

# **PODER, ESTADO E PARTIDO – O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO NO PERÍODO 1946-1964: UM SISTEMA EM CONSOLIDAÇÃO?**

Victor Leandro Chaves Gomes\*

## **I- INTRODUÇÃO**

O sistema partidário brasileiro no período 1946-1964 foi, e certamente continuará sendo, um tema de análise instigante e atraente para a produção acadêmica em ciência política.

Somente com a derrocada do Estado Novo, em 1945, que perspectivas se abriram para a emergência de verdadeiros partidos nacionais. A ampliação da cidadania política e a instauração das prerrogativas do Poder Legislativo, bem como da liberdade de organização política – resoluções advindas com a Constituição de 1946 –, criava-se condições para a emergência de um sistema partidário efetivo.

De fato, partidos surgiram em seguida e começava a tomar forma, pela primeira vez, uma arena política nacional, com o Legislativo aos poucos se institucionalizando como poder atuante.

O nosso interesse particular pelo tema se manifestou a partir do contato preliminar com a tese, já considerada clássica, de Antônio Lavareda<sup>1</sup> sobre o sistema partidário no Brasil entre 1946-1964. Este trabalho procurou elaborar um novo e abrangente diagnóstico acerca do sistema de partidos brasileiro, a começar da análise dos resultados dos pleitos nos níveis municipal, estadual e federal, nos planos majoritário e proporcional. Lavareda apresenta, como sua hipótese original, a "*consolidação*" desse sistema que se caracteriza pela heterogeneidade e pelo desequilíbrio entre os dois planos eleitorais. O sistema avançava aceleradamente no plano majoritário, enquanto nas eleições proporcionais vislumbrava-se uma fissura importante, separando a composição das bancadas do formato eleitoral da competição, desconectando as opções do eleitorado da prática parlamentar.

---

\* Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor Adjunto de Ciência Política no Campo dos Goytacazes da Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>1</sup> Lavareda, Antônio. **A Democracia nas Urnas – O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

A proposição inédita da "consolidação" confirma-se definitivamente, para o autor, com base nos dados de pesquisas de opinião – inéditas – realizadas entre 1948 e 1964 pelo IBOPE em diversos municípios brasileiros envolvendo questões que iam da preferência partidária dos eleitores até a avaliação de governos e opiniões entre diferentes alternativas de políticas públicas. A estrutura da "grande mídia" naquela fase, ainda não hegemonizada pela televisão, desempenhava, no entendimento do autor, um papel francamente favorável ao desenvolvimento do sistema partidário.

Lavareda mostra, por meio destas averiguações do eleitorado, realizadas no auge da crise política, que grande parte do eleitorado das grandes cidades (64%) sentia-se representado pelos principais partidos da época, ou seja, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN). Este diagnóstico surpreendente mostra que as demais teses clássicas foram insuficientes para a compreensão do objeto estudado em toda a sua complexidade. Antônio Lavareda chega a afirmar que *não* houve por parte dos principais trabalhos dedicados a análise do sistema partidário no Brasil "um grande rigor teórico", sendo, talvez, este o principal motivo para não encontrarmos, nesta literatura, o adequado estado do conhecimento neste campo.

Diante da descrição deste quadro, algumas perguntas ainda persistem: será realmente que a renomada literatura sobre o sistema partidário brasileiro revela-se tão insuficiente? Se o sistema partidário de 1946-1964 encontrava-se em plena consolidação por que foi tão facilmente erradicado pelo regime civil-militar autoritário? Como se explica que não tenha deixado nenhum traço significativo?

Tais suspeitas nos inspiraram a imergir nas principais teses da bibliografia sobre o sistema de partidos no Brasil com o intuito não apenas de tentar responder estas interrogações, mas também de valorizar a contribuição dos principais analistas para o estudo da história política brasileira.

## **II- As Principais Teses sobre Sistema Partidário Brasileiro (1946-1964)**

O ciclo político que se iniciou com o término da ditadura estado novista de Getúlio Vargas, em 1945, e que foi encerrado com a deposição

do presidente João Goulart e a decretação do regime civil-militar, em 1964, foi a *primeira experiência democrática*<sup>2</sup> na história brasileira. Basta mencionar que em nenhum momento anterior da nossa trajetória política e institucional combinaram-se de modo tão duradouro sufrágio universal e eleições com alternância no poder<sup>3</sup>.

