

RS ESTADONOVISTA: CENTRALIZAÇÃO X AUTONOMIA

LUCIANO ARONNE DE ABREU

Prof. da PUC-RS
Doutorando na UNISINOS

O objetivo deste trabalho é o de analisar o contexto histórico rio-grandense durante o período do Estado Novo, a partir de um estudo político das interventorias gaúchas e de seus interventores, enfocando as relações deste estado sulino com o poder central.

É preciso ressaltar, contudo, que este é um projeto de pesquisa recente, que está sendo desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação da UNISINOS, em nível de doutorado, e que, portanto, não tem condições ainda de fazer afirmações conclusivas, mas somente de apontar caminhos e indicar hipóteses, que estão em fase de investigação.

A fim de melhor organizarmos a presente discussão, iremos dividir este texto em dois momentos: um breve panorama político do Rio Grande do Sul, no período imediatamente anterior ao golpe de 10 de novembro e durante o Estado Novo; e uma breve análise das relações entre as interventorias gaúchas e o governo central, com a indicação das hipóteses de trabalho que norteiam esta pesquisa.

CONTEXTO HISTÓRICO GAÚCHO

Os anos compreendidos entre 1934 e 1937 foram de intensa agitação política, tanto em termos nacionais como regionais. A Assembléia Nacional Constituinte, ainda em funcionamento em 1934, era palco de acaloradas discussões entre as diversas correntes políticas nacionais e regionais. Questões como o voto feminino, a regulamentação profissional, a volta do sistema federativo ou a manutenção de uma política mais centralista, a eleição do próximo Presidente da República, a constitucionalização dos Estados, etc., geraram fortes atritos entre os grupos ligados aos tenentes, às oligarquias tradicionais dos Estados e setores mais democráticos da sociedade. Além destas, a questão do comunismo irá ganhar destaque nos anos que se seguem.

Tais discussões, evidentemente, afetam de forma direta a vida política gaúcha, sobretudo aquela relativa à maior ou menor centralização do poder e, portanto, à manutenção ou não de uma relativa autonomia estadual.

É significativo a este respeito destacarmos a posição de Flores da Cunha, então interventor federal no Rio Grande do Sul. Ainda em 1932, quando dos preparativos para a revolução paulista, Flores hesitara acerca de sua adesão às propostas revolucionárias, que questionavam a centralização e o autoritarismo do governo federal; e a manutenção de seu apoio e lealdade a Getúlio Vargas. Na última hora, decidiu-se por esta última alternativa, o que enfraqueceu muito a revolução constitucionalista, levando-a ao fracasso.

Contornada a crise revolucionária, punidos seus líderes e fortalecido o governo federal, em novembro de 1932, Flores da Cunha organiza um novo partido político no Rio Grande do Sul - o Partido Republicano Liberal (PRL). O objetivo desta nova agremiação, sem dúvida, era o de congregar as forças políticas gaúchas em torno da liderança pessoal de Flores, fortalecendo seu governo, além de criar um canal de ligação entre o plano regional e o nacional. Segundo Sandra Pesavento,

"Em princípio o PRL não visava apenas à realidade gaúcha, mas ao contexto rio-grandense nas suas vinculações com o panorama nacional. Implicava a aceitação da política do centro, preocupada com uma realidade nacional, mas onde o Rio Grande ocupasse um lugar de destaque".ⁱ

Ao que parece, os objetivos do interventor gaúcho foram bem sucedidos em face dos acontecimentos posteriores. No ano de 1934, durante as acaloradas discussões da Assembléia Constituinte, como já referimos, o PRL teve um papel decisivo na elaboração da nova Carta, garantindo a aprovação de muitos de seus postulados e, ao mesmo

tempo, se constituindo em uma das principais bases de apoio de Getúlio Vargas. Mais uma vez segundo Pesavento, foi o voto unânime da bancada liberal que elegeu Getúlio Vargas Presidente da República, representando mais de dois terços dos sufrágios apurados.

