

# Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara\*

Marly Silva da Motta\*\*

## O LUGAR DO CHAGUISMO NA POLÍTICA CARIOCA

TRÊS NOMES OCUPAM UM ESPAÇO de relevo na história mais recente da cidade do Rio de Janeiro: Carlos Lacerda, primeiro governador do estado da Guanabara (1960-65); Chagas Freitas, governador da Guanabara (1971-75) e do estado do Rio de Janeiro (1979-83); e Leonel Brizola, governador do estado do Rio de Janeiro (1983-87 e 1991-95). Mais do que governadores estaduais, comandaram a formação de importantes correntes da política carioca diretamente vinculadas a eles: o lacerdismo, o chaguismo e o brizolismo.

Como seria previsível, semelhanças e diferenças aproximam e separam os construtores dessas três matrizes políticas. Pólos opostos na política dos anos 60, Carlos Lacerda – governador da Guanabara pela União Democrática Nacional (UDN) e anticomunista ferrenho – e Leonel Brizola – ex-governador do Rio Grande do Sul (1958-62), deputado federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) da Guanabara (1963-64), e líder da ‘esquerda nacionalista’ – consolidaram fronteiras de nítida identificação ideológica.

No entanto, apesar desta oposição radical determinada por diferentes concepções sobre a orientação política a ser adotada pelo país, Lacerda e Brizola têm em comum o perfil de ‘político carioca’, definido menos em função do local de nascimento, e mais por uma série de qualidades intimamente relacionadas ao fato de o Rio de Janeiro ter exercido por mais de um século o papel de cidade-capital do país. A memória dessa *capitalidade*,<sup>1</sup> ou seja, da função de representar a unidade

\* Este trabalho é uma versão resumida dos capítulos 3 e 4 do livro *Chagas Freitas* (série Perfil Político/no prelo), e faz parte dos estudos desenvolvidos no módulo “O novo estado do Rio de Janeiro: laboratório da transição democrática”, inserido no projeto Brasil em Transição: um balanço do final do século XX, aprovado pelo Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex).

\*\* Pesquisadora do CPDOC-FGV, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Rio de Janeiro e Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

e a síntese da nação – ainda hoje o elemento fundamental da identidade política da cidade – fez do caráter nacionalizador uma das principais marcas dos políticos cariocas. Seu discurso, ampliado pela ‘caixa de ressonância’ da antiga capital federal, deveria atingir todo o país. Para eles, temas nacionais sobrepujam os locais.

A esta atuação privilegiada na esfera nacional, se associaria o dom da oratória contundente e demolidora, capaz de despertar paixões e ódios. Para ocupar espaço no polarizado, nacionalizado e personalizado campo político carioca,<sup>2</sup> Carlos Lacerda e Leonel Brizola apostaram no carisma pessoal, conquistado, sobretudo, em situação de crise. Concebendo a política como guerra, os dois ex-governadores, se certamente fazem parte da mitologia política nacional,<sup>3</sup> não conseguiram, no entanto, deixar no Rio de Janeiro estruturas político-partidárias duradouras, já que tanto o lacerdismo quanto o brizolismo se sustentaram sobretudo nas relações de identificação e de fidelidade pessoal ao líder carismático.

Já o ex-governador Chagas Freitas estaria distante deste ‘estilo carioca’ de fazer política. Pouco à vontade nos palanques, mais afeito às conversas ao pé de ouvido, e com uma presença discreta no panorama político nacional, Chagas Freitas investiu no fortalecimento da estrutura de poder local, procurando se firmar como a opção à disputa polarizada entre petebistas e udenistas que dividiu o eleitorado carioca nos anos 50 e 60. Sobre esta estrutura, com o fim da UDN e do PTB e o estabelecimento do bipartidarismo em 1966, conseguiria montar, na Guanabara, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido pelo qual se elegeu, de forma indireta, governador em 1970. Diferentemente de Lacerda e Brizola, Chagas construiu uma máquina político-partidária estável e duradoura que, sob seu comando centralizado, se sustentou nas ramificações da política local.

Diferente também é o lugar ocupado por Chagas Freitas na memória política do Rio de Janeiro. Ao contrário de Lacerda e Brizola, considerados políticos com *p* maiúsculo – não teriam compromisso com a política ‘miúda’ do clientelismo e do caciquismo –, Chagas encarnaria o político ‘antigo’, com *p* minúsculo, comprometido com a estruturação – primeiro na Guanabara, e depois no estado do Rio de Janeiro – de uma máquina política clientelista baseada na prática do favor, a que se convencionou chamar de máquina chaguista.

A produção acadêmica sobre o chaguismo reflete e reforça essa imagem. Izabel Picaluga, por exemplo, destaca que “a eleição indireta de Chagas Freitas para o governo do estado [Guanabara] (...) consolidou sua posição no interior do MDB, através da possibilidade de manipulação e distribuição de cargos da administração local” (Picaluga, 1980). Na mesma direção, vai o estudo de Eli Diniz sobre o MDB no Rio de Janeiro, sugestivamente intitulado *Voto e máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*, onde a autora mostra como “a ascensão da corrente chaguista no interior do extinto MDB transformaria o partido oposicionista carioca

em uma organização inserida numa complexa estrutura clientelista, envolvendo as várias instâncias do poder local” (Diniz, 1982, p. 213).

O objetivo desse trabalho é propor uma revisão do papel do chaguismo e de Chagas Freitas na política carioca. A idéia principal é mostrar que a ênfase por ele conferida à política local resultou do seu projeto de estadualizar a Guanabara, que até então se mantivera como capital de fato do país. Quando Chagas assumiu o governo em 1971, a Guanabara era o que se pode chamar de um *estado-capital*<sup>4</sup>.

