



BRASIL 500 ANOS

Saudades da

GUANABARA

O campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)

MARLY SILVA DA MOTTA



EDITORA FGV

Carlos Lacerda: Guanabara, o estado-capital

A especificidade do estado da Guanabara como antiga capital do país foi o tema de abertura do discurso proferido por Carlos Lacerda na cerimônia de posse no cargo de governador, realizada no Palácio Tiradentes, em 5 de dezembro de 1960. Com base nesse passado, o governador reivindicava para o novo estado um lugar especial na Federação:

Entre todas as unidades que formam a indissolúvel nação, o estado da Guanabara é dos mais responsáveis e, sem dúvida, o mais preparado para influir na condução geral do país. Pela composição de seu povo, soma de todos os povos do Brasil; pela sua vocação atlântica, que lhe dá um sentido universal da política, que lhe aguça a sensibilidade sem lhe particularizar paixões provincianas; pelas suas tradições de antiga capital, ainda não substituída pela aglomeração de prédios na qual, contrafeitos, acampam os três poderes da República; pela novidade impetuosa de sua ascensão à categoria de estado federado, a unidade que nos incumbe governar estará em condições de cumprir os seus deveres para com a generosa pátria comum que nos abriga.⁶⁶

No entanto, apesar dessa profissão de fé na continuidade do papel da Guanabara, o investimento inicial do governo Lacerda foi dirigido a essa "novidade impetuosa" que era a transformação da ex-capital em um estado federado. Para atingir esse objetivo, era preciso montar uma máquina administrativa que substituísse aquela herdada do antigo Distrito Federal, bem como colocar em execução as metas que tinha prometido em campanha.

---

⁶⁶ Lacerda, apud Debert (1979:181).

O estado bossa-nova

A máquina e as metas

As primeiras iniciativas de Lacerda indicaram, de certo modo, a trajetória político-administrativa que iria seguir nos dois anos seguintes com vistas à transformação da Guanabara em um estado federado. Na administração, investiu na personalização do governo, chamando a si a responsabilidade das decisões e fazendo-se presente no contato direto com a população, procurando, como declarou à *Tribuna da Imprensa*, em 16-12-1960, "não se isolar nos gabinetes".

Esse forte viés personalista do governador foi reforçado pela escolha de um secretariado que não contava com nenhum nome de relevo na política. Foram empossados os seguintes secretários: Mário Lorenz Fernandez, ex-diretor do Banco da Prefeitura, na Secretaria de Finanças; Flexa Ribeiro, proprietário do Colégio Andrews, na Educação; Hélio Beltrão, filho do deputado udenista Heitor Beltrão e quadro técnico da administração federal, na Secretaria do Interior; Luiz Carlos Mancini, técnico administrativo da antiga prefeitura, na Administração; o empresário José Cândido Moreira de Souza, na Agricultura, Indústria e Comércio; o médico Marcelo Garcia, na Saúde e Assistência Social; e o engenheiro Alcides Laviola, na Viação e Obras Públicas. Para a área de segurança, que deveria se transformar em secretaria, foi indicado o coronel Sizen Sarmento.

O episódio da demissão do secretário de Obras em fevereiro de 1961, dois meses depois da posse, é bem ilustrativo do estilo personalista de Lacerda e, não por acaso, se transformou em uma espécie de marca registrada da sua administração. A revista *Veja*, comemorando os "30 anos sem Lacerda", narrou o fato em detalhes.⁶⁷ Esse mesmo episódio ganhou especial destaque nas lembranças dos ex-deputados lacerdistas Raul Brunini e Mauro Magalhães⁶⁸ como o "maior exemplo" do estilo Lacerda de administrar: a personalização, representada pela presença física do governador no Guan-du, associada à impessoalidade no trato da coisa pública, configurada no sumário afastamento do amigo de infância por "incapacidade técnica".

As primeiras medidas concretas no campo administrativo começaram a se efetivar a partir de meados de 1961. Logo no início de junho, foi inaugurada a I Região Administrativa, a de Campo Grande, para cuja direção foi indicado o médico Romeu Honório Loures, diretor do Hospital Rocha Faria, onde clinicava havia mais de 10 anos.⁶⁹ O início da expe-

riência das regiões administrativas pelo "sertão carioca" não foi aleatório, assim como não o foi a escolha do primeiro "prefeitinho", como passaram a ser chamados os administradores regionais. Na então Zona Rural, dona do maior contingente eleitoral do estado, Lacerda sofrera sua maior derrota, e, em termos políticos, era estratégico tornar visível sua administração justamente na área que mais fortemente demonstrara rejeição ao seu nome. A indicação do diretor do maior hospital de Campo Grande como administrador regional teve igualmente o intuito de assinalar a presença de um agente do poder público estadual junto à população local.

