

UM OUTRO OLHAR SOBRE O ESTADO NOVO

Luciano Aronne de Abreu¹ - PUCRS

1. ALGUMAS REFLEXÕES CONCEITUAIS E HISTORIOGRÁFICAS

De um modo geral, a Era Vargas é vista por nossa historiografia como uma ruptura em relação à República Velha, que se caracterizava por um forte regionalismo e pelo predomínio político das oligarquias cafeicultoras. Nesse sentido, tomando-se a revolução de 30 como um momento privilegiado desse processo, construiu-se a partir dos anos 60 uma interpretação dualista da sociedade brasileira, com raízes no interior do pensamento de esquerda, opondo basicamente os setores agrário-latifundista e capitalista urbano².

No entanto, ao contrário desse dualismo, Bóris Fausto demonstrou que a revolução de 30, ainda que expressasse a necessidade de reajustar as estruturas do país e pusesse fim à hegemonia política dos cafeicultores, não foi a expressão de uma oposição radical entre os interesses agrários e industriais, pois havia uma complementaridade básica entre esses setores. Além disso, diz ele,

*vitoriosa a revolução, abre-se uma espécie de vazio de poder por força do colapso político da burguesia do café e da incapacidade das demais frações de classe para assumi-lo, em caráter exclusivo. O Estado de Compromisso é a resposta para essa situação*³.

Nesse sentido, pode-se acrescentar que a formação de um Estado de Compromisso não ocorreu apenas durante o chamado Governo Provisório, mas estendeu-se por toda a Era Vargas, sendo uma de suas principais marcas. Durante o Estado Novo, por exemplo, o governo contou com o apoio de diferentes segmentos da sociedade, tais como o Exército, as oligarquias estaduais, as classes produtoras, a Igreja e os integralistas⁴. A esse respeito, inclusive, Eli Diniz chega a afirmar que a centralização e o fortalecimento do Executivo durante o Estado Novo podem ser concebidos como o "*clímax de todo um processo político marcado por uma crise de poder*" - que teria se iniciado em 1930 - "*em que a incapacidade de qualquer dos grupos em confronto impor-se aos demais seria o traço dominante*"⁵.

¹ Professor do Departamento de História da PUC-RS. Doutor pela UNISINOS, na Área de Concentração de Estudos Latino-Americanos

² FAUSTO, Bóris. *A Revolução de 30 - historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1994, 13ª ed., p. 12.

³ Ibid., p. 113.

⁴ CARONE, Edgar. *O Estado Novo (1937-45)*. São Paulo: DIFEL, 1976, p. 257-261.

⁵ DINIZ, Eli. *O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classe*. In: FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira - Brasil Republicano III*. São Paulo: DIFEL, 1981, p. 84.

Na opinião de Edson Nunes⁶, que tem um sentido complementar às de Fausto e Diniz, a Era Vargas foi pautada pela busca do desenvolvimento de uma lógica capitalista moderna e internacionalizada no Brasil, o que exigiu, além de uma modernização econômica, a criação de uma série de instituições que regulassem as relações entre o Estado e a sociedade, o que levou esta moderna ordem capitalista a penetrar em todas as esferas da vida social. Porém, deve-se ressaltar que esta modernização econômica e a criação das novas instituições não se dão de uma hora para outra, nem chegam a alterar o conjunto da sociedade da mesma forma e nas mesmas proporções. Portanto, conclui Nunes, a implantação da nova ordem não chegou a eliminar completamente a antiga e, em consequência, as tradicionais interpretações do Brasil dual não são capazes de compreender as relações entre o Estado e a sociedade brasileira em toda a sua complexidade.

Contudo, a simples constatação desse fato não é suficiente: é preciso perceber a sistemática dessa interação - de que forma ela ocorre? Ao definir o Brasil como uma sociedade sincrética, Nunes afirma que as relações desta com o Estado ocorrem a partir de quatro principais gramáticas que, apesar de estarem baseadas em princípios antagônicos, são empiricamente compatíveis e combinam, de modo original, o velho e o novo na política brasileira: clientelismo⁷, insulamento burocrático⁸, universalismo de procedimentos⁹ e corporativismo¹⁰.