Dentre os postulados políticos aprovados pela Constituição de 34, um dos poucos nos quais o PRL não conseguiu atingir seus objetivos mais específicos foi o de garantir uma maior autonomia para os Estados, o que estaria *"mais de acordo com as tradições e inequívocas tendências do espírito de nossa gente"*, no dizer de Flores da Cunha. É preciso, contudo, considerar tal questão sob dois ângulos diferentes: por um lado o PRL e o Rio Grande do Sul tiveram de se submeter a uma maior centralização política por parte do Rio de Janeiro; por outro lado, os gaúchos se colocaram como interlocutores privilegiados do governo federal, com um peso político bastante significativo e contribuíram em larga escala para a organização e manutenção da nova ordem do governo constitucional de Vargas.

Concluídas as articulações necessárias para a organização da nova ordem política nacional, iniciam-se discussões semelhantes em nível estadual, a fim de se elegerem as Assembléias Estaduais Constituintes e, posteriormente, os novos Governadores dos Estados. Flores da Cunha, a partir desse momento, passa a revelar de forma mais nítida a ambigüidade de seu poder, oscilando entre os interesses das oligarquias e grupos locais e seu enquadramento às perspectivas de Getúlio Vargas.

Tendo em vista sua continuidade no poder, elegendo-se Governador constitucional do Estado, Flores da Cunha passa a articular o apoio dos deputados da Frente Única Gaúcha (FUG) à sua candidatura. São realizadas, então, várias reuniões entre Raul Pila, líder libertador, Borges de Medeiros, líder do PRR e Flores da Cunha, interventor federal e líder do PRL. Além disso, são realizadas reuniões internas de cada partido e entre os partidos da FUG (PL e PRR), a fim de se encontrar uma fórmula conciliatória.

A chamada "fórmula Pila" irá garantir o acordo, definindo o apoio à eleição de Flores da Cunha e a posterior participação dos membros da FUG no governo, exercendo cargos administrativos e secretarias. Sobre o referido acordo entre a FUG e o PRL, Pesavento analisa-o sob duas óticas:

"A FUG, que com os acontecimentos revolucionários de 1932 e a formação do PRL se via excluída do governo do Estado, divisava, através da fórmula conciliatória de uma gestão conjunta, uma forma de retornar ao poder. O PRL e o governador do Estado, por seu turno, viam na unificação política do Rio Grande o fortalecimento do Estado sulino, perspectivas de maior progresso econômico pela acomodação política dos três partidos, sob a liderança dos liberais, e, muito provavelmente, intenções hegemônicas dentro do quadro político nacional".ⁱⁱ

Tal fórmula veio pacificar as disputas internas no Rio Grande do Sul e a fortalecer ainda mais a liderança e o governo de Flores da Cunha. A influência e o peso político dos gaúchos na política nacional se tornariam, portanto, ainda mais significativos, acentuando aquela relação de interlocução já apontada anteriormente com o governo de Getúlio Vargas.

Tal situação, contudo, viria a se tornar incômoda para as pretensões centralistas de Vargas, principalmente a partir dos anos de 1935 e 1936. O ano de 1935, pode-se dizer, foi um ano chave para a definição dos acontecimentos políticos posteriores e das relações entre os governos estaduais e o governo federal. Naquele ano o combate ao comunismo foi a marca registrada das ações de Vargas, sendo representativo disso o fechamento da ANL, a repressão à Intentona e a Lei de Segurança Nacional. O perigo comunista, como se sabe, serviria para legitimar as ações centralistas e autoritárias adotadas pelo governo do Rio de Janeiro, contando inclusive com o apoio significativo do parlamento e de amplos setores sociais.

Flores da Cunha, nesse momento, se manifesta também disposto a combater o comunismo, afirmando que suas forças estaduais, uma das mais fortes milícias do país, seriam capazes de reprimir qualquer revolta, colocando cerca de

2000 homens à disposição de Getúlio Vargas. O perigo comunista, superdimensionado pelo governo, tinha na verdade o objetivo de angariar apoios e simpatias ao projeto político autoritário varguista. Assim, a força policial e política de Flores se mostravam preocupantes para o governo federal, ainda mais pela desconfiança das pretensões políticas nacionais do governador gaúcho.