Quanto ao sistema partidário, certas abordagens frequentemente são utilizadas pela literatura brasileira<sup>4</sup>:

- Tendência de declínio dos partidos tradicionais (PSD e UDN);
- Perda de hegemonia das classes conservadoras;
- Ascensão dos partidos reformistas (principalmente o PTB);
- Crise institucional entre um Congresso arcaico e um Executivo modernizante;
- Dispersão da força eleitoral dos partidos, em função da incerteza cada vez maior dos resultados das eleições, consequência da perda de suporte eleitoral das grandes legendas e do aumento na formação de alianças;
- Leis eleitorais que proporcionavam aos partidos grandes maior representação nas legislaturas em detrimento dos partidos menores;
- *Realinhamento* ideológico dentro dos partidos e entre eles;
- Nacionalização dos partidos;
- Grande diversidade nos estados da federação, gerando *subsistemas partidários*;
- Crise de *paralisia decisória* no Legislativo oriunda do confronto político entre atores (partidos) radicalizados em suas posições *etc.*

Não obstante reconhecermos o perigo que envolve a tentativa de simplificação e de generalização dos argumentos básicos oriundos

---

<sup>2</sup> A democracia que vigorou no período 1946-1964, ainda trazia algumas limitações, principalmente se compararmos com o sistema democrático atual. Havia a alfabetização como requisito para o pleito, além da ilegalidade, a partir de 1947, do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Nosso regime constitucional atual, garante não apenas o livre funcionamento partidário, como também o sufrágio dos analfabetos.

<sup>3</sup> Schmitt, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

<sup>4</sup> Vale a pena ressaltarmos, uma vez mais, que a hipótese de "*consolidação*" do sistema partidário brasileiro no período em tela, desenvolvida por Antônio Lavareda e tratada na nossa introdução, destoia das teses clássicas sobre o tema.

de trabalhos distintos, tentaremos, nesta seção, apresentar as mais renomadas teorias a respeito da estrutura partidária no Brasil, no período em tela.

Começamos com Gláucio Ary Dillon Soares<sup>5</sup>, em sua obra precursora sobre o tema, o qual entendia que a política do período 1946-1964 ganhava maior percepção quando focalizada a partir do jogo entre política dos estados e a extensão da cidadania a grupos sociais cada vez mais amplos.

Procurando divergir da concepção de que o sistema estava desestruturando-se, Gláucio Soares aponta para a racionalidade do comportamento partidário-eleitoral do período, caracterizada pela melhor inserção no contexto socioeconômico que se desenhava, demonstrada, a título de exemplo, por meio de alianças eleitorais que apresentavam indistinção ideológica e que preferencialmente ocorriam nas regiões brasileiras subdesenvolvidas. Era necessário, pois, levar em consideração um número cada vez maior de interesses diversos. Desta forma, sucedia um processo de "*realinhamento*", ou redefinição do suporte eleitoral dos competidores. Examinando as eleições à Câmara Federal e às Assembleias estaduais de 1945 a 1962, o autor argumenta que havia uma tendência de crescimento eleitoral dos partidos reformistas, trabalhistas e populistas – particularmente o PTB – que se aproveitou melhor das dissidências no seio das oligarquias políticas estabelecidas, demolindo partidos conservadores – PDS e UDN. O problema da estruturação de uma máquina partidária em nível nacional colocava-se para os partidos urbano-reformistas, não para os tradicionais, visto que estes provinham de formações partidárias mais antigas. Contudo, não se tratava de uma ameaça imediata.

O avanço do PTB preenchia uma lacuna deixada pelos partidos conservadores. Este processo deveu-se em razão do desenvolvimento econômico e social que o país atravessava – em especial a "*urbanização*". Até então segundo Gláucio Soares, adepto da linha marxista, havia relações estreitas entre o progresso das forças produtivas e das relações sociais de produção e a penetração eleitoral dos partidos.

Sustentando que não havia homogeneidade na organização partidária nos diferentes cenários do país, o autor indica que embora

---

<sup>5</sup> Soares, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difel, 1973.

UDN e PSD ainda levassem vantagem em função de suas redes consideravelmente mais amplas, o PTB, nos estados brasileiros mais desenvolvidos – Rio de Janeiro e São Paulo – se encontrava em condições de igualdade com os partidos tradicionais, demonstrando como as condições de expansão eram mais favoráveis nos estados mais industrializados e urbanizados<sup>6</sup>. Em 1962, o PTB já era um partido grande, com a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados.

Para Gláucio Soares, a ampliação eleitoral se fez, também em prejuízo de uma certa consistência ideológica. O PTB foi levado a adotar posições mais flexíveis que permitissem a incorporação eleitoral de amplos setores menos favorecidos das classes médias, passando a ser um partido populista e reformista, perdendo de vista o objetivo da transformação das estruturas. A UDN perdeu substância em áreas subdesenvolvidas, em termos relativos, e ganhou em regiões desenvolvidas. Começou como um partido antigetulista, apoiado em facções das oligarquias locais. Porém, um núcleo modernizante foi ganhando espaço no interior do partido de maneira crescente. O crescimento desta ala – associada à figuras de projeção nacional como Carlos Lacerda – fez com que diminuísse a forte associação inicial do udenismo com o ruralismo, o subdesenvolvimentismo e o atraso. O PSD manteve suas características durante o período, permanecendo como um partido essencialmente rural, com maior penetração nos estados brasileiros menos desenvolvidos.

