

A experiência democrática de 1946-1964

Em dezembro de 1945, o eleitorado brasileiro foi às urnas e, pelo voto secreto e sob a fiscalização do Poder Judiciário, elegeu o presidente da República, deputados federais e senadores. A eleição é considerada a primeira efetivamente democrática ocorrida no Brasil.¹ Os parlamentares formaram uma Assembléia Nacional Constituinte, livremente eleita e politicamente soberana, inaugurando, no Brasil, o regime de democracia representativa.

Na Assembléia Constituinte estavam representados diversos setores da sociedade brasileira, de liberais a comunistas. Embora sob forte influência da democracia-liberal vitoriosa ao final da Segunda Guerra Mundial e com o repúdio ao autoritarismo do Estado Novo, os constituintes mantiveram alguns dispositivos inaugurados nos anos 1930. Evitaram o retorno à excessiva descentralização política da Primeira República, permitiram que o Executivo tivesse suas prerrogativas ampliadas e conservaram a legislação corporativista. O pluralismo partidário, portanto, passou a coexistir com a unicidade sindical. Os constituintes estavam afinados com os ventos liberais-democráticos que vinham da Europa e dos Estados Unidos, mas não desconheciam as experiências vividas no próprio país nos anos 1930. O resultado foi uma Constituição que sustentou a democracia representativa, implantada, pela primeira vez, no Brasil.

As dificuldades para viabilizar o regime democrático no Brasil devem ter sido imensas. Afinal, os antecedentes conhecidos eram o autoritarismo dos anos 1930 e o liberalismo excludente da Primeira República. Até então, a sociedade brasileira não conhecera experiências de participação política ampliada. Era preciso, portanto, aprender a lidar com as regras do jogo democrático e a participar delas. Na década de 1930 a sociedade brasileira havia tido um importante aprendizado: o exercício dos direitos sociais com a promulgação das leis trabalhistas. É possível afirmar que o aprendizado de cidadania social já estava consolidado em fins de 1945. Mas com a Constituição de 1946, os brasileiros tiveram acesso aos direitos políticos. O momento que se abria era de grande importância: aprender a lidar com os direitos políticos e a exercer os direitos civis.

Pela primeira vez na história do país, surgiram e se fortaleceram partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado. Não mais se tratava dos partidos da época do Império ou das organizações estaduais da Primeira

¹ É necessário considerar, no entanto, as eleições de 1933 que constituíram a Assembléia Nacional Constituinte. Com o pleito foi instituído o voto secreto e a Justiça Eleitoral. As mulheres obtiveram o direito de votar. Contudo, as inovações de cunho democrático foram interrompidas pelo golpe do Estado Novo.

República, em ambos os casos instrumentos das elites. As eleições tornaram-se sistemáticas e periódicas para os cargos do Executivo e do Legislativo nos planos federal, estadual e municipal, e contribuíram para consolidar um sistema partidário nacional que expressava as diversas correntes de opinião do eleitorado. Os estudos demonstram que, naquele período, se fortaleceram os vínculos programáticos e ideológicos entre os partidos e o eleitorado. Na avaliação de Antonio Lavareda, tratou-se de um sistema partidário-eleitoral que, no início dos anos 1960, estava consolidado. Mesmo com as dificuldades existentes, foi, para o autor, “uma experiência privilegiada”, combinando a ampliação dos direitos políticos dos cidadãos, a nacionalização dos partidos políticos e um rápido processo de urbanização que emancipou politicamente amplos contingentes da população.² Com base no sufrágio universal e com alto grau de competitividade, as eleições eram fiscalizadas pela Justiça Eleitoral, permitindo que a sociedade brasileira, no dizer de Angela de Castro Gomes, conhecesse “o que se chama ‘aprendizado da política’ eleitoral em novos e mais amplos marcos”.³

Os trabalhadores surgiram no cenário político durante a transição democrática, ao longo do ano de 1945, participando ativamente do movimento queremista. Até março de 1964, manifestaram-se por meio de seus sindicatos e de partidos políticos, em particular o PTB e o PCB, com greves, manifestações públicas e nas campanhas eleitorais.

Difícilmente outro período na história política brasileira tenha tido a quantidade de títulos de jornais publicados como no período 1946-1964, caracterizando uma imprensa que expressava diversas vertentes da opinião pública e atuando de maneira livre da censura estatal.⁴ Os governos, na época, eram fiscalizados e cobrados pelos órgãos de comunicação. Da reforma do *Jornal do Brasil* ao surgimento impactante de *Última Hora*, a imprensa brasileira se transformou. Deixou a fase do “jornalismo literário” para ingressar no “jornalismo empresarial”.⁵ Nos jornais e nas revistas, os cidadãos buscavam informações e formavam sua própria opinião.

