



POPULISMO, CORONELISMO E MUNICÍPIO NA ERA PÓS-VARGAS (1946-1964)

*Agamenon Bezerra**

RESUMO

O objetivo deste ensaio é descrever as condições do município brasileiro no período conhecido como a “Era Pós-Vargas (1946-1964)”. Este período é caracterizado pela “política do populismo”, isto é, um processo que ligava pessoas a determinados encadeamentos que enfatizavam a troca de votos por recursos do governo e às agências de destinação de recursos criadas por fundos públicos. Esse processo, que funcionava sob a direção de políticos que se caracterizavam pela falta de compromissos com princípios gerais e ideológicos, resultou na organização de um eleitorado dentro de uma rede de facções políticas amorfas com penetração em todas as correntes partidárias. Em nível municipal, seus maiores beneficiados foram os latifundiários, também conhecidos como “coronéis”.

Palavras-chave

Populismo. Era Pós-Vargas. Eleições

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe and analyze the status of the Brazilian município in the period known as the Post-Vargas Era (1946-1964). This period was characterized by its “politics of populism”, that is, a process that linked persons into networks focusing upon the exchange of votes for resources of the government and the wealth-producing and distributing agencies which public funds had created. This process functioned under the manipulative guidance of politicians who were characterized by no commitment to general principles or ideology; it led to the organization of the electorate within a network of amorphous political factions cutting across all party lines. The greatest beneficiaries of this process, at the local or grass roots level, were the large landowners in the municípios, also known as coronéis.

Key-words

Populism. Post-Vargas Era. Election

No dia 29 de outubro, de 1945, o Estado Novo chegou ao fim. As forças armadas, mais uma vez, exercitaram a sua capacidade de intervir: depuseram Vargas e transferiram o âmbito do poder para a sua esfera de influência.

* Doutor em Ciência Política. Professor do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará.

Várias causas precipitaram o episódio. Apesar dos arquitetos da derrocada de Vargas terem sido os militares, muitas pressões de várias outras fontes contribuíram para a queda do ditador. Dentre estas, a marcha dos aliados em busca da vitória, na Europa, em 1944, sem dúvida, provocou a chama que acendeu o pavio que culminou na queda de Vargas e espalhou a tendência para a democratização do Brasil e outras nações do Hemisfério Ocidental. A Segunda Guerra Mundial, que simbolizava o triunfo da democracia sobre a ditadura nazi-fascista, resultou também em conseqüências políticas imprevistas para a América Latina.

O fim dos quinze anos de mando de Vargas e o retorno do país ao governo constitucional e à democracia trouxeram uma nova era política para o Brasil. Como Herbert Herring bem o expressou, “o povo procuraria agora expiar a sua apostasia da fé republicana e fazer um novo começo.”¹

Este novo começo foi caracterizado por profundas mudanças no sistema político do país. No lado político, a Constituição agora garantia uma plenitude de anos eleitorais, já que as eleições presidenciais e congressionais não eram realizadas simultaneamente. Igualmente significativa era a rapidez da mudança econômica que se verificava no país inteiro. O ritmo de urbanização e da industrialização incentivou a que ocorressem conseqüências profundas e imediatas no cenário político brasileiro. O afastamento de Vargas iniciou a criação de uma nova estrutura legal para acompanhar a nova era democrática: partidos políticos tinham que ser criados a fim de ensejar oportunidades através das quais o povo, agora emancipado com o retorno da via democrática, pudesse expressar as suas diferenças e resolver os seus conflitos nas urnas.

Como resultado destas tendências sociopolíticas, o sistema político do país assumiu o aspecto de um “estado múltiplo” no qual muitos interesses, em vez dos quase únicos interesses agrários, dominantes no passado, desenvolveram acordos e compromissos e no qual a classe média urbana tinha que ser levada em consideração pelos novos competidores do poder.² A hegemonia política dos interesses cafeeiros, ou mais precisamente, o poder político dos setores do país voltados à exportação, tinham agora alcançado um declínio;³ com o aumento na diferenciação econômica e social através do país, nenhum outro grupo dominante tinha tomado o seu lugar.⁴

A decadência da aristocracia agrária e o fracasso em fazer emergir uma burguesia nacional forte para exercer o novo papel que se tornara disponível,

¹ HERRING, Hebert. *A History of Latin America*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1961, p. 769.

