumir o governo, até a refixar os mandatos subsequentes. Houve o primor de terem sido excluídos “de apreciação judicial atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”, entidade essa que, na

verdade, nunca teve existência jurídica formal, porquanto nunca se soube qual seria a forma legal de sua estruturação.

### 3. Complementa-se a Revolução Industrial sob a égide do Estado

O fenômeno da industrialização e da modernização econômica se fez acompanhar de uma brutal estatização da economia.

Em pesquisa realizada no ano de 1973, Gilberto Paim evidencia o fenômeno porquanto o Estado detinha 45,8% do patrimônio líquido do mundo empresarial brasileiro (5.275 maiores empresas não-agrícolas). Eis os resultados registrados por essa pesquisa:

Estoque Brasileiro de Capital Segundo a Origem				
Setores	Patrimônio líquido (1973)		Nº de Empresas	% do Total
	CR\$ Milhões	% do Total		
Privado Nacional	126.362,10	39,3	4.280	81,4
Público	147.275,60	45,8	316	6,0
Estrangeiro	46.421,40	14,4	618	11,8
Capital nacional gerido por empresas estrangeiras	1.742,10	0,5	43	0,80
<b>Total</b>	<b>321.801,20</b>	<b>100,0</b>	<b>5.257</b>	<b>100,0</b>

No período subsequente a estatização seguiu seu curso. No setor de aço, por exemplo, o patrimônio líquido das empresas governamentais somava US\$ 7,6 bilhões contra US\$ 3,3 bilhões dos grupos privados. Nos anos posteriores criaram-se duas novas usinas siderúrgicas sob hegemonia estatal (Cia. Siderúrgica de Tubarão e Açominas).

Nos começos da década de oitenta o Governo criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais --SEST, que produziu alguns balanços adiante resumidos.

De acordo com o Cadastro das Empresas Estatais, elaborado pela SEST, esse universo achava-se distribuído do seguinte modo, em setembro de 1984:

Discriminação	Número de empresas
Setor produtivo estatal	234
Entidades típicas de Governo	142

Previdência Social	6
Bancos oficiais federais	14
Concessionárias de serviços públicos	26
<b>Total</b>	<b>422</b>

As denominadas entidades típicas de governo correspondem a simples eufemismo, nada justificando o seu estatuto empresarial, pois não geram recursos próprios. Seus dispêndios, em 1984, foram fixados em Cr\$ 5,4 trilhões (esse valor poderia exprimir uma ordem de valor de US\$ 3 bilhões).

As empresas do setor produtivo estatal tinham, em 1983, um imobilizado equivalente a Cr\$ 71,5 trilhões (em US\$ uma ordem de grandeza de 40 bilhões) assim distribuídos: setor hidrelétrico 38,1%; setor siderúrgico-metalúrgico, 23,2%; transportes, 14,8%; beneficiamento e extração de minerais, 10,7%; comunicações, 8,4%; demais setores, 4,7%.

De acordo com a SEST, as empresas estatais registraram, em conjunto, prejuízo operacional de Cr\$ 410 bilhões (cerca de 2,4 bilhões de dólares), em 1982; no ano seguinte, o prejuízo passou a Cr\$ 1,5 trilhão (mais ou menos 2,5 bilhões de dólares). Esse prejuízo correspondeu, em 1982, a 5,6% das receitas operacionais e, em 1983, a 8,3% das mesmas. De um ano para outro, o déficit ficou muito acima do anterior em termos reais. Em 1982, as receitas operacionais alcançaram a cifra de Cr\$ 7,25 trilhões (com o emprego de uma taxa cambial de Cr\$ 173 por dólar, esse valor corresponderia a cerca de 42 bilhões de dólares). Em 1983, as receitas cresceram para Cr\$ 18,1 trilhões (ou 34,7 bilhões, à taxa de Cr\$ 521, que produz valor inferior ao de 1982). O valor em moeda nacional foi também menor. Não acompanhou a taxa inflacionária de 211,0%.

Em 1983, as empresas estatais empregavam 1.349.840 pessoas, número que configura uma enormidade, em termos de desperdício de recursos financeiros e de subemprego da força de trabalho. Considere-se, a propósito, que, em sua maioria, essas empresas são modernas ou modernizadas, o que significa que o seu coeficiente de capital implica o emprego de pouca mão-de-obra. Tomando-se o setor elétrico como exemplo, é fácil identificar a forma pela qual as estatais fomentam o empreguismo. As usinas geradoras de eletricidade implantadas no País são unidades modernas de grande porte. Para serem operadas com eficiência requerem apenas pequenos contingentes de mão-de-obra especializada. Não eram necessárias, por conseguinte, as trinta e oito empresas estatais organizadas para administrar esse conjunto. Desse modo, verifica-se que a natureza e as características de tais empreendimentos foram dissociadas das estruturas administrativas que lhes correspondem. A função de tais estruturas consiste em multiplicar os cargos de diretores e em aumentar os contingentes de funcionários subordinados para justificar uma safra tão

prodigiosa de diretorias.

Não se dispõe de nenhuma avaliação conclusiva acerca dos níveis alcançados pela estatização da economia brasileira. Contudo, o prof. Mário Henrique Simonsen calculou a participação do Estado no conjunto dos investimentos, ao longo dos anos setenta e em parte da década seguinte, em 64%. Tenha-se presente que este resultado superpunha-se à estatização de quase 50% da economia, observada por Gilberto Paim nos começos do decênio de setenta. De sorte que não se deve considerar nenhum exagero a suposição de que os níveis de estatização da economia brasileira tenham chegado a 70%.

Muitos analistas têm insistido em que o fenômeno observado no Brasil teve lugar também na Europa, tratando-se na verdade de um resultado do keynesianismo, ainda que presumivelmente indesejado. Vale a pena determo-nos nesse tipo de ressalva.

Creio que não há nenhuma evidência, na obra de Keynes, de que admitiria a intervenção direta na economia, isto é, a produção pelo Estado de bens e serviços como parte de sua política anticíclica. O fato de que, na Europa do pós-guerra, se hajam disseminado as chamadas nacionalizações obedece a outras causas.

Maurice Duverger, no livro *Les oranges du lac Balaton* (Paris, Seuil, 1980) aponta algumas determinantes.

A nacionalização (estatização) da indústria automobilística na França correspondeu a uma represália ao comportamento de seus proprietários durante a ocupação alemã. Na expressão de Duverger:

“Em Paris, a Renault foi confiscada a um colaboracionista”.

Na Áustria, temendo que os russos desmontassem as fábricas que trabalharam para Hitler e as levassem embora, procedeu-se à sua encampação.

Na Itália, muitas empresas foram absorvidas pelo Estado devido à pressão dos sindicatos e dos comunistas para salvar estabelecimentos mal geridos e à beira da falência.

A Inglaterra é certamente um caso à parte, desde que a chegada dos trabalhistas ao poder, logo no início do pós-guerra, criou uma situação nova. Cumpre observar que vinham procurando mostrar que o keynesianismo representava uma espécie de capitulação diante do socialismo. Na obra antes mencionada, Duverger refere este pronunciamento do líder trabalhista Bowe, nos anos trinta: “A **Teoria Geral** acha-se perfeitamente em harmonia com a política do trabalhismo e, o que é mais importante, exprime na forma de teoria econômica o que sempre esteve implícito na atitude do movimento trabalhista”.

O certo é que o Partido Trabalhista promoveu ampla estatização da economia, a começar pelo Banco da Inglaterra.

Ainda assim, os níveis alcançados pela presença do Estado na

economia nada têm a ver com o que ocorreu no Brasil. Estima-se que os mais elevados se tenham verificado na Áustria, oscilando entre 30 a 35%. Na Inglaterra, como em outros países, a estatização nunca superou 30%, na medida em que a indústria de transformação era tão ou mais pujante que os setores da chamada infra-estrutura, o que não ocorria entre nós.

O gráfico adiante transcrito, aparecido na revista norte-americana **Time**, no início da década de oitenta, permite confrontar a estatização brasileira com aquela ocorrida em alguns países ocidentais. Pode-se verificar que nos destacamos pela proximidade à situação da Inglaterra que, na matéria, bateu todos os récorde.

PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA											% DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS NO PNB					
SETOR PRIVADO ○		SETOR ESTATAL									25%	50%	75%	100%	1962	1978
PAÍSES	PAÍSES	TELECOMUNICAÇÕES	ENERGIA ELÉTRICA	REFINAÇÃO DE PETRÓLEO	CARVÃO	FERROVIAS	EMPRESAS AÉREAS	INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA	SIDERURGIA	CONSTRUÇÃO NAVAL						
Estados Unidos	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○					28.4	32.2
Austrália	●	●	●	●	○	●	○	○	○	*					19.3	24.5
Brasil	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○					12.0	35.0
Inglaterra	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○					40.5	43.9
Canadá	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○					34.4	46.0
França	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○					36.3	43.0
Itália	●	●	○	●	*	●	○	○	○	○					32.4	47.3
Japão	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○					12.3	16.5
Suécia	●	●	○	●	*	●	○	○	○	○					36.0	61.6
Alemanha Ocidental	●	●	○	○	○	●	○	○	○	○					35.6	46.5

\* Produção insignificante      Fonte: TIME, Abril de 1980

#### 4. O conceito de autoritarismo instrumental

Conforme foi documentado precedentemente, na República Velha emergiu o que foi denominado de “prática autoritária”, isto é, formalmente não se revogou a Constituição. Ao mesmo tempo, formam-se naquele período as variantes de autoritarismo doutrinário, sendo que a mais importante --o **castilhismo**-- explica a natureza do modelo de governo consubstanciado no Estado Novo. O autoritarismo doutrinário caracteriza-se precisamente pela busca de uma alternativa duradoura ao Estado Liberal de Direito, expresso sobretudo na autonomia do Poder Legislativo.

A prática institucionalizada pelos governo militares destoa daqueles modelos. Sendo inquestionavelmente de inspiração autoritária, pretendia entretanto revestir-se de caráter transitório. Para esse modelo acabaria



sendo adotada a denominação de **autoritarismo instrumental**, adiante caracterizado.

Partindo da lição de Sílvio Romero (1851/1914), que elaborou o roteiro para levantar-se o quadro de nossa organização social, e tendo presente, graças às advertências de Alberto Torres (1865/1917), que nossa tradição liberal minimizou o papel do Estado devido sobretudo ao desconhecimento das condições reais do país, Oliveira Viana (1883/1951) formulou uma proposta inteiramente original e que de certa forma correspondia a uma grande síntese da tradição política nacional, considerados os cinco séculos de sua existência e não apenas o último deles, a partir da Independência, como veio a tornar-se praxe. A modernização do país deve abranger o plano das instituições políticas, como pretenderam nossos liberais desde a Independência. Mas essa modernização institucional, para deixar de ser um simples voto, exige transformação da sociedade que só o Estado pode realizar. Assim, concebeu uma fórmula unitária abrangendo tanto o projeto reformista-autoritário de Pombal e D. Rodrigo de Sousa Coutinho com o projeto liberal-democrático de Rui Barbosa, dando precedência ao primeiro. Para esse conjunto doutrinário, Wanderley Guilherme dos Santos encontraria a feliz denominação de **autoritarismo instrumental**. Vale dizer: o autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas. Dessa forma reconhece-se a verdade do castilhismo sem cair na armadilha da sociedade racional, que acaba por ser seu fundamento último. E, ao mesmo tempo, apresenta de um ângulo novo, como veremos, o significado da mensagem de Rui Barbosa. A grande limitação da proposta de Oliveira Viana residiria na identificação da experiência brasileira do sistema representativo com a verdadeira natureza desse sistema. Contudo, antes de empreender esse tipo de avaliação, compete examinar, mais detidamente, como Wanderley Guilherme desenvolve a idéia de **autoritarismo instrumental**. Eis como o caracteriza no brilhante ensaio *A Praxis Liberal no Brasil -- propostas para reflexão e pesquisa* (1974), incluído no livro *Ordem burguesa e liberalismo político* (São Paulo, Duas Cidades, 1978):

“Oliveira Viana expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal, dirá ele, sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal, mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em conseqüência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há caminho natural pelo qual a sociedade brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal. Assim, concluiria Oliveira Viana, o Brasil

precisa de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal. Em outras palavras, seria necessário um sistema político autoritário para que se pudesse construir uma sociedade liberal. Este diagnóstico das dificuldades do liberalismo no Brasil, apresentado por Oliveira Viana, fornece um ponto de referência para a reconsideração de duas das mais importantes tradições do pensamento político brasileiro: a tradição do liberalismo doutrinário e a do autoritarismo instrumental.”

Wanderley Guilherme aponta estas particularidades distintivas dessa espécie de autoritarismo: “Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social -- ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas.”

Wanderley Guilherme indica que é possível localizar sinais de autoritarismo instrumental desde a Independência. Neste sentido sugere que: “A idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las tendo em vista a maximização do progresso nacional, é a base tanto do credo quanto da ação política da elite do Brasil do século XIX, até mesmo para os próprios ‘liberais’. Ademais, temia-se que interesses paroquiais prevalecessem sobre os objetivos a longo prazo, os quais deveriam ser os únicos a orientar as decisões políticas, se é que se pretendia transformar o País em uma grande nação algum dia. Análise cuidadosa das sessões do Conselho de Estado, a principal forma de decisão no sistema imperial, revelaria tanto as metas perseguidas pelas elites dominantes quanto as diretrizes operacionais que fixaram para alcançá-las. O **output** real, por outro lado, poderia fornecer segura avaliação quanto ao grau em que a ação seguiu as idéias, o quanto tinham sido capazes de seguir na direção pretendida, quais foram os desvios, e por que tiveram que adotar estes desvios.”