A intelectualidade brasileira participou ativamente dos debates sobre os rumos do país, especialmente no tocante aos projetos de desenvolvimento e à questão democrática. A

² Antônio Lavareda. *A democracia nas urnas*. O processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964). Rio de Janeiro, IUPERJ/Revan, 1999, p. 133 e 191.

³ Angela de Castro Gomes. “Jango e a República de 1945-1964: da República Populista à Terceira República”, in: Rachel Soihet; Maria Regina Celestino Almeida; Cecília Azevedo; Rebeca Gontijo (orgs.). *Mitos, projetos e práticas políticas*. Memória e historiografia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009, p. 36.

⁴ A população do Rio de Janeiro, capital da República, dispunha de cinco grandes jornais: *Correio da Manhã*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *O Jornal* e *Última Hora*. Com menor circulação havia o *Diário Carioca*, *Diário da Noite*, *O Dia*, *Imprensa Popular*, *Jornal dos Sports*, *Tribuna da Imprensa*, entre outros.

⁵ Para a imprensa da época, ver Alzira Alves Abreu (org.). *A imprensa em transição*. O jornalismo brasileiro nos anos 50. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1996.

começar no governo de Vargas, mas sobretudo com Juscelino Kubitschek e João Goulart, a sociedade produziu diversos movimentos artísticos e culturais. No teatro, na música, no cinema, nas artes plásticas ou na poesia, artistas e intelectuais valorizavam o nacional e o popular. Tudo queria ser novo, do Cinema Novo à Bossa Nova.

No entanto, nas palavras de José Murilo de Carvalho, são grandes as dificuldades em admitir que, naquela época, o Brasil conheceu sua “primeira experiência democrática”.⁶ Muitos historiadores negam o caráter democrático do regime instaurado em 1946. Em geral dois argumentos são muito utilizados.

O primeiro é que no governo de Eurico Dutra o Partido Comunista (PCB) foi posto na ilegalidade, enquanto seus militantes sofreram perseguições e o movimento operário foi cerceado pelo aparato policial repressivo. De fato, um ano após a promulgação da nova Constituição, em 1947, as relações internacionais foram alteradas profundamente com o clima beligerante da Guerra Fria. O Brasil não ficou imune aos conflitos entre Estados Unidos e União Soviética e, em vários setores da sociedade, despontou o sentimento anticomunista. O PCB teve seu registro cassado pelo Superior Tribunal Eleitoral e forte repressão se abateu sobre o movimento sindical.

Mas devemos perguntar se, na mesma época, foi diferente na maior democracia ocidental, os Estados Unidos, com os comitês de atividades antiamericanas, o macarthismo, as listras negras de artistas e intelectuais, a lei Taft-Hartley⁷ e a intromissão do FBI na vida privada dos cidadãos. Com a promulgação do *Communist Control Act*, atividades consideradas “comunistas” foram criminalizadas.⁸ O Partido Comunista Americano não chegou a ser cassado, como no caso brasileiro, mas o cerceamento foi tamanho que, na prática, ele foi banido da vida política do país. O conjunto de medidas acuou as esquerdas e o movimento sindical, alimentando a histeria anticomunista. Na Alemanha (antiga Ocidental), o Partido Comunista foi declarado ilegal em 1956. Mas nem por isso tais países foram considerados como “não democráticos”.

Em outro aspecto, não se considera que existiram alterações e ritmos variados nas relações entre Estado e o movimento comunista no Brasil. Se durante o governo Dutra a repressão policial aos militantes revolucionários foi violenta, em 1951 João Goulart, na presidência do PTB, avalizou aliança entre os trabalhistas e os comunistas no plano sindical.

⁶ José Murilo Carvalho. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004, p. 127.

⁷ O Congresso norte-americano, em 1947, aprovou a lei Taft-Hartley, tornando ilegais determinadas greves e limitando a representação sindical no país.

⁸ O *Communist Control Act* foi aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos em 1954.

Em sua gestão no Ministério do Trabalho, dois anos depois, os pecebistas assumiram a direção de sindicatos sem perseguições ou empecilhos legais. Durante os governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart, eles agiram livremente, em situação de semilegalidade.