O projeto de transformar essa especial unidade da federação em um estado como os demais respondia também às expectativas daquele momento de endurecimento do regime militar, interessado em retirar definitivamente da cidade do Rio de Janeiro os atributos de capital e transferi-los para Brasília (Vesentini, 1986). O efetivo processo de esvaziamento das funções de capital até então exercidas pela Guanabara tinha como contrapartida o investimento na sua estadualização.

Para a discussão dessas hipóteses de trabalho, contamos com os depoimentos orais concedidos ao Setor de História Oral do CPDOC-FGV por um expressivo grupo de políticos cariocas e fluminenses. Esse acervo foi particularmente enriquecido graças ao convênio estabelecido entre a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o CPDOC, que resultou na criação do Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, em cujo âmbito foi produzido um conjunto de trabalhos sobre a política carioca e fluminense, abrangendo desde o perfil político-biográfico de Chagas Freitas, até um conjunto de entrevistas de história de vida com alguns ex-parlamentares do Rio de Janeiro, que veio a constituir a série *Conversando sobre Política*<sup>5</sup>.

Os depoimentos de dois políticos que mantiveram uma relação próxima com Chagas Freitas durante o seu governo na Guanabara nos pareceram particularmente relevantes para se repensar o lugar do chaguismo no campo político carioca: o do vice-governador, Erasmo Martins Pedro, e o do secretário de Planejamento, Francisco de Mello Franco.

## MANIA DE ESTADO

“Eu não sei o que é montanha; eu sei o que é morro; nunca vi montanha; eu conheço morro” (Depoimento – Mello Franco, 1993, p. 59).

Segundo Mello Franco, foi com a metáfora da montanha (governo federal) x morro (governo estadual) que Chagas Freitas conseguiu ilustrar a percepção que tinha de seu papel no campo político carioca. Não se pode, no entanto, atribuir nem às suas origens familiares, nem ao tipo de socialização política recebida, a fonte desta concepção da política como uma atividade de aglutinação de interesses locais.

Antonio de Pádua Chagas Freitas nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1914, mesmo ano do nascimento de Carlos Lacerda. Filho de um desembargador do estado do Rio, no início dos anos 30, ingressou na faculdade de direito, onde fez parte da “turma marxista”, segundo depoimento de Carlos Lacerda, seu contemporâneo: “Eu, Chagas Freitas, Evandro Lins e Silva, ficávamos até de madrugada, batendo papo, conversando sobre Marx e Engels” (Lacerda, 1978, p. 29).

Apesar das afinidades, Chagas não militou na esquerda como Lacerda. Sua aproximação com a política se deu por meio do jornalismo: em 1949, assumiu a direção de *A Notícia*, jornal comprado por Ademar de Barros para apoiar no Rio sua candidatura às eleições presidenciais do ano seguinte. Em 1950, candidatou-se a deputado federal pelo Partido Social Progressista (PSP) – partido criado por Ademar –, mas foi derrotado. No ano seguinte, fundou *O Dia*, que rapidamente superou *A Notícia* como o jornal de maior circulação na Baixada Fluminense e nos subúrbios cariocas. Eleito para a Câmara Federal em 1954, conseguiu renovar seu mandato seguidamente em 1958, 1962 e 1966, quando então recebeu a maior votação para deputado federal na Guanabara – com 157.744 votos, recebeu sozinho 29% dos sufrágios emedebistas para a Câmara. Em outubro de 1970, foi eleito governador pela Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara (Aleg), onde o MDB desfrutava de uma sólida maioria que lhe era bastante fiel<sup>6</sup>.

Em 4 de outubro de 1970, dia seguinte ao da eleição de Chagas Freitas, o *Jornal do Brasil* enfatizava que um dos principais desafios colocados para o novo governador seria consolidar a Guanabara “como uma unidade autônoma da federação”. Neste mesmo dia, o jornal iniciou a publicação de uma série de seis artigos sugestivamente intitulada “A Guanabara na hora da opção”. Logo no primeiro deles, afirmou-se que, nos seus 10 anos de vida, a Guanabara não tivera governadores capazes de caracterizá-la como “um estado”, uma vez que haviam se comportado como “meros prefeitos”:

“Criado o estado da Guanabara, seus governadores tentaram lhe imprimir o hábito da autonomia. Mas, com tantos problemas imediatos a resolver, acabaram-se transformando em meros prefeitos, com a única diferença de terem sido eleitos em vez de nomeados. Preocuparam-se em inaugurar viadutos e túneis ao invés de aplicar recursos em investimentos reprodutivos. Dez anos passados. A década de 70 deve ser a da definição. A Guanabara precisa ter um governador que a caracterize como estado e determine suas reais vocações, sem o que o Rio não conseguirá recuperar o terreno perdido nos últimos 20 anos. Será uma nova Ouro Preto, capital durante o ciclo do ouro, que hoje não passa de uma cidade belíssima, rica em monumentos e atrativos naturais, mas impraticável para a vida do dia-a-dia, do homem que deseja progredir, ganhar dinheiro e se desenvolver” (Jornal do Brasil, 4-5/10/1970).

A questão da efetiva estadualização da Guanabara já havia sido longamente discutida por ocasião da comemoração de seus 10 anos de criação. Sugestivamente intitulado de “Capital cultural”, o editorial do *Jornal do Brasil* de 21 de abril de 1970 destacou as dificuldades que envolviam o processo de transferência das funções e dos atributos de uma *cidade-capital*, ressaltando, de um lado, o investimento na *capitalidade* de Brasília – “pólo de uma civilização nova” –, e, de outro, a peculiar condição da Guanabara, de *estado-capital*:

“Ao longo destes dez anos, o Rio não perdeu algumas de suas características históricas, entre elas a de capital cultural, núcleo gerador de opinião pública que afeta o país inteiro, centro de decisões políticas (...). No décimo ano de sua existência legal, o estado da Guanabara defronta apelos que não são os mesmos do início”.