A seu ver, contudo, Oliveira Viana é que daria formulação acabada a essa espécie de doutrina. Transcreve-se a seguir a caracterização que

empreende deste pensamento: “É na obra de Oliveira Viana, contudo, que o caráter instrumental da política autoritária, da maneira em que ele a concebeu, aparece mais claramente. A colonização brasileira, argumenta, ocorreu sob condições peculiares. O território era vasto demais, em relação a qualquer imaginável população da Europa do século XVI, e sobretudo em relação à população portuguesa da época. Índices extremamente baixos de densidade populacional impuseram uma forma de ocupação territorial onde as únicas limitações para o domínio individual eram as regulamentações coloniais. A rápida expansão de grandes latifúndios, nos primeiros dois séculos da colonização, estabeleceu o padrão que seria seguido desde então --grandes quantidades de terra familiarmente apropriadas, isoladas umas das outras e da vida urbana, que só existia nos limites de dois ou três pólos ao longo da orla litorânea. Os primitivos proprietários de terras deviam contar consigo próprios e depender o mínimo possível do mundo ‘externo’ --isto é, o mundo para além das fronteiras de suas propriedades. O desenvolvimento do complexo rural transformou os latifúndios em pequenos universos econômicos, capazes de produzir quase tudo que precisavam e sem o menor estímulo, estável e previsível, à especialização e divisão do trabalho. As oscilações do mercado exterior os fizeram ainda mais desconfiados quanto aos benefícios da especialização, e os levaram a tentar a maior autonomia possível em relação ao mercado. Este padrão se reproduziu em todo o País e a sociedade colonial brasileira se constituiu como uma multidão de estabelecimentos econômicos glanglionários isolados, quase auto-suficientes --“clã parental”-- sem comunicações entre si, sem interesses comuns e sem ligações através do mercado.

A vida urbana não poderia desenvolver-se em tal contexto. Esta foi a primeira consequência negativa do modelo de ocupação econômica e territorial. As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. Esta é uma segunda consequência. A população rural não-escrava não tinha alternativa ao trabalho oferecido nos latifúndios. Os trabalhadores rurais ‘livres’ dependiam totalmente do proprietário de terras, que se tornava seu senhor em qualquer questão social, econômica e política. Quando o Brasil se separou de Portugal, portanto, a sociedade nacional apresentava baixíssima integração por meio do mercado. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseado na propriedade e capaz de obter a submissão de toda a mão-de-obra ‘livre’ que vivesse no interior ou na periferia dos domínios. A experiência com a descentralização liberal, realizada nas primeiras décadas pós-Independência, resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os ‘cidadãos’ agora habilitados para escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertenciam à força de trabalho não-escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários da terra. Os latifúndios detinham o

monopólio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, controlavam as vidas dos que deles dependiam. A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo Governo .

Quando os conservadores reagiram e deram início à centralização imperial, os perdedores teriam sido os proprietários de terra e não os ‘cidadãos’. O sistema republicano, continua Oliveira Viana, não alterou o padrão básico das relações sociais e econômicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente oligárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os “cidadãos”, mas sim sua única esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos dos oligarcas, e a autoridade seria exercida mais para proteger os interesses privados dos oligarcas do que para promover o bem público. Em conseqüência, o liberalismo político conduziria, na realidade, a oligarquização do sistema e a utilização dos recursos públicos para propósitos privados.

O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um Estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável. Esta análise foi aceita, e seguida, por número relativamente grande de políticos e analistas que, depois da Revolução de 1930, lutaram pelo estabelecimento de um governo forte, como forma de destruir as bases da antiga sociedade não liberal.”

Wanderley Guilherme aponta estas lacunas em seu pensamento: “Oliveira Viana deixou, entretanto, muitas perguntas sem resposta. Por exemplo: que agenda de reformas políticas, sociais e econômicas um Estado forte deveria cumprir para fazer da sociedade brasileira uma sociedade liberal? Aparentemente, Oliveira Viana só mencionou uma vez a reforma agrária e, por volta de 1952, quando foi publicada a segunda edição de seu livro *Instituições Políticas Brasileiras*, ainda se referia ao Brasil como basicamente rural, sem apreender integralmente o significado das transformações industriais e urbanas ocorridas desde a época em que visualizou as origens dos males sociais brasileiros. E apesar de haver colaborado na elaboração do código trabalhista e na montagem de estrutura judicial, destinada a administrar os conflitos industriais, parece-me que nunca compreendeu totalmente onde deveria procurar os atores políticos capazes de transformar a sociedade brasileira em uma comunidade liberal. Seu pensamento estava sempre voltado para uma elite política especial, vinda não se sabe de onde, e que transformaria a cultura política brasileira de tal forma que a sociedade se tornaria liberal mediante maciça conversão cultural.”

E possível verificar que as preocupações de Oliveira Viana seriam retomadas ainda na década de cinquenta, formulando-se como principal tema da agenda a implantação da sociedade industrial. A elite seria de caráter eminentemente técnico, cabendo-lhe ocupar segmentos importantes do aparelho estatal, tal seria a opção que se formula e sedimenta a partir da Comissão Mista Brasil--Estados Unidos. Ainda assim, restariam muitas perguntas, entre estas as seguintes: Em que ponto precisamente a Revolução de 1964 retomaria esse fio condutor? Além do empenho de atuação prática, ocorreria paralelamente elaboração teórica?

Ubiratan Macedo responde afirmativamente à segunda pergunta e indica de modo expresso: “A atual doutrina da Escola Superior de Guerra representa a evolução do nacionalismo de Alberto Torres e do pensamento de Oliveira Viana.”

## VII. QUINTO MODELO: FACHADA DEMOCRÁTICA NUMA BASE INSTITUCIONAL ERODIDA

### 1. A temática do período

Considerando que o último governo militar já não dispunha da faculdade de cassar mandatos, vinha sendo respeitada integralmente a liberdade de imprensa, realizaram-se eleições livres para os governos estaduais e introduzira-se pluralismo partidário --se bem que com certas limitações--, a questão remanescente deveras relevante consistia na entrega do poder a um civil. Essa questão central foi resolvida em 1985, com o que se convencionou denominar de “abertura política”.

Efetivada a abertura, passou a primeiro plano o caráter imperativo de ser debelada a inflação, dada a virulência que viria a assumir. O país na verdade ingressou numa fase de hiper-inflação. Fizeram-se algumas experiências chamadas “heterodoxas” que se limitaram a criar períodos cada vez mais curtos de estabilidade monetária. Um dos planos implementados sob o primeiro governo civil (José Sarney) teria influência deletéria no reordenamento institucional.

Consistiu no fato de que, mediante controle de preços criou-se um clima de euforia, coincidente com o processo de eleição da Assembléia Constituinte, de que resultaria o que se convencionou denominar de **estelionato eleitoral**. O PMDB obteve uma vitória esmagadora, resultado que iria perturbar sobremaneira o funcionamento da Assembléia. A Constituição de 88, apesar de que haja consagrado o Estado de Direito, nasceu defasada no tempo em matéria de xenofobia e presença do Estado na economia.

O processo inflacionário somente seria enfrentado de modo adequado no terceiro governo civil (Itamar Franco), mediante o chamado Plano Real. Tendo logrado associar o seu nome a essa iniciativa que, de fato, reintroduziu no país a estabilidade monetária, Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente, conseguiu reformar a Constituição para permitir a reeleição e obteve um segundo mandato.

Seria substituído por Luiz Inácio Lula da Silva, circunstância que muitos analistas entenderam encerraria um ciclo na vida política brasileira. Sendo uma liderança de esquerda não de todo identificada com o sistema democrático representativo (advogava regime de “democracia popular”, que se associava à forma política adotada pela União Soviética para consagrar sua dominação no Leste Europeu), sequer foi contestada a sua posse. Assim, traduziria a consolidação das regras do jogo.

No exercício do poder, em matéria de política econômica, esse primeiro governo petista assegurou a autonomia do Banco Central que, por

sua vez, ateve-se à manutenção da estabilidade. Além disto, ao contrário dos governos anteriores, contou com período de ampla prosperidade no mercado internacional. Essa circunstância lhe permitiu eleger para substituí-lo uma pessoa desconhecida do meio político: Dilma Rousseff que logo aparelhou o Banco Central. A par disto, o mundo desenvolvido passou a enfrentar uma grave crise econômico-financeira.

No que respeita ao ordenamento institucional, sob os governos petistas o país acabaria marcando passo. Dada a permissividade na criação de partidos políticos, adotou-se o que os estudiosos batizaram de “presidencialismo de coalizão”, isto é, base governamental sem maior consistência. Disso resultou que reformas essenciais (tributária, previdenciária, do aparelho do Estado, etc.) deixaram de ter continuidade.

Tais são, em linhas gerais, as questões a serem desenvolvidas adiante.

## 2. Abertura política

A abertura política brasileira tornou-se um fato significativo na literatura especializada, na medida em que se constituiu numa engenharia extremamente complexa. Conseguiu alcançar aquilo que o governo militar parecia disposto a evitar, a qualquer custo: a entrega do poder a uma personalidade destacada da oposição. Ao mesmo tempo, retirou-lhe qualquer pretexto de que pudesse valer-se desse desfecho a fim de interromper o processo. Samuel Huntington teria oportunidade de destacar em que consistia o seu mérito: ter evitado o que denominou de **questão pretoriana**, isto é, revanchismo contra as Forças Armadas. Graças à mencionada engenharia, estas encontraram naturalmente o seu lugar no sistema institucional, apesar de que o PT tivesse envidado todos os esforços para impedir tal desfecho.

O evento viria a ser reconstituído pelo prof. Arsênio Eduardo Corrêa, no livro **A Frente Liberal e a democracia no Brasil** (2001; 2ª ed., Editora Nobel, 2006). Tomou por modelo uma obra clássica da historiografia nacional, o livro de Tobias Monteiro --**Pesquisas e depoimentos para a história**-- no qual, dez anos depois da proclamação da República, registrou o depoimento das principais participantes do acontecimento, sobreviventes à época.

O prof. Arsênio Corrêa recorreu à imprensa para a devida reconstituição dos fatos. Em seguida, ouviu os três líderes políticos responsáveis pela cisão no partido do governo, Marco Maciel, José Sarney e Jorge Bornhausen, justamente o que viabilizou a vitória do candidato oposicionista. As personalidades em causa, na ocasião, exerciam, respectivamente, as seguintes funções: Vice-Presidente da República e senadores.

Em síntese, os principais desdobramentos da questão acham-se adiante

resumidos.

Usando métodos com os quais as lideranças não concordavam, o ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, tinha virtualmente assegurado a sua vitória na Convenção do PDS, o que automaticamente asseguraria a tranquila confirmação dessa escolha, no Colégio Eleitoral ao qual seria atribuída a missão de eleger, indiretamente, o futuro Presidente da República. Devido a essa circunstância, a liderança do partido governamental, o Partido Democrático Social (PDS), obteve do Presidente da República, general João Figueiredo, o compromisso de que asseguraria método democrático de escolha do candidato oficial, que seria na forma de uma eleição primária entre os filiados à agremiação. A certa altura dos acontecimentos, Figueiredo descumpriu a promessa. Marco Maciel, José Sarney e Jorge Bornhausen sentiram-se, então, desobrigados, de participar daquela escolha, na forma viciada como estava sendo conduzida.

No entendimento oficial, o princípio da fidelidade partidária valeria no Colégio Eleitoral. Assim, os membros do PDS seriam obrigados a votar no candidato escolhido na Convenção. O descumprimento dessa norma equivaleria à perda do mandato e até dos direitos políticos.

Valendo-se da grande autoridade de que dispunha como um dos mais eminentes juristas do país, o prof. Miguel Reale (1910/2006) deu um parecer no sentido de que o princípio da fidelidade não era válido no Colégio Eleitoral, na medida em que dele participavam representantes do Senado, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Estaduais. Por esse motivo, escreve, “o imperativo da fidelidade partidária não se estende ao Colégio Eleitoral, no qual a votação deverá ser nominal, ou seja, com votos ostensivamente tomados um a um, consoante ocorreu nas duas eleições indiretas anteriores”. O TSE reconheceu a pertinência da argumentação e decidiu que, de fato, o princípio da fidelidade não se aplicava.

Os descontentes com os rumos seguidos pelo partido oficial, dele se afastaram criando entidade denominada de **Frente Liberal** que firmou um acordo com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em torno da candidatura do governador eleito de Minas Gerais, Tancredo Neves, cabendo-lhe a indicação do candidato a Vice. Coube essa indicação a José Sarney. A lei em vigor obrigava que a chapa fosse constituída por membros da mesma agremiação. Devido a tal exigência, José Sarney filiou-se ao MDB.

Tancredo Neves concorreu no Colégio Eleitoral, reunido a 15 de março de 1985, como candidato da Aliança Democrática, formada pelo MDB e pela Frente Liberal, onde registrou estrondosa vitória. Obteve 480 votos contra 180 dados a Paulo Maluf, 17 abstenções e 9 ausências.

Assinale-se que essa vitória espetacular deveu-se em certa medida ao amplo movimento, ocorrido no país no ano anterior, em prol de eleições diretas para a Presidência da República. Ganhou a denominação de **diretas**



**já**, tendo logrado realizar gigantescas manifestações em diversas capitais. Submetida a votos na Câmara dos Deputados, o projeto de emenda constitucional, que restabelecia essa regra, viria a ser rejeitado. Contudo, tornou-se claro em que sentido se manifestava a opinião nacional.

### **3.O GOVERNO SARNEY (1985/1989)**

As questões centrais do período considerado, abordadas adiante de forma resumida, consistem no seguinte: 1) Ausência de legitimidade, dada a circunstância de que o arranjo político da abertura havia sido efetivado em torno de Tancredo Neves. Diante do seu falecimento e da opção por entregar ao cargo ao vice, oriundo das hostes governamentais militares, embora se tivesse ostensivamente desligado, exigiu que fosse estruturada a sustentabilidade; 2) Diante desse último imperativo, o Partido dos Trabalhadores, ao fomentar greves no país e clamar pela derrubada do governo, acusando-o de continuísmo, representou enorme desserviço, pondo em risco a continuidade da abertura. As eleições para a Constituinte, em 1986, fez surgir um novo ponto de referência, alterando-se a pauta, em conformidade com o que se indicará; e, 3) Por fim, sentindo-se firme no poder o governo Sarney pôs em prática políticas econômicas desastrosas, acarretando tremendo ônus que iria revelar-se de muito difícil superação.

