

A POLÍTICA CARIOCA NOS ANOS 1960: CASSAÇÕES E CLIENTELISMO

Maria Helena Versiani – Pesquisadora do Museu da República/RJ
Simpósio temático: História do Tempo Presente

Apresentação

O tema que pretendemos abordar neste artigo insere-se dentro do campo de questões da *História Política do tempo presente*, para o qual só muito recentemente, sobretudo a partir das últimas três décadas do século XX, o interesse dos historiadores passou a manifestar-se de forma sistemática¹. De acordo com tal perspectiva, reconhecemos existir certa autonomia do *político* em relação aos demais campos da realidade social e a pertinência de se produzir estudos históricos acerca de questões que se inscrevem em tempos recentes, aqui analisados tendo em vista as tradições, continuidades e rupturas que atravessam o pensamento político nas sociedades.

O propósito deste trabalho é, especificamente, refletir sobre determinados aspectos da atuação política carioca, no período que compreende a década de 1960, quando a cidade do Rio de Janeiro deixa de ser a Capital Federal do Brasil e são envidados esforços para a estruturação de uma nova unidade federativa no país, o estado da Guanabara. Um pressuposto aqui afirmado é o de que as cassações parlamentares levadas a termo no Brasil ao longo dos anos 1960 contribuíram para que, no âmbito da representação política carioca, ganhasse força, em grau até então inédito, um grupo de parlamentares com atuação pública marcadamente apoiada em práticas de viés clientelista.

Política carioca, cassações e clientelismo

Em 14 de abril de 1960 é sancionada pela Presidência da República a chamada Lei San Tiago Dantas, Lei n.º 3.752, que definia as normas para a criação do estado da Guanabara e posterior convocação de uma Assembléia Constituinte a ser instalada na mesma data da transferência da sede do Governo Federal para Brasília (21 de abril de 1960). Ficava estabelecido que seriam realizadas eleições diretas, em 3 de outubro de

1960, para governador e para as trinta cadeiras que deveriam compor a Assembléia Legislativa, a qual teria inicialmente função constituinte. O Poder Legislativo continuaria a ser exercido, até a promulgação da Constituição do Estado da Guanabara, pela Câmara dos Vereadores, eleita em 3 de outubro de 1958. Os deputados constituintes e os vereadores da antiga Câmara do Distrito Federal integrariam, a partir da promulgação da Constituição e na forma que esta estabelecesse, a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara (ALEG), respeitada a duração dos respectivos mandatos a serem concluídos em 31 de janeiro de 1963. Ao presidente da República caberia nomear um governador provisório para o novo estado, até a posse, em 5 de dezembro de 1960, do governador eleito em pleito direto. Juscelino Kubitschek nomeia o então chefe da Casa Civil, José Rodrigues Sette Câmara, governador provisório da Guanabara e, nas eleições de outubro de 1960, Carlos Lacerda é eleito. A Constituição do Estado da Guanabara é promulgada em 27 de março de 1961, contrariando, em uma de suas cláusulas, o estabelecido na Lei San Tiago Dantas, com o impedimento da integração dos vereadores do ex-Distrito Federal ao quadro da ALEG. Desse modo, na legislatura de 1960/1963, a ALEG foi composta apenas pelos 30 deputados constituintes, e só a partir da segunda legislatura, 1963/1967, passa a ter 55 deputados, o equivalente a um para cada vinte mil eleitores do estado².

Com a criação da Guanabara, inaugurava-se, pois, a possibilidade de os cidadãos cariocas elegerem o seu governante por via direta. Naquele momento, era também facultado à representação política local carioca atuar sem as limitações impostas pelo modelo político-institucional definido para o primeiro Distrito Federal brasileiro – quando o prefeito era *nomeado* pelo presidente da República e a Câmara Municipal não tinha o poder de julgar os seus vetos (do prefeito) às leis municipais, cabendo esta função ao Senado Federal³.