Se os apelos não eram “os mesmos do início” – como disse Rafael de Almeida Magalhães, secretário de Governo e vice-governador de Carlos Lacerda, o primeiro governo da Guanabara não tinha podido “pensar em termos de estado” (*Jornal do Brasil*, 4-5/10/1970), fazia-se necessário que o terceiro governador carioca ultrapassasse “o conceito de cidade maravilhosa” e firmasse a Guanabara “como unidade federativa madura e próspera” (*Jornal do Brasil*, 6/10/1970). Havia mesmo uma aguda percepção de que, perdida “a condição de capital da República”, o estado ainda não havia conseguido construir um novo perfil (*Jornal do Brasil*, 1/09/1970), uma vez que continuava “sendo administrado como se fosse um município” (*Jornal do Brasil*, 29/09/1970).

Apesar disso, o projeto de estadualização da Guanabara enfrentava algumas dificuldades. Contra ele, conspirava, por exemplo, a alegada “vocação” do estado de “criar e fixar a cultura brasileira”, tal como exposto, por exemplo, no editorial do *Jornal do Brasil* de 1º de maio de 1970, logo após a confirmação da indicação de Chagas Freitas como candidato do MDB ao governo carioca:

“A Guanabara tem um novo governador designado para administrá-la a partir do início de 1971, o jornalista e deputado federal Chagas Freitas. A incumbência é honrosa e a tarefa é árdua. O novo governador vai herdar um estado, uma cidade-estado, extremamente enriquecida de obras (...). Nesse imenso cantiço de obras o povo carioca procura manter seus fóros de civilização, procura preservar e aprimorar a vocação do Rio, que é a de criar e fixar a cultura brasileira. Como Paris para os franceses, ou Nova York para os americanos, o Rio é o grande ímã àqueles que desejam forjar um destino comum. Esta situação única da Guanabara no mapa espiritual do Brasil exige uma infra-estrutura administrativa”.

Essa tradição de *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, que fora, em grande medida, preservada pela atuação político-administrativa dos dois primeiros

governadores cariocas, era, segundo Mello Franco, um dos principais entraves ao efetivo processo de estadualização da Guanabara:

“Tanto com o governador Lacerda, quanto com Negrão, a Guanabara tinha sido governada como cidade; eles tinham sido dois ‘prefeitões’ enormes de uma cidade formidável, mas nunca tinham abordado a Guanabara como estado. As grandes obras que o Carlos fez foram obras urbanas: ele se jactava do túnel Rebouças, da água do Guandu... Era tipicamente uma administração urbana, e ninguém se dava conta disso, porque a Guanabara ti nha sido antes Distrito Federal; ela tinha sido sempre uma cidade. Os seus moradores, inclusive eu, estávamos acostumados a vê-la como cidade. Eu só fui ver que era parcial, que era uma tesoura de uma perna só, quando comecei a me dedicar a pensar naquilo (...). Eu não fugia de ser carioca, de não ter nunca pensado direito no meu estado, como nós em geral não pensamos aqui no Rio no nosso estado. Eu não tinha nenhuma formulação sobre o estado (...). A idéia de conceber a Guanabara como um estado era mais uma atitude do que investimento” (Depoimento – Mello Franco, 1993, p. 54).

A percepção de que tanto Lacerda quanto Negrão haviam sido ‘prefeitões’ e, como tal, desequilibrado o binômio cidade-estado em favor do primeiro elemento, era portanto um elemento fundamental das análises sobre o principal desafio a ser enfrentado pelo governo Chagas Freitas. No caso específico de Carlos Lacerda, primeiro governador da Guanabara, sua candidatura à presidência da República, afinal abortada pelo golpe de 1964, se sustentara primordialmente no papel de capital que a Guanabara ainda exercia. A Belacap era o grande trunfo com que o governador carioca contava para derrotar seu mais provável adversário em 1965, Juscelino Kubitschek, o construtor da Novacap. Ao reafirmar a *capitalidade* do Rio de Janeiro, o governo Lacerda não conseguiria, porém, estabelecer os alicerces fundadores capazes de sustentar uma nova identidade política para a Guanabara, a de estado federado (Motta, 1997a, cap. 5).

Para a “atitude” de conceber a Guanabara como um estado contou muito o estilo político de Chagas Freitas, mais à vontade na estruturação do poder local do que na ocupação de espaços no panorama nacional, o qual, aliás, naquele início da década de 70, se encontrava em grande medida vedado aos políticos. É valioso o depoimento de Mello Franco sobre o gosto de Chagas Freitas pela articulação da política estadual:

“Ele me dizia que nem deputado federal interessava a ele; senador muito menos. O que interessava era deputado estadual e vereador (...). Achava graça em coisas pequeninas, rindo a noite inteira com dois deputados estaduais, contando o caso do dia em que pousou o foguete na lua, e que eles estavam olhando para o foguete pousado na lua, quando descobriram que tinham esquecido

o telefone de um chefe que tinha cem votos não sei de onde; então, todo mundo desligou a televisão para procurar o telefone do chefe que tinha cem votos” (Mello Franco, 1977, p. 59).

No documento elaborado por Francisco de Mello Franco quando esteve à frente da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, fica claro que o novo governador iria atuar em uma dupla direção: “no governo da cidade e no governo do estado”<sup>77</sup>. Para a cidade, o objetivo principal seria o aperfeiçoamento da infraestrutura urbana, vale dizer, a ampliação dos meios de transporte de massa (especialmente o metrô), a extensão do abastecimento de gás e de água, a expansão da iluminação pública etc.