² LOPES, Juarez R. B. Some Basic Developments in Brazilian Politics and Society. In: Eric N. Baklanoff (org.), *New Perspectives of Brazil*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1966, p. 6

³ Este declínio tem sido atribuído ao fato de que a industrialização brasileira, durante o período pós-Vargas, resultou, em larga escala, da implementação e expansão de empresas manufatureiras estrangeiras. Ver ROSENBAUM, H. Jon. TYLER, William G. (orgs). *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development*. New York: Praeger publishers, 1972, p. 4

⁴ LOPES, J. op cit., p. 67.

resultou no desenvolvimento de um vácuo político. Na medida em que a industrialização aumentava, ocorria também um forte incremento na migração interna para as cidades à procura de novos empregos e novas oportunidades.

O influxo da população para os centros urbanos, juntamente com a democratização do sistema político, que agora permitia ao povo participar do processo eleitoral, lançou um grande segmento da população num papel ativo de seleção dos seus representantes. Como resultado desta condição, os candidatos a cargos eletivos, de Presidente da República para baixo, começaram a apelar para o povo diretamente e responder aos interesses deste.⁵ Em outras palavras: aparecia agora no processo político um contato constante entre os líderes políticos e o povo, este representado, na maior parte, pelas classes média e média-baixa urbanas.⁶

Já que a maior parte do eleitorado e a maioria das classes pobres urbanas eram de origem rural recente e ainda ligadas aos padrões políticos tradicionais do campo – no qual eles votavam mais como uma massa e não como uma classe articulando os seus interesses – sua falta de compromisso político tornava-os alvos fáceis de uma classe de políticos. Lopes sugeriu que “o povo é uma massa a ser manipulada pelos líderes, emergentes dos grupos dominantes, como um instrumento para a aquisição e preservação do poder”.⁷

Autores brasileiros denominam o processo político-eleitoral que representou este período de populismo ou política populista; isto é, um processo que ligava pessoas a determinados encadeamentos que enfatizavam a troca de votos por recursos do governo e às agências de destinação de recursos criados por fundos públicos. Esse processo, que funcionava sob a direção de políticos que se caracterizavam pela falta de compromissos com princípios gerais ou ideológicos, resultou na organização de um eleitorado dentro de uma rede de facções políticas amorfas com penetração em todas as correntes partidárias. Roett sumarizou o processo e aqueles que dele participavam da seguinte maneira:

Caracterizado por uma ênfase sobre o eleitorado urbano, com pouca ou quase nenhuma tendência para institucionalizar articulações entre o eleitor e o governo, interessado não com interesses programáticos, mas pragmáticos, o político populista procurava votos somente para adquirir um cargo público. Uma vez bem sucedido, o populista usava a sua posição ‘para influenciar não no serviço ao eleitorado ou o “bem público”, mas no sentido estreito e paroquial de satisfazer a sua “clientela” ou seguidores políticos.

⁵ Estes interesses, entretanto, não devem ser interpretados como derivados automaticamente das condições objetivas do povo. De acordo com a afirmação de Juarez Lopes, “eles (os interesses) estavam sendo definidos como parte de um processo que evoluía da opinião pública, ocorrendo nas cidades e tendo como foco as campanhas para cargos executivos. Neste processo, que refletia a retórica do ‘nacionalismo’, não somente políticos como também intelectuais, estudantes, líderes sindicais e membros da burguesia industrial estavam também desempenhando um papel crescente”.

⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁷ *Ibid.*

Um político populista representava clientes que eram capazes de “entregar” o voto popular necessário para a eleição. Para manter este arranjo, o político precisa ter acesso à partilha dos lucros: empregos, contratos, recompensas, etc...que somente a burocracia e o governo central podem oferecer. Em retribuição fica tacitamente entendido que ele não tentará introduzir mudanças estruturais reais ou atrapalhar o equilíbrio de poder entre a preeminência do governo central na formulação de políticas e os seus clientes a nível nacional. O sistema funciona enquanto cada participante compreender e aceitar “as regras do jogo”. Qualquer um que não o fizer ou é cooptado ao sistema, e o seu desafio torna-se fútil; ou é ostracizado ao ser derrotado, ignorado ou menosprezado.⁸

1. OS MUNICÍPIOS E A POLÍTICA POPULISTA

Quanto aos municípios, o impacto desta transformação política afetou o papel dos “coronéis” na estruturação efetiva do poder dentro do sistema político brasileiro. Apesar de os coronéis ainda poderem “entregar” os votos quando necessários, a sua influência dependia agora de quanto crescera a parcela urbana do eleitorado nacional. Em outras palavras: as conseqüências do populismo e a mudança na estrutura de poder nacional contribuíram para enfraquecer, de forma considerável, as tradicionais relações de poder dos municípios. Os grupos politicamente representados nos níveis estaduais e nacional haviam se tornando muito diferenciados para que uma estrutura de poder monolítica e centralizada como o coronelismo pudesse se manter indisputável⁹. A relativa descentralização do sistema político causada pela introdução da Constituição de 1946, juntamente com as mudanças nas leis eleitorais, levou o sistema coronelista a uma série de adaptações. Cada adaptação entretanto, revela crescentes tensões sobre o sistema, que, apesar de enfraquecido, tem sobrevivido de formas modificadas¹⁰. Por exemplo, algumas posições importantes nos postos locais podiam agora ser preenchidas contra a recomendação do coronel; e a maioria dos juízes estaduais, bem como promotores municipais e advogados, não eram mais tão dependentes dos desejos e comandos do coronel como dantes. Além disso, a existência de uma oposição local, a quem os camponeses podiam pedir ajuda, conselhos e favores políticos que não ao coronel, parece indicar que, pelo menos, alguns membros dessa longamente manipulada população rural haviam finalmente compreendido que não dependiam exclusivamente do coronel¹¹.

Outro fator relevante na modificação do coronelismo tradicional foi a introdução de leis trabalhistas no país inteiro, que produziram um impacto significativo sobre o sistema ao estabelecerem níveis de salário mínimo e ao

⁸ ROETT, Riordan. (ed). *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972, p. 45.

⁹ LOPES, J. op. cit., p.70.

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid

facilitarem a organização de sindicatos trabalhistas¹². Celso Furtado delineou claramente as principais características destes processos no Nordeste¹³. Antes da promulgação das leis trabalhistas a maioria dos trabalhadores rurais era ligada a um sistema através do qual o coronel, o maior dono de terras do município, distribuía a cada camponês um pequeno pedaço de terra para o plantio de colheita de subsistência. Em pagamento pelo uso da terra o coronel exigia que cada trabalhador cultivasse as suas terras durante vários dias da semana. Como era de esperar, este sistema tornou-se muito insatisfatório para os trabalhadores. Assim, com o passar do tempo, a maioria dos camponeses resolveu trabalhar exigindo salário em vez do arranjo tradicional da colheita de subsistência. Quando a inflação alcançou os municípios rurais, a demanda por aumento de salário tornou-se constante por parte dos trabalhadores, o que enfraqueceu mais ainda a posição dos coronéis.

Para os coronéis, o sistema de salário para os trabalhadores rurais significou também uma mudança básica na distribuição de espaço nas suas terras; em vez de habitações espalhadas e isoladas, os camponeses preferiam, agora, congregarem-se em povoações ao longo das estradas¹⁴. Isto, segundo Celso Furtado, tornou mais fácil a comunicação e a divulgação de idéias políticas, bem como o eventual surgimento de uma liderança entre os próprios trabalhadores rurais que, logo em seguida, começaram a organizar seus sindicatos rurais, cujas crescentes demandas contribuíram decisivamente para o enfraquecimento do coronelismo tradicional.