Outro argumento para desqualificar o caráter democrático do regime é a interdição do direito de votar dos analfabetos. Como no caso dos comunistas, sem dúvida que se tratou de uma limitação das prerrogativas democráticas. Contudo, é preciso considerar a ampliação do direito ao voto no Brasil nessa época. Segundo Gláucio Ary Dillon Soares, o regime da Carta de 1946 teve como principal êxito a ampliação dos direitos de cidadania política. Na primeira eleição, a de dezembro de 1945, votaram cerca de 7,5 milhões de pessoas, contra 1,5 milhão no pleito de 1933. Ao longo dos anos, o alistamento eleitoral não parou de crescer, chegando a 18,5 milhões de cidadãos votando em 1962 – duas vezes e meia comparando a 1945 e 12 vezes a mais que 1933. No caso das eleições presidenciais, o número de participantes dobrou: de 6 milhões de votantes na primeira eleição para presidente, alcançou 12 milhões em 1960.⁹

O crescimento do número de votantes foi devido à expansão do sistema educacional: os analfabetos eram 54% em 1945 e passaram para 36% em 1962. Além disso, o número de novos eleitores foi maior que o aumento da população. “O aumento de 11 milhões de eleitores mostra que a cidadania se ampliou gradualmente, democratizando o eleitorado”, afirma Gláucio Ary Dillon Soares. Além disso, continua o mesmo autor, “outro impacto positivo para a democracia foi inculcar na cultura brasileira o valor do voto, divulgando a idéia de que votar era bom e um direito ao qual amplos setores da população também deveriam ter acesso”.¹⁰

Contudo, muitos estudos na área de História apresentam dificuldades de reconhecer a importância dos direitos civis e de valorizar os direitos políticos nos regimes de democracia representativa, preferindo centrar o foco nos mecanismos de manipulação ideológica, dominação política e controle social. Essa, a meu ver, é a questão central quando se desqualifica a experiência de 1946-1964 como um período democrático.

Os que resistem em admitir que o país conheceu uma experiência liberal-democrática, pensando no governo Dutra, na cassação do registro do PCB e na interdição dos analfabetos ao direito de votar, baseiam-se, muitas vezes, em uma receita prévia de democracia, não considerando que esta não surge pronta, como um receituário, mas é conquistada, ampliada e “inventada”, no dizer de Claude Lefort. A democracia resulta de demandas da própria

⁹ Gláucio Ary Dillon Soares. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 313.

¹⁰ *Idem*, p. 318.

sociedade, de seus conflitos e contradições, inventando e reinventando suas práticas e instituições.

A desqualificação da experiência democrática inaugurada em 1946 tem uma história. Começou mesmo ainda durante sua própria existência. Grupos políticos inconformados com as derrotas eleitorais, em particular os setores mais conservadores da UDN e das Forças Armadas, passaram a desqualificar o regime, alegando a “manipulação” e “demagogia” de trabalhistas e pessedistas, além da “corrupção” vigente no movimento sindical, cuja origem era o imposto sindical. Para os grupos civis e militares golpistas, a democracia no Brasil estaria condenada em seu nascedouro pela “demagogia getulista”, sendo necessário “saneá-la” – para usar uma expressão recorrente no vocabulário desse grupo político.

Mas os ataques ao regime da Carta de 1946 tomaram força com o golpe civil-militar que, em 1964, encerrou aquela experiência democrática. O conjunto de forças políticas que apoiou o golpe de Estado e sustentou a ditadura formulou uma série de imagens desqualificadoras sobre o período, a exemplo da “corrupção”, da “incompetência” e da “demagogia”. Para as direitas que tomaram o poder com o golpe de 1964, haveria no país um povo “ingênuo” e destituído de “cultura” política e, por isso, facilmente manipulado por líderes políticos inescrupulosos. Mas setores das esquerdas que se declaravam revolucionárias também elaboraram representações igualmente demeritórias, sobretudo no tocante à “manipulação” dos operários por lideranças exteriores à classe, a exemplo de políticos reformistas e sindicalistas “pelegos”. Para as direitas, inexistiria o cidadão cômico de seus direitos, enquanto para as esquerdas os operários ainda não estariam conscientes de seus “verdadeiros” interesses de classe. Ao lado das direitas e das esquerdas, muitos intelectuais e a imprensa também colaboraram para as versões negativas que se formavam sobre o período 1946-1964. Criou-se, assim, um conjunto de imagens e representações que se firmou no imaginário acadêmico brasileiro durante muitos anos: as dificuldades da sociedade brasileira em conviver com instituições democráticas, resultando no fracasso da experiência liberal-democrática no Brasil.