A centralidade da cidade do Rio de Janeiro quando Capital do Brasil, ao lado da forma como à época é definida a sua organização político-institucional local – com enorme interferência do Governo Central na vida política da cidade – acaba conferindo particular vigor a dois padrões de atuação que percorrem o jogo político carioca desde os primeiros anos da República e até meados da década de 1960.

Um primeiro padrão refere-se ao extraordinário peso que tinham as questões de ordem nacional na política da cidade, em que destacava-se a presença, principalmente na composição do Senado e da Câmara Federal carioca, de parlamentares carismáticos, que lideravam suas legendas, com discursos radicalizados e orientados para o debate nacional⁴.

Outra marca da política carioca diz respeito a um padrão de atuação construído em grande medida a partir da pouca influência que os vereadores do Distrito Federal tinham para legislar⁵. Segundo José Murilo de Carvalho⁶, o Distrito Federal, sem autonomia e carente de instâncias políticas locais de expressão, tornava-se um espaço fecundo à política miúda local, ao clientelismo, em que avultavam práticas de corrupção e acordos desonestos.

Sob tutela federal, o legislativo municipal do DF ainda via as condições de sua atuação reduzidas a limites particularmente estreitos em função da sobrepujante presença das questões de âmbito nacional na política carioca. Para Carlos Lessa⁷, a cidade do Rio de Janeiro, ao consolidar-se como centro de articulação da vida nacional, tornou-se um espaço no qual os costumes, as atenções e os interesses sociais, econômicos, culturais e políticos articulavam-se fundamentalmente à lógica nacional, a política local tornando-se, assim, uma questão “menor”⁸.

Quando, em 1961, é extinta a Câmara dos Vereadores do ex-Distrito Federal eleita em 1958, os quadros do novo órgão da representação parlamentar local carioca – a ALEG, agora constituindo-se com maior autonomia e força política – passam, com maior significação, a ser compostos por parlamentares engajados no debate político-ideológico.

Ao longo de toda a primeira metade da década de 1960, dois partidos políticos distinguem-se com maior expressão na política guanabarina, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN)⁹. Partidos nacionais constituídos em 1945, no bojo da reorganização partidária ocorrida no país com o fim do Estado Novo, o PTB e a UDN cariocas destacavam-se, já no antigo DF, com a presença em seus quadros de lideranças políticas com discursos orientados para o debate das questões nacionais, e que, embora adeptos de diferentes tendências, agregavam-se para representar, principal e respectivamente, as forças reformistas de apoio ao trabalhismo de Getúlio Vargas e as

forças liberais e de oposição a Getúlio Vargas e seus herdeiros políticos – estas ganham a marca, no território carioca, da liderança de Carlos Lacerda.

Ator político que desponta como representação paradigmática do padrão de atuação marcadamente nacional, Carlos Frederico Werneck de Lacerda, já a partir de fins dos anos 1940 e principalmente nos anos 1950, afirma-se como uma das principais lideranças civis nacionais no campo da UDN, tendo como veículo importante de expressão os seus artigos na *Tribuna da Imprensa*, jornal por ele criado em 1949 que torna-se o principal canal de divulgação das proposições udenistas¹⁰.

Candidato a deputado federal pelo DF, em 1954 e 1958, eleito com a maior soma de votos, emerge como político de discurso carismático e radical, hostil a articulações localistas e com sólidas ambições em ascender no cenário político nacional. Em 03 de outubro de 1960 elege-se o primeiro governador do novo estado da Guanabara.

Para o propósito desta reflexão, destacamos quatro aspectos evidenciados no transcorrer da gestão Lacerda no governo do estado: (1) dificuldades para a condução de negociações políticas com o legislativo local; (2) a superveniência de choques permanentes com o Governo Federal – não obstante seu apoio à candidatura vitoriosa de Jânio Quadros para a Presidência da República, com quem chega a ensaiar alguns meses de bom entendimento –; (3) a adoção de um discurso golpista em defesa da intervenção militar no país; e (4) a importante modernização introduzida na máquina pública da cidade e a realização de obras de infraestrutura, conduzidas a partir da organização de um secretariado com perfil fundamentalmente tecnocrático.