Seguem-se breves indicações sobre os temas antes aflorados.

Tendo Tancredo Neves adoecido gravemente, na condição de vice, José Sarney tomou posse na Presidência da República a 15 de março de 1985. Tancredo Neves faleceu um mês e pouco depois, a 21 de abril. Criou-se uma situação inesperada e de enorme gravidade para a transição democrática. As forças que apoiaram a sua candidatura, no Colégio Eleitoral, cerraram fileiras em torno de Sarney, com o propósito de evitar qualquer retrocesso. Não se conseguiu acordo para a adoção de um Pacto Social, a exemplo do que ocorrera na Espanha. O Partido dos Trabalhadores (PT), criado em 1981, desenvolvia com a maior desenvoltura uma atuação plenamente insurrecional. Havia adotado a premissa de que a eleição de Tancredo Neves correspondia a **continuísmo**. O quadro era pois de extrema gravidade.

Para figurar na chapa liderada por Tancredo Neves, ainda que representante da Frente Liberal, José Sarney teve que se filiar ao PMDB -- em nome do qual concorria a chapa de oposição--, a fim de atender a exigência legal. Como a Frente Liberal transformou-se no PFL, a expectativa era que José Sarney regressasse ao seu meio. Embora não o tenha feito e levando em conta a gravidade da situação, o PFL optou pela sustentação do governo Sarney, inclusive com participação no Ministério. Decidiu passar à oposição em 1987 quando não havia mais qualquer risco de interrupção do processo de abertura democrática e o governo enveredara

por uma política econômica populista, da qual o Brasil amargou as conseqüências durante muitos anos.

A inflação atingia patamares muito elevados. Em 1985, os preços no atacado subiram 225,7%. No país havia sido introduzido processo de correção automática, que criava uma certa tolerância, já que depósitos bancários eram atualizados nominalmente, do mesmo modo que as aplicações. Sarney manteve os compromissos assumidos por Tancredo Neves no plano econômico de respeito aos contratos existentes e ao que sobrara no país de economia de mercado. Entretanto, no tocante ao gasto público, ao invés de colocar como prioridade a sua redução, aumentava-os de modo descontrolado.

Sentindo que seu governo estava consolidado, no início de 1986, José Sarney constituiu Ministério próprio (o anterior havia sido designado por Tancredo Neves) e adotou uma providência desastrosa: introduziu congelamento de preços, através do chamado Plano Cruzado. O nome provinha do fato de que se adotava uma nova moeda (cruzado). Além do congelamento de preços, os salários foram reajustados. Criou-se um clima de grande euforia. Como não poderia deixar de ser, durou poucos meses. Mas o tempo suficiente para permitir que o PMDB praticasse o que então se chamou de “estelionato eleitoral”. Nas eleições de 1986, elegeu governadores em 21 estados, enquanto o PFL apenas um (Sergipe). Tornou-se o partido majoritário na Constituinte, então eleita, obtendo 53,4% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Logo instalou hegemonia incontrastável sobre a elaboração constitucional.

Contudo, como o Congresso, simultaneamente, exercia as suas funções habituais, para governar o PMDB não podia prescindir do PFL, que se posicionara como a segunda força, detendo 24,2% das cadeiras na Câmara.

Logo depois das eleições, tornara-se flagrante a desordem instaurada na economia brasileira pelo Plano Cruzado. Diante do fracasso, Sarney lançou-se numa outra aventura, a moratória da dívida externa. Consultado sobre a providência, o PFL a desaconselhou. Como o governo ignorou as suas advertências --e tendo desaparecido as razões que aconselharam a sustentação do governo-- o PFL passou para a oposição.

Nessa altura já ficara claro que o PMDB cuidava de impor ao país uma Constituição estatizante e hostil ao capital estrangeiro, num momento em que se tornara crucial atrair investimentos externos, ao tempo em que o modelo de industrialização sob a égide do Estado não mais se sustentava. Como essa política contrariava frontalmente o seu programa, o PFL dispôs-se a coordenar a resistência a tal desfecho, na Assembléia Constituinte. No ANEXO que se segue damos indicações mais detalhadas sobre essa última questão.

#### **a)A elaboração constitucional**

No documento em que o Partido da Frente Liberal reúne os principais textos relacionados à sua trajetória política, entre a abertura e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, --publicado com a denominação de **Livro do PFL**--, encontra-se uma caracterização da problemática relacionada à elaboração constitucional, que culminaria com a Constituição de 88, digna de ser preservada. Ali afirma-se o seguinte: “Empenhamo-nos na convocação da Assembléia Constituinte e lutamos sem desfalecimento no sentido de que a nova Constituição interpretasse ‘adequadamente as novas realidades da sociedade brasileira’ e representasse ‘um pacto nacional duradouro e eficaz’, conforme nos propusemos no Programa. Contudo, forças retrógradas, interessadas na preservação do atraso, revelaram grande capacidade de mobilização, inclusive procurando mascarar suas propostas com adjetivação que lhes atribuía sentido oposto ao que de fato representavam. Essas forças, se não tiveram, na Assembléia Constituinte, condições de inviabilizar o Estado de Direito e a continuidade na reconstrução do sistema representativo, conseguiram impor na Constituição de 1988 um modelo econômico autárquico e estatizante, na mais completa dissonância em relação ao que se passava no mundo, e, mais do que isso, às reais necessidades brasileiras”.

As forças que sustentaram a Aliança Democrática, visando a saída pacífica do autoritarismo, tinham o compromisso de elaborar uma nova Constituição, que se convencionou seria encargo do Parlamento renovado nas eleições de 1986. Assim, instalou-se a Assembléia Nacional Constituinte, no início da Legislatura de 1987, dedicando-se a esse mister durante aquele e o ano seguinte. A Constituição foi promulgada a 5 de outubro de 1988.

Tancredo Neves havia constituído uma comissão, integrada por juristas e representantes da sociedade civil, incumbida de elaborar um ante-projeto. Chamou-se Comissão Arinos (por ter sido presidida por Afonso Arinos de Melo Franco, 1905/1990, conhecido líder político liberal, com atuação ao longo do pós-guerra) e deu conta de sua incumbência a tempo de fornecer à Constituinte um ante-projeto. O Presidente da República em exercício, José Sarney, entendeu, entretanto, que não deveria dar encaminhamento à proposta. E assim a Assembléia Constituinte trabalhou sem qualquer ponto de referência. Subdividiu-se em Comissões Temáticas, cujos textos eram encaminhados para a chamada Comissão de Sistematização. Esta chegou a ante-projeto socializante, inspirado em Constituições francamente socialistas, como a Portuguesa. Mais grave é que a liderança do PMDB tentou uma manobra que consistia em apenas submeter o seu ante-projeto a **referendum** do plenário, impedindo maiores alterações.

Reagindo a semelhante imposição constituiu-se o chamado Centrão, que teve no PFL um de seus principais animadores. O Centrão não logrou

inverter a tendência mas conseguiu impor algumas derrotas à facção socialista, de que resultou um texto sem unidade, abertamente contraditório em vários pontos. A título ilustrativo, vejamos o tema da Ordem Econômica.

O Centrão conseguiu uma definição francamente liberal dos princípios gerais (art. 170, adiante transcrito), seguindo-se uma brutal discriminação contra o capital estrangeiro, a ampliação do monopólio do petróleo, estendendo-o a todas as fases dessa atividade, inclusive o transporte, enfim, enrijecendo o controle estatal da economia. De todos os modos, as forças políticas comprometidas com o projeto democrático atuaram no sentido de assegurar o respeito à Carta Magna, sem abdicar do compromisso com a sua revisão, quando oportuna.

Quanto à forma de governo, conforme ver-se-á por um dos artigos do Prof. Miguel Reale, adiante transcritos, a concepção básica do texto orientava-se no sentido da introdução do parlamentarismo. Embora essa opção não se haja sustentado no texto final aprovado, manteve-se a prerrogativa da Câmara dos Deputados imiscuir-se nos mais diversos temas afetos à prática do governo, isto é, às atribuições do Executivo. Como remendo a essa abrangência descabida, criou-se a figura da **medida provisória**. A tradição autoritária da República brasileira havia gerado o instituto do **decreto-lei**, isto é, uma lei promulgada por quem não teria tal direito. Contudo, pelo menos deveriam dizer respeito a situações emergenciais, a exemplo de calamidades públicas, exigentes, por exemplo, de créditos extraordinários, de que o Orçamento não tivesse cogitado.

À **medida provisória** não foi atribuída delimitação rigorosa. Sua prática tornou-se uma fonte de conflito entre Legislativo e Executivo, não tendo sido encontrada uma solução, já que, por sua vez, a normal tramitação no Congresso não prima por maior agilidade.

## ANEXO

### TÍTULO VII -DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

#### Capítulo 1

#### DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;

- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII- redução das desigualdades regionais e sociais;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

A esse enunciado, basicamente de inspiração liberal, seguiram-se os dispositivos enrijecendo a presença estatal na economia, acrescida da discriminação do capital estrangeiro, disposições essas revogadas na revisão constitucional efetivada no início do governo FHC.

## **b) Anexo**

Os documentos a seguir, relativos ao funcionamento da Assembléia Constituinte e da elaboração da Constituição de 1988, são da autoria do prof. Miguel Reale (1910/2006). Como indicamos, prestou inestimável serviço ao transcurso normal da abertura, ao indicar, com a sua autoridade, que no Colégio Eleitoral, que deveria eleger o Presidente da República, não se aplicava o princípio da fidelidade partidária, tese que foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Os dois artigos seguintes, de início publicados no jornal **O Estado de S. Paulo**, figuram no livro **De Tancredo a Collor** (São Paulo, Editora Siciliano, 1992).

### **Sentido do Centrão**

O Centrão, tão malsinado pelos que se surpreenderam com o seu repentino aparecimento, representa, antes de mais nada, oportuna correção de rumo na rota da Assembléia Nacional Constituinte, entregue às improvisações perniciosas da Comissão de Sistematização, que um Regimento Interno, com malícia ou não, transforma em timoneiro absoluto de nosso destino constitucional.

Na realidade, contra todas as regras da lógica e do bom senso, inseriu-se no processo de elaboração da nova Carta Magna um órgão todo poderoso, com poderes excepcionais, até o ponto de reduzir os demais membros da Assembléia a simples espectadores. Foi esse o motivo da reação legítima e necessária que, felizmente, veio demonstrar que o eleitorado brasileiro não havia optado por uma aventura populista, xenófoba e estatizante, na qual iam de mãos dadas liberais históricos displicentes e partidários de soluções de marcado extremismo socializante.

Quando for feita a história serena dos meses vividos pela Comissão de Sistematização, haver-se-á de reconhecer que, ao lado de não poucas resoluções acertadas e louváveis, uma distorcida ‘opção pelos pobres’ - eufemismo, sob o qual se ocultaram as mais diferentes tendências - acabou

comprometendo a revisão do texto elaborado pelo relator Bernardo Cabral, que já vinha carregado de dispositivos dispensáveis e incongruentes. Se Bernardo Cabral tivera o mérito de reduzir pela metade o monstro representado pelo projeto inicial, fruto das mais desencontradas emendas do plenário, faltou-lhe coragem ou sabedoria para apresentar-nos um trabalho sistemático, isento de irrealizáveis regras programáticas, e, sobretudo, com nítida tomada de posição no que se refere a problemas básicos, como o relativo ao regime de poderes.

Não condeno, indiscriminadamente, a obra do citado relator, pois seria injustiça negar o mérito de vários títulos do projeto por ele revisto, como, por exemplo, no que se refere ao novo tratamento dado ao Supremo Tribunal Federal, com a criação de um Tribunal Superior de Justiça e vários Tribunais federais. Acrescente-se a essa matéria a relativa ao sistema tributário nacional, ou a inovações salutares, como a criação do **habeas data** dentre os novos dispositivos que vieram enriquecer a declaração de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

O certo é, porém, que a Comissão de Sistematização, cujos membros parecem ter sido escolhidos a dedo para esta tarefa esquerdizante, longe de escoimar o projeto Cabral dos exageros que já o comprometiam, ainda mais os exacerbaram, abandonando de vez os princípios econômicos da livre iniciativa, e pretendendo, no nível de disposições constitucionais, disciplinar questões como, por exemplo, a da remuneração devida a horas-extras de trabalho, ou ao teto das aposentadorias, que, por sua complexidade, só podem ser objeto de legislação ordinária.

Além disso, o mais retrógrado nacionalismo foi acolhido com entusiasmo pela aludida Comissão, prevalecendo a idéia de uma economia nacional autárquica, fechada para o mundo, com a condenação formal de qualquer forma de investimento do capital estrangeiro, isto no momento em que a URSS e a China comunista abandonaram rígidos preconceitos marxistas para se achegarem às irrecusáveis vantagens das estruturas de tipo empresarial, restabelecendo-se os valores da justa retribuição devida aos que produzem, empregando seu suor e seu saber.

Foi nesse instante que surgiu o Centrão, como um grito de repulsa contra tamanhos destemperos e de revolta ante a desigualdade criada entre constituintes de primeira e segunda classe, aqueles integrados na Comissão de Sistematização, cujas decisões exigiriam quorum especial para serem revistas pelo plenário...