Mas, apesar destes fatores de enfraquecimento, o coronelismo ainda perdurava. Mesmo visivelmente atingido nas suas estruturas econômicas e enfraquecido pelas mudanças estruturais na sua hegemonia política tradicional, o coronelismo veio a adquirir novo ímpeto com o re-estabelecimento do processo eleitoral e mais uma vez fez imprimir a sua forte presença no cenário político. O retorno das eleições como o meio de conseguir cargos públicos significava que os candidatos eleitos controlariam as nomeações e os recursos às várias agências do governo – industriais, comerciais, trabalhistas, etc. Já que a Constituição havia re-estabelecido os municípios como as unidades eleitorais de cada estado, a luta política, como ocorrera durante a República Velha, era mais uma vez focalizada sobre os coronéis tradicionais. Apesar do número de eleitores ter aumentado e novas forças, como indicamos acima, terem entrado na luta pelo controle dos votos, era ainda o coronel quem dominava a configuração de poder no âmbito municipal.

Os principais agentes que articulavam os interesses dos municípios com os governos estaduais e federal bem como as fontes de clientela, eram os deputados estaduais e federais. Os candidatos a estes cargos trabalhavam em estreita colaboração uns com os outros e com a liderança de uma facção em cada

¹² Ibid. p. 71

¹³ FURTADO, Celso. O Processo Revolucionário no Nordeste. Celso Furtado (org). *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 137-173

¹⁴ LOPES, J. op. cit. p. 73.

município, preferencialmente a facção com controle da Prefeitura e da Câmara de Vereadores¹⁵. Assim, qualquer chefe local que pudesse controlar o eleitorado do seu município e “entregar” o voto ao seu candidato para deputado estadual ou federal (bem como para quaisquer outros candidatos da sua escolha para governador, senador ou presidente) poderia, em retribuição, obter considerável vantagem pessoal através do controle dos cargos municipais que fossem do estado e da burocracia federal. Diferentemente do que ocorrera durante a República Velha, entretanto, alguns desses recursos tinham que ser distribuídos como recompensa aos patrocinadores locais; outros, ainda, tinham que ser distribuídos com os fins de obter apoio, no futuro, de ex adversários e novos eleitores em potencial¹⁶. O restante ia para os cabos-eleitorais que negociavam a troca de votos e arrematavam eleitores dentro dos municípios.

Esta combinação político-eleitoreira de obrigações recíprocas também criava condições que eram favoráveis para o coronelismo. Apesar das fortes correntes de mudanças sociais, econômicas e políticas que caracterizaram o período pós-Vargas, as normas culturais estabelecidas, que determinavam os papéis tradicionais do patrão e do camponês, ainda persistiam com considerável tenacidade. Não exatamente como na República Velha, mas por nenhuma outra razão senão pela necessidade de acomodar uma gama diversa de interesses locais, os coronéis, apesar de tudo, emergiram como importantes cabos-eleitorais e, desta forma, eram capazes de manter o seu papel dominante na configuração do poder local.

A transformação do papel dos municípios no Brasil perfazia agora um ciclo completo. Como Greenfield habilmente afirmou,

Enquanto durante o período colonial o controle da máquina política dos semi-autônomos municípios tinha capacitado aqueles que os dominava de legitimar as suas atividades associadas com a aquisição de riqueza no setor privado, agora os governos nacional e estaduais eram as principais fontes de riqueza, e o controle político significava controle sobre o setor público, (que mantinha os recursos). Em vez do governo fornecer legitimidade e proteção para a irreprimida empresa particular, a iniciativa individual na busca de riqueza era melhor recompensada pela aquisição de cargos públicos. Já que isto exigia votos, as atividades e habilidades empresariais foram canalizadas para a arena político-eleitoral.¹⁷

Este era o status dos municípios durante o período pós-Vargas. É inevitável indagar se estas condições refletiam as aspirações vislumbradas pelos autores da República de 1946. Parece que os sonhos dos municipalistas havia fracassado

¹⁵ GREENFIELD, Sidney. M. *The Município, the Community and the Study of Contemporary Brazilian Society*. Trabalho apresentado no encontro anual da American Anthropological Association, Seattle, Washington, Novembro 21-24, 1968, p. 9.