Já em relação ao “governo do estado”, eram três os principais objetivos a atingir: em primeiro lugar, uma “modernização da estrutura administrativa”, que colocasse a Guanabara em sintonia com a reforma determinada pelo então ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, por meio do Decreto nº 200. A principal transformação então apregoada – e de fato levada a cabo por Chagas Freitas – foi a extinção de autarquias, como a Superintendência de Urbanização e Saneamento (Sursan) e a Superintendência de Serviços Médicos (Suseme), e a criação de companhias, como a Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb), a Companhia Estadual de Águas (Cedag), a Companhia Estadual de Gás (Ceg), entre outras.

Ainda no âmbito da reforma administrativa, era previsto o estabelecimento de “um sistema central de planejamento, orçamento e controle”, que se materializou, de um lado, na transformação da Secretaria de Governo em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, e, de outro, na criação do Conselho de Programação Financeira do Estado, composto pelos secretários de Finanças e de Planejamento e pelo presidente do Banco do Estado da Guanabara (BEG). Segundo Mello Franco, o Conselho promovia “a programação mensal de desembolso” (Mello Franco, 1977, p. 23), evidenciando o estrito controle que Chagas Freitas mantinha sobre a máquina financeira do estado, o que, aliás, é confirmado pelo depoimento de Erasmo Martins Pedro:

“Chagas tinha um controle perfeito sobre a arrecadação, porque no fim da tarde recebia o secretário Heitor Schiller, que lhe levava o balancete do dia – o que foi gasto e o que foi arrecadado – e a previsão para o restante do mês (...), porque na estrutura da Secretaria de Finanças havia um departamento das receitas e outro das despesas, e tudo era controlado pelo dr. Bulhões, que era muito duro nessas coisas” (Depoimento – Erasmo Martins Pedro, 1998, p. 151).

Um segundo objetivo do “governo do estado” era a chamada ocupação racional do território, que significava, sobretudo, a expansão da Guanabara para a Zona Oeste, em termos tanto de ocupação residencial e comercial – através do Plano

Lúcio Costa para a Barra da Tijuca – quanto de alocação de zonas industriais em Jacarepaguá e Santa Cruz. A percepção era de que havia uma “hipertrofia do crescimento da cidade” em detrimento das “grandes áreas do oeste”, tal como avaliou o então secretário de Planejamento:

“Se essa hipertrofia administrativa, coadjuvada pela mentalidade urbana da população, atrasou a transformação plena da Guanabara em estado, tornou-se ela também responsável pela hipertrofia do crescimento da cidade (...), que olhava de frente a baía da Guanabara e dava as costas às grandes áreas do oeste, como Jacarepaguá, Campo Grande ou Santa Cruz” (Jornal do Brasil, 09/05/1972).

Finalmente, uma das principais metas do governo Chagas Freitas seria a implantação de uma ativa política de desenvolvimento industrial, capaz de, ao mesmo tempo, reverter a perda de espaço da indústria carioca no quadro nacional e enfrentar a questão do “esvaziamento” econômico do estado – que, justamente por desconhecer “as exigências de caráter desenvolvimentista, próprias de uma administração estadual” (Mello Franco, 1977, p. 106), vinha gradualmente perdendo terreno para São Paulo.

Foi justamente a superação da “ótica municipal” por uma “visão maior”, que via e tratava a Guanabara no “horizonte de estado”, o aspecto mais enfatizado pelo editorial do *Jornal do Brasil* por ocasião da comemoração de um ano de governo de Chagas Freitas:

“Há exatamente um ano, no dia de hoje, a Guanabara começou a ser vista e tratada no horizonte de estado. Até então, a ótica administrativa predominante tinha sido a visão municipal dos problemas e das soluções, por força natural de uma situação que persistia desde os tempos em que o Rio era a sede do Distrito Federal (...). A sobrevivência da Guanabara como estado tem de se fundamentar em atividades econômicas de porte, e ao seu governo cabe a missão de implantar uma administração de nível estadual, sem prejuízo das atividades também indispensáveis de âmbito municipal. Para tanto era urgente preparar a administração da Guanabara para a abertura, situando a própria visão de governo numa perspectiva modernizadora (...). Esta mudança administrativa era imprescindível para a efetivação da política de estado em que a Guanabara entrou há um ano e que, neste e nos próximos exercícios, deverá frutificar em resultados” (Jornal do Brasil, 15/03/1972).

Se a concepção de política abraçada pelo governador carioca favorecia a estadualização da Guanabara, é certo que o fechamento do regime a partir de 1968 acelerou o investimento na *capitalidade* de Brasília. Desta forma, o projeto de transformar a Guanabara em “uma unidade madura” respondia às expectativas do regime militar, interessado em retirar da Belacap os atributos de capital e em transferi-los



para a Novacap. Não por acaso, no período correspondente ao governo do general Médici (1969-1974) foi feita a transferência dos principais órgãos decisórios do Estado para o novo Distrito Federal. Foi, também, a partir deste momento que Brasília passou a exibir alguns marcos simbólicos representativos do poder central. O chamado ‘Forte Apache’, edifício que abriga o Quartel General do Exército, e onde se costumava reunir o alto comando dessa força para decidir os rumos do país, talvez possa ser considerado um dos símbolos mais significativos da função de capital a partir de então atribuída a Brasília.

O aval que o ministro do Exército, Orlando Geisel, dera à eleição indireta de Chagas Freitas, para além das relações pessoais que o uniam ao governador carioca, havia sido uma aposta na possibilidade de ele compor as forças políticas locais, e não de se tornar uma liderança nacional da oposição. Ausente do panorama político nacional, o governador carioca poderia garantir a própria sobrevivência, uma vez que certos setores militares certamente não suportariam a presença atuante do governador opositor do mais importante centro político do país. O depoimento de Melo Franco sobre o “horror” que Chagas Freitas tinha a Brasília corrobora em grande medida essa hipótese:

“Ele achava que ser governador era uma glória suprema, nunca cogitou sequer de ser ministro, de ser presidente da República. Então ele não fez política federal. Era contestado, porque ele não jogou a jogada federal. O MDB já estava marchando para enfrentar a ditadura (...). Ele nisso era muito conservador (...). Ele desagradou as lideranças do MDB que estavam marchando para a esquerda, e perdeu a força nacional (...). Ele se lixava para a política nacional. Ele não era um líder político nacional; não tinha visão da problemática nacional; não sabia o que era inflação; tinha horror de Brasília” (Depoimento, Melo Franco, 1993, p. 61).

