

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de, *Estado e Partidos Políticos no Brasil* (1930 a 1964) Pref. de Victor Nunes Leal, Alfa Omega, São Paulo, 1976, 178 pp.

Maria Teresa Miceli Kerbauy

O enfoque especificamente político nas pesquisas dos cientistas sociais no Brasil, não tem encontrado um grande número de adeptos. Neste sentido o livro de Maria do Carmo C. Campello de Souza *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)* merece destaque. No entanto este não é o único fator a ser mencionado nesta publicação, existe a inegável contribuição da autora, através de um tratamento crítico e questionativo do sistema partidário brasileiro e o seu posterior desenvolvimento, chegando a apreender os problemas da representação política até os nossos dias.

A questão básica do texto centra-se na relação sistema partidário-Estado, ou mais especificamente, o papel condicionante que o Estado (entendido como “organização de governo, como mecanismos para tomada e implementação de decisões) teria tido no relacionamento com o sistema partidário brasileiro.

Este questionamento desfoca as conclusões obtidas até aqui à respeito do funcionamento do sistema partidário, chegando mesmo a se contrapor a elas, na medida em que as decisões partidárias perdem o sentido arbitrário e individualista de quase todos os estudos políticos, “podendo se visualizar tendências da ação partidária que possuem uma lógica interna”.

Para demonstrar isto, a autora dedica o primeiro capítulo do livro a levantar as tendências básicas da literatura sobre partidos políticos no Brasil, cujas características se resumiriam no seguinte:

- a) privilegiamento do estudo de cada partido separadamente, e não o sistema partidário em sua relação com o Estado, burocracia e Forças Armadas.
- b) destaque no partido da função de representação face a interesses não estatais, quase que reduzindo-os à sua base social; negligenciando a função governativa dos partidos políticos.
- c) tendência a ver o partido muito mais como um agrupamento social “espontâneo”, do que como um instrumento e uma forma de organização do poder (p. 29).

Estas tendências estariam sedimentadas no pensamento político anterior a 1946, onde “a institucionalização do sistema partidário passa a ser discutido em termos puramente normativos, ora traduzidos em conceitos personalistas e voluntaristas – “a qualidade das lideranças”, “a exclusiva preocupação eleitoral”, ora em supostas fatalidades históricas das origens coloniais ao subdesenvolvimento dependente” (p. 29).

A proposta da autora é de que a modificação destas premissas é condição sine qua non para se chegar a uma compreensão mais adequada do sistema par-

tidário brasileiro; “compreensão que sem perder de vista os condicionantes históricos mais amplos, incorpore-os de maneira efetiva a uma visão ao mesmo tempo estrutural e especificamente política do objeto estudado”.

Estas premissas estariam consubstanciadas nos seguintes itens:

a) O estudo do sistema partidário, em vez dos partidos tomados individualmente, permitiram dirigir a atenção para os aspectos mais amplos de policy making, socialização, recrutamento e comunicação de todo o sistema político;

b) as atividades partidárias podem ser dissecadas tanto por sua função representativa quanto pela função governativa. Os partidos políticos não são somente mobilizadores do eleitorado. São também seletores de candidatos aos postos de comando, e constituem um elo importante no exercício do poder e na corrente do policy-making estatal;

c) a estrutura do Estado é por si mesma um fator crucial na especificação da natureza política de diferentes sociedades. A existência prévia de uma organização estatal forte tem efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário.

“O peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado, visto que essa condição prévia, facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização do conflito, em termos partidários” (p. 31).

Nesta premissa estaria a hipótese norteadora do trabalho – “A maior ou menor eficácia no desempenho das funções representativas e governativas, pelos agrupamentos partidários está na dependência da forma do Estado, ao mesmo tempo que, obviamente, é um indicador desta, ou seja, as coordenadas do sistema partidário seriam dadas pelo tipo do Estado e conseqüentemente da ação deste para com as instituições políticas. “A maior ou menor coesão de um partido bem como sua efetividade como, instituição política, dependem do grau e da sua participação nas decisões do Estado” (p. 39).

Poder-se-ia neste momento estabelecer uma séria crítica quanto à unilateralidade desta hipótese de trabalho, a autora ao buscar uma interpretação que explique como funciona o sistema político, não perdendo de vista a relativa autonomia da esfera política, cai num outro lado da visão parcial das interpretações do quadro político brasileiro ( a qualidade das lideranças, o vácuo no poder e a crise do modelo de desenvolvimento baseado na “substituição de importações”), tornando o Estado condicionador das outras instituições políticas.