Já como representante do localismo avesso aos grandes debates nacionais, começa a ganhar proeminência na política carioca, a partir de 1950, Antônio de Pádua Chagas Freitas, desde 1946 filiado ao Partido Social Progressista (PSP) – criado pelo ex-interventor de São Paulo Adhemar de Barros com o propósito de construir um partido de abrangência nacional, ampliar o seu apelo popular nas principais cidades brasileiras e consolidar sua candidatura à Presidência da República – e, a partir de 1961, vinculado ao Partido Social

Democrático (PSD) – legenda nacional com desempenho pouco expressivo no território carioca¹¹.

O destaque político de Chagas Freitas tem como marco inicial uma intensiva propaganda na imprensa, através dos jornais populares de sua propriedade *A Notícia* e *O Dia* – inicialmente frutos de uma sociedade com Adhemar de Barros, mas depois sob seu controle direto. As reportagens regularmente divulgadas nesses jornais tinham penetração inédita nos subúrbios cariocas e constituíram estratégias coordenadas e bem sucedidas em prol de seus aliados políticos e de sua própria vitória nas disputas por uma cadeira de deputado na Câmara Federal, pelo DF, nas eleições de 1954 e 1958, e pelo estado da Guanabara, nos pleitos de 1962 e 1966. Exercendo forte influência nos meios jornalísticos cariocas, Chagas Freitas é ainda eleito, em 1956, presidente do Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas, permanecendo à frente da entidade por um período de catorze anos.

Quando ocorre o Golpe de 1964 e a abertura dos processos de cassações parlamentares dos opositores do regime militar, a representação política do estado da Guanabara é sobremaneira atingida. Isto, não só devido à presença no território carioca de radicalizada oposição ao governo militar, mas também à particularidade da liderança do governador Carlos Lacerda, que apóia inicialmente o Golpe mas passa à oposição a partir da segunda metade dos anos 60, sendo, ao final da década, com a decretação do Ato Institucional n.º 5, em 13 de dezembro de 1968, cassados os seus direitos políticos e os de muitos de seus correligionários¹².

O reposicionamento político de Carlos Lacerda, que converte-se em intransigente crítico do regime militar, ocorre em função de ter sido gradualmente aliado do poder decisório do governo Castello Branco e de suas divergências em relação às medidas econômicas restritivas e políticas tomadas no decorrer daquela gestão¹³. Tais divergências ganham dimensão definitiva a partir da decretação do Ato Institucional n.º 2, em 27 de outubro de 1965, que, entre outras medidas, estabelece a extinção dos partidos políticos existentes e eleições indiretas para a escolha do presidente da República – o que frustra as

expectativas de Lacerda de candidatar-se às eleições presidenciais previstas para outubro de 1965.

Em 20 de novembro de 1965, subseqüentemente à decretação do AI-2, é estabelecido, pelo Ato Complementar n.º 4, que os novos partidos a serem criados no país deveriam organizar-se em um prazo de 45 dias, com um mínimo de 120 deputados e 20 senadores. Na prática, este Ato institui o bipartidarismo, sendo criados o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime, e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido governista.

O reordenamento das antigas legendas políticas no quadro bipartidário respondeu a diferentes apelos e interesses¹⁴. Para a ARENA seguem, além do grupo de apoio ao Golpe, políticos, tanto do PSD como de partidos menores, temerosos de serem cassados caso optassem por ingressar no partido oposicionista. Por outro lado, uma parte da UDN carioca, após impasses e cisões internas provocados pelo rompimento de Lacerda com o regime militar, ingressa no partido governista, enquanto outra parte opta pela sigla do MDB, mesmo sob riscos de cassações e sob o ônus de obter diminuto espaço político no partido de oposição. No MDB, abrigam-se também os petebistas e políticos de esquerda que sobrevivem às primeiras levas de cassação do regime e, ainda, parte dos pessedistas – da qual destaca-se a liderança de Chagas Freitas, apostando na idéia do exercício de uma “oposição possível”.