A importância de examinarmos estes partidos é tão evidente que cada um recebeu tratamento exclusivo por parte de alguns cientistas políticos. Em linguagem mais objetiva, tanto PSD, UDN e PTB, serviram de objetos de estudo para que pudéssemos entender, através de suas relevantes trajetórias individuais, a complexidade do sistema partidário brasileiro da época.

O PSD, examinado por Lúcia Hippólito<sup>7</sup>, teve o seu desaparecimento considerado como a razão principal do declínio do sistema democrático, a autora chega à conclusão de que o regime marcado pela Constituição de 1946 teve o PSD como fiador de sua

---

<sup>6</sup> *Idem. Ibidem.* p. 85.

<sup>7</sup> Hippólito, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

estabilidade. Longe de propor uma história do PSD, Hippólito procura identificar a natureza e a dinâmica do sistema partidário, pois sobre este pano de fundo acompanha a trajetória do PSD. A autora concebe que por intermédio de um partido de centro, solidamente instalado no cerne político-ideológico do sistema partidário, se obtém uma tendência centrípeta e se garante a estabilidade do sistema.

A situação do PSD tomava contornos dramáticos com o operariado industrial lhe sendo impenetrável, as novas camadas urbanas lhe sendo hostis e o PTB o ameaçando em seu próprio terreno: o eleitorado do interior, onde a UDN era uma presença incômoda, mas familiar. Dada a posição do PSD no sistema partidário, sua fragmentação interna se dissemina por todo este sistema, que se polariza e caminha célere para o colapso final de 1964.

Em relação à UDN, Maria Benevides<sup>8</sup> nos oferece um ótimo estudo onde pretende desvendar a "*feição própria*" desta agremiação, além de identificar o real significado do "*udenismo*". Partindo desde sua fundação, em 1945, à extinção, em 1965, a autora embrenha-se na história de uma legenda que nasceu da luta contra uma ditadura, cresceu apesar de sofridas derrotas – sempre em nome dos ideais liberais de sua inspiração primeira – para finalmente, quase vinte anos depois, surgir vitorioso num esquema de poder que instalaria um regime civil-militar autoritário.

Por intermédio de levantamento de informações em arquivos e na imprensa, bem como de entrevistas com antigos udenistas, Maria Benevides apresenta, ainda, a hipótese da existência de "*várias UDNs*", em razão da tamanha diversidade de grupos e estilos dentro do partido.

O "*udenismo*" – caracterizado em torno das ambiguidades do liberalismo, do elitismo e do moralismo inerentes à herança da legenda – é entendido como o conjunto de "*ideologias*" e práticas políticas que poderiam extrapolar os limites institucionais da UDN, embora com ela se identificassem, no reconhecimento público e num circuito simbólico de mútua realimentação<sup>9</sup>. Logo, as "*várias UDNs*" são percebidas como: as diferentes seções estaduais, congregadas num pacto nacional; o lastro udenista na agregação de partidos

---

<sup>8</sup> Benevides, Maria Victória de Mesquita Neves. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

<sup>9</sup> *Idem. Ibidem.* p. 147.

satélites; os grupos (e estilos) políticos dentro da UDN; o meio extraparlamentar, formado pela afinidade com setores da imprensa e das Forças Armadas.

No entendimento da autora, em termos gerais, a UDN se comportou como qualquer partido conservador. Do ponto de vista da organização, as bancadas federais detinham a maior parcela de poder decisório no interior do partido, sendo possível afirmar, ainda, que a UDN foi a única grande legenda que se propunha atingir diretamente as classes médias através das denúncias de "proletarização" e das campanhas pela moralização administrativa. Quanto à indefinição ideológica evidente, que se enraizava na crença de que o regime autoritário seria necessariamente transitório e essencial para a realização da democracia, fez com que a UDN perdesse sempre o poder quando o alcançava. Assim como passaria de radical oposição em 1945, a cordial aliada no governo Dutra, revelando-se incapaz de impedir a volta de Getúlio Vargas, a UDN, perderia, também, a condução do processo após 1964.

Quanto ao PTB, cujo crescimento já foi mencionado, temos a análise apresentada por Maria Celina D'Araujo<sup>10</sup>. Neste trabalho a autora se debruçou sobre esta facção de origem carismática, extremamente marcada por personalismos e que girou em torno da disputa pelo legado trabalhista de Vargas. Esta origem personalista e a competição entre lideranças secundárias pelo comando da agremiação marcaram não apenas a história, mas também o retorno do PTB.