Se a implementação de uma nova organização econômico-administrativa era considerada fundamental para a transformação da Guanabara em um estado de fato, não menos importante era a montagem de uma nova estrutura política alicerçada na chefia de Chagas Freitas.

## A MÁQUINA CHAGUISTA

Além do reforço das estruturas de poder local, o projeto de Chagas Freitas para a Guanabara tinha como elemento importante o isolamento das esferas política e administrativa, sendo o governador o único elo capaz de uni-las. Logo no discurso de posse, o governador procurou enfatizar a formação técnica como um elemento decisivo na composição do seu secretariado: “Escolhi o secretariado tendo em vista

seus conhecimentos técnicos e a especialidade de cada um. Não questionei a nenhum deles sua filiação partidária” (Jornal do Brasil, 16/03/1971).

No entanto, mais importante do que a composição do secretariado seria a maneira pela qual este deveria se relacionar com os interesses político-partidários, ou melhor dizendo, como e em que medida os secretários atenderiam às demandas políticas. Particularmente valiosos para a compreensão destas relações são os depoimentos de Erasmo Martins Pedro e de Francisco de Mello Franco, na medida em que os dois ocupavam posições estratégicas em suas respectivas áreas, um na política, e o outro na administração.

Mello Franco, por exemplo, foi bastante enfático ao garantir que o governador nunca lhe teria dado acesso às salas e gabinetes onde se discutia política, e tampouco permitido que lhe fossem encaminhadas demandas de caráter político-partidário (Depoimento, Mello Franco, 1993, p. 59). Esta afirmação foi confirmada por Erasmo Martins Pedro, ao apresentar as “razões” pelas quais Chagas Freitas optara pela estratégia de separar as duas áreas:

“A primeira [razão] era que Chagas não queria que os deputados fossem diretamente aos secretários para pedir isso ou aquilo. Às vezes o secretário não tinha, como o Mello Franco, nem estrutura, nem vivência política, e quase que enxotava o político: ‘Não pode, não pode, não pode’. A segunda razão é que Chagas não gostava que o secretário soubesse diretamente quem estava pedindo. Porque às vezes o secretário tinha uma idiossincracia com a, b ou c, e começava a botar dificuldades; ou então, ao contrário, era amigo pessoal de um e o ajudava. Para evitar essas coisas, Chagas separou a política da administração. Mas é claro que isso não era absoluto” (Depoimento – Erasmo Martins Pedro, 1998, p. 152).

Se a separação entre política e administração não era “absoluta” como admitiu o vice-governador, absoluto era, no entanto, o controle que Chagas Freitas exercia sobre o MDB carioca e sobre a Assembléia Legislativa: “aí ele mostrava que era chefe” (Depoimento – Mello Franco, 1993, p. 144). Desde 1969, o ingresso de novos membros no partido se fazia através de um acompanhamento cuidadoso do processo de filiação partidária. Mais rigoroso ainda era o acesso aos cargos da comissão executiva regional – desde então nas mãos de políticos fiéis a Chagas Freitas: Erasmo Martins Pedro (presidente), Reynaldo Santana (1º vice), Frederico Trota (2º vice), Benjamin Farah (1º secretário) e Frota Aguiar (2º secretário).

A nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 21 de julho de 1971, ao dar a qualquer membro do partido o direito de impugnar pedidos de novas filiações, bem como ao enfatizar a fidelidade partidária e o fortalecimento dos diretórios, acabou por estabelecer maior controle vertical sobre os partidos. A renovação da executiva do MDB-GB em 1972 foi um claro indício deste crescente controle, com a entrada

de uma nova leva de parlamentares que, em larga medida, deviam o mandato ao governador: Reynaldo Santana (presidente), Flávio Pareto (1º vice), Marcelo Medeiros (2º vice), Miro Teixeira (1º secretário), Maria Rosa (2º secretário), Pedro Ferreira (tesoureiro), Levy Neves (líder do governo na Aleg), Hilza Fonseca (1º vogal) e Nadyr de Oliveira (2º vogal) (Diniz, 1982, p. 99).

Um outro componente fundamental da montagem do chaguismo na Guanabara foi o estabelecimento de vínculos estreitos entre o Executivo e a Aleg. Ao contrário de Carlos Lacerda e Leonel Brizola, que, em diversos momentos de seus governos, tiveram de enfrentar uma dura oposição na Assembléia, Chagas Freitas garantiu um tranqüilo relacionamento com o poder Legislativo. Nas palavras de Mello Franco, “qualquer projeto de lei que eu apresentasse a ele passava em três dias; a maioria dele era massacrante” (Depoimento – Mello Franco, 1993, p. 60).

Para esse “bom” relacionamento, Chagas Freitas contava não só com a atuação do presidente eleito da casa, deputado Paschoal Cittadino – por quem tinha grande “apreço e confiança” – (Depoimento, Erasmo Martins Pedro, 1998, p. 137) como também com o apoio dos demais deputados emedebistas que vieram a compor a Mesa, e que também lhe eram próximos: Hilza Maurício da Fonseca (1º vice), Telêmaco Gonçalves Maia (3º vice) e Átila Nunes Filho (3º secretário) tinham larga tradição na vida política da cidade com base em um eleitorado localizado; Sebastião Meneses (1º secretário) e Sérgio Maranhão (5º secretário) contaram com a ampla, e indispensável, cobertura do jornal *O Dia* durante a campanha eleitoral.