¹⁶ Greenfield afirma: “O aumento no grosso do eleitorado entre 1945 e o começo dos anos 60 foi impressionante. O que é mais impressionante é o fato de que no começo de 1960 quase todos os eleitores qualificados no Brasil tinham sido registrados e levados para as urnas”. *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* p. 18.

mais uma vez. Pode-se, talvez, defender as discrepâncias entre as aspirações e a realidade sugerindo que, provavelmente, nenhuma constituição, muito menos as que foram adotadas na América latina, funciona como foi escrita ou idealizada.

O Período pós-Vargas (1945-1964) representou, de muitas maneiras, um retorno, ainda que parcial, ao padrão de estruturação de poder que havia perdurado antes da experiência política de Vargas. De fato, não se pode deixar de fazer algumas comparações entre a estruturação de poder durante a República Velha (1889-1930) e o período pós-Vargas. Ambos os períodos foram caracterizados pela tentativa de descentralizar o sistema político e legitimar o processo eleitoral como meio de se obter cargos públicos. Enquanto a República Velha, através da sua constituição democraticamente orientada, representava a abertura do sistema político, no qual o processo eleitoral constituía-se numa avenida viável para a aquisição de poder e autoridade, o período pós-Vargas pode ser visto como o apogeu da “democratização”, no qual o populismo, ou política populista, atingiu o seu ponto mais alto.

Outro aspecto comparável entre estes dois períodos é o fato de a maioria dos principais grupos detentores do poder durante a República Velha o serem também durante a República de 1946. Mais uma vez se observava a perene presença dos militares, dos latifundiários ou coronéis, e dos executivos estaduais como os principais detentores de poder do sistema político. Naturalmente que nem todos estes grupos políticos mantiveram as mesmas posições no sistema político agora em vigor. O controle dos principais recursos, a habilidade de sobreviver aos ataques dos emergentes contestadores do poder que disputavam o controle do aparato governamental, e a destreza em se mobilizar rapidamente em tempos de crise, havia variado consideravelmente entre os detentores de poder dos dois períodos. Mas, em geral, o padrão normal de estruturação do poder, entre os dois períodos, permaneceu basicamente o mesmo.

Por outro lado, apesar das aparentes semelhanças, um estudioso destes dois períodos observou que o período pós-Vargas oferecia amplas oportunidades para políticos habilidosos modificarem ou alterarem muitos dos traços característicos das estruturas tradicionais de apoio político:

Com referência somente a exemplos mais dramáticos – Carlos Lacerda e Leonel Brizola no uso do rádio e da televisão; a conversão feita por Miguel Arraes do aparato político e administrativo do Estado de Pernambuco; a tentativa mal-sucedida de João Goulart de criar uma estrutura de apoio entre os militares de baixa patente; e as tentativas de Celso Furtado de desenvolver um aparato político e administrativo na SUDENE – todos constituíam tentativas inovadoras de explorar técnicas existentes ou emergentes, canais de comunicação, e instituições para fins políticos¹⁸

¹⁸ CHARLES, Douglas A. Political Groups and Authority in Brazil: Some Continuities in a Decade of Confusion and Change. In: Riordan Roett (ed). *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972, p. 62-63.

2. REFERÊNCIAS

CHARLES, Douglas A. Political Groups and Authority in Brazil: Some Continuities in a Decade of Confusion and Change. In: Riordan Roett (ed). *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.

FURTADO, Celso. O Processo Revolucionário no Nordeste. Celso Furtado (org). *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GREENFIELD, Sidney. M. *The Município, the Community and the Study of Contemporary Brazilian Society*. Trabalho apresentado no encontro anual da American Anthropological Association, Seattle, Washington, Novembro 21-24, 1968.

HERRING, Hebert. *A History of Latin America*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1961.

LOPES, Juarez R. B. Some Basic Developments in Brazilian Politics and Society. In: Eric N. Baklanoff (org.), *New Perspectives of Brazil*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1966, p. 67.

ROETT, Riordan. (ed). *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.

ROSENBAUM, H. Jon. TYLER, William G. (orgs). *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development*. New York: Praeger publishers, 1972, p. 4.