No entanto tem o mérito de ser pioneira neste campo, e como ela mesma reconhece colocar sugestões para novas pesquisas dentro do limite dos problemas levantados.

Para a realização de sua tarefa vai buscar auxílio numa metodologia especificamente política – a Teoria das Decisões – mas sujeita a uma série de críticas dada à sua característica de modelo fechado e ahistórico. Constrói para tanto um capítulo especial onde explicita as perspectivas teóricas a serem utilizadas, definindo o problema da institucionalização do sistema partidário nos seguintes níveis de análise:

a) componentes do poder ao nível das bases sociais:

i) grau de mobilização social

- ii) extensão do sufrágio no início do período em estudo
- b) componentes do poder de cada partido:
  - i) uma força eleitoral (em parte função de sua vinculação a bases diferenciadas em termos socio-econômicos)
  - ii) uma força institucional (disponibilidade de quadros capazes de formular alternativas viáveis e eventualmente de organizar o governo).
- b) componentes do poder do sistema partidário como tal:
  - i) poderes do Congresso Nacional face ao Executivo
  - ii) regras efetivas do processo sucessório, particularmente ao nível presidencial (p. 58).

As definições teóricas ficam no entanto apenas no capítulo definido como tal, pois na segunda parte do livro, intitulada “Origens do Sistema Partidário Brasileiro (1945-1964)”, a formação da autora (claramente definida no excelente trabalho “O Processo Político Partidário da República Velha”, publicado na coletânea *Brasil em Perspectiva*) ultrapassa o formalismo da teoria, realizando uma análise política segura e precisa do sistema partidário no Brasil.

O desânimo causado pela leitura da primeira parte – Orientação Teórica – é suplantado na segunda parte por uma excelente visão crítica, ao desmontar uma série de “pressupostos” e termos da análise política deste período.

Começando nas origens do sistema partidário e portanto no período de 1930-1945, coloca uma formulação nova em termos da historiografia brasileira”. A restauração democrática em 1945, causada muito mais por eventos internacionais que por dissensões econômica internas graves que estabelecessem sério conflito de classes, não produziu uma substituição político institucional” (64).

“Deste modo, se em 1945 foi deposto o Presidente Vargas, na liderança do processo de redemocratização do país manteve-se a mesma elite política que comandava o regime deposto e sob sua direção promoveram-se as primeiras eleições nacionais e a formulação da Carta Constitucional de 1946 que deixou praticamente intacta, em pontos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo” (p. 64). Esta Elite no período 1930 a 1945 tinha se utilizado de toda uma argumentação antipartido, ora apoiada “no caráter coersivo e solidário dos agrupamento políticos-então vistos como elementos de desagregação e como aceleradores da luta de classes, ora na incapacidade das elites políticas brasileiras de se conduzirem partidariamente: no seu instinto personalista e clientelístico, traço a um só tempo adquirido e atávico de sua formação histórica” (p. 65).

“O curioso é que, em ambos os casos, o partido é conceituado, não como uma organização controladora de certo espaço e de certos recursos políticos, mas como um agrupamento fundado exclusivamente no altruísmo, na ambição de servir à coletividade e na comunhão de sentimentos e opiniões que, embora diferenciadas, almejam ao bem público” (p. 66), coisa impossível de acontecer segundo estas correntes.

“Nesse aspecto tiveram papel relevante o sistema de interventorias, ligado a órgãos burocráticos subordinados ao DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) sujeitos por sua vez ao Presidente da República além de um número muito grande de órgãos técnicos econômicos tratados no texto como ins-

titutos, autarquias e grupos técnicos. Outro nível analisado pela autora refere-se à expansão da máquina de governo propriamente dita, seja pela criação de novos ministérios, o de Trabalho, Indústria e Comércio, seja pelo crescimento e remodelação das Forças Armadas. Tudo isto levou à continuidade em alguns aspectos institucionais, ou pelo menos mudança claramente condicionada e dirigida”.

Não nega a instalação de uma estrutura democrática no país; principalmente porque este período está situado entre dois outros reconhecidamente autoritários, “mas ao observador mais descuidado a redemocratização pode aparecer mais radical do que na realidade foi”.

“Face à inexistência, em 1945, de qualquer movimento contestatório de amplas bases sociais, ou inspirado em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação mais drástica, a proposição de que partimos – a existência de continuidade em importantes aspectos político institucionais nada tem de surpreendente. O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos de uma ideologia autoritária de Estado” (p. 105-106).