Também contribuiu para a desqualificação do período a pouca dedicação dos historiadores brasileiros por temporalidades mais recentes. Enquanto a época colonial e o século XIX, em particular o tema da escravidão, apresentam pesquisas de longa data, os estudos sobre a República brasileira são recentes. As primeiras pesquisas publicadas sobre o governo de Vargas, por exemplo, datam de meados dos anos 1980. Sobre o período 1946-1964 encontramos o pouco interesse dos historiadores. Os grandes temas sobre o período foram pesquisados nas áreas da Ciência Política e da Sociologia, com trabalhos que se

tornaram referências.¹¹ Recentemente, encontramos inúmeras pesquisas produzidas por historiadores voltadas para o estudo da ditadura militar. O regime político inaugurado com a Constituição de 1946 pode ser considerado o período menos pesquisado entre os historiadores brasileiros.

A pouca dedicação dos historiadores e as imagens fortemente introjetadas no imaginário acadêmico que desqualificam o período reforçaram a caracterização do regime político como *populista*. Durante muitos anos, a experiência democrática que se abriu em 1945 com o fim do Estado Novo e se encerrou com o golpe civil-militar de 1964 ficou conhecida por categorias pejorativas como *período populista*, *república populista* ou *democracia populista*. O sindicalismo, igualmente *populista*, ainda recebeu a qualificação de “velho”. As expressões podem ser encontradas tanto em livros didáticos quanto em textos produzidos nas universidades. Nada há de ingênuo nessas maneiras de nomear aquele período da história do país. O objetivo é desqualificar o regime de 1946-1964 como uma experiência de democracia representativa.

Uma das imagens que mais desmereceram a sociedade brasileira daquela época foi, sem dúvida, a do *populismo*. Diversos pesquisadores, atualmente, criticam a expressão por sua excessiva generalização.¹² Por sua elasticidade, o termo *populismo* se esforça por dar conta de diferentes projetos e tradições políticas sob as mesmas características. Além disso, *populismo* é imagem que desqualifica a sociedade brasileira para o exercício da democracia. A expressão sugere a existência de lideranças cínicas e superconscientes capazes de “enganar” o eleitorado e os trabalhadores em particular. O “povo”, nesse sentido, não saberia votar – é o que fica subentendido.

Mesmo que superadas por pesquisas mais recentes, as teses tradicionais ainda são bastante aceitas. É o caso dos textos que afirmam o caráter artificial do sistema partidário, de pouco enraizamento na sociedade, sem consistência ideológica e ainda dominado por lideranças carismáticas; ou do corporativismo e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que teriam desviado a classe operária de seus “verdadeiros” interesses, instituindo a “tutela” do Estado sobre os trabalhadores. Outras teses falam do “agrarismo”, do “clientelismo”, do “patrimonialismo”, da “sociedade de massas”, dos “líderes carismáticos” e do “populismo”. Os estudos marcados pelo determinismo econômico complementam o quadro de

¹¹ O estudo do movimento sindical entre 1945 e 1964 também foi objeto de preocupação de sociólogos e cientistas políticos. Contudo, em período mais recente, historiadores se dedicaram à pesquisa do tema, inovando as análises em diversos aspectos.

¹² Ver Jorge Ferreira (org.). *O populismo e sua história*. Debate e crítica. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

desqualificação da experiência liberal-democrática no Brasil, sugerindo a incompatibilidade da sociedade brasileira com aquelas instituições.

As imagens desmerecedoras do passado encobrem a atuação política dos atores sociais, marginalizando vivências e experiências de trabalhadores em seus sindicatos, camponeses em suas ligas, estudantes em suas entidades de representação, empresários em suas associações e diversos outros grupos sociais que, em suas organizações, atuaram politicamente. Não ingenuamente, grandes mobilizações e conflitos sociais são silenciados e desvalorizados porque resultados da “política populista”.

Portanto, acredito não apenas na necessidade de desenvolver pesquisas sobre o período, mas em estabelecer uma revisão historiográfica e conceitual sobre a experiência liberal-democrática brasileira inaugurada em 1946.

Jorge Ferreira. Professor Titular de História do Brasil da Universidade Federal Fluminense, Pesquisador I do CNPq e da FAPERJ.