Dada a repressão política que se instaura, abre-se espaço para o fortalecimento de parlamentares com discurso menos radical, mais afeitos a combinações e acordos com as demais partes do jogo político e logrando articulações no âmbito da política local – principalmente a partir da edição do AI-3, decretado em 5 de fevereiro de 1966, que determina que os governadores estaduais passariam a ser eleitos pelas assembleias legislativas.

Com grande força eleitoral, consubstanciada a partir dos espaços de reportagem e propaganda política dentro de seus jornais, e tendo consolidado uma ampla e bem montada rede de apoio político local, Chagas Freitas, em 1970, é eleito indiretamente o governador

da Guanabara, alcançando, em bases centralmente clientelistas, grande hegemonia política no estado¹⁵. A corrente chaguista passa a controlar todo o processo de filiação na organização partidária do MDB, o que facilita a marginalização de correntes e lideranças alternativas dentro do partido. Passa a ocupar, também, a expressiva maioria das cadeiras na bancada do MDB na Assembléia e na Câmara, obtendo singular força em ambas as instâncias da legenda oposicionista. Ao mesmo tempo, consolidam-se harmônicas as relações do governo militar com Chagas Freitas, que, inclusive, na cerimônia de sua posse no governo da Guanabara, em 15 de março de 1971, conta com a presença dos ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica, além de representantes do Presidente da República Emílio Garrastazu Médici.

A hegemonia alcançada por Chagas Freitas na Guanabara elevou a significativos níveis de eficiência a prática da troca de votos por favoritismo político no território carioca, iniciando um lento processo de reversão da modernização da máquina de gestão da Guanabara – modernização inaugurada no governo Lacerda e que apresenta continuidade com Negrão de Lima, no segundo governo da Guanabara.

É interessante observar que o padrão de clientela que começa a ganhar peso e hegemonia crescentes na política carioca no final dos anos 1960, em um contexto de fechamento do regime político, estende seu domínio a todo estado do Rio de Janeiro a partir de 1974, quando da fusão da Guanabara com o antigo ERJ – o que não parece devidamente considerado por aqueles que hoje defendem a *desfusão* sob a argumentação de que é o atraso das elites políticas do antigo ERJ o principal responsável pela degradação da máquina pública carioca.

A esse respeito, entendemos que os padrões atuais da política de clientela presente no ERJ tem raízes na lógica política que se instalou na Guanabara, sob a liderança inicial de Chagas Freitas, com base na tradição localista e fisiológica já existente historicamente na região e a partir das cassações realizadas. Nesse sentido, nos parece significativa a declaração da governadora Rosinha Garotinho, publicada no jornal *O Globo* de 10 de

outubro de 2003, na qual ela comenta que na região fluminense, após o *chaguismo* e o *brizolismo*, “por que não o *garotismo*?”.

¹ Para uma discussão sobre como a *História Política do tempo presente* é abordada dentro das diferentes tendências historiográficas, ver FERREIRA, Marieta de Moraes. *História, tempo presente e história oral*. Topoi. Revista de História. PPGHS/UFRJ, set/2002, n.º 5, pp.314-332.

² *Lei San Tiago Dantas*, n.º 3.752, de 14 de abril de 1960 e *ALEG, Inventário Analítico e Informações e produtos*, 2000, n.osº 6 e 7.

³ Sobre a organização político-institucional da primeira Capital Federal brasileira, ver a *Lei Orgânica do Distrito Federal* de 20/09/1892 e de 15/01/1948.

⁴ Em FREIRE, Américo. *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*. RJ: Revan, 2000, o autor desenvolve a idéia de que, ao se definir a estrutura político-institucional do primeiro Distrito Federal brasileiro, procurou-se mantê-lo como um espaço fundamentalmente nacional.