A partir destas reflexões, pode-se dizer que a Era Vargas não representou uma total ruptura com os princípios políticos da República Velha, nem o Estado Novo rompeu plenamente com as características anteriores a 1937. Desse modo, para que possamos compreender melhor esse período em toda sua complexidade, propomos analisá-lo a partir de um novo olhar: não mais sob uma perspectiva homogênea, como se o caráter autoritário e centralizador do Estado Novo fossem absolutos, mas a partir da política regional gaúcha e das novas instituições criadas (como as interventorias,

⁶ NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil - clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

⁷ O clientelismo constitui-se em "*um tipo de relação social marcado por contato pessoal entre patrons e camponeses. Os camponeses, isto é, os clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra*". (Ibid., p. 27) Em contextos clientelistas, complementa Nunes, as trocas são generalizadas e pessoais, incluindo promessas e expectativas de retornos futuros.

⁸ O insulamento burocrático significa a criação de instituições "*não receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas oriundas dos partidos políticos*" (Ibid., p. 32), dando a elas um caráter mais técnico e racional. Porém, deve-se lembrar que há variações no grau de insulamento de uma instituição e que, além disso, nem todas as agências insuladas permanecerão assim com o passar do tempo.

⁹ Universalismo de procedimentos são "*normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da polity, ou a eles aplicadas*". (Ibid., p. 23) Em contextos universalistas, as relações sociais baseiam-se principalmente no individualismo e no impersonalismo e as trocas que ocorrem são específicas, não gerando expectativas futuras.

¹⁰ O corporativismo representa a busca de uma racionalidade e de uma organização que contrarie o clientelismo, sendo regulado por normas gerais escritas. Constitui-se em um instrumento de controle do Estado sobre os diferentes grupos sociais, impedindo seu desenvolvimento autônomo e procurando evitar conflitos.

por exemplo), que se constituíram em importantes canais de comunicação e influência dos Estados com o governo federal. Nessa perspectiva, deve-se esclarecer que

El regionalismo se define aquí como un comportamiento político caracterizado, por un lado, por la aceptación de la existencia de una unidad política mayor, pero por otra parte, por la búsqueda de favoritismo y autonomía en las decisiones de la unidad mayor en las políticas económicas y sociales, aun corriendo el riesgo de poner en jaque la legitimidad del régimen político imperante. Por lo tanto, el énfasis no recae sobre las peculiaridades regionales per se (por ejemplo, el folclor, vestimenta y lenguaje), sino sobre aquellos factores que pueden demostrarse que afectan las relaciones políticas, económicas y sociales de la región con otras regiones y con la unidad gubernamental mayor, generalmente el Estado-nación¹¹.

Sendo assim, nosso estudo não se propõe a analisar a política Rio-grandense por si mesma, nem a negar a existência de um projeto político centralizador e nacionalista durante o Estado Novo, mas a tentar compreendê-la em suas relações de possível autonomia e/ou dependência em relação ao governo federal, tendo como foco principal de análise a ação das interventorias.

Antes, porém, deve-se lembrar que este trabalho insere-se em um esforço ainda incipiente de se fazer uma História política regional do Estado Novo, o que praticamente inexistia até pelo menos a década de 1990¹². Aliás, como destacam René Gertz¹³ e Maria Helena Capelato¹⁴, durante os anos 1970 a própria historiografia nacional sobre esse período era escassa, referindo-se principalmente à fase entre 1930 e 1937, o que começou a ser modificado somente nos anos 1980, com um aumento significativo das publicações sobre o Estado Novo¹⁵.

¹¹ LOVE, Joseph. *Una aproximación al regionalismo*. Barranquilla, Colombia: Universidade del Norte, 1993, p. 4.