Apoiada em sólido material de pesquisa e em entrevistas com os principais líderes do antigo PTB, a autora refaz a trajetória do partido desde a fundação em 1945 até a extinção em 1965, vítima da nascente ditadura civil-militar. O foco de análise de Maria Celina foi a estrutura de poder e as ambíguas estratégias políticas eleitorais adotadas pelo partido para sua consolidação e expansão. Abordou ainda a incapacidade da legenda de enfrentar constrangimentos internos e externos, o que acabou esgotando suas possibilidades e contribuindo para arruinar a estabilidade das instituições democráticas brasileiras. Não obstante seu sucesso eleitoral não houve no PTB uma estratégia definida nas relações com o governo e com as bases eleitorais para a manutenção de um padrão democrático duradouro. Este fator, associado a um processo interno de mando intolerante e

---

<sup>10</sup> D'Araujo, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder: o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

*caudilhesco*, levou o PTB a uma situação insustentável, que alimentou a própria crise do regime iniciado com a Constituição de 1946<sup>11</sup>.

Deixando a chamada literatura sobre partidos e retomando as análises centradas diretamente sobre o sistema partidário no período 1946-64, examinaremos as propostas de Maria do Carmo Campello de Souza<sup>12</sup>, cientista política da USP. Em sua tese de doutorado, a autora parece não se satisfazer com as análises em voga e procurou colocar o estudo desse tema em outras bases metodológicas, para perceber em que medida o Estado condiciona o sistema partidário. Dito de outra maneira, a ideologia e o caráter das instituições estatais não tinham sido analisados, segundo a autora, como condicionantes do sistema partidário formado após a redemocratização de 1945.

De seu estudo resulta a conclusão de que a partir de 1945, o nosso sistema partidário traz uma tendência autoritária e centralizadora de períodos anteriores, o que impediu que tivéssemos uma vigorosa vida partidária. Assim, em rota, relativamente próxima a de Gláucio Soares, a autora afirma precisamente seu argumento de que:

O sistema partidário foi se transformando durante o período, sob o influxo das transformações socioeconômicas, notadamente dos processos de industrialização e urbanização. Coexistiam, assim, tendências à desagregação, enraizadas em sua inadequada institucionalização como forma de representar interesses e de organizar o governo, e tendências ao fortalecimento, à medida em que se iam **realinhando** e organizando suas bases de apoio.<sup>13</sup>

Maria do Carmo reexamina as evidências apresentadas por Gláucio Soares, para, a partir delas, considerar que em vez de levar a uma crise institucional, o declínio dos grandes partidos conservadores – PSD e UDN –, e a conseqüente dispersão eleitoral, induzia em médio prazo, a um processo de "*realinhamento*" do sistema partidário, não exaltando necessariamente o aumento da força de atuação do PTB. Um tanto quanto diferente da análise que Antônio Lavareda faz do trabalho de Maria do Carmo ao resumir a

<sup>11</sup> *Idem. Ibidem.* p. 16.

<sup>12</sup> Campello de Souza, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

<sup>13</sup> *Idem. Ibidem.* p. XXIV.

proposição central da autora como a defesa de um "*duplo processo de 'realinhamento': mudavam as bases sócio-eleitorais dos partidos e alterava-se, em consequência, a distribuição dos sufrágios em benefício do PTB e dos demais partidos 'reformistas' em detrimento dos partidos conservadores (UDN e PSD)*".<sup>14</sup> Não encontramos ao longo da obra de Maria do Carmo passagem significativa onde ela enfatizasse o crescimento do PTB, como condição atrelada à decadência de PSD e UDN. É verdade que Lavareda manuseia simultaneamente dois trabalhos da autora, contudo, acreditamos que toda a sua argumentação crítica tenha, naturalmente, se baseado na mais renomada tese de Maria do Carmo<sup>15</sup>.

Examinando as eleições para a Câmara Federal de 1945 a 1962, bem como o pleito presidencial de 1960, a autora deduz que as eleições legislativas conduziram de maneira lenta mais inexorável, a uma redefinição das forças partidárias, refletindo as tendências da mudança social e econômica ao nível do eleitorado. Já as eleições executivas, especialmente a presidencial, embora registrassem aquelas mudanças de maneira mais abrupta, distinguiam menos o eleitorado em termos socioeconômicos, não só em virtude da obrigatoriedade de se mobilizar uma maioria nacional, como também pelo fato de que essa maioria não poderia ser obtida por nenhum partido ou candidato senão através de acordos com as máquinas e oligarquias estaduais<sup>16</sup>.

Por isso, no que tange às alianças políticas, diferentemente de Gláucio Soares que procurou demonstrar o aliancismo proporcionalmente maior em áreas subdesenvolvidas, Maria do Carmo alega que o recurso a alianças crescia indistintamente nos inúmeros recantos brasileiros, indicando que, a despeito da persistência de ritmos diversos, dava-se um padrão comum aliancista crescente.