A fidelidade à orientação do governador não advinha, no entanto, apenas da rígida legislação eleitoral vigente, que punia com a cassação do mandato o parlamentar que votasse contra a orientação partidária. A aglutinação dos parlamentares emedebistas em torno da chefia de Chagas Freitas foi o resultado de um bem-sucedido trabalho de articulação de várias redes de clientela – que, estruturadas em torno de políticos que controlavam suas áreas de atuação, foram tecidas, sobretudo, com os fios da tradição familiar, da política de bairro e da vinculação com grupos religiosos e corporativos.

Como foi bem analisado por Eli Diniz (1982, p. 104-7), a tradição familiar foi um traço característico da “corrente chaguista” que se formou na Assembléia Legislativa eleita em 1970. Alguns deputados, como Átila Nunes Filho (Átila Nunes), Nadyr de Oliveira (Ubaldo de Oliveira) e Maria Rosa de Almeida (Mourão Filho), herdaram as bases eleitorais de parentes ligados ao antigo PSP de Chagas Freitas. Outros pertenciam a famílias cuja força eleitoral em determinadas regiões da cidade remontava aos anos 30, como Hilza Maurício da Fonseca (família Maurício da Fonseca, no Méier) e Jair Costa (família Caldeira de Alvarenga, em Campo Grande).

A força da política de bairro, uma das mais importantes variáveis para a conquista de uma vaga na Aleg, aparecia com nitidez no perfil concentrado de votação

ostentado por determinados deputados. Podemos citar Pedro Ferreira da Silva (Santa Cruz), Aparício Marinho (Botafogo), Rossini Lopes (Penha), Pedro Fernandes (Irajá) e Jorge Leite (Madureira). A esta base local, associava-se, em alguns casos, uma forte vinculação com grupos corporativos e/ou religiosos. Pedro Fernandes, parlamentar desde 1962, era uma expressiva liderança dos marítimos, do mesmo modo que Jorge Leite representava os motoristas de táxi. Já o pastor Souza Marques sempre contou com o grande manancial de votos dos evangélicos, além do eleitorado de Cascadura, onde era dono de um conhecido colégio. O mesmo pode ser dito em relação a Átila Nunes Filho, líder dos umbandistas, ou ainda, ao médico espírita Telêmaco Gonçalves, que possuía uma concorrida clínica em Bangu.

Formava-se, assim, uma complexa rede clientelista, na qual o deputado, articulando um sistema com base em uma teia de obrigações recíprocas, tornava-se o mediador dos moradores de bairros, dos membros de corporações e de grupos religiosos junto à máquina governamental. Pode-se, pois, perceber que a montagem do chaguismo não estava ligada apenas aos espaços formais de atuação e de representação política. Ocorreu, igualmente, nos espaços informais: nos grupos religiosos, nas escolas de samba, nos clubes recreativos e esportivos. Não por acaso, *O Dia* destinava colunas específicas para as manifestações dos diversos grupos religiosos – batistas, umbandistas, testemunhas de Jeová, Liga Espírita da Guanabara, além da coluna diária *A voz do pastor*, de Dom Eugênio Salles –, bem como registrava a presença de Chagas Freitas, sempre acompanhado de membros do primeiro escalão do governo, em clubes de futebol, grêmios recreativos e escolas de samba.

Por utilizar, de maneira eficaz, os recursos de poder de que dispunha no Executivo, Chagas Freitas conseguiu articular as várias redes e transformá-las no principal motor do que se convencionou chamar de “máquina chaguista”. A mecânica do atendimento aos pleitos dos deputados para a realização de obras em seus redutos eleitorais, narrada com detalhes pelo então vice-governador, revela-se uma valiosa pista para se desvendar o ‘segredo’ dessa estratégia política:

“Era muito importante verificar se nesses pleitos havia choques entre deputados da mesma área, porque às vezes dois ou três deputados pediam a mesma coisa, mas não queriam que aquilo fosse feito sob patrocínio do outro. O que nós tínhamos que fazer nesse caso? Dar uma obra para um e outra obra para outro, de modo que todos ficassem satisfeitos. A verdade é que o favor político – favor legal, legítimo –, quando dividido por dois, três autores, não rende voto para ninguém, rende briga (...). Na hora da inauguração das obras, Chagas marcava uma data para um deputado e outra data para outro. Na data de um, o outro ficava lá no canto dele. *O Dia* dava cobertura, Chagas ia pessoalmente e dizia: ‘Vocês podem agradecer ao deputado fulano de tal pelo que ele tem feito no interesse da zona’. O deputado levava os seus cabos eleitorais, o seu pessoal.

Na outra data, em outra obra, era a mesma coisa, com o outro deputado. Isso redundava em prestígio para os deputados e para o Chagas. A chefia do Chagas estava aí. Não era liderança, era chefia mesmo (Depoimento – Erasmo Martins Pedro, 1998, p. 139).

Ao lado desta face interna, voltada para a articulação da política local, a construção do chaguismo na Guanabara exigia o estabelecimento de uma face externa, que articulasse, simultaneamente, as relações do estado com a União, do governo Chagas Freitas com os militares, e do MDB carioca com o MDB nacional.

Quanto aos dois primeiros pontos, apesar de a Guanabara ser governada pelo partido de oposição, não havia praticamente diferença em relação à política adotada pelos demais estados da federação. A Constituição de 1969 reforçara a centralização político-administrativa, reduzindo a autonomia federativa e aumentando o poder dos dispositivos militares de segurança e informação. Deste modo, Chagas Freitas, logo no dia seguinte ao de sua eleição, anunciara a disposição de manter o estado em

“estreita harmonia com as grandes prioridades e metas estabelecidas para a nação, pois, na realidade, está a Guanabara intimamente comprometida com as grandes estratégias do governo da União. Assim, entre as diretrizes do governo estarão certamente as constantes das metas e bases para ação do governo federal, que acabam de ser anunciadas pelo ilustre chefe da nação” (O Dia, 04/10/1970).