Não há dúvida, por conseguinte, ao longo de quatro votações memoráveis, de que há um quadro de diretrizes, sobretudo no plano econômico-social, que a Assembléia Nacional Constituinte saberá consagrar, fiel à formação liberal do País, repelindo soluções aprovadas de afogadilho e originárias quase sempre de deputados pertencentes a legendas de extrema-esquerda, que, no seu todo, representam diminuta porcentagem

do eleitorado nacional. É ridículo, por conseguinte, afirmar-se que o Centrão não representa a maioria, não digo conservadora mas equidistante dos extremismos individualista e coletivista, sendo a imagem fiel da Nação, eleita segundo as regras que presidem a representação política no Brasil.

Fora desse quadro político-normativo, o Centrão é, porém, uma incógnita, nada se podendo afirmar se seus membros componentes são partidários do presidencialismo ou parlamentarismo, ou a favor de quatro ou cinco anos para o mandato do presidente José Sarney. Essas questões ficaram fora da **entente** realizada e constituem a grande interrogação de nossos dias.

Nada impede, contudo, que dadas as novas circunstâncias criadas, surjam soluções diversas, corrigindo-se o pseudo-parlamentarismo até agora aprovado, que, se permanecer como está, representará perigosa oscilação do pêndulo do poder no sentido do primado do Congresso Nacional, tal como é consagrado pelo § 5º do art. 101 do Projeto da Comissão, o qual confere à Câmara dos Deputados a faculdade de impor o primeiro-ministro que quiser a um presidente da República eleito por maioria absoluta dos sufrágios diretos do eleitorado brasileiro! Contra tal desmando, há uma hipótese vaga e quase impossível de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 101, § 8) admitida apenas na hipótese da Câmara, em dez dias, não chegar a acordo quanto ao nome do primeiro-ministro... Isto significa, apenas, a ditadura do Congresso Nacional, e é pena que o Centrão não tenha tomado ciência desse absurdo praticado sob a égide de pretenso parlamentarismo!

### **Avaliação da Constituinte**

Quando transcorreu o primeiro aniversário da Assembléia Nacional Constituinte declarei que nada havia a comemorar, manifestando meu inconformismo ante tanto tempo decorrido para tão míseros resultados. Soube que vários parlamentares consideraram excessiva essa crítica, o que me obriga a justificar minhas palavras.

Em primeiro lugar, não ignoro a dedicação e o esforço despendidos pelos constituintes em geral, nestas últimas semanas, sobretudo depois que o Centrão nos livrou do texto infeliz da Comissão de Sistematização, absurdamente concebido como insuscetível de emendas, tais as artimanhas com que o Regimento Interno envolvera o decidido por uma privilegiada minoria. Não recuso também meus aplausos à quase totalidade dos poucos artigos e parágrafos até agora aprovados, não obstante o casuísmo ou detalhismo que os inspira, em contraste com o caráter sintético próprio das normas constitucionais.

Mas o que me preocupa, além de persistir apego ao totalitarismo normativo, que pouco ou nada pretende deixar ao livre debate da legislação

ordinária futura, como é próprio do regime democrático, é a constatação do risco que cerca os grandes temas, que condicionam a validade e eficácia do Estado de Direito no Brasil. Algumas questões básicas já podem, infelizmente, ser consideradas definitivamente comprometidas, com grande dano para o País e para a democracia.

Em primeiro lugar, refiro-me à desigualdade gritante consagrada em matéria de representação proporcional, tendo sido conservado o mínimo de oito deputados para cada estado e o máximo de 60, atribuído a São Paulo. Se considerarmos que se pretende criar mais quatro unidades federativas, fácil é compreender que serão atingidos ainda mais os médios e grandes estados, com absoluto predomínio, na Câmara dos Deputados, das regiões econômica e culturalmente menos desenvolvidas. Como se quer instaurar o regime parlamentar, também o Governo ficará nas mãos da minoria do eleitorado, tudo como conseqüência da desastrada Emenda Constitucional que o presidente Ernesto Geisel impôs à Nação quando, para assegurar-se maioria no famigerado Colégio Eleitoral, conferiu o mínimo de oito representantes a cada estado, ainda que não chegasse a ter 200 mil eleitores...

Diante de um quadro desse tipo, que já me parece irreversível, como não manifestar natural decepção, como esconder as razões de revolta que assaltam os que desejam um mínimo de equidade na representação proporcional? E claro que esta não pode ser rigorosa, dados os nossos desequilíbrios regionais, mas nada legítima que um eleitor do Acre ou do Piauí equivalha a dez ou vinte dos que votam em Minas Gerais ou São Paulo. Poderão os Constituintes, a esta altura de seus trabalhos, sanar tão absurda desigualdade? Não o creio, e, por isso, assiste-me pelo menos o direito de protestar com veemência.

A propósito de sistema eleitoral, a mesma situação negativa prevalece, uma vez que, com a condenação sumária do voto distrital misto, também se repeliu a distribuição de representatividade que, com base em estudos de Bolívar Lamounier, a Comissão Afonso Arinos havia oferecido à consideração da Assembléia Constituinte.

Em terceiro lugar, o que a Comissão de Sistematização nos legou, em matéria de regime de poderes, um pseudo semiparlamentarismo, que, na realidade, instauraria a ditadura da Câmara dos Deputados, armada do poder de livremente impor o primeiro-ministro a um presidente da República eleito por sufrágio universal direto e secreto. A ‘minoría real’, a que me referi, brotada do teratológico sistema de representação desproporcional adotado, governaria o País contra a vontade da maioria do eleitorado. A situação é ainda mais grave, pois há uma emenda de manifesto cunho separatista subscrita por centenas de constituintes, pretendendo impor-nos ‘o voto federativo’ também no caso de eleição do presidente da República, com subversão total dos valores nacionais. Como



não haveria de estar desolado?

Dir-se-á que a Emenda Egidio Ferreira Lima vem restabelecer o mínimo de parlamentarismo compatível com as nossas circunstâncias, com efetiva possibilidade de ser dissolvida a Câmara dos Deputados, mas as probabilidades de vingar essa emenda parecem remotas. Daí a minha opção por outra proposta, que visa instaurar o semipresidencialismo, pelo qual o presidente da República, como chefe de Estado e chefe de Governo, nomeia os ministros com a aprovação da Câmara dos Deputados, e é obrigado a substituí-los se decaírem da confiança dela. Desse modo, haveria necessária contenção dos poderes hoje excessivos do chefe da Nação, que converteram o presidencialismo brasileiro em caudilhismo encoberto.

Outro ponto que me preocupa - para não falar nas reiteradas tendências estatizantes e xenófobas, que esperamos possam vir a ser superadas, repelindo-se as pretensões da esquerda minoritária - refere-se ao sistema tributário nacional. Houve, no seio da Constituinte, louvável propósito de reduzir o excessivo poder arrecadador da União, mas, infelizmente, não houve equilíbrio na solução do problema. Passou-se de um extremo a outro, aumentando-se em demasia a tributação estadual e municipal, sem a concomitante transferência de correspondentes encargos e obrigações para os estados e municípios, uma vez que o sistema federativo não pode ser concebido independentemente de equitativa distribuição de impostos e taxas. A prevalecer o que figura no projeto, de duas uma: ou a União passa a depender dos estados e municípios, ou lançará mão da faculdade que lhe é conferida de criar novos tributos, além dos enumerados na Constituição, excogitando cerebrinos fatos geradores de incidência fiscal.

Finalmente, ante os artigos propostos para o regime universitário, com a sindicalização das universidades, dada a co-gestão a ser exercida pelos corpos docentes, discente e administrativo, como poderia eu comemorar o primeiro aniversário da Assembléia Nacional Constituinte, tecendo-lhe imerecidos louvores? Tomara que, dentro de três meses (que otimismo!) eu possa louvar os constituintes pela obra feita, pois no fundo; o julgamento da história assemelha-se ao de Deus que, segundo o padre Vieira, leva em maior conta o último ato praticado pelos pecadores.

#### **4. Os governos Collor/Itamar (1990/1994)**

##### **a) As instituições passam uma grave prova**

Trata-se do **impeachment** do Presidente da República, com o agravante de que tinha sido eleito em pleito direto, cujo restabelecimento havia se tornado uma das maiores aspirações nacionais.

Ao pleito presidencial de 15 de novembro de 1989 concorreram velhos políticos. Em primeiro lugar, Ulisses Guimarães, líder do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), notabilizou-se por haver conseguido estruturar oposição vigorosa aos governos militares, razão pela qual emergiu como figura dominante da cena política nacional, em decorrência da morte de Tancredo Neves. Como José Sarney governava em nome do PMDB, tornou-se uma espécie de supervisor da Presidência da República. Sendo o seu partido o beneficiário dos resultados eleitorais de 1986, assumiu a paternidade da Constituição de 88. Deste modo, aparecia como nome imbatível no pleito de 1989.

Seguiam-se os nomes de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo, que havia ganhado a indicação da Convenção do PDS para concorrer às eleições de 1985, no Colégio Eleitoral, sendo derrotado pela Aliança Democrática, como foi referido; Leonel Brizola, responsável pela radicalização do governo Goulart e, portanto, pelo desfecho de 64, recém egresso do exílio, elegendo-se governador do Rio de Janeiro; Aureliano Chaves, Vice-presidente no governo Figueiredo, participante ativo das articulações que desembocaram na Aliança Democrática e, ainda, Mário Covas, líder da dissidência do PMDB que deu origem ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

No curso da campanha eleitoral emergem dois políticos novos e que iriam acabar polarizando as eleições: o líder sindical Luiz Inácio da Silva, que preferiu ser chamado de Lula, e Fernando Collor de Melo, pertencente a tradicional família alagoana, que havia sido prefeito de Maceió, deputado federal e governador do seu estado natal.

Assim, somente os dois se habilitaram a concorrer no segundo turno: Collor, obtendo 20,6 milhões de votos e, Lula, 11,6 milhões. No segundo turno, Collor iria confirmar a preferência: 35 milhões de votos contra 31 milhões.

Collor se apresentara à opinião pública com uma proposta assumidamente liberal. Assim, apanhou todo mundo de surpresa ao recorrer a comportamento autoritário e ao arrepio de princípio verdadeiramente sagrado para os liberais: o respeito aos contratos. Logo ao tomar posse decretou, na calada da noite, o confisco das poupanças e dos depósitos em contas correntes, deixando todo mundo sem alternativas. Pretendia, com esse passe de mágica, debelar a inflação. Como tal não veio a ocorrer, a providência serviu sobretudo para desorganizar a rotina de todas as famílias brasileiras, dando início a processo de seu sucessivo isolamento.

A pretexto de estimular a concorrência, resolveu abrir o país às importações. De todo cabível a providência, o método adotado para implementá-la, sem prévia e cautelosa negociação com o setor industrial, obscureceu seu caráter liberal.

Em junho de 1991, antes de completar um ano e meio de governo,

tornam-se públicas denúncias de corrupção no governo, provenientes de membros da própria família. Progressivamente os fatos envolvem o tesoureiro de sua campanha eleitoral, que de forma notória tornara-se pessoa influente no governo, ao colocar prepostos em certas pastas. Fazendo caso omissivo da gravidade da situação, Collor tomou a iniciativa de levar o problema para as ruas, imaginando que repetiria o fenômeno eleitoral. Entretanto, o movimento popular voltou-se contra ele.

Diante do quadro, o Congresso dispôs-se a dar início a processo de **impeachment**. Estávamos em fins de setembro de 1992. A 2 de outubro é decretado o seu afastamento da Presidência. Seria condenado pelo Senado Federal, a 29 de dezembro daquele ano, à perda dos direitos políticos pelo prazo de oito anos. Tentou evitar a punição, renunciando ao cargo, sem resultado.

Com a incumbência de terminar o mandato e presidir as eleições de 2004, assume Itamar Franco, vice-presidente eleito na chapa do Presidente deposto.

Expirado o prazo da punição, Collor volta à vida política. Em 2006, elege-se senador por Alagoas.

### **b) A revisão constitucional de 1993 e o novo quadro partidário**

A Constituição inseriu dispositivo facultando a sua revisão por maioria simples, a ser realizada cinco anos depois de sua promulgação. O Congresso Nacional estabeleceu que deveria ocorrer no último trimestre de 1993, criada para tanto Comissão Mista de Deputados e Senadores. Entretanto, o governo desinteressou-se da providência, razão pela qual foi votada uma única emenda, reduzindo o mandato do Presidente para quatro anos, na expectativa de que seria introduzido dispositivo permitindo a reeleição, emenda constitucional que somente seria votada mais tarde.

Entretanto, a perspectiva da adequação da Constituição de 88 à necessidade do país empreender a modernização, nos mais diversos aspectos da vida política nacional, suscitou animado debate, com reflexos nas correntes políticas em formação.

Embora não haja sido superada a clássica dicotomia Governo versus Oposição, pelo menos começa ali um novo processo. Esquemáticamente, a escolha dos temas a serem revistos na Constituição permitiu ao Partido da Frente Liberal a plena clarificação de sua opção liberal. A par disto, em junho de 1988, oriundo de uma cisão no PMDB, formou-se o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essa agremiação conseguiu promover uma liderança política nova (o cearense Tasso Jereissati; Pimenta da Veiga, em Minas, José Serra em São Paulo, etc.), além de congregar políticos tradicionais expressivos (Franco Montoro, Covas, José Richa,

etc.). Mas o fato verdadeiramente singular consiste em que o PSDB tenha conseguido atrair notável grupo de intelectuais, a exemplo de Fernando Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe, Bolívar Lamounier, Celso Lafer e tantos outros.

O Partido da Frente Liberal conseguiu empreender atividade relevante no sentido de proporcionar o adequado entendimento da doutrina liberal através de publicações, a exemplo dos **Cadernos Liberais**, dedicados a temas tais como a diferenciação entre liberalismo conservador e liberalismo social ou entre patriotismo e nacionalismo; a nova configuração assumida pelos programas partidários, na medida em que a representação política precisa configurar-se em face dos modelos de sociedade emergentes em nossa época, etc. Tendo empreendido o caminho que denominou de **refundação**, culminado com a sua transformação no **Democratas**, o trabalho doutrinário ficou a cargo da Fundação Liberdade e Cidadania.