Daí em diante, principalmente ao longo do ano de 1936, até o final de 1937, as relações entre os governos gaúcho e federal irão se tornando menos amistosas, inclusive com a tentativa e interferência direta de Getúlio Vargas no sentido de minar o acordo celebrado entre a FUG e o PRL, o que dava sustentação e força política a Flores da Cunha.

Publicamente, Vargas aplaudia o "modus vivendi" celebrado entre as forças políticas do Estado. Secretamente, contudo, acenava aos membros da FUG com a possibilidade de estes virem a ocupar cargos federais, caso o pacto falhasse. Além disso, incumbiu seu irmão, Benjamin Vargas, deputado pelo PRL, de se opor ao acordo, criando uma dissidência dentro do próprio partido do governo. Sob o discurso do combate ao comunismo e aos extremismos, Vargas buscava cooptar o apoio das oposições e minar o poder das oligarquias regionais, ainda forte, principalmente em estados como Rio Grande do Sul e São Paulo.

O ano de 1937 marca a derrocada final do poder de Flores da Cunha. Seu apoio à candidatura de Armando de Sales Oliveira, de São Paulo, à Presidência da República, em oposição ao candidato varguista - José Américo de Almeida; o fracionamento da aliança política no Rio Grande do Sul, com a saída da FUG do governo; a dissidência ocorrida no seio do próprio PRL, o que enfraqueceu ainda mais o apoio do governo na Assembléia Legislativa; e o projeto de federalização das forças militares estaduais, sob o argumento de garantir maior segurança e força repressiva ao governo no combate ao comunismo; levaram à insustentabilidade do governo de Flores da Cunha. A 19 de outubro de 1937 o governador renuncia, exilando-se no Uruguai.

A partir daí, as relações entre os governos estaduais e o poder central se darão em uma outra perspectiva, mais centralizadora e autoritária. A questão a ser discutida, então, é: até que ponto esta centralização eliminou completamente a autonomia estadual? Não terão sido criadas novas formas de interlocução em que, apesar do caráter centralista da política estadonovista, os Estados tenham mantido meios de pressão e influência sobre o centro, preservando algumas ou muitas de suas características próprias?

ESTADO NOVO: AS INTERVENTORIAS E O PODER CENTRAL

Com o advento do Estado Novo, sob os argumentos de manter a ordem, combater o comunismo e garantir a unidade nacional, o governo federal decreta o fechamento dos órgãos legislativos e dos partidos políticos nacionais, supostamente *"eliminando os intermediários entre o governo e o povo"*, segundo as palavras de Getúlio Vargas. Na esteira destas mudanças, naturalmente, o poder oligárquico regional também sobre uma série de restrições com o processo de centralização política implantado em nível federal. Os antigos governadores, por exemplo, serão substituídos mais uma vez por Interventores Federais. Eliana Dutra, se referindo a estes acontecimentos, assim afirma:

"Na esteira do desencanto com as vantagens da vida partidária e com a eliminação da 'competição de interesses', está posta a crítica ao regionalismo, como sendo um empecilho à coesão nacional. Afinal, o regionalismo é a imagem insuportável da pátria partida e um entrave à construção da imagem de uma pátria una e da sua consciência enquanto tal. A contrapartida da negação regional é a afirmação da integridade do corpo pátrio e, contra ela, o regionalismo é um mal e a política partidária, considerada sua expressão, também o é".ⁱⁱⁱ

A necessidade de uma maior integração nacional, como vimos anteriormente, era admitida até mesmo por setores ligados às próprias oligarquias estaduais. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, o PRL, liderado por Flores da Cunha, aceitava submeter-se a uma política do centro, *"preocupada com uma realidade nacional, mas onde o Rio Grande ocupasse um lugar de destaque"*.