⁵ Erasmo Martins Pedro – vereador do DF em 1958 e deputado federal da GB em 1966, que integra o grupo de Chagas Freitas no MDB carioca, elegendo-se indiretamente seu vice no governo do estado, em 1970 –, em depoimento ao CPDOC, comenta sobre a pouca autonomia da esfera política local carioca, chamando atenção para a lógica fisiológica que acaba ganhando força na articulação da Câmara Municipal com o Senado Federal. Segundo ele “O prefeito tinha 15 dias para sancionar uma lei que, depois, passava pela Câmara de Vereadores. Se vetasse, o veto não retornava à Câmara, ia para o Senado, o único que podia derrubá-lo. Portanto, a articulação da Câmara Municipal com o Senado era uma articulação chave. Tanto que alguns vereadores entravam em acordo com os senadores e apresentavam determinados projetos meio absurdos que obrigavam o prefeito a vetar. O veto ia, então, para o Senado, e lá sua manutenção era negociada. Essa negociação, muitas vezes, era a oportunidade para a distribuição de cargos e empregos. (...) A grande parte dos bons cargos – Delegacia Fiscal, Tabelionato e cartórios do antigo Distrito Federal – eram ocupados por filhos dos senadores ou parentes dos senadores” (MOTTA, Marly Silva da (Coord.). *Erasmo Martins Pedro*. Conversando sobre Política. RJ: Ed. FGV, 1998, p.61).

⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. SP: Cia. das Letras, 1987.

⁷ Lessa, Carlos. *O Rio de todos os brasis (uma reflexão em busca de auto-estima)*. Coleção Metrôpoles. RJ: Record, 2000.

⁸ É importante destacar que autores integrantes do Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, embora corroborando com a definição da antiga Capital como um espaço principalmente nacional, não deixam de pontuar a existência continuada em território carioca de grupos locais defensores da autonomia política da região, que em alguns períodos alcançam maior relevância, como, por exemplo, quando da criação do Partido Autonomista, em 1933, que obtém forte expressão política até em torno de 1936. Sobre o assunto, ver FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). *Rio de Janeiro: Uma cidade na história*. RJ: Ed. da FGV, 2000; FREIRE, Américo, SARMENTO, Carlos Eduardo. *Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969)*. RJ: Estudos Históricos, v.13,n.º 24, 1999; e ALMEIDA, Mônica Piccolo. *O Rio de Janeiro como hospedaria do poder central: luta autonomista – elite política e identidade carioca (1955-60)*. Dissertação (Mestrado) IFCS/UFRJ, RJ, 1996.

⁹ Breves sínteses sobre os partidos políticos constituídos à época são apresentadas no volume IV de ABREU, Alzira Alves de... [et al.] (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. RJ: Ed. FGV/CPDOC, 2001.

¹⁰ A trajetória política de Carlos Lacerda é analisada em MOTTA, Marly Silva da. *Saudades da Guanabara*. RJ: Ed. FGV, 2000

¹¹ Sobre a atuação pública de Chagas, ver SARMENTO, Carlos Eduardo Barbosa. *O espelho partido da metrópole – Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas*. RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto de Filosofia e Ciências Sociais / Programa de Pós-Graduação em História Social, 2002 (Tese de Doutorado). A adesão de Chagas Freitas ao PSD é abordada em SARMENTO, Carlos Eduardo. *Chagas Freitas: perfil político*. RJ: Ed. FGV/ALERJ, 1999.

¹² Em entrevista ao economista Mauro Osorio, em março de 2004, o ex-deputado udenista Mauro Magalhães afirma que todos os “lacerdistas” que integraram a Frente Ampla foram cassados. Ver SILVA, Mauro Osorio da. *Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense*. RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto de Planejamento Urbano e Regional, 2004 (Tese de Doutorado).

¹³ Sobre o apoio de governadores civis ao Golpe de 64 e posterior rompimento com o governo militar, ver STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. RJ: Artenova, 1975.

¹⁴ Uma análise da reorientação partidária dos políticos da Guanabara, ocorrida após a institucionalização do bipartidarismo no país, é encontrada em MOTTA, op.Cit.,2000 (capítulo 3).

¹⁵ Uma investigação acurada sobre a montagem da máquina chaguista e seu domínio no cenário político carioca é apresentada em DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. RJ: Ed. Paz e Terra, 1982.