¹² A partir dos anos 1990 encontramos um grande número de estudos de história regional sobre o Estado Novo, sendo que muitos deles se referem às temáticas da nacionalização do ensino e da repressão aos imigrantes. Dentre os que abordam especificamente a questão política, destacamos os seguintes: COLUSSI, Eliane. *Estado Novo e Municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: UPF, 1996. AMARAL, Sandra Maria. Do. *Elite política e relações de poder: o caso de Ijuí -1938-45*. Passo Fundo: UPF (dissertação), 2000. CAVALHEIRO, Maria Heloísa. *Relações de poder no Estado Novo: uma permanência sui generis - o caso Albino Hillebrand em Carazinho - RS*. Passo Fundo: UPF (dissertação), 2003.

¹³ GERTZ, René. *Estado Novo: um inventário historiográfico*. In: SILVA, José Luiz Werneck da (org.). *O feixe e o prisma - uma revisão do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

¹⁴ CAPELATO, Maria Helena. *Estado Novo: novas histórias*. In: FREITAS, Marcos César (org.). *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2001.

¹⁵ Na opinião de Capelato, a pouca dedicação dos historiadores ao período estadonovista, até a década de 1970, se devia às concepções então vigentes acerca do fazer história: por um lado, exigia-se um distanciamento maior entre o tempo do historiador e o do objeto estudado; por outro, a história política era criticada por ser mais factual, privilegiando-se os estudos de sociedade e cultura, de cunho mais estrutural. Já nos anos 1980, novos paradigmas passaram a pautar a história política, valorizando-se os estudos do tempo presente. Além disso, em um contexto de abertura democrática no país, os historiadores voltaram ao Estado Novo como forma de compreender as raízes de nossa cultura política autoritária. (Ibid., p. 188)

2. AS INTERVENTORIAS REGIONAIS E O PODER CENTRAL

A partir de 1937, sob o argumento de manter a ordem, combater o comunismo e garantir a unidade nacional, o governo federal decretou o fechamento dos órgãos legislativos e dos partidos políticos, supostamente *"eliminando os intermediários entre o governo e o povo"*, como dizia Getúlio Vargas. Naturalmente, na esteira destas mudanças, o poder político dos Estados e das oligarquias regionais também sofreria uma série de restrições com o processo de centralização do poder implantado em nível federal. Os antigos governadores, por exemplo, foram novamente substituídos (tal como em 1930) por Interventores Federais. A respeito desses acontecimentos, Eliana Dutra diz que

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 é¹⁶.

Nesse contexto, a necessidade de uma maior integração nacional era admitida até mesmo por setores ligados às próprias oligarquias estaduais que, como vimos, apoiaram a implantação do Estado Novo e integraram o Estado de Compromisso que se formou em torno deste regime. No Rio Grande do Sul, em um determinado momento, até mesmo o PRL, de Flores da Cunha, dizia aceitar submeter-se à política do centro, *"preocupada com uma realidade nacional, mas onde o Rio Grande ocupasse um lugar de destaque¹⁷"*. Desse modo, pode-se dizer que a questão política central do Estado Novo não se referia simplesmente a uma maior ou menor centralização do poder, mas em como isso seria feito e em qual seria o papel dos Estados neste novo cenário.

Para Eli Diniz, como já referimos, o Estado Novo foi o clímax de um processo político marcado por uma crise de poder, em que nenhum dos grupos em confronto conseguiu impor-se aos demais. Assim, diz ela, *"uma das formas de se dar visibilidade a essa acomodação entre os setores dominantes dentro da estrutura de poder, pode consistir no estabelecimento de um complexo jogo de influências (...)"*. Mais adiante, conclui a autora:

¹⁶ DUTRA, Eliana. *O ardil totalitário - imaginário político no Brasil dos anos 30*. Rio de Janeiro: UFRJ; Belo Horizonte: UFMG, 1997, p. 178-9.

¹⁷ PESAVENTO, Sandra. *RS: a economia e o poder nos anos 30*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 99.

Desta forma o controle do poder central sobre o processo decisório deve ser entendido num sentido relativo, na medida em que a consolidação das tendências coercitivas e centralizadoras que, a partir da mudança do regime político, passa a ser a tônica do reaparelhamento estatal, implicaria não uma exclusão da influência, senão uma redefinição dos canais de acesso e influência, através dos quais a interferência dos diferentes grupos se faria sentir a partir de então (...)¹⁸.