A questão central, portanto, não se referia simplesmente a uma maior ou menor centralização do poder político nacional, mas sim em como isso seria feito e em qual passaria a ser o papel dos Estados neste novo cenário. Embora não tenhamos ainda uma resposta precisa, conclusiva, sobre estas questões, é possível indicarmos alguns caminhos e hipóteses sobre os quais estamos trabalhando.

Segundo Eli Diniz, dentre as formas institucionais implantadas por Vargas durante o Estado Novo, encontra-se a racionalização do serviço público, a partir da criação do DASP, baseada em normas legais, como a garantia de estabilidade do funcionalismo e a nomeação de funcionários por concurso público. Tais medidas vieram a desestabilizar o antigo estado oligárquico. Contudo, segundo Diniz, o padrão clientelista não foi eliminado. O resultado foi *"a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo regional-legal e a dinâmica clientelista"*.^{iv}

Tal constatação, em nossa opinião, leva-nos a pensar o seguinte: não seria esta, então, uma brecha existente nesta estrutura para que os Estados continuassem a barganhar junto ao governo federal e, quem sabe, manter uma relativa dose de autonomia política, ainda com resquícios clientelísticos? Se, por um lado, o processo de centralização política se deu de cima para baixo, ou do centro para a periferia; por outro lado, o apoio e a sustentação necessários para a manutenção do Estado Novo advinham, em boa medida, dos Estados, o que levava à necessidade de atender, ao menos parcialmente, aos seus interesses e demandas clientelistas.

Reforçando a posição de Diniz, pode-se citar como exemplo de relação clientelista no Estado Novo a seguinte carta de José Lins a Luís Simões Lopes, Presidente do DASP, órgão que deveria justamente combater este tipo de relação:

"Não tenho palavras para agradecer a você o grande benefício que prestou a mim, à minha mãe e às minhas irmãs. Se não vou fazer pessoalmente este agradecimento, é para não tomar mais seu precioso tempo. Só a você devo a modificação do decreto tornando aplicável a minhas irmãs o aumento do montepio concedido às famílias dos ministros do Supremo Tribunal Federal".^v

Maria do Carmo Campelo de Souza, em seu estudo sobre o sistema partidário brasileiro reforça a idéia da manutenção de uma estrutura clientelista no Brasil. Segundo Campelo de Souza, o clientelismo declina em importância no controle e utilização dos recursos políticos na medida em que a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos políticos. Este não foi, contudo, o caso do Estado Novo, que impediu a consolidação do sistema partidário que se desenhava no período de 1934 a 1937, impondo uma estrutura de poder centralizada e apartidária. A idéia de um sistema estatal híbrido, exposta por Eli Diniz, também vai ser reforçada por Campelo de Souza, quando esta se refere ao papel dos interventores e à origem do poder destes, na nova ordem pós-37. Assim afirma esta autora:

*"Assim, se de um lado, a carreira política dos interventores dependia diretamente da indicação do Executivo Federal, tornando possível ao governo central controlar a administração estadual e restringir a ampla autonomia da 'política dos governadores', por outro lado, não é menos verdadeiro que os novos chefes políticos provinham socialmente, na sua maioria, do próprio setor agrário, identificando-se em boa medida com sua cultura e seus interesses políticos. Visto que o governo de Vargas não introduziu no campo transformações econômicas de monta, manteve a **federalização política** (grifo da autora) da autoridade baseada na máquina coronelista".*^{vi}

É importante ressaltar, neste caso, a manutenção da "federalização política", conforma grifado pela autora, visto que a idéia de uma federação implica, necessariamente, na existência de relativo grau de autonomia por parte dos Estados federados. Este fato se constitui em mais um indício reforçador da hipótese por nós apresentada no início deste trabalho: a de que se criaram novos canais de interlocução entre o governo federal e os estaduais, com a manutenção de uma relativa autonomia destes últimos.