Essa política de alinhamento com o governo federal parece ter dado bons resultados para as finanças da Guanabara. No início de maio de 1971, voltando de Brasília – onde fora, acompanhado pelo presidente do BEG, para “tratar de problemas financeiros” –, Chagas Freitas aproveitou para anunciar que sua condição de opositor não lhe teria causado qualquer “dificuldade entre as esferas revolucionárias, visto que só tenho encontrado boa vontade e espírito de colaboração” (Jornal do Brasil, 06/05/1971).

A retribuição por tanta “boa vontade e colaboração” veio de duas formas. De um lado, *O Dia* continuou a abrir generosos espaços para rasgados elogios ao presidente Médici e à sua administração<sup>8</sup> e, de outro, Chagas Freitas buscou confirmar as expectativas dos setores militares que apoiaram sua eleição, fazendo um governo de oposição sem qualquer veleidade de projeção nacional.

Também no tocante à repressão política, Chagas Freitas procurou agir conforme a cartilha dos ‘anos de chumbo’: fez questão de anunciar, logo na posse, que seu governo colaboraria “na defesa da segurança nacional e no combate à subversão” (Jornal do Brasil, 16/03/1971) e entregou o aparelho de segurança e informações do estado a comandantes “perfeitamente entrosados” com o Exército.

Tocando, muito de passagem, no problema da repressão aos chamados “terroristas subversivos”, Erasmo Martins Pedro afirmou que “a ordem que se tinha era que qualquer problema fosse encaminhado ao ministro da Justiça, Alfredo Buzaid. Buzaid sempre respondia que havia tomado as providências” (Depoimento, Erasmo Martins Pedro, 1998, p. 136).

Bem mais complexa era a questão do relacionamento da seção carioca do MDB, chefiada por Chagas Freitas, com o MDB nacional presidido por Ulysses Guimarães. Os depoimentos de Mello Franco e Erasmo Martins Pedro convergem no sentido de caracterizar que as dificuldades entre os dois grupos se acentuaram a partir de 1975, quando “o MDB já estava marchando para enfrentar a ditadura, e ele nisso era muito conservador” (Depoimento, Mello Franco, 1993, p. 61), como diz Mello Franco. Foi também a partir da fusão que o chamado “MDB autêntico”, com o apoio de Ulysses, resolveu apoiar Amaral Peixoto na luta pelo controle do partido no novo estado do Rio de Janeiro.

## O FIM DA GUANABARA

Se o projeto de *estado-capital* foi encerrado com o esvaziamento da *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro patrocinado pelo regime militar, a tentativa de Chagas Freitas de transformar a Guanabara em estado federado foi enterrada com a lei da fusão, aprovada pela Câmara dos Deputados em julho de 1974.

A fusão com o Estado do Rio, sempre presente no quadro de debates sobre o futuro da Guanabara,<sup>9</sup> acabou sendo implantada no governo de Ernesto Geisel – que indicou para governador do novo estado um militar de formação técnica, o almirante Faria Lima, que lhe era pessoalmente muito próximo. De acordo com o projeto do presidente, a transição democrática no Rio de Janeiro deveria ser comandada por um elemento “neuro”. Isto resultou, desde logo, em uma dura luta entre os dois caciques do novo campo político fluminense: Amaral Peixoto, pelo antigo Estado do Rio, e Chagas Freitas, pela Guanabara.

Durante o governo Faria Lima, Chagas Freitas não somente imporia sua hegemonia no novo MDB fluminense, como poria em movimento um conjunto de táticas capazes de garantir a vitória de sua estratégia de mais longo alcance, ou seja, a volta ao Executivo estadual em março de 1979 e a preparação de seu sucessor para 1982<sup>10</sup>. No entanto, a abertura política, acompanhada da reorganização partidária e da aprovação da eleição direta para governador, acabaria por marcar a derrocada do chaguismo na política do Rio de Janeiro. A vitória de Leonel Brizola nas eleições de 1982, derrotando, ao mesmo tempo, Wellington Moreira Franco, o candidato de Amaral Peixoto, e Miro Teixeira, o de Chagas Freitas, traria de volta para o cenário

político uma liderança no velho estilo ‘carioca’, ou seja, o ‘tribuno’ de retórica contundente, ligado, sobretudo, aos problemas nacionais<sup>11</sup>.

Longe da ‘montanha’, riscado da relação de políticos de amplitude nacional, Chagas Freitas foi riscado também da memória política da cidade do Rio de Janeiro. A postura do governador carioca de se manter distante da esfera política nacional afastou-o do modelo clássico de liderança política carioca, tradicionalmente portadora de um discurso que tinha por destinatário não apenas a cidade do Rio de Janeiro, e sim, todo o país. Fracassado em seu projeto de transformar a Guanabara em um estado de fato, Chagas Freitas acabou “se limitando a ser um chefe de perfil paroquial no governo do estado que se identifica como a principal caixa de ressonância da política brasileira”<sup>12</sup>. Por isso mesmo, o registro de Melo Franco é tão agudo: “Era um absoluto político local na chefia do governo do Rio de Janeiro. E por isso o Rio de Janeiro nunca o entendeu direito” (Depoimento, Mello Franco, 1993, p. 63).