Ainda na oportunidade do debate em torno da Revisão Constitucional de 93, o PFL conseguiu formular com clareza a pauta das reformas que, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, tornou-se o roteiro através do qual o país deveria complementar o processo modernizador. A esse propósito, indicou com precisão a via de acesso à modernização do Estado, ao encontrar uma formulação que a sintetiza: promover a substituição do Estado empresário e intervencionista, na vida econômica, pelo Estado regulador. Graças a isto, conseguiu-se votar, no primeiro semestre da Legislatura que se iniciou em 1995, a eliminação da Constituição dos dispositivos discriminatórios do capital estrangeiro, além de enrijecer a ingerência estatal da economia. Tal se deu pela completa revisão do artigo 171, antes referido. Na negociação então efetivada, verificou-se que não havia consenso para proceder-se à eliminação do monopólio das atividades relacionadas à exploração de petróleo. De todos os modos, introduziu-se disposição permitindo a participação de empresas estrangeiras nos leilões de novas áreas de exploração.

Através do Instituto Teotônio Vilela, órgão doutrinário do PSDB, essa agremiação conseguiu, em caráter pioneiro, popularizar no país uma clara compreensão da diferença entre **social democracia** e **socialismo**, graças à Coleção “Pensamento Social Democrático.”

Se bem não possa ser relacionado diretamente ao evento em causa, isto é, a Revisão Constitucional, outro evento importante desse período é a extinção do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a sua transformação no Partido Popular Socialista (PPS), com uma clara opção democrática. O fato é digno de registro tendo em vista a tradição brasileira de socialismo autoritário.

Quanto ao Partido dos Trabalhadores (PT), que também representa uma novidade no quadro partidário brasileiro, pela reviravolta que

experimentou em 2002, pouco antes das eleições nas quais saiu vitorioso para a Presidência da República, será considerado em tópico autônomo, mais adiante.

Em que pese os pontos assinalados tenham, sem dúvida alguma, contribuído para a melhor configuração das correntes políticas e de opinião no país, o quadro predominante ainda é sustentado pelas consequências nefastas da permissividade de nosso sistema eleitoral, da incongruência do modelo de votação e do brutal fracionamento partidário, tudo isso associado à forma plebiscitária de eleição do Presidente da República.

### **c) O Plano Real e o fim do ciclo inflacionário**

Depois de sucessivas tentativas mal sucedidas de debelar a inflação, no começo de 1994, no governo Itamar Franco, sendo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, é lançado o Plano Real que, por fim, viria a ser coroado de êxito. Diferentemente das iniciativas precedentes, desta vez não ocorreu lançamento de “pacotes” na calada da noite, com o propósito de pegar de surpresa a população. Houve uma ampla campanha de esclarecimento. Tratava-se de lançar uma nova moeda, cuja taxa de conversão foi minuciosamente explicada. Começou a funcionar a partir de primeiro de julho.

Foram adotadas várias providências paralelas, notadamente o rigoroso equilíbrio fiscal. Procedeu-se à desindexação da economia. A vigência da “correção monetária”, praticamente automática, acostumara a população a conviver com índices astronômicos de inflação. Tornara-se imprescindível eliminá-la. Outra medida que iria contribuir para alterar o clima psicológico existente seria a adoção de câmbio fixo. A prática iria evidenciar que seria imprescindível flexibilizá-la, a partir de determinado ponto. Como isto não foi feito, quando eclodiu a segunda das crises externas --dos Tigres Asiáticos, em 1997, seguida da Rússia no ano seguinte, ambas antecedidas pela do México--, provocando fuga de capitais, o governo teve que introduzir elevadas taxas de juros que, por sua vez, acabaria aumentando enormemente a dívida pública interna.

O país passou a conviver com inflação a bem dizer “civilizada”. Na verdade, tratava-se de um imposto incidente sobre as camadas mais pobres da população. Estas obtiveram evidente elevação do bem estar material.

Procedeu-se ainda a redução de tarifas alfandegárias, com o que se contribuiu para a abertura da economia brasileira, que vinha sendo estruturada em termos autárquicos.

## **5. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)**

### **a) Resultados mais expressivos**

Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro Presidente brasileiro a beneficiar-se do instituto da reeleição. Tradicionalmente, os mandatos presidenciais eram de quatro anos. Mesmo em face das alterações decorrentes de situações excepcionais, como no caso dos governos militares, manteve-se tal tradição. No ciclo autoritário posterior a 64, somente no último período, o general Figueiredo governou por sete anos.

Assim, a tendência natural da Assembleia Constituinte seria a de reintroduzir mandato de quatro anos. Contudo, José Sarney empenhou-se e conseguiu que o seu mandato fosse fixado em cinco anos. A frustrada revisão constitucional de 1993, que deixou de votar o elenco de proposições então apresentadas, dispunha-se a reintroduzir os quatro anos com a possibilidade de uma reeleição, tendo votado apenas a parte relativa à redução do mandato. Em consequência, Fernando Henrique herdou o problema da reeleição e empenhou-se em consegui-la. Há quem afirme que o desgaste que sofreu devido a esse empenho levou a que tivesse deixado de completar as reformas no segundo mandato. Para uma avaliação mais equilibrada, cabe levar em conta que enfrentou crises financeiras internacionais, com graves repercussões no Brasil, tendo se verificado a primeira (México) no próprio início de seu mandato. Sofreu ainda a crise provocada pela desvalorização do real e a do último ano do mandato, quando se tornou patente que o candidato do PT seria eleito o que acarretou a fuga dos investidores estrangeiros, descontrole cambial e impossibilidade de fechar as contas da balança internacional de pagamentos, tendo que recorrer a empréstimo externo às vésperas da eleição.

São aspectos positivos dos governos FHC:

- Ordenamento da dívida pública, de modo a criar um dos instrumentos fundamentais da estabilidade monetária, em que pese a introdução da prática de juros muito altos, conforme foi indicado.
- Ter conseguido remover as imposições estatizantes e contrárias ao capital estrangeiro existentes na Constituição.
- Ter realizado com sucesso a privatização de importantes setores da economia
- Ter iniciado reformas essenciais à modernização do Estado (Previdência e aparelho do Estado)
- Ter estruturado a denominada “rede de proteção social”

Passemos ao exame de cada um dos mencionados pontos, com exceção do primeiro, considerado anteriormente.

## **b) Reforma do capítulo econômico da Constituição e privatizações decorrentes**

Foi votada no primeiro semestre do novo governo, em 1995. Havia sido eleito para a Presidência da Câmara o jovem deputado Luís Eduardo Magalhães, parlamentar nas diversas legislaturas após 85, que adquirira grande familiaridade com a instituição. Removeram-se todos os monopólios estatais, com exceção do petróleo, tendo sido ainda eliminadas as discriminações contra o capital estrangeiro.

Para a pasta das Comunicações foi nomeado outra pessoa muito ligada a Fernando Henrique — Sérgio Mota. Sendo a privatização mais complexa, realizou-a com sucesso.

Nesse primeiro mandato de Fernando Henrique avançou-se muito nas privatizações. Tomadas em conjunto --federais e estaduais-- , os recursos auferidos pela transferência desses ativos distribuíram-se da forma seguinte:

<b>Setores</b>	<b>%</b>
Telecomunicações	31
Energia elétrica	31
Siderúrgicas	8
Mineração	7
Gás	7
Bancos	6
Petroquímica	4
Transporte	2
Outros	4
	<b>100</b>

Em valores monetários, as privatizações ascenderam a 103,3 bilhões de dólares, sendo 34,8 dos estados e 68,5 da União. Tais recursos deveriam ter sido utilizados na liquidação de parte da dívida pública. Entretanto, foram absorvidos pelos juros astronômicos desde então praticados no país.

As empresas de energia elétrica corresponderam às distribuidoras, que eram estaduais. As empresas geradoras (todas federais) não foram privatizadas. Devido a isto, em 2002 o país teve que enfrentar racionamento de energia (tratando-se de hidrelétricas preservam grande dependência em relação ao regime de chuvas). As empresas estatais não têm capacidade financeira para sustentar os investimentos requeridos (nem o principal acionista, o Estado)

Também foram estaduais as distribuidoras de gás e os bancos.

As empresas de transporte privatizadas corresponderam às ferrovias (federais). A mineração equivaleu à Cia. Vale do Rio Doce, que se tornou

uma das principais mineradoras mundiais. Também as siderúrgicas e petroquímicas eram empresas importantes. O Brasil é hoje um grande produtor e exportador de aço.

O grande trunfo correspondeu entretanto às telefônicas. O setor achava-se estrangulado. Em 1998, havia no país 19 milhões de telefones fixos. Esse número saltou para 43 milhões em 2001 e continuou crescendo. Contudo, o grande boom deu-se na telefonia móvel: 5 milhões em 1998; 26 milhões em 2001 e mais de 60 milhões em 2006. Entre julho de 1998 e julho de 2001, a expansão correspondeu a quase 400%.

### **c) Reforma do aparelho do estado**

Em conformidade com a própria formulação da justificativa oficial que a instruíra, o objetivo central “seria reformar um governo burocrático e insatisfatório diante das novas exigências, o que provocava uma combinação perversa entre serviços de baixa qualidade e alto custo”. Formalmente foi batizada de Reforma do Aparelho do Estado.

A diretriz básica assumida pela Reforma Administrativa consistiu em estabelecer que não faz parte do compromisso fundamental do Estado a realização, dentro de seu aparato, de todas as funções necessárias para a prestação dos serviços demandados pela sociedade. O Estado deixa de ser executor ou prestador direto de serviços.

No que respeita ao desenvolvimento econômico-social, a Reforma Administrativa apresenta uma visão inteiramente renovada da tradição precedente. Assim, refere expressamente que sua incumbência na matéria resume-se ao seguinte: I) aumentar a sua capacidade de formulação, controle e avaliação de políticas públicas; II) adotar novos modelos de gestão na prestação de serviços estatais e, mais importante que tudo, III) o novo papel do Estado será de caráter regulatório e articulador dos agentes econômicos, sociais e políticos. De seu integral cumprimento deveria resultar a retirada completa do Estado das atividades de produção para o mercado.

A legislação aprovada dotou a União dos diversos instrumentos requeridos ao seu fiel cumprimento. Não sendo o caso de referi-los todos, basta indicar que, no caso do funcionalismo, criou-se a figura do denominado Núcleo Estratégico, estável e permanente, altamente qualificado. O quantitativo de denominação de cargos, que girava em torno de 1500, teria que ser reduzido a apenas 100.

No tocante à máquina administrativa propriamente dita, a grande novidade veio a ser a transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, de dois tipos. As primeiras seriam Agências Executivas, que se relacionariam com o Estado através de contratos de gestão. Podem transformar-se nesse tipo de agência instituições que



prestam serviços tais como arrecadação de impostos, seguridade social básica, garantia de segurança pública ou fiscalização e controle de determinações legais. O segundo tipo é constituído pelas Agências Reguladoras cujos dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso Nacional.

Criou-se ainda uma entidade para facilitar parceria com organizações sociais que poderiam assumir o controle e a administração de atividades e órgãos públicos.

Como se vê, trata-se de mudança radical. Pressupunha, naturalmente, que se diligenciasse no sentido de criar uma nova mentalidade do servidor público. Tendo presente a circunstância, a Reforma Administrativa introduziu a obrigatoriedade do treinamento e da formação de quadros.

Para que surgissem condições propícias à sua efetiva institucionalização, algumas providências precisariam ser ultimadas, notadamente no que se refere à reconceituação dos Ministérios, extinguindo os que seriam substituídos por Agências Reguladoras, bem como conduzir a bom termo o processo de privatização. E até mesmo o organograma dos que, devendo sobreviver, teriam que ter suas dimensões reduzidas para dar lugar às referidas agências executivas. Era perfeitamente previsível a resistência que tais providências iriam provocar. Contudo, sem empreender os passos essenciais, seu destino poderia ser posto em causa.

O governo Fernando Henrique Cardoso encontrou pela frente toda sorte de dificuldades na efetivação dos mencionados passos decisivos. No final de contas, acabou vendo-se constrangido a interrompê-la a meio caminho.

Assumindo o poder, o Partido dos Trabalhadores simplesmente interrompeu de vez o seu cumprimento. Para exemplificar: ao invés de cuidar da implantação do Núcleo Estratégico, criado na Lei, nomeou vinte mil pessoas, filiadas ou ligadas ao PT para as funções-chave. A máquina estatal ficou praticamente paralisada.

Outros exemplos:

A União precisaria de, no máximo, doze Ministérios, para atender aos seus encargos. A Administração do PT começou por ampliar o número encontrado, já de si excessivo, elevando-o para trinta e seis, numa flagrante violação ao princípio em vigor, antes referido, de que ao Estado não compete efetivar diretamente todos os serviços requeridos pela sociedade. Seguiu-se o ataque às Agências Reguladoras, empenhando-se em transforma-las em simples Agências Executivas, dependentes da pasta correspondente. No Anexo que se segue transcrevemos artigo da conhecida colunista jornal **O Globo**, Miriam Leitão, em que documenta esse processo de anulação das Agências Reguladoras no primeiro governo petista, tendência que se acentuou no segundo.

Tornou-se patente que o empenho central consistia promover o

ulterior agigantamento da máquina estatal para contentar tanto os velhos quadros petistas como aos novos apoiantes.

#### **d) Reforma da previdência**

No Brasil funcionam dois regimes distintos: o do setor público e o do setor privado. O setor público assegura aposentadorias (reformas) equivalentes ao último salário. Como as contribuições dos servidores são modestas, o déficit do sistema provém dessa parcela. São 3 milhões os aposentados do setor público e 23 milhões os do setor privado.

A aposentadoria média do setor público é cinco vezes superior à do setor privado.