Referir-se ao caráter centralizante da Era Vargas é insuficiente para a compreensão, segundo Campelo de Souza, do arcabouço político-institucional criado nessa época e de seu funcionamento. O processo de centralização política do Estado pode ser percebido em diversos níveis e setores: desde a nomeação de interventores para os Estados, passando pela criação de órgãos administrativos, técnicos e econômicos (como o DASP, os institutos, autarquias e grupos técnicos) e chegando até as Forças Armadas.

No caso das relações políticas com os Estados, ainda segundo esta autora, o nível das interventorias é o mais significativo para que se possa compreender a estrutura institucional e a política de centralização do Estado Novo. É necessário, contudo, distinguir-se a ação das interventorias nos Estados mais fracos e nos mais fortes. Nos primeiros, sua ação foi mais eficaz, tanto no que se refere à aplicação nos Estados das políticas propostas pelo governo central, quanto no controle exercido por este sobre a ação dos interventores. No caso dos estados mais fortes, entre os quais se inclui o Rio Grande do Sul, a coisa foi diferente, sendo que *"jamais a situação se aproximou sequer de um modelo hierárquico"*. Há fortes indícios, então, de que Vargas enfrentou grandes dificuldades para impôr seu modelo centralizador, visto que os ímpetus locais de autonomia nunca foram totalmente suprimidos.

Acerca destas questões autonomistas e clientelistas é importante acrescentarmos, ainda, a visão original de Édson Nunes sobre a estrutura política brasileira. Segundo Nunes, existem 4 gramáticas fundamentais em nossa política: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Estas não são gramáticas excludentes entre si, mas muitas vezes complementares. Em diferentes momentos históricos, o que se observa é a maior ou menor relevância de cada uma destas gramáticas em relação às outras, mas não o desaparecimento definitivo de uma delas. A primeira destas gramáticas - o clientelismo - já faz parte há muito tempo da cultura política brasileira. As demais são criações da Era Vargas. Referindo-se às relações entre os Estados e o governo federal, Nunes assim se pronuncia:

"Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, o regime pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio. Este movimento ficou ainda mais claro após 1937, quando a ditadura se instalou, e o ditador teve de se apoiar ainda mais fortemente em medidas não universalistas para conter as pressões regionais e locais. O resultado foi a criação de mecanismos para substituir os legislativos locais e a nomeação de interventores para desempenhar a função de governador de Estado e prefeito em todo o país".^{vii}

Nesse mesmo sentido, referindo-se ao DASP, que veio a substituir os legislativos estaduais e tinha pretensões universalistas, em detrimento do tradicional clientelismo, Nunes afirma:

"O DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção de funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP possuía uma outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário. Como tal, implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização".^{viii}

A posição de Édson Nunes vem, portanto, corroborar aquilo que anteriormente afirmamos: o próprio DASP desempenhava funções antagônicas ao universalismo de procedimentos, mantendo certas práticas clientelistas, tal como exemplificamos com a carta de José Lins a Luís Simões Lopes.

Por fim vale dizer que, como já referimos, embora não possamos ainda fazer afirmações conclusivas acerca da temática proposta, pensamos Ter sido possível contribuir para que se pense sob uma nova ótica algumas questões sobre a política brasileira no Estado Novo.

ⁱ PESAVENTO, Sandra. *RS: a economia e o poder nos anos 30*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 99.

ⁱⁱ Ibid. p. 164.

ⁱⁱⁱ DUTRA, Eliana. *O ardil totalitário - imaginário político no Brasil dos anos 30*. Rio de Janeiro: UFRJ; Belo Horizonte: UFMG, 1997, p. 178-9.

^{iv} DINIZ, Eli. *Engenharia institucional e políticas pública: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. IN PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 26.

^v Carta de José Lins a Luís Simões Lopes, 9/9/1944 - arquivo LSL 19350814apu - Fundação Getúlio Vargas.

^{vi} CAMPELO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990, p. 41.

^{vii} NUNES, Édson. *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 48-9.

^{viii} Ibid., p. 53-4.