O legislativo havia sido submetido à um enfraquecimento muito grande durante o Estado Novo, “que em retrospecto, pode parecer dotado de grande força e autonomia, no período constitucional iniciado em 1946. É necessário assimilar, todavia, que ele esteve continuamente sujeito a importantes limitações, tanto formais, na divisão das áreas e na iniciativa da legislação, quanto informais, ou antes, limitações devidas à precariedade de seus recursos, ao peso de sua estrutura e de seus procedimentos internos e à morosidade talvez inevitável de sua ação em muitas áreas decisórias; para não mencionar as limitações próprias à orientação político-social de seus membros” (p. 107).

A atrofia do poder legislativo explica-se, em boa parte também pela atrofia do sistema partidário enquanto sistema externo ao legislativo, ao nível portanto das demais entidades políticas e da opinião pública, dado que a institucionalização do poder legislativo depende do desenvolvimento do sistema partidário e vice-versa.

Neste aspecto os recursos utilizados pelos grupos dirigentes ligados ao Estado Novo tiveram pleno êxito, seja através da “a) absorção, através do PSD, das interventorias e bases municipais, e através do PTB, das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias; b) emergência do getulismo como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, condensando e dando forma ativa a suportes de massa até então mais ou menos latente; c) garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura, através da manipulação dos instrumentos de legislação eleitoral; d) inscrição no próprio texto constitucional de vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade, notadamente os referentes à representação (artigo 58) e à

centralização de poderes no Executivo” (p. 135).

A terceira parte refere-se à “evolução e crise do sistema partidário”, tentando dar uma sistematização e avaliação crítica dos principais diagnósticos da crise do regime de 1945-1964 utilizando-se para tanto dos trabalhos de Glauco A.D. Soares – *Sociedade e Política no Brasil*, e de Simon Schwartzman – “Veinte anos de democracia representativa em Brasil), 1945-1964”. Ressalta-se aqui as dificuldades que a autora aponta para com o material a ser utilizado, além dos estudos não apresentarem um elenco muito grande de interpretações, as dificuldades provêm mais ainda da insuficiência das pesquisas e da “própria complexidade dos processos”.

As principais teses sobre a crise institucional seriam:

a) Os partidos conservadores, especialmente UDN, PSD e PR estavam fadados a perder terreno para os partidos *reformistas/populistas* em virtude das mudanças sócio-econômicas, e particularmente dos processos de industrialização e urbanização verificados durante o período.

b) A perda de hegemonia política por parte das classes conservadoras adquiriria caráter crítico e se expressaria como um conflito *institucional entre um Congresso conservador e um Executivo reformista*, devido, especialmente, ao maior peso dos grandes centros urbanos na eleição deste.

c) Dispersão da força eleitoral dos partidos, passando de uma situação de controle mais ou menos tranqüilo pelos três maiores (PSD,UDN e PTB) a uma situação de evidente *incerteza eleitoral*.

d) *Aumento do número de alianças e coligações e da proporção de eleitos por alianças* sobre o número de eleitos, a medida que a perda de hegemonia dos partidos conservadores tornava a disputa eleitoral mais acirrada e incerta.

e) Diluição da coesão interna dos partidos, dando início a um realinhamento ideológico que se expressa na formação de agrupamentos (alas, frentes, etc.) intra ou supra-partidários.

f) *Aumento do número de votos brancos e nulos*, expressando o desinteresse, senão o protesto, do eleitorado contra o sistema eleitoral partidário.

g) *Adesão clientelística aos partidos, nas regiões menos desenvolvidas, e personalístico-plebiscitária, refletindo-se uma grande concentração de votos por alguns candidatos* nas regiões mais desenvolvidas, especialmente nas duas maiores capitais (p. 141-142).

À partir destes itens, a autora questiona a maior parte dos estudos deste período, onde o sistema partidário aparecia como possuidor de uma inviabilidade originária e definitiva, admitindo a possibilidade da passagem à um sistema” de governo partidário, evidentemente contrário à ideologia e ao poder burocrático preexistente”.

Tendo em vista o objetivo do texto, de iniciar um reexame do pensamento brasileiro acerca dos partidos políticos, acreditamos que este tenha sido alcançado. Não se trata de um estudo completo, mas como a própria autora tem consciência, de hipóteses de trabalho, que procuram dar novas perspectivas ao estudo do sistema partidário no Brasil, não apenas para sua reinterpretação no passado, como também para a interpretação das próprias falácias do sistema partidário hoje.