No caso do setor privado, o INSS ficou com a incumbência de atender aos programas de renda mínima que beneficiam a 13 milhões de pessoas. Vale dizer, dos 23 milhões atendidos pelo INSS os contribuintes regulares aposentados (reformados) correspondiam na data a 10 milhões.

Ambos os sistemas são sustentados por contribuições correntes, vale dizer, as contribuições são utilizadas para atender aos dispêndios anuais. Não se trata, portanto, de modalidade de seguro, isto é, destinadas a aplicações cuja rentabilidade seja suficiente para atender aos compromissos decorrentes.

Na década de cinquenta havia 8 contribuintes para cada aposentado; em 1990 essa relação caiu para 2,5 e, em 2002, para 1,1. Trata-se do processo normal do envelhecimento da população.

A reforma iniciada no governo Fernando Henrique consistiu em passar as aposentadorias do setor privado do tempo de serviço para o tempo de contribuição. No setor público, foi introduzida a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

A reforma criou também incentivos no sentido de que as pessoas realizem contribuições adicionais a fim de constituir aposentadorias complementares. Mas a questão do patamar mínimo para os sistemas oficiais não foi decidida. As contribuições no setor privado estavam associadas ao salário mínimo, prerrogativa que foi eliminada. Presentemente vigora um teto que deve andar à volta de seis salários mínimos, valores esses que têm, sido sucessivamente reduzidos. No setor público foi iniciada em 2012 a prática da aposentadoria complementar mas não se pode dizer que o sistema haja sido efetivamente reestruturado. A experiência dirá a última palavra.

No sistema privado, as contribuições são elevadas: o empregador contribui com 20% sobre o salário e o empregado com 8%.

#### **e) Rede de proteção social**

No Brasil, os órgãos estatísticos nunca lograram, de modo confiável, distribuir a população por faixas de renda.

São aplicadas diversas metodologias. Todas decorrentes de inferências e não de pesquisa direta. Aplicando o critério universal de que renda de US\$ 1 por dia tipifica indigência, o Banco Mundial (BIRD) estimou que, em 2002, o número de indigentes no Brasil seria de 17,4 milhões (9,9% da população).

Tampouco existe a preocupação de distinguir indigência de pobreza. Na oposição, o PT alardeava que no país existiriam 50 milhões de pessoas passando fome, mais ou menos 30% da população. Seria este, portanto, o segmento correspondente à indigência. No poder, resolveu fazer alguns abatimentos.

A construção da chamada rede de proteção começou a ser efetivada em governos anteriores. O mérito da Administração Fernando Henrique Cardoso consiste em ter encontrado uma forma de dar-lhe continuidade e maior amplitude sem criar estruturas burocráticas que passariam a disputar os recursos disponíveis. Somente os que recebem aposentadoria do INSS sem que tivessem contribuído (13 milhões), os beneficiados com o Programa Bolsa Escola (6 milhões) e outros dos principais programas (erradicação do trabalho infantil; primeiro emprego e diversas outras iniciativas abrangidas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) totalizam cerca de 23 milhões de pessoas. Ainda que as informações estatísticas disponíveis não permitam afirmá-lo definitivamente, é muito provável que os programas em causa atendam àquele grupo social mais carente, por isto mesmo merecedores da atenção do Poder Público. A par disto, nunca é demais lembrar, foi da iniciativa de uma agremiação que lhe fez oposição --o que se tornou razão suficiente para deixar de ser reconhecida pelo governo petista--, a institucionalização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com recursos para patrocinar iniciativas capazes de criar melhores condições de vida nas periferias das cidades e em outras áreas retardatárias, voltadas desde providências de ordem material como igualmente proporcionar aos mais jovens oportunidades de crescimento pessoal.

Tendo sido obrigado a reconhecer, no curso da campanha eleitoral, que nem tudo que proveio dos governos pós-abertura consistiam em puras maldades, como afirmou ininterruptamente desde a sua fundação, o PT improvisou à última hora aquilo que seria o carro chefe de seu governo, o Programa Fome Zero. Como se tratava de uma improvisação, acabou sendo denominado de Bolsa Família, correspondendo à junção dos programas anteriores, com as falhas que se indicará na oportunidade da caracterização mais ampla de seu governo.

Progressivamente, contudo, delineou-se de modo nítido o propósito do PT. Com fins estritamente eleitorais, tratava-se de cadastrar 12 milhões

de famílias e comprometê-las eleitoralmente mediante o pagamento de uma quantia irrisória (R\$ 50 mensais) mas comprometedora de recursos aos quais o Orçamento não pode atender. A CNBB, não obstante haja tradicionalmente dado cobertura ao PT, denominou essa prática, com toda justeza, de tentativa de “oficialização da esmola”.

O PFL, por sua vez, esboçou plenamente e já experimentou na prática uma proposta alternativa ao assistencialismo. Em síntese, os programas devem ser concentrados nas municipalidades; a atuação destina-se a famílias e não a indivíduos isolados; a atuação preferencial recai sobre o membro da família que pode fazer com que prescindam da assistência tornando-a auto-suficiente. Finalmente a medida de sucesso corresponde ao número de famílias retiradas da situação de dependência. O assistencialismo do PT está destinado a criar dependência, preparando grandes decepções, a médio ou longo prazo, já que o Estado não terá condições de sustentar esse tipo de assistencialismo.

#### **f) A crítica que pode ser desenvolvida ao governo FHC**

-Não haver atuado no sentido de efetivar-se a reforma política. Sem essa providência, o país não sairá da situação de ingovernabilidade em que se encontra.

-Não haver atuado no sentido de aplicar aqueles pontos da reforma administrativa que a tornariam irreversível (por exemplo: novo organograma para Ministérios-chave como o da Saúde).

- Ter perpetuado a consigna de que “não haverá despesa sem receita assegurada” --introduzida por seu ministro da Fazenda, Pedro Malan --, quando a partir de certo ponto o essencial seria discutir a pertinência da despesa.

- Ter permitido que a sua base governamental fosse destroçada no último ano, a partir da conivência com a candidatura José Serra, que obviamente não asseguraria a imprescindível unidade daquela base.

Em que pese essas ou outras críticas, a passagem de Fernando Henrique Cardoso pela Presidência da República no Brasil introduziu um enorme grau de civilidade nas relações no mundo político. A presença do PT, com o discurso antigo e insistindo em plataformas insurrecionais com apelos tipo “Fora FHC”, não conseguiu poluir o clima político que, no período em causa, caracterizou-se pelo respeitoso debate de idéias e a maior aproximação entre as principais correntes de opinião aos dois partidos com propostas melhor definidas: o PSDB e o PFL.

## 6. OS GOVERNOS PETISTAS

### a) Os três ciclos vivenciados pelo Partido dos Trabalhadores (PT)

O Partido dos Trabalhadores foi criado no início dos anos oitenta, em decorrência do fim do bipartidarismo. Desde o Primeiro Encontro Nacional (1981), o PT realizou conclaves idênticos em todos os anos, inclusive dois congressos nacionais, o segundo em novembro de 1999. O exame da farta documentação, produzida ao longo desse período, foi efetivada no segundo volume do livro **O socialismo brasileiro**, editado pelo Instituto Teotônio Vilela. No fundo, reedita a **vulgata marxista**. Assim, embora proclame-se socialista, esteve mais próximo da velha versão soviética, que, na verdade, deve ser distinguida do socialismo ocidental, visceralmente ligado ao sistema democrático-representativo.

Ao longo da década de oitenta o PT buscou criar no País uma situação revolucionária que lhe permitisse "virar a mesa", como então se dizia. Nesse particular, a primeira evolução assinalável consiste na admissão de que a tomada do poder pode dar-se pelo voto, possibilidade vislumbrada depois das eleições presidenciais de 1959. Nestas, o PT concorreu com candidato próprio e obteve 17,2%, da votação no primeiro turno, credenciando-se para concorrer ao segundo, quando alcançou 47% dos votos. Entretanto, o PT não renunciou ao sistema cooptativo.

Vislumbrada a perspectiva de ganhar as eleições para a Presidência da República, o PT avançou novo desdobramento de sua estratégia. Tal desdobramento aparece claramente formulado no documento **Bases do Programa de Governo 1994 – Uma Revolução no Brasil**, que deve ser considerado como o programa amadurecido do PT, porquanto não foram introduzidas maiores alterações naquele com que concorreu às eleições subsequentes (1998). Consiste no seguinte: sendo o Brasil um país de dimensões continentais, a conquista da Presidência da República por uma agremiação “socialista” (na verdade, dizendo-o com propriedade, comunista) criaria uma nova correlação de forças no mundo, permitindo talvez a reconstituição do “campo socialista” (mais uma vez a palavra é empregada de forma inapropriada).

Nesta mesma fase, altera-se a composição social da agremiação, se assim se pode falar, tendo em vista a sua origem sindical. A Constituição de 1988 retirou a proibição de o funcionalismo público organizar-se em sindicatos. Valendo-se de tal faculdade, o funcionalismo rapidamente passou a dominar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimento sindical originário da moderna indústria de São Paulo que, por sua vez, deu origem ao PT. Essa circunstância introduziu uma nova modificação no comportamento da agremiação. Tendo se tornado patente que a

manutenção do Estado tornara-se ônus insuportável para o País, na década de noventa começaram a ser propostas reformas, com vistas a reduzir suas dimensões. Agora dominado pela burocracia estatal, o PT passou a bloquear as reformas e desenvolveu uma postura inibidora de todo tipo de negociação com o governo, negando assim a própria essência do sistema representativo, que corresponde basicamente a uma alternativa dos conflitos pela força, introduzindo a negociação entre os interesses segundo regras estabelecidas pelas próprias partes.

Finalmente, no próprio curso da campanha eleitoral de 2002, o PT patrocinou uma autêntica virada. Agora a agremiação adere ao socialismo democrático e procura apresentar-se à opinião pública como alternativa de poder.

Resumindo as breves indicações precedentes, o PT vivenciou uma primeira fase de sua história que poderia ser denominado de **ciclo insurrecional**. Depois das eleições de 1989, ingressa em nova fase. Admite agora chegar ao poder pelo voto, comprometendo-se entretanto a substituir o sistema representativo existente por algo que, sintomaticamente, denominou de democracia popular, isto é, o nome que a União Soviética deu ao regime que impôs aos países satélites. Como o demonstraria a experiência histórica, aquela espécie de regime preservou a essência totalitária de origem.

Essa linha mantém-se até o início do ano de 2002, quando no país realizar-se-iam eleições presidenciais. O Programa de governo PT-2002 ainda se intitula "A ruptura necessária".

No curso da campanha eleitoral desse último ano, contudo, o PT muda radicalmente de comportamento. Como os meios de comunicação registraram, passou a aceitar as regras do jogo. Embora não se haja disposto a efetivar a correspondente elaboração doutrinária, a julgar pelo comportamento no governo, tratou-se de uma opção pragmática, com as características que se indicará.

#### **b) Resultados eleitorais da agremiação**

O PT concorreu às eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998. No primeiro turno de 1989, Luiz Inácio da Silva obteve 11,6 milhões de votos (17,2%), credenciando-se para concorrer no segundo turno, quando alcançou 31,1 milhões de votos (47% do total), contra 31,5 milhões dados a Fernando Collor (53% do total). Nesse segundo turno, atuou em coligação com o PSB e com o PC do B.

Nas eleições de 1994, apresentou-se com o mesmo candidato e idêntica coligação, tendo o pleito se decidido no primeiro turno: Luiz

Inácio obteve 17,1 milhões de votos (27%) e Fernando Henrique Cardoso, eleito, 34,4 milhões dos votos (54,2%).

Nas eleições de 1998, sob a nova legislação permitindo reeleição, Fernando Henrique ganhou no primeiro turno com 35,9 milhões de votos (53,6%). Luiz Inácio da Silva obteve 21,1 milhões (31,7%). Desta vez a coligação ampliou-se, tendo sido candidato a vice Leonel Brizola (PDT).

Para a Câmara dos Deputados, a bancada do PT ampliou-se como segue:

<b>Eleições</b>	<b>Nº de cadeiras</b>
1982	8
1986	16
1990	35
1994	49
1998	58

Somente em 1990 elegeu um representante ao Senado (Eduardo Suplicy, por São Paulo); em 1994, quatro e em 1998, sete.

Em 1994, elegeu os governadores do Espírito Santo e do Distrito Federal. O primeiro logo afastando-se da agremiação. Nas eleições de 1998, conquistou os governos do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre. Nas eleições municipais de 1996, elegeu 1.881 vereadores e 116 prefeitos. Estes distribuídos praticamente em todos os estados. Contudo, número expressivo de prefeitos só conseguiu no Rio Grande do Sul (26) e em São Paulo (30).

### **c) A reviravolta no curso da campanha eleitoral de 2002**

Em dezembro de 2001, no XII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado na cidade de Recife, foi aprovado o programa com que deveria concorrer às eleições do ano seguinte. Até o mês de abril figurou no site do PT na INTERNET. Entretanto, como o candidato à Presidência mantinha-se à frente das pesquisas, decidiu-se adiar a sua divulgação até a realização da Convenção Partidária, a realizar-se em junho, último prazo determinado por lei. Essa precaução tinha razão de ser. Basta lembrar que se intitulava "A ruptura necessária". Crítica a política de desenvolvimento econômico do governo, devido basicamente, como diz, à situação de "dependência e vulnerabilidade externas" que engendrou para a

economia brasileira. Mantém o tom dos documentos anteriores de satanização do FMI e defende a denúncia dos acordos com a instituição. Critica a abertura econômica e acena com restritiva regulamentação ao capital estrangeiro. Entre as enormidades contidas nesse documento, afirma “a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos Estados Unidos. Enfim, como diria a linguagem popular: “continuas o mesmo”.