Sem perder de vista o componente político, é preciso ressaltar o aspecto especificamente administrativo das RAs, que passaram a abrigar diversos órgãos da administração estadual, como coletorias de impostos, distritos educacionais, distritos de edificações, entre outros. A idéia era desconcentrar o serviço público, possibilitando aos moradores o acesso a esse serviço no próprio bairro ou naquele que lhe fosse mais próximo. Em 1963, já eram 21 regiões administrativas (ver quadro 4).

Quadro 4
Regiões administrativas da Guanabara

I	Zona portuária
II	Centro
III	Rio Comprido
IV	Botafogo
V	Copacabana
VI	Lagoa
VII	São Cristóvão
VIII	Tijuca
IX	Vila Isabel
X	Ramos
XI	Penha
XII	Méier
XIII	Engenho Novo
XIV	Irajá
XV	Madureira
XVI	Jacarepaguá
XVII	Bangu
XVIII	Campo Grande
XIX	Santa Cruz
XX	Ilha do Governador

⁶⁷ Quando o Rio mudou. *Veja-Rio*, suplemento local de *Veja*, 29 nov. 1995.

⁶⁸ Raul Brunini Filho (1994) e Magalhães (1993:99).

⁶⁹ *Tribuna da Imprensa*, 3-6-1961.

Reordenar a máquina administrativa herdada do Distrito Federal era outro quesito fundamental para a estadualização da Guanabara. Aprovada em dezembro de 1962 pela Assembléia Legislativa, a reforma administrativa proposta por Lacerda deu à Guanabara uma "cara de estado". O primeiro escalão, a chamada "administração centralizada", passou a se compor de 13 secretarias: às sete já existentes — Administração, Economia (ex-Agricultura), Governo (ex-Interior), Educação e Cultura, Finanças, Obras Públicas e Saúde —, juntaram-se Justiça, Segurança Pública, Serviços Públicos, Serviços Sociais, Sem Pasta e Turismo. O segundo escalão, ou "administração descentralizada", foi integrado por duas classes de órgãos. De um lado, os que não possuíam personalidade jurídica, relativamente autônomos, como a Superintendência de Transportes e Comunicações, a Escola de Serviço Público da Guanabara (Espg), o Teatro Municipal e o Instituto de Pesquisas Educacionais, entre outros. De outro, aqueles que possuíam personalidade jurídica própria: autarquias, como a Superintendência de Urbanização e Saneamento (Sursan), o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), a Superintendência de Serviços Médicos (Suseme), para citar as mais importantes; e empresas do estado, como o Banco do Estado da Guanabara (BEG), a Companhia de Progresso do Estado da Guanabara (Copeg), a Companhia Estadual de Telefone (Cetel), a Companhia de Habitação (Cohab), a Companhia de Transportes Coletivos (CTC), entre outras.

Simultaneamente à estruturação da máquina administrativa estadual, Lacerda se empenhou na implementação de seu "plano de metas", para usar uma expressão em voga na época. Três dessas metas podem ser identificadas como aquelas que não só mereceram especial atenção do governador, bem como são as que até hoje lhe dão um lugar especial na memória política carioca: a ampliação do sistema escolar, o abastecimento de água e a ordenação do espaço urbano da Guanabara.

Para cumprir esse ambicioso programa de governo, Lacerda teria que se valer de um expressivo suporte financeiro. Segundo dados oficiais, de 1961 para 1962 o orçamento estadual quase que dobrou de tamanho, ao mesmo tempo em que o déficit sofria uma expressiva redução (ver tabela 5). Esse salto da receita estadual refletiu, sem dúvida, uma característica particular da composição tributária da Guanabara que a distinguia dos demais estados: para os cofres do Tesouro estadual convergiam tanto os tributos estaduais quanto os municipais.

Duas outras fontes poderiam abastecer o manancial de recursos indispensáveis para tirar do papel as metas de Lacerda: as verbas fe-

derais e os empréstimos externos. A liberação de verbas, consideradas "dívidas" da União com a Guanabara, dependia sobretudo de um bom relacionamento entre os governos estadual e federal. É interessante lembrar que, a despeito de provável discriminação política na concessão de financiamentos à Guanabara, o governo federal já era obrigado pela Lei San Tiago Dantas a sustentar boa parte da máquina pública que funcionava no estado.