Assim, partindo principalmente destas duas proposições de análise comentadas, temos o eminente trabalho de Olavo Brasil de Lima Júnior<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Lavareda, Antônio. *Op. Cit.* p. 28

<sup>15</sup> Além da famosa obra já citada de Maria do Carmo Campello de Souza, Lavareda também analisa outro trabalho da autora intitulado: "Evolução e Crise do Sistema Partidário". In: Fleischer, David (org.). *Os Partidos Políticos no Brasil. Cadernos da UnB*. Brasília, nº 1, 1981. p. 24-44.

<sup>16</sup> Campello de Souza, Maria do Carmo. *Op. Cit.* p. 148.

Em sua tese de doutoramento pela Universidade de Michigan, editado posteriormente no Brasil, Olavo Brasil produziu uma obra de referência sobre a dinâmica e comportamento dos partidos, visualizando-os simultaneamente, a nível federal e estadual no período de 1946 a 1964. Trata-se de um estudo sobre a organização partidária que se estabeleceu no panorama político brasileiro entre a derrubada do Estado Novo e a edição do Ato Institucional nº 2 (AI-2), em 1965, que da noite para o dia extinguiu facções como PSD, UDN, PTB, além de legendas de menor grandeza, sob o argumento de haver partidos em excesso. Decreta-se, por conseguinte, o bipartidarismo com duração até 1979.

Olavo Brasil demonstra que na verdade era ilusória a extrema fragmentação do sistema multipartidário que existiu em 1946. As siglas podiam ser muitas, mas na prática a própria competição eleitoral estava operando naturalmente. Acusa-se, ainda, os partidos não só de falta de representação, mas também de terem atuado de forma a impedir frequentemente o funcionamento de um governo democrático. Este diagnóstico pessimista deriva, segundo Olavo Brasil, da falta de um estudo global do sistema partidário que permita melhor compreender seu funcionamento interno, sendo, para isso, indispensável à consideração simultânea dos níveis federal e estadual de competição política. Para o autor, a grande diversidade nos estados acaba por gerar "*subsistemas partidários*" que servem de alicerce para a proposta de que o sistema multipartidário da época, constituído por 13 partidos, existiu somente do ponto de vista legal-institucional.

Melhor dizendo, se por um lado, o contínuo esforço de organização despendido pelos partidos, leva o autor a considerar que o sistema ainda estava em formação durante o período, por outro, existiam diferenças marcantes na estrutura partidária de estado para estado, assim como entre níveis de competição federal e estadual<sup>18</sup>. Esta competição eleitoral assumiu formas tão distintas, que, na visão de Olavo Brasil, seria inadequado afirmar que o país possuía um sistema multipartidário. O que havia eram "*três subsistemas partidários claramente diferenciáveis: um sistema*

---

<sup>17</sup> Lima Júnior, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

<sup>18</sup> *Idem. Ibidem.* p. 30.

*bipartidário, um sistema multipartidário moderadamente fragmentado e um sistema multipartidário altamente fragmentado*".<sup>19</sup> Valendo-se desta tipologia de subsistemas partidários, Olavo pretendeu demonstrar que os partidos efetivamente relevantes eleitoralmente eram em número bem menor do que a quantidade de legendas existentes. Para a estruturação dessa tipologia o autor baseou-se no *conceito de competitividade, grau de fragmentação eleitoral* e no *número de partidos efetivos*. O resultado apresentado foi o seguinte: quanto maior for o número de partidos efetivos e o grau de fragmentação, maior será a competitividade de um sistema partidário.

A complexidade indicada por Olavo Brasil no que se refere à evolução dos partidos é digna de nota. A expansão geográfica das legendas almejando o crescimento eleitoral, não só lhes permitiu disputar com sucesso eleições federais, como também penetrar em todos os estados brasileiros. Todavia, esta expansão produziu duas consequências importantes: *a nacionalização da vida política* e *a progressiva fragmentação eleitoral*.

Apesar de reconhecer os méritos inquestionáveis da tese de Maria do Carmo e de Gláucio Soares, Olavo Brasil defende que ambas foram prejudicadas por não levarem em conta as noções de tempo e espaço político, assumindo implicitamente a concepção de *"racionalidade política invariante"*. As teses seriam supostamente verdadeiras se não dependessem do nível de competição – federal ou estadual – e das mudanças no tamanho dos partidos. Entretanto, não considerando, por exemplo, o fato de que um partido pode ser grande num estado e pequeno em outro, ou que pode mudar de tamanho através do tempo, perdem por completo sua eficácia<sup>20</sup>.

Como forma de ilustrar seu argumento, Olavo Brasil se remete às alianças partidárias. Afinal, o tamanho de um partido é, certamente, um determinante importante na formação de alianças. Não se pode supor que o tamanho de um partido numa eleição específica tenha sido o mesmo em todos os estados brasileiros. Também seria errôneo dizer, na visão de Olavo Brasil, que se um partido era grande a nível federal necessariamente o era na esfera estadual. Para evitar tais problemas seria necessário contextualizar o tamanho dos partidos, pois só assim consideraríamos a possibilidade de mudança no tamanho de uma legenda através do tempo e espaço políticos.