A 23 de julho de 2002, portanto, pouco antes do pleito, que teria lugar pouco mais de dois meses depois, o PT lança um novo programa em que não se fala mais em “ruptura”. Ao contrário, agora o PT respeitará os contratos, tanto os relacionados à dívida interna como aos entendimentos com o FMI. O curioso é que, ao contrário do que vinha ocorrendo habitualmente, os jornais não se ocuparam das divergências internas no PT quanto à mudança de rumo. As divergências tornadas públicas diziam respeito à aliança com o Partido Liberal (PL). Esta, contudo, efetivou-se e aquela agremiação forneceu o vice da chapa com que concorreu às eleições presidenciais, o senador José Alencar, empresário em Minas Gerais, estado que representava no Senado Federal.

O novo Programa denominou-se **Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos.**

A reviravolta em causa foi grandemente aprofundada no mês de agosto. Turbulências internas e alta das cotações do dólar obrigaram o governo a negociar novo empréstimo com o FMI. Instado a fazê-lo, o PT assumiu publicamente o compromisso de cumprir e respeitar tal acordo. Justamente o desconforto com o Fmi correspondia a uma das marcas registradas da agremiação. Outro passo importante ocorreu no mesmo mês: a decisão de não participar nem apoiar o "plebiscito" convocado pela Igreja Católica a pretexto de justificar a sua posição quanto ao não pagamento da dívida externa. O curioso é que o PT haja justificado o novo posicionamento alegando que a efetivação de plebiscitos dispõe de uma regulamentação legal, ignorada no caso em apreço. Não mais expressa solidariedade com as invasões do MST.

Algumas questões ficaram pendentes. Mas a importância do novo posicionamento não pode ser subestimada. A normal alternância no poder, nos países democráticos, exige que o postulante respeite o Estado de Direito, o que não se dava na pregação do PT.

Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se Presidente da República no segundo turno da eleição presidencial de 2002. No primeiro, não alcançou a maioria exigida (obteve 46,5% dos votos); no segundo, 61,2%. Reelegeu-se para um segundo mandato nas eleições presidenciais de 2006, sendo que no primeiro turno alcançou 48,6% e, no segundo 61,2% da votação. Ao contrário do governo FHC, não teve que enfrentar turbulências externas. Embora não tivesse alcançado grandes resultados em matéria de



crescimento econômico, o nível de emprego apresentava-se satisfatório e a inflação esteve sob controle. Graças a esse conjunto de circunstâncias, conseguiu eleger o substituto, Dilma Rousseff, nas eleições presidenciais de 2010. Iniciou-se o segundo governo petista que, no essencial, manteve a postura anterior: aparelhamento do Estado. A inovação que introduziu consistiu em ter retirado a autonomia formal do Banco Central, passando a política econômico-financeira a ser efetivada com a permanente ingerência do governo. Essa intervenção revelou-se sobretudo tolerante com os indícios de reaparecimento de processo inflacionário.

#### **d) Traços marcantes da gestão petista**

O governo do PT iniciou-se em meio a uma grave crise financeira, provocada pela expectativa da eleição de seu candidato. Disparada do dólar, fuga de capitais e oposição do próprio partido, pela primeira vez no governo federal, em relação ao cumprimento do acordo com o FMI. Como este seria, no final de contas, o recurso de que se valeu para fechar as contas das transações com o exterior, o Ministro petista da Fazenda garantiu a sua observância, contando com o apoio da Oposição. Ao longo de 2003 e de grande parte de 2004, em prol da estabilidade monetária e do respeito aos contratos, vigorou uma espécie de acordo entre a Oposição e a chamada “equipe econômica”.

Esse incidente seria decisivo para fixar o estilo do Presidente Lula. Em raras ocasiões aderiu ao coro dos extremados do PT, contra a política financeira que, no fundo, lhe havia sido imposta pelo acordo com o FMI. Na medida em que a situação se foi normalizando, mudou completamente. Não só assumiu a estabilidade monetária como progressivamente passou a apresentá-la como coisa sua. Do governo anterior, segundo suas insistentes palavras, só **herança maldita**.

Esse primeiro traço marcante da gestão petista, a saber: a aceitação tácita da autonomia do Banco Central, não sobreviveu no segundo governo (Dilma Rousseff).

O comportamento do PIB brasileiro sob os governos petistas mostra que, na bonança do crescimento da economia mundial não alcançou taxas equivalentes a de outros países emergentes. Na crise iniciada em fins de 2008 e que se agravou sobretudo depois de 2010, o desempenho petista é pífio.

Vejamos os números.

#### **Crescimento do PIB**

<b>Anos</b>	<b>%</b>
2003	1,1
2004	5,7
2005	2,9

2006	3,7
2007	5,4
2008	5,1
2009	-0,3
2010	7,5
2011	2,7
2012	1,0

Fonte: Banco Central

Os anos de resultados positivos podem ser considerados medíocres se os compararmos com os outros integrantes do chamado BRIC –Brasil, Rússia Índia e China, que têm em comum possuírem vastos territórios, abundância de recursos naturais e contingentes populacionais expressivos. A média de crescimento desses países tem se mantido em níveis mais elevados: Rússia, 6%; Índia, 8,7% e China, 10%. Têm-se beneficiado da longa permanência de crescimento da economia mundial, a começar dos Estados Unidos.

Como o ano de 2008 marca o fim do mencionado ciclo, o segundo mandato petista aponta o que poderá ser a comprovação da sua incompetência na matéria.

### **Aumento da carga tributária e desperdício no uso de recursos**

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, a carga tributária correspondia a 29% do PIB. Ao longo do primeiro mandato, conseguiu reduzi-la a 27% (resultado de 1997). Em compensação, no segundo mandato não só voltou ao patamar que encontrara como o superou. Em 2002, chegou a 33%.

Em que pese o combate cerrado que a Oposição desenvolveu contra o aumento de impostos, o governo petista conseguiu elevá-la sucessivamente. Já em 2004, equivalia a 36%, chegando a 37,4%, em 2005 e 39,9% em 2007. Nesse particular, cabe registrar que o IBGE fez uma revisão do PIB a partir de 1996, o que reduziria os níveis da incidência dos tributos. Ainda assim, não se trata de nada substancial, situando-se em torno de dois pontos percentuais.

Em alguns setores, a incidência de impostos é verdadeiramente absurda. Os serviços telefônicos pagam, globalmente, 44% enquanto, no sub-grupo celulares, passa de 50%. Correspondem a 30% das receitas das operadoras, enquanto, no Japão, oscila em torno dos 5%.

Do que precede, vê-se claramente onde reside a causa das taxas medíocres de crescimento, conforme demonstrado a partir do confronto com os outros países emergentes.

A Associação Comercial de São Paulo desenvolveu uma grande campanha de esclarecimento da população acerca do problema. Tomando-se os bens industriais de consumo, a incidência dos impostos nos preços dos principais desses produtos corresponde ao seguinte: geladeira, 49%; automóvel, 46%; calçados, 47%; sabão em pó, 42%; gasolina, 53%; cerveja, 56%; cigarros, 56%. Veja-se a quanto se elevam sobre os gêneros de consumo básicos: pão, 43%; carne, 47%; açúcar, 40,5% e assim por diante.

Essa campanha ensejou grande movimentação da opinião pública e da mídia contra a continuidade da prorrogação da CPMF, conhecida como “imposto do cheque”. Começou como IPMF, que correspondia a Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. O governo transformou-o em Contribuição a fim de evitar que parte da arrecadação viesse a ser transferida para os outros níveis da administração. E a eternizou. A última prorrogação terminava no exercício de 2007. Valendo-se do chamado “rolo compressor” o governo conseguiu aprová-la na Câmara. A tramitação no Senado foi acompanhada vivamente pela televisão e terminou, espetacularmente, com a derrota do governo. Em flagrante desrespeito à opinião pública que, segundo pesquisa aprovou em grandes proporções a ação parlamentar, decidiu recriá-la, rebatizando-a como imposto destinado à saúde. Aprovado na Câmara, não conseguiu o mesmo no Senado.

Mais grave é que o governo petista acentuou grandemente a tendência do Estado brasileiro de encaminhar os recursos arrecadados, preferentemente, para as atividade-meio.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu, a União contava com 998 mil servidores. Em razão das medidas racionalizadoras incluídas na Reforma Administrativa --denominada justamente de “reforma do aparelho do Estado”--, aquele efetivo reduziu-se a 810 mil. Em março de 2008, divulgou-se balanço oficial indicando que o funcionalismo público da União alcançava a marca de um milhão. Assim, o governo petista, até aquela data, havia contratado 190 mil novos servidores. Paralelamente, o Brasil batia o recorde em matéria de peso, no PIB, dos dispêndios exigidos por essa rubrica. Alcançava 2,7%, enquanto nos Estados Unidos corresponde a 1,2%. O grave é que não se tem notícia de que a burocracia brasileira seja mais eficiente. O que se sabe é precisamente o contrário.

### **Suspensão do programa de privatização**

Embora o PT, chegando ao governo, haja retirado a ameaça, sucessivamente repetida, de fazer uma devassa nas privatizações, com a intenção de anulá-las, suspendeu a continuidade do programa e, mais que isto, onde foi possível, reverteu a situação. Exemplo expressivo reside no fato de que a Petrobrás, em sucessivas aquisições, passou a deter 63% do

setor de petroquímica. Os estatutos da empresa foram alterados a fim de facultar-lhe a efetiva gestão das empresas onde tem investimentos. O propósito claro corresponde a retomar a liderança da petroquímica brasileira.

Os Correios foram autorizados a criar uma subsidiária para cuidar do transporte aéreo de correspondência. Com a providência, pretende brevar a expansão das empresas internacionais que prestam esse serviço. Trata-se de grande retrocesso. A empresa vinha sendo enxugada através da terceirização das agências. Apanhada a diretoria em flagrante de corrupção, esse fato daria margem à criação de Comissão de Inquérito no Parlamento.

A interrupção da privatização do setor elétrico, se não for retomada, muito provavelmente irá proporcionar outro “apagão”. Foram privatizadas as empresas de distribuição, permanecendo a geração em mãos do Estado. São vultosos os investimentos requeridos a fim de assegurar a normal expansão da oferta. Como as empresas estatais não têm condições de arcar com esse encargo, introduziu-se a prática dos leilões, aberto às empresas privadas, destinados à sua efetivação. Acontece que o Ministério atribuiu-se a prerrogativa de fixar a base tarifária admissível. Como os limites oficiais não permitem retorno compensador, os investidores potenciais se omitem. Há casos de leilões que deixaram de ser realizados pela ausência de proponentes. Criou-se, assim, o pretexto para participação das estatais que, têm assumido compromissos aos quais não poderão atender.

Outro caso emblemático é o das rodovias. A operação dos trechos com elevada densidade de tráfego vinha sendo privatizada com sucesso. O governo petista interrompeu o processo, a pretexto de que disporia de um novo modelo, denominado PPP-Participação Público-Privada. Acontece que, na prática, a pretensão consiste em que o setor privado coloque, nesse ou naquele empreendimento, 49% dos recursos exigidos, entregando-os de “mão-beijada”, como se diz, para a gestão estatal. Diante do desinteresse, depois de atrasar a continuidade do procedimento anterior, no setor rodoviário, por cerca de dois anos, o governo acabou capitulando. Em grande medida, o recuo se deve ao estado de deterioração a que chegaram as estradas na maior parte da malha, ainda sob responsabilidade federal.

Embora sem empregar a palavra “privatização”, o segundo governo promoveu a concessão de aeroportos e portos. No primeiro caso, não seguiu o modelo sugerido pela consultoria internacional, de eliminar a presença da INFRAERO mediante a formação de empresas lideradas pelos aeroportos com grande rentabilidade, capaz de sustentar os de menor rentabilidade. Nos portos, igualmente não se eliminou a presença das empresas estatais.

## **Desmonte das inovações da reforma e instrumentalização do Estado**

Conforme foi referido, a Reforma Administrativa aprovada no Governo Fernando Henrique Cardoso constitui instrumento adequado para enterrar o nosso passado patrimonialista e corporativista, dotando o país de autêntico Estado Moderno. Embora o governo FHC não a tivesse concluído, sobretudo por oposição do PT, decorrente da nova composição da CUT (predominância do funcionalismo), do mesmo modo que, no governo, o PT fez as pazes com o FMI, melhores resultados para a sua gestão adviriam do respeito e aprofundamento daquelas providências.

Algumas providências precisariam ser ultimadas, notadamente no que se refere à reconceituação dos Ministérios, extinguindo os que seriam substituídos por Agências Reguladoras, bem como conduzir a bom termo o processo de privatização. E até mesmo o organograma dos que, devendo sobreviver, teriam que ter suas dimensões reduzidas para dar lugar às referidas agências executivas. Era perfeitamente previsível a resistência que tais providências iriam provocar. Contudo, sem empreender os passos essenciais, seu destino poderia ser posto em causa.

O governo Fernando Henrique Cardoso encontrou pela frente toda sorte de dificuldades na efetivação dos mencionados passos decisivos, segundo tivemos ocasião de referir. No final de contas, acabou vendo-se constrangido a interrompê-la a meio caminho. Contudo, tratando-se de disposições legais em plena vigência, o plausível seria que, a nova Administração, qualquer que fosse, estivesse obrigada a dar-lhe continuidade.

Assumindo o poder, a postura inicial do Partido dos Trabalhadores, no que se refere à Reforma Administrativa, permitiu prever o que adviria.

Em sua pregação tradicional, o PT nunca escondeu que seu propósito consistia em substituir o sistema representativo por um regime afeiçoado às denominadas democracias populares do Leste Europeu, onde os órgãos dirigentes constituíam-se por cooptação da elite do poder. Devido a isto, tecnicamente é sempre referido como sistema cooptativo. Na reviravolta programática que empreendeu, no próprio curso da campanha eleitoral de 2002, o PT assumiu o compromisso claro de aceitar as instituições do sistema representativo, o que corresponde aliás a imperativo constitucional. Contudo, tão logo empossado, o novo governo começou a organizar Conselhos que, na prática, deveriam assumir funções atribuídas ao Congresso Nacional. Como o ambiente não lhes era propício, acabaram se transformando em mais alguns cabides de emprego.