Por sua vez, Maria do Carmo Campelo de Souza destaca que o Estado Novo impediu a consolidação do sistema partidário construído entre os anos de 1934 e 1937, impondo uma estrutura de poder centralizada e apartidária, na qual os interventores desempenharam um papel central, intermediando as relações entre os governos federal e estaduais. Em suas próprias palavras, diz a 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 coronelista¹⁹.*

Diante do exposto, em nossa opinião, as relações políticas entre os governos federal e estaduais durante o Estado Novo não devem ser vistas de forma linear e homogênea, mas numa perspectiva de relativa autonomia ou de relativa dependência mútua, em que os interventores desempenharam o importante papel de intermediários ou elos de ligação entre esses dois níveis de poder e os interesses nacionais e regionais, constituindo-se as interventorias em um dos novos canais de acesso e influência a que se referiu Diniz. Além disso, deve-se lembrar também o caráter sincrético da sociedade brasileira, onde as gramáticas do insulamento burocrático e do clientelismo desempenham funções complementares, o que nos ajuda a compreender a afirmação de Campelo de Souza de que os interventores, ao mesmo tempo, subordinam-se ao poder central e identificam-se com as oligarquias estaduais, baseando sua autoridade na máquina coronelista.

Talvez se possa compreender melhor estas afirmativas a partir de alguns breves exemplos acerca da organização e legitimação do Estado Novo no Rio Grande do Sul e das novas relações estabelecidas com as elites políticas regionais. Antes,

¹⁸ DINIZ. *Op. Cit.*, p. 85.

¹⁹ CAMPELO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, p. 41.

porém, deve-se destacar a extrema fragmentação política entre a oligarquia gaúcha, em consequência das anteriores disputas entre Getúlio Vargas e Flores da Cunha e dos apoios ou resistências que os diferentes grupos ofereceram ao golpe de 10 de novembro: de um lado, a Frente Única Gaúcha (PRR e PL) e os dissidentes liberais, que haviam rompido com o florismo, reivindicavam participar da nova composição do poder estadual; de outro, o PRL florista mantinha ativa resistência ao novo regime, como destacou Protásio em carta enviada a Getúlio Vargas²⁰.

Diante deste quadro político de instabilidade regional, que poderia ameaçar o equilíbrio e a legitimação políticas do próprio Estado Novo, a orientação dada por Vargas a Daltro Filho - interventor nomeado para o Rio Grande do Sul (1937-38) - foi a de que *"convém não hostilizar elementos liberais floristas, procurando ao contrário atraí-los e absorvê-los"*²¹.

Nesse sentido, de acordo com as orientações do próprio Presidente da República, Daltro procurou atrair os representantes do florismo e conciliar os interesses da FUG e dos dissidentes do PRL, mantendo o equilíbrio entre as oligarquias regionais. Assim, a título de exemplo dessa composição, pode-se citar a divisão dos cargos de seu secretariado e a formação de uma Comissão Mista, destinada a indicar os nomes dos novos prefeitos municipais. Sobre as secretarias de governo, estas foram assim distribuídas²²: Maurício Cardoso (PRR - Interior); Oscar Carneiro da Fontoura (PL - Fazenda); Viriato Dutra (PRL - Agricultura); Coelho de Souza (PRL - Educação); Walter Jobim (PL - Obras Públicas); Loureiro da Silva (PRL - Prefeito de Porto Alegre) e Cap João da Costa Monteiro (Chefe de Polícia). Em relação à Comissão Mista, esta adotou os seguintes critérios para a indicação dos prefeitos municipais:

*Estipula-se sobre o provimento das prefeituras vagas ou a vagarem em virtude das deliberações ulteriores do governo do Estado: as prefeituras que vagarem e cujos titulares pertençam ao Partido Republicano Liberal (de Flores da Cunha) serão providas por elementos pertencentes à dissidência liberal, devendo, porém, o candidato ser indicado em harmonia com a Frente Única. Far-se-á exceção para casos especiais, como, entre outros, aqueles em que a maioria eleitoral da Frente Única for manifesta. Quanto às subprefeituras dos municípios em referência, deverão ser preenchidas de acordo com os índices eleitorais dos partidos coligados, reservando-se preferentemente aos elementos da Frente Única os distritos em que a mesma dispõe de maioria eleitoral (...)*²³.