<sup>19</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>20</sup> *Idem. Ibidem.* p. 32.

Igualmente problemática, para o autor, seria a hipótese do declínio dos partidos conservadores. Seria preciso indagar se todos os partidos conservadores perderam apoio eleitoral e se assim também ocorreu a nível estadual. Em caso de respostas afirmativas, assumia-se que as preferências eleitorais eram invariantes, independentes do tempo do espaço político.

Para considerar que o comportamento partidário e as tendências do sistema são condicionadas pelo tempo e espaço políticos, Olavo Brasil substitui a noção de "*racionalidade política invariante*" e adota a de "*racionalidade política contextual*".<sup>21</sup>

E, ainda, as críticas de Olavo Brasil não são direcionadas exclusivamente às teses de Gláucio Soares e Maria do Carmo, mas também a de Wanderley Guilherme dos Santos<sup>22</sup>, que teve seu trabalho "*prejudicado pela falta de visão da política eleitoral elaborada a partir de uma perspectiva estadual, e sobretudo por ignorar a interação entre as políticas eleitorais estadual e federal*".<sup>23</sup>

Diante disso, precisamos, antes de tudo, conhecer os argumentos principais de Wanderley Guilherme. O autor aborda o quadro político que resultou na crise e o subsequente golpe civil-militar, dando ênfase ao sistema partidário parlamentar e ao processo de tomada de decisão. Talvez, o intuito principal de tentar buscar as razões fundamentais que culminaram no golpe de 1964, – diferentemente dos demais autores citados –, ajudou a fazer deste trabalho, sem dúvida, uma das mais relevantes contribuições acadêmicas para o estudo da história política brasileira, apesar da censura de Olavo Brasil.

O modelo proposto por Wanderley estabelece, mediante a descrição de sistemas polarizados, que uma crise de "*paralisia decisória*" torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre atores radicalizados em suas posições, de tal forma que se estrutura o que o autor chama de *equilíbrio político*. O ponto de partida seria o diagnóstico de que o período 1961-1964 foi marcado justamente pela transformação de um sistema político razoavelmente operacional num sistema incapaz de produzir decisões sobre as questões mais prementes à época<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> *Idem. Ibidem.* p. 32-33.

<sup>22</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

<sup>23</sup> Lima Júnior, Olavo Brasil. *Op. Cit.* p. 22.

<sup>24</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. *Op. Cit.* p. 10.

Este imobilismo político não se constituiu principalmente sob a forma do modelo clássico do cisma entre o Executivo urbano *versus* um Legislativo rural. Ao contrário, o impasse foi a consequência inevitável de um conflito político caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema tivesse um desempenho adequado. Tal crise de "*paralisia decisória*" seria compreendida como um colapso do sistema político, resultante da sua incapacidade de funcionar e não da consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado. Para sustentar este argumento o autor analisa a atuação do Congresso do final do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1960, até a deposição de João Goulart em 1964, mostrando que a tendência à paralisia foi revertida após o golpe civil-militar.

Apoiando-se em análises de votações nominais Wanderley mostra que o parlamento brasileiro se caracterizou por um padrão de oscilação de coalizões, o que impedia a construção de uma base parlamentar majoritária estável. Havia, ainda, no período João Goulart, uma instabilidade governamental que foi operacionalmente traduzida na rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais, como meio de angariar apoio político. A constante redistribuição de ministérios não foi suficiente para amenizar a hostilidade de grupos de centro e centro-direita, produzindo "*o governo mais instável e com a mais alta rotatividade de elites desde 1946*"<sup>25</sup>.

A falência do sistema na tomada de decisões sobre questões importantes da época, tais como a reforma agrária, por exemplo, forneceu combustível para o processo de radicalização, que por sua vez tornou virtualmente impossível a articulação de um consenso não apenas sobre este, mas também acerca dos demais assuntos.

Alertando para a necessidade de se estudar o processo de radicalização no interior dos partidos políticos que sustentavam o regime de 1946, Wanderley Guilherme apresenta, ainda, dados mostrando que de 1961 a 1963 houve uma constante diminuição na capacidade do Legislativo de tomar decisões em relação às proposições de políticas do Executivo. Foi precisamente devido à tendência do Legislativo para o adiamento das questões que o Ato

---

<sup>25</sup> *Idem. Ibidem.* p. 11.