Os cargos até então comissionados, no âmbito da União, chega à espantosa cifra de 22 mil. O PT os absorveu todos, sem atentar para as requeridas qualificações.

A União precisaria de, no máximo, doze Ministérios, para atender aos seus encargos. A Administração do PT começou por ampliar o número encontrado, já de si excessivo, elevando-o para **trinta e seis**, numa flagrante violação ao princípio em vigor, antes referido, de que ao Estado não compete efetivar diretamente todos os serviços requeridos pela sociedade. Seguiu-se o ataque às Agências Reguladoras, empenhando-se em transformá-las em simples Agências Executivas, dependentes da pasta correspondente.

A esse propósito, transcreve-se adiante artigo da festejada colunista de **O Globo**, Miriam Leitão, a propósito do escândalo relacionado à venda da VARIG, tradicional empresa aérea que, devido à má gestão, acabou falindo. Podendo o seu patrimônio ser aproveitado, coube à Agência Reguladora da Aviação Civil (ANAC) liderar a operação. Veio a público mais um ato de corrupção, de que resultou polpudas comissões para um advogado dispendo de estreita ligação com o Presidente da República.

Segue-se a transcrição do artigo, que apareceu na edição de 07/06/2008.

### **O erro original**

Miriam Leitão

A impressão digital neste novo escândalo do governo Lula já pode ser identificada. Ele nasceu do fim da independência das agências reguladoras. Desde o primeiro dia, o governo mostrou não entender a razão de as agências serem independentes. Houve todo tipo de interferência; nomeações políticas, aparelhamento. O PT confundiu com perda de poder o que era modernização do aparelho do Estado.

Logo que começou o primeiro mandato, foi aberta a temporada de caça à independência das agências. O presidente Lula definiu a nova ordenação — que não entendeu — como "terceirização" do poder. Demitiu ou enfraqueceu quem entendia o que é uma agência, retirou poderes delas, nomeou para os cargos de direção políticos derrotados nas eleições, indicados políticos, pessoas valorizadas por suas carteirinhas ideológicas. Com atos como esses, preparou o terreno para todo tipo de impropriedade e improbidade. Assim surgem distorções econômicas, incerteza regulatória, interferência para atender a grupos políticos e interesses privados. Assim surgem os intermediários e suas nebulosas transações. Tudo passa a ser possível quando órgãos que regulam sofrem esse grau de desidratação de suas prerrogativas; esse grau de aparelhamento.

Todos os males sofridos pela Anac vieram desse erro original. A ex-diretora Denise Abreu, que tanta polêmica provocou, era considerada "do grupo de José Dirceu". O também controverso ex-presidente da Anac Milton Zuanazzi era "do grupo de Dilma Rousseff". O outro ex-diretor

Leur Lomanto era um político sem mandato. Foi o caso também do atual diretor geral da Agência Nacional do Petróleo, que se qualificou para o cargo por ser ex-deputado sem mandato do PCdoB, partido da base aliada. O governo Lula transformou as agências em apêndices dos ministérios. Ao fazer isso, produziu um recuo no tempo. Voltou-se aos departamentos anexos aos ministérios que decidiam preços dos serviços públicos; como o departamento de águas e energia elétrica, o dos combustíveis, entre outros, de viva memória e nenhuma saudade. Foi para substituir esses apêndices que surgiu a moderna regulação.

A agência é um órgão de Estado, e não do governo. A idéia é que seja um organismo independente de todas as pressões. Defende o mercado da ingerência indevida do governo; defende a sociedade das distorções criadas pelo mercado; defende as empresas participantes do abuso de poder de mercado de empresas dominantes.

As agências existem em setores regulados pois trata-se de concessionários de serviço público; por estarem em área na qual o mercado sozinho cria distorções. Uma empresa que controle uma via única de acesso — seja oleoduto, estrada ferroviária, linha de transmissão — pode impor esse poder através do veto à passagem. A agência garante o direito de passa\$ todas as companhias e assim garante a competição.

No caso de haver uma empresa com poder dominante no mercado, a regulação independente dará a garantia aos grupos que queiram entrar no mesmo setor de que eles não estarão submetidos ao poder excessivo da empresa dominante. Ao regular as ações potencialmente conflituosas entre as companhias, as agências dão garantia ao próprio mercado para investir; ao combater conluio entre empresas, dão garantias ao consumidor desses serviços ou produtos. Não são agências de defesa do consumidor propriamente ditas, como os procons, mas, ao garantirem o funcionamento do mercado, acabam protegendo os interesses e direitos do consumidor.

Seus dirigentes têm mandato e contas a prestar à sociedade. Elas têm que estar protegidas da pressão política, cujos interesses são sempre temporários e mutantes. Têm que estar blindadas contra o risco de serem capturadas pelas empresas que atuam neste mercado. O maior desafio da ANP, quando foi criada, era ser independente em relação ao enorme poder da Petrobras. No começo, até conseguiu isso, porém, no governo Lula, foi gradualmente perdendo essa função até cair naquilo que é uma das distorções clássicas: um regulador controlado pela empresa que deveria regular.

Foi neste ambiente que ocorreram as transações para a compra da tradicional, admirada, mas financeiramente arruinada, Varig. Ela estava falida, mas tinha ativos valiosos. Pagar a dívida e resgatá-la era um modelo velho, que o governo sabiamente rejeitou. No entanto, se interferiu da forma como a ex-diretora da Anac está dizendo, cometeu o pior de todos os

erros. O caso é grave, precisa ser apurado. A ex-diretora ficou estigmatizada por seus atos e palavras, mas agora está cumprindo o papel de trazer a público diálogos e atos inaceitáveis. O pior que o país pode fazer é não dar atenção, achando que se trata apenas de uma vingança pessoal ou de mais uma das muitas brigas intestinas do PT. Ao falar, ela está correndo riscos. Tendo provas e indícios do que relata, precisa ser levada a sério para que se façam as investigações e apurações necessárias. Já há outros depoimentos validando parte do que ela disse; existem fatos dando consistência a certos aspectos do que revelou. Existe, sobretudo, o terreno propício a distorções nesta relação, sem transparência e limites institucionais, entre o governo e as agências reguladoras.

### **Corrupção como estilo de governo**

Num balanço como o que estamos efetivando --da trajetória dos modelos de governo representativo experimentados na República brasileira--, cabe registrar que o fenômeno da corrupção governamental acha-se associado ao agigantamento do Estado. Na República Velha, os grupos estaduais que se apossavam dos governos locais o fizeram reproduzindo o tipo patrimonialista de exercício do poder. Consiste numa das mais velhas tradições, proveniente de nossas origens lusitanas, essa privatização do poder. Tal concepção traduzia-se numa frase atribuída a políticos da Primeira República segundo qual a prerrogativa consistia em “nomear, demitir e prender”. Vale dizer, não havia grandes negócios, como passou a ocorrer sobretudo a partir dos anos cinqüenta, quando o Estado assume a tarefa de carrear recursos para industrializar o país, exigente de grandes obras de infra-estrutura.

É daquele tempo o aparecimento da consigna “rouba mas faz”, atribuída ao então governador de São Paulo, Ademar de Barros (1901/1969). Chegando ao poder na condição de vice eleito na chapa oposicionista --que a legislação da época facultava--, João Goukart oficializaria essa prática. A prova de que correspondia a uma novidade consiste no fato de que o combate à corrupção tornou-se um dos principais vetores da Revolução de 64.

Conseguiram os governos militares eliminar esse tipo de corrupção goevrnamental? A resposta é claramente não, inclusive naquele próprio ciclo. Por uma razão muito simples: sobreviverá enquanto o Estado, ao invés de deixar que a própria sociedade se incumba do processo produtivo, retire-lhe recursos com os quais se proporá dar conta daquele processo. Nessa circunstância, uma parcela será, **inevitavelmente**, desviada. Assim, a privatização é a maneira eficaz de acabar com a corrupção governamental. A Reforma do Aparelho do Estado, referida precedentemente, atende a tal imperativo mas, como vimos, não está sendo aplicada.



A novidade trazida pelo PT corresponde a ter transformado aquela prática num estilo de governo. O símbolo mais expressivo corresponde ao **mensalão**, embora não se reduza a este os sucessivos escândalos vivenciados por esse governo.

É certo que não foi o governo do PT, mas o governo FHC, que descobriu ficaria com maior liberdade de ação se constituísse a sua base de governo sem institucionalizar a negociação com os partidos, como se dava no início do seu primeiro mandato. Transferiu para uma negociação a varejo, inclusive a partir de questões tópicas. Caberia ao PT “aprimorá-lo”, inclusive efetivando ostensivamente pagamentos mensais a parlamentares isolados ou a siglas de aluguel.

Dada a soma de poderes enfeixadas pelo Presidente da República, poderia exercer uma forte influência no sentido de fortalecer as agremiações partidárias que venham comprovando a sua viabilidade. Em que pese a permissividade do sistema eleitoral, alguns partidos têm conseguido obter resultados mais ou menos estáveis.

Se excluirmos os resultados de 1986, quando o PMDB beneficiou-se unilateralmente das conquistas democráticas pós-85 – obtendo 53,4% das cadeiras, tendo o PFL alcançado a segunda colocação, com 24,2% -- os maiores partidos registram este desempenho:

**Câmara dos Deputados- Distribuição das cadeiras**  
(em %)

	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
<b><i>PMDB</i></b>	21,5	20,9	16,2	14,6
<b>PFL</b>	16,5	17,3	20,5	16,4
<b>PSDB</b>	7,6	12,1	19,3	13,6
<b>PP</b>	8,3	10,1	11,7	9,6
<b>PDT</b>	9,1	6,6	4,9	4,1
<b>PT</b>	7,0	9,6	11,5	17,7
<b>Sub-total</b>	<b>70,0</b>	<b>75,6</b>	<b>84,1</b>	<b>76,0</b>
<b>PL</b>	3,2	2,5	2,3	5,1
<b>PSB</b>	2,2	2,9	3,5	4,3
<b>PTB</b>	7,6	6,0	6,0	5,1
<b>Sub-total geral</b>	<b>83,0</b>	<b>87,0</b>	<b>95,9</b>	<b>90,5</b>
<b>Outros</b>	17,0	13,0	4,1	9,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: TSE

Em 2002, a rubrica “outros” compreendia oito agremiações. Deste modo, tinham assento na casa 18 agremiações, verdadeiro disparate em termos de funcionamento do governo representativo. Quanto à sigla PP, não se trata de inovação; resulta das sucessivas alterações de denominação do antigo PDS, sustentáculo dos governos militares, sendo a terceira mudança.

Nas eleições de 2006, o PMDB continuou como a principal agremiação, desta vez seguida de perto pelo PT, de que resultou a redução das bancadas do PFL e do PSDB. Embora a bancada do PDT se haja reduzido a 4,7%, os seis partidos do topo da lista (além, dos citados, o PP), continua mantendo proporções assemelhadas (72% da representação).

Na Legislatura iniciada em 2011, o número de partidos com representação na Câmara já chegavam a 22. Não havia mais nenhuma bancada com cem deputados ou próxima desse número. Como se vê, a pulverização da representação política é uma decorrência inelutável do tipo de sistema eleitoral adotado no país.

Se o Presidente da República se depuser a obter o compromisso de uma parte dessas agremiações em torno de um programa concreto, de conhecimento público, certamente irá forçar os partidos a buscar esse mínimo de coerência. FHC começou adotando esse estilo. Supõe-se que a obsessão pela reeleição o terá induzido a substituir esse esquema por um recrutamento no varejo. Não há provas de que haja recorrido à compra de votos. Mas troca de favores terá ocorrido.

A novidade introduzida pelo governo petista reside em ter institucionalizado essa prática de modo tão ostensivo que tornou possível a uma Comissão de Inquérito Parlamentar reconstituí-lo integralmente. Agora não se trata de comissões sobre obras nem “rouba mas faz”. Polpudas verbas foram repassadas a empresa de publicidade que utilizou tais recursos para fazer pagamentos regulares a parlamentares.

A Comissão de Inquérito em apreço apresentou seu relatório final no dia 4 de abril de 2006. A comprovação da denúncia foi encaminhada à Procuradoria Geral da República que, por sua vez, apurou os fatos e submeteu o correspondente processo ao Supremo Tribunal Federal. O STF aceitou a denúncia em agosto de 2007. O relator usou a expressão “formação de quadrilha” para qualificar os indiciados. Entre estes o poderoso ministro da Casa Civil de Lula, José Dirceu, e aquele que era igualmente membro do Ministério, como uma espécie de “ministro da propaganda”, Luiz Gushken. Seguiu-se toda a cúpula do Partido dos Trabalhadores, a começar do Presidente, José Genuíno, e do Tesoureiro, Delúbio Soares e mais os diversos secretários. Desse conjunto somente José Dirceu havia sido cassado pela Câmara. Os demais, que exerciam mandatos, voltaram ao Parlamento, na eleição de 2006.

O julgamento do **mensalão**, pelo STF, no segundo semestre de 2012 tornou-se um fato emblemático, criando na opinião pública a expectativa de que se elimine a clássica tolerância com o fenômeno. Notadamente pelo fato de que, com o afastamento de Tarso Genro do Ministério da Justiça, a Polícia Federal deixou de fazer operações bombásticas contra grupos econômicos privados, voltando a sua atenção para as fontes originárias da corrupção: os órgãos do governo. Graças a isto, o governo Dilma teve que enfrentar o problema. Em que pese tenha envidado todos os esforços para eliminar de seu governo os diversos acusados dessa prática, tudo leva a crer que, desta vez, o PT não se livrará da pecha de ter começado como arauto da ética para terminar no atoladoiro do tráfico de influência para obter ganhos monetários.