²⁰ CPDOC/FGV. Arquivo GV 37.10.01/1 XXVII - 69.

²¹ CPDOC/FGV. Arquivo GV 37.10.01/1 XXVII - 37c.

²² Correio do Povo, 21 de outubro de 1937, p. 1.

²³ CARONE. *Op. Cit.*, p. 153-154.

Pode-se dizer, portanto, que a organização e legitimação do aparelho estatal durante o Estado Novo foram mais complexas do que muitas vezes se imagina, *"o que nos leva a concebê-lo como um conjunto diferenciado e não monolítico de estruturas de decisão"*²⁴. No Rio Grande do Sul, como vimos, a fragmentação política regional exigiu do grupo getulista o respeito aos acordos e interesses das oligarquias locais, *"como forma de evitar confrontos e maiores resistências às medidas modernizantes implementadas pelo novo regime"*²⁵. Em consequência destas negociações, a ata final da Comissão Mista registrou que, dos 85 municípios gaúchos existentes em 1937, 36 permaneceram com os mesmos prefeitos; 28 tiveram novos prefeitos indicados pela Comissão; e 21 passariam por meticulosa avaliação de sua situação para posterior definição²⁶.

Ainda assim, deve-se observar que estes acordos a que acima nos referimos não foram capazes de garantir de forma permanente a estabilidade e o equilíbrio político durante o Estado Novo, exigindo dos interventores uma constante negociação com as elites políticas regionais. Em alguns casos, como no município de Santa Rosa, houve uma certa resistência às decisões da Comissão Mista e/ou do Interventor, que contou com o total apoio do governo federal e com uma relativa autonomia de ação para resolver os conflitos e manter a ordem local.

No caso de Santa Rosa, o prefeito Oscar Germani - eleito em 1935 pelo PRL - foi mantido em seu cargo após o golpe de 1937, o que desagradou aos integrantes da FUG. Porém, diante das pressões da comunidade local, Germani renunciou à prefeitura em 25 de fevereiro de 1938. Nessa ocasião, Alfredo Leandro Carlson assumiu como prefeito interino, sendo substituído poucos meses após pelo Cap Pautílho Palhares.

Entretanto, descontentes com esta atitude do interventor, setores da elite municipal - comerciantes, industrialistas e agricultores - reivindicaram diretamente ao Presidente Getúlio Vargas que intercedesse *"junto ilustre interventor Coronel Cordeiro de Farias no sentido de ser efetivado cargo de prefeito deste município o cidadão Alfredo Leandro Carlson, o qual com grande devotamento vem exercendo interinamente dito cargo"*²⁷. De mesma forma, o próprio prefeito interino dirigiu-se a Vargas solicitando sua manutenção na prefeitura municipal.

Como se pode perceber, ainda que a comunidade de Santa Rosa e o seu prefeito interino não negassem a autoridade do interventor, eles recorreram ao seu

²⁴ DINIZ. *Op. Cit.*, p. 84.

²⁵ COLUSSI. *Op. Cit.*, p. 99.

²⁶ CAVALHEIRO. *Op. Cit.*, p. 22.

²⁷ Arquivo Nacional. Fundo Gabinete Civil da Presidência da República. Caixa 100. Pacote Governo Federal - RS.

superior hierárquico - o Presidente da República - na expectativa de que o poder central pudesse interferir e modificar, em prol do interesse local, uma decisão do governo estadual, o que acabou não ocorrendo.

Sendo assim, como procuramos demonstrar ao longo deste texto e a partir dos exemplos citados, concluímos que as relações entre os diferentes níveis de poder durante o Estado Novo não eram tão harmônicas ou lineares como muitas vezes se supõe. Como vimos, ainda que houvesse uma relação de hierarquia e subordinação entre as esferas federal, estadual e municipal, esta condição nunca foi absoluta nem suficiente para a manutenção da ordem estadonovista. Nesse contexto, os interventores se constituíram no ponto de equilíbrio da estrutura de poder do Estado Novo, garantindo sua legitimação e estabilidade.