Institucional nº 1 (AI-1), de 1964, estabeleceu um prazo de 30 dias para que o Congresso se posicionasse a respeito dos projetos propostos pelo Executivo, ou arriscasse ter sua aprovação automática. Aceitando o fato de que entre 1945 e 1964 o Congresso brasileiro constituía uma arena dentro da qual todas as clivagens políticas necessariamente apareciam, o autor afirma que a crise de "*paralisia decisória*" emergiu no âmbito do Legislativo, fenômeno evidenciado pela constante tendência decrescente na produção legislativa.

Em suma, segundo Wanderley, o sistema partidário brasileiro, durante o governo Goulart, definitivamente aproximou-se da condição de pluralismo polarizado, ou seja, o sistema estava sendo corroído por um processo simultâneo de fragmentação e radicalização<sup>26</sup>.

Na seção seguinte, tentaremos, com o auxílio do que foi longamente apresentado, refletir quanto às contribuições das teses clássicas para o estudo do objeto proposto, bem como a respeito das interrogações suscitadas pela hipótese de Antônio Lavareda, em nossa introdução.

### **III- Sistema Partidário Brasileiro (1946-1964) em Consolidação?**

Em geral, a maioria dos autores citados entende que o sistema partidário brasileiro, durante a época em consideração, encontrava sérias dificuldades que comprometiam o seu funcionamento. A especificidade e a conseqüente riqueza de cada análise estão justamente nas inferências de cada um dos analistas sobre os motivos que por ventura contribuíram para esta falência operacional. Ao contrário de praticamente tudo o que até hoje se escreveu sobre o tema, Lavareda advoga que os partidos políticos daquele período não eram tão frágeis, não caminhavam para a desintegração, e conseqüentemente não podem ser responsabilizados – ao menos não primordialmente – pelo colapso do sistema democrático em 1964.

Longe de pretendermos desqualificar a minuciosa e abrangente obra de Lavareda, nem tão pouco provar a impropriedade de suas conclusões, nos dispomos, apenas, a examinar de que forma as tese clássicas sobre o sistema partidário interagiram com a hipótese de "*consolidação*".

---

<sup>26</sup> *Idem. Ibidem.* p. 59-80.

É verdade que Lavareda não está disposto a apresentar as razões que desencadearam o golpe de 1964, ao contrário, ele foca sua atenção quase que exclusivamente sobre o sistema partidário brasileiro. Assim, não podemos recriminá-lo por deixar de apresentar algo que já não trazia no bojo de suas preocupações centrais. Contudo, não podemos desassociar a sua dedução de "*consolidação*" partidária, do catastrófico desfecho político desencadeado pela ação civil-militar de março de 1964. A conclusão de Lavareda parece ser incompatível com o destino fatídico dos partidos no período pós-golpe, uma vez que estes sequer esboçaram reação contrária, sendo, logo em 1965, definitivamente exterminados com a imposição do bipartidarismo via AI-2. Afinal, a maioria das facções já havia passado por sérias crises políticas anteriores, sendo bem sucedidas e logrando a manutenção do sistema político brasileiro regido por valiosas regras democráticas. O estado de letargia demonstrado com o advento do golpe civil-militar, não condiz com o comportamento de partidos que, mediante o próprio diagnóstico de Lavareda, se "consolidavam", ou seja, se fortaleciam perante o eleitorado brasileiro.

Talvez por isso, sejamos mais seduzidos pela hipótese de "*paralisia decisória*" desenvolvida por Wanderley Guilherme que a todo momento procura articular as razões que provocaram a crise de institucionalidade, e o conseqüente golpe de Estado, com processo de radicalização no interior dos partidos políticos que sustentavam o regime de 1946. Este exame bifocal promovido pelo autor, a nosso ver, é um dos que melhor responde à complexidade do cenário político brasileiro àquela altura.

Procurando interagir com algumas teses clássicas, bem como propondo abordagens inovadoras, Wanderley conseguiu realizar um excelente exercício analítico a respeito de um dos períodos mais tensos e marcantes da história política brasileira.

Lamentavelmente, este trabalho de Wanderley não chegou a ser examinado em detalhes por Lavareda. Quanto à radicalização que terminaria por destruir a ordem constitucional, o autor afirma apenas que se tratava de "*uma opção estratégica das elites desinteressadas do jogo democrático*"<sup>27</sup>. Prosseguindo com sua "*revisão radical*"<sup>28</sup>,

<sup>27</sup> Lavareda, Antônio. *Op. Cit.* p. 14.

<sup>28</sup> Expressão de autoria de Bolívar Lamounier em prefácio da obra já citada de Antônio Lavareda.

Lavareda diverge sensivelmente das demais teses clássicas – excetuando o trabalho de Olavo Brasil, seu orientador – uma vez que propunha sua hipótese original. Neste sentido, ele classifica as teses de Maria do Carmo e Gláucio Soares como de “*realinhamento*” reduzindo sensivelmente a reflexão destes autores acerca do tema, pois obscurece distinções e especificidades relevantes nas contribuições de ambos, em nome de algumas similaridades. Além disso, impropriamente atribui à Maria do Carmo – como já foi anteriormente comentado – a adesão à hipótese de ascensão do PTB e demais facções reformistas, que preencheriam um hiato criado pelo declínio dos partidos conservadores, PSD e UDN.