Tabela 5
Evolução do orçamento estadual
(Em Cr\$1.000)

Anos	Receita	Despesa	Déficit	Déficit/ despesa
1960	26.249.276	29.456.596	3.207.320	10,9
1961	33.598.882	34.888.062	1.289.180	3,7
1962	65.239.247	66.124.354	885.107	1,3
1963	112.467.518	129.271.984	16.804.466	13,0
1964	240.209.662	248.765.809	8.556.126	3,4
1965	466.785.000	482.719.305	15.934.305	3,3

Fonte: Estado da Guanabara (1965a:151).

O acirrado anticomunismo de Lacerda favoreceu muito o acesso aos empréstimos externos das agências internacionais de financiamento, em boa parte controladas pelos Estados Unidos. A vitória da revolução socialista em Cuba, em 1959, implicou uma mudança na política externa norte-americana com relação à América Latina. Em agosto de 1961, durante a reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi criado um programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina denominado Aliança para o Progresso. A ascensão do "esquerdista" João Goulart à Presidência da República, em setembro de 1961, reforçou a posição do governador carioca como receptor de recursos oferecidos pelos norte-americanos (ver tabela 6).

Tabela 6
Investimentos federais e financiamentos externos
aplicados na Guanabara
(Em Cr\$1.000)

Anos	Despesa realizada (A)	Investimentos federais ¹ (B)	Financiamento externo ² (C)	B/A (%)	C/A (%)
1961	37.150.383	1.214.430	—	3,27	—
1962	66.124.354	1.973.060	2.618.373	2,98	3,96
1963	129.271.984	3.006.576	5.049.041	2,33	3,91
1964	323.286.040	—	20.674.691	—	6,40

Fonte: Estado da Guanabara (1965b:224).

¹ Incluem apenas as dotações constantes do orçamento federal empenhadas nos respectivos exercícios para aplicação direta pelo governo do estado.

² Financiamentos efetivamente aplicados (Fundo do Trigo e BID).

Apesar do expressivo volume de recursos externos investidos na Guanabara, é preciso levar em conta, no entanto, que os desembolsos eram feitos parceladamente, de acordo com o cronograma de execução da obra. Além do mais, cada desembolso por conta do financiamento correspondia a investimento de parcela equivalente do estado. Segundo dados oficiais, a Guanabara enfrentou o grosso das despesas de 1961 e 1962 com receita gerada no próprio estado (ver tabela 7).

Tabela 7
Investimentos públicos estaduais e empréstimos
externos aplicados na Guanabara
(Em Cr\$1.000)

Anos	Empréstimos externos (A)	Investimentos (B)	A/B
1961	—	—	—
1962	2.618.373	15.135.240	17,30
1963	5.049.041	49.569.710	10,19
1964	20.674.691	112.280.239	18,41

Fonte: Estado da Guanabara (1965b:224).

A = Inclui o montante da ajuda efetivamente recebida do Fundo do Trigo, BID e AID.

B = Inclui todos os investimentos realizados no período.

Eleito como uma das principais "metas" da administração Lacerda, o aumento do número de vagas nas escolas públicas recebeu tratamento prioritário. Para enfrentar a insuficiência de recursos, o governador, logo no discurso de posse, anunciou a criação da Fundação Otávio Mangabeira, destinada a receber donativos da iniciativa privada para a construção de escolas.⁷⁰ Segundo dados oficiais, a evolução do número de matrículas no ensino primário havia sido rápida: de 1960 a 1962, o crescimento foi da ordem de quase 50% (ver tabela 8). Os dados apontam ainda que o número de alunos mais do que dobrou no ensino médio: de 11.780 em 1960 para 23.369 em 1962.⁷¹

Tabela 8
Rede escolar primária da Guanabara
(1960-65)

Anos	Nº de matrículas	Alunos/100 habs.	Escolas	Salas	Professores
1960	232.269	7,0	362	2.960	8.893
1961	296.872	8,9	383	3.340	10.057
1962	338.246	9,7	444	3.794	11.028
1963	353.075	10,2	467	3.961	12.002
1964	395.041	10,6	523	4.037	12.858
1965*	421.593	11,3	550	4.512	14.936

Fonte: Estado da Guanabara (1965b:36).

* Até junho.

O abastecimento de água foi outra meta a que o governo Lacerda deu atenção especial, o que, aliás, ficou bastante evidente no episódio da demissão sumária do seu "amigo de infância" da Secretaria de Obras. A nova adutora do Guandu foi iniciada em janeiro de 1961, com a promessa de que garantiria água abundante para a população carioca até o ano 2000.