## NOTAS

1. Sobre o papel de cidade-capital exercido pelo Rio de Janeiro no Império e na República, ver Motta, 1997a.
2. Estamos tomando de empréstimo o conceito de *campo político* como “o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos...”. Ver Bourdieu, 1990, p. 164.
3. Sobre os conceitos de mitos e de mitologia política, ver Girardet, 1987. Sobre o lacerdismo como mito político, ver Motta, 1997b.
4. Sobre o conceito de *estado-capital*, ver Motta, 1997a.
5. Já foram publicados cinco volumes da série: *José Talarico*, coord. por Américo Freire, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998; *Paulo Duque*, coord. por Carlos Eduardo Sarmento, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998; *Erasmão Martins Pedro*, coord. por Marly Silva da Motta, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998; *Célio Borja*, coord. por Marly Silva da Motta, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999; e *Hamilton Xavier-Saramago Pinheiro*, coord. por Marieta de Moraes Ferreira, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
6. Sobre a trajetória política de Chagas Freitas até a chegada ao governo da Guanabara, ver Carlos Eduardo Sarmento, “Conhecendo o caminho” e “O deputado federal”, e Marly Silva da Motta, “Rumo ao governo da Guanabara”, em Carlos Eduardo Sarmento (org.), *Chagas Freitas*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1999 (série Perfil Político, v. 1).
7. Sobre o governo Chagas Freitas na Guanabara, ver Motta, 1999.

8. Entre essas matérias, merecem ser especialmente citadas “Muita ação com menos discurso”, *O Dia*, 20-21/6/1971, e “Um fenômeno de nossos dias”, *O Dia*, 7/10/1971.
9. Ver, entre outros, Marieta de Moraes Ferreira e Mário Grynspar, “A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro”, *Revista Brasileira de História*, Rio de Janeiro, 14 (28), 1994; Marly Silva da Motta, “Que será do Rio? – refletindo sobre a identidade política da cidade do Rio de Janeiro”, *Tempo*, Rio de Janeiro, 2 (4): 146-174, 1997.
10. Para a vitória de Chagas Freitas sobre Amaral Peixoto, ver Marieta de Moraes Ferreira, “A fusão ou chaguismo x amaralismo”, em Carlos Eduardo Sarmento (org.), op. cit., 1999.
11. Sobre a derrota do chaguismo no Rio de Janeiro, ver Américo Freire, “O governador do Rio de Janeiro”, em Carlos Eduardo Sarmento (org.), op. cit., 1999a.
12. Carlos Eduardo Sarmento, Conclusão, em Carlos Eduardo Sarmento (org.), op. cit., 1999.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### • DEPOIMENTOS AO CPDOC – PUBLICADOS

- José Talarico*. Coordenação de Américo Freire. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998 (série Conversando sobre Política, 1).
- Paulo Duque*. Coordenação de Carlos Eduardo Sarmento. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998 (série Conversando sobre Política, 2).
- Erasmoo Martins Pedro*. Coordenação de Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998 (série Conversando sobre Política, 3).
- Célio Borja*. Coordenação de Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1999 (série Conversando sobre Política, 4).
- Hamilton Xavier-Saramago Pinheiro*. Coordenação de Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1999 (série Conversando sobre Política, 5).
- Crônica política do Rio de Janeiro*. Coordenação de Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

### • DEPOIMENTOS AO CPDOC – NÃO PUBLICADOS

- Francisco de Mello Franco. *Depoimento-1993*. Rio de Janeiro, História Oral/CPDOC-FGV, 1993.

### • LIVROS E ARTIGOS

- ARGAN, G. *L'Europe des capitales*. Genebra: Albert Skira, 1964.
- BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1990.



- DINIZ, E. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FERREIRA, M. de M. e Grynspan, M. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de História*, Rio de Janeiro: 14 (28), 1994.
- FREIRE, A. O governador do estado do Rio de Janeiro. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999 (coleção Perfil Político, v.1).
- GIRARDET, R. *Mitos e mitologias políticas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LACERDA, Carlos. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- MELLO FRANCO, F. de. *O governo Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- MOTTA, M. S. da. *O Rio de Janeiro continua sendo: de cidade-capital a estado da Guanabara*, 1997a. Tese de Doutorado. Niterói: ICHF, Universidade Federal Fluminense.
- \_\_\_\_\_. As bases mitológicas do lacerdismo. In: von SIMSOM, Olga R. (org.). *Os Desafios Contemporâneos da História Oral*. Campinas: Unicamp, 1997b.
- \_\_\_\_\_. Que será do Rio? – refletindo sobre a identidade política da cidade do Rio de Janeiro”, *Tempo*, Rio de Janeiro: 2 (4): 146-74, 1997c.
- \_\_\_\_\_. Rumo ao governo da Guanabara. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999a (coleção Perfil Político, v. 1).
- \_\_\_\_\_. O governador da Guanabara. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999b (coleção Perfil Político, v. 1).
- PICALUGA, I. F. Notas preliminares para um estudo do chaguismo, *Contraponto*, 4 (4):76, jan./jun. 1980.
- SARMENTO, C. E. Aprendendo o caminho. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999a (coleção Perfil Político).
- \_\_\_\_\_. O deputado federal. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999b (coleção Perfil Político).
- VESENTINI, J. W. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1986.
- ARTIGOS DE JORNAIS:
- A GUANABARA na hora da opção (I): Dez anos de estado não salvam a economia do Rio. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 out. 1970.
- A GUANABARA na hora da opção (II): Rio procura na tecnologia definir vocação industrial. *Jornal do Brasil*, 6 out. 1970.
- Discurso de Chagas Freitas, *O Dia*, 4/10/1970.
- GUANABARA, um problema para o futuro, *Jornal do Brasil*, 29/9/1970.

JORNAL DO BRASIL. Edições de 16 mar.e 16 mai. 1971; 9 mai. 1972.

PERFIL inacabado. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1 set. 1970.

VISÃO maior, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 mar. 1972.

(Recebido para publicação em abril de 1999)