Preferimos nos concentrar na enorme contribuição do trabalho de Maria do Carmo ao mostrar que o sistema partidário de 1945-1964 foi fortemente condicionado por mecanismos que, implantados no Estado Novo, garantiam a centralização das decisões mais importantes nas agências burocráticas do Executivo federal. E, portanto, por meio dessa centralização, o sistema partidário nunca exerceu controle dominante sobre os recursos decisórios de maior impacto social, tendo a sua função governativa bastante atrofiada. Este diagnóstico ajudaria a justificar o extermínio quase imediato dos partidos logo após o golpe de 1964, uma vez que estes já se encontravam em desvantagem, em certa medida fragilizados, perante o jogo político da época.

Cabe lembrar que embora o desenvolvimento partidário tenha sido dificultado, de modo geral, pelo peso inibidor da máquina estatal, a Constituição de 1946 assegurou ao poder Legislativo suas prerrogativas clássicas e a sua autonomia, e com isso criou condições positivas para a institucionalização do processo político democrático.

Como bem destaca Wanderley, o Congresso podia bloquear as ações do Executivo ao rejeitar ou postergar a decisão sobre propostas de legislação. Neste contexto, os partidos funcionavam não propriamente como formuladores de política pública e sim como instâncias de autorização ou veto, tendo sua responsabilidade sobre o processo decisório muito limitada. Desta forma, a tese de “*paralisia decisória*” também auxilia na explicação, mesmo que parcialmente, do fato dos partidos terem sido facilmente erradicados pelo regime civil-militar. Afinal, dentro de suas posturas radicalizadas e

consequentemente provocando um imobilismo político, os partidos acabaram restringindo ainda mais a sua capacidade de reação diante do gravíssimo atentado que se cometia contra a democracia.

O fato dos partidos não terem deixado nenhum traço significativo – apesar de Lavareda afirmar que estavam se estruturando – pode ser compreendido mediante o efeito devastador causado pela imposição do bipartidarismo, através do AI-2, em 1965. Os militares, ao extinguirem o sistema partidário daquele período, determinaram que outras facções fossem criadas para funcionar em seu lugar. Uma nova formação – com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – teve início e se tornou o ponto de referência obrigatório para a luta político-eleitoral.

O sucesso obtido pelo regime civil-militar em seu propósito de forçar a descontinuidade do quadro partidário deveu-se ainda a assombrosas mudanças socioeconômicas ocorridas nesse período que se traduziram em modificações significativas no perfil do eleitorado brasileiro. Deste modo, o mercado político tornou-se imensamente mais complexo do que o existente durante a experiência democrática de 1945-1964<sup>29</sup>.

#### **IV- Considerações Finais**

Por intermédio do que foi aqui exposto, esperamos ter contribuído minimamente para valorizar, ainda mais, a relevância de algumas contribuições quanto ao estudo do sistema partidário brasileiro no período 1946-1964. Longe de mostrar-se insuficiente, esta literatura clássica – que obviamente além dos citados ainda conta com outros nomes importantes – aliada à literatura sobre partidos, praticamente inaugurou o debate acerca do tema no Brasil e, cada um a sua maneira, cooperou para trazer luz às áreas antes obscurecidas por razões às vezes nada acadêmicas, como o próprio recrudescimento do regime civil-militar e as dificuldades inerentes a esse processo.

---

<sup>29</sup> Kinzo, Maria D'Alva Gil. "Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro". **Série Pesquisas**. Nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993. p. 11-13.

Por fim, porém não menos importante, o fato de Antônio Lavareda ter conseguido desenvolver – com totais méritos – a sua hipótese original de "*consolidação*", não necessariamente inviabiliza a sua interação com as demais teses clássicas sobre o tema. Embora o autor tenha, em certos momentos, minimizado alguns aspectos contundentes de análises tradicionais, fica evidente que o resultado polêmico de seu trabalho também merece figurar no panteão dos estudos clássicos sobre partidos durante a primeira experiência democrática brasileira.

## REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita Neves. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder: o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

HIPPÓLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KINZO, Maria D'Alva Gil. "Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro". **Série Pesquisas**. Nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

LAVAREDA, Antônio. **A Democracia nas Urnas – O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. "Resposta a Gláucio Soares". In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 27, nº 1. Rio de Janeiro: Campus, 1984. p. 93-104.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difel, 1973.

\_\_\_\_\_. "Uma Resenha e uma Resposta". In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 27, nº 1. Rio de Janeiro: Campus, 1984. p. 105- 109

RECEBIDO EM 16/09/2013  
APROVADO EM 20/12/2013