A intervenção no espaço urbano carioca, em especial a remoção das favelas da Zona Sul e a construção de conjuntos habitacionais nos subúrbios da Zona Oeste, foi uma das iniciativas mais polêmicas da administração Lacerda. O modelo adotado na Guanabara obedeceu, em larga medida, à tendência mundial de planejamento urbano, seguida igual-

⁷⁰ *Tribuna da Imprensa*, 9-8-1961.

⁷¹ Cf. Estado da Guanabara (1965a:131).

mente por países capitalistas e socialistas. Em termos gerais, era prevista a transferência das atividades industriais para a periferia das grandes cidades, onde seriam construídos grandes conjuntos de apartamentos para abrigar os trabalhadores e suas famílias.⁷²

Logo no primeiro ano de governo, Lacerda propôs o estabelecimento de duas zonas industriais: uma na avenida das Bandeiras (atual avenida Brasil), e outra em Santa Cruz, onde deveriam se instalar indústrias pesadas, como a Companhia Siderúrgica da Guanabara (Cosigua).⁷³ Aos interessados em se estabelecer nas zonas industriais era prometido — além de incentivos fiscais, de facilidades para a aquisição de terrenos e de instalação de infra-estrutura básica — um fator de produção essencial: a mão-de-obra.

Não era nova a idéia de se deslocar as populações faveladas cariocas para moradias próximas a essas zonas industriais. No caso específico da Guanabara, a questão tinha algumas variáveis bastante complexas. Primeiro, muitas favelas se localizavam no coração da Zona Sul, área mais valorizada de uma cidade espremida entre o mar e a montanha, cuja desocupação interessava sobremaneira ao capital imobiliário, que aí via oportunidades de investimento altamente lucrativo.⁷⁴ Além do mais, acabar com as favelas significava construir, em larga escala, conjuntos habitacionais para atender a uma população estimada em mais de 300 mil pessoas, empreendimento que poderia reativar esse setor da economia responsável pela criação de milhares de empregos.

Se a especulação imobiliária que acompanhou o ritmo de crescimento da cidade teve um papel importante no programa de remoção de favelas, os "interesses da cidade" exerceram igualmente uma forte pressão. Mostradas pela imprensa como aglomerados que atrapalhavam o cotidiano da vizinhança de classe média, e cuja permanência era incompatível com a evolução urbana da cidade, as favelas deveriam ser erradicadas em nome dos "interesses de utilidade pública".⁷⁵ Já para os favelados, a remoção representaria o afastamento da vizinhança e do emprego: a perspectiva de morarem em subúrbios distantes e de virem a trabalhar em fábrica assustava os moradores da favela. Consumidora de serviços, a Zona Sul oferecia oportunidades de trabalho para uma mão-de-obra de qualificação diferenciada, de porteiros a domésticos, de comerciários a pedreiros. Por outro lado, a promessa de desfrutarem de infra-estrutura básica (água, esgoto, luz, calçamento), combinada com a possibilidade de terem casa própria, exercia um forte poder de atração sobre eles.⁷⁶ No final de 1962, Lacerda inaugu-

⁷² Rezende (1982).

⁷³ *Tribuna da Imprensa*, 22-11-1961.

⁷⁴ Valladares (1978:31).

⁷⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁷⁶ Azevedo (1982).

rou a Vila Aliança, em Bangu, e entregou um conjunto de apartamentos na rua Dona Castorina, no Humaitá, para onde se mudaram os favelados da Macedo Sobrinho, resultando num total de 2.485 unidades.⁷⁷

Ainda em 1962, foi definido o perfil do sistema de transportes do novo estado. Em setembro, em caráter experimental, enquanto tramitava na Aleg o projeto de criação da Companhia de Transportes da Guanabara, foram colocados em circulação 35 ônibus elétricos em quatro linhas, para substituir os bondes na Zona Sul. Estes só foram totalmente suprimidos no segundo semestre de 1964.

A abertura de túneis e a construção de viadutos foi outra marca registrada do governo Lacerda. Incluído na relação de "prefeitos-engenheiros" como Pereira Passos, Paulo de Frontin e Henrique Dodsworth, Carlos Lacerda não só foi sucessor dessa linhagem, como viria a se tornar o seu principal símbolo. Na segunda metade de 1962, o governador anunciava a conclusão dos trabalhos da galeria do túnel Santa Bárbara e o início da abertura do túnel Cosme Velho-Lagoa. Estavam ainda previstas intervenções localizadas em várias regiões da cidade: a ampliação e a pavimentação da avenida Suburbana, com a construção de diversos viadutos sobre a linha férrea; a abertura do túnel ligando as ruas Toneleros e Pompeu Loureiro, facilitando a ligação entre Copacabana, Lagoa e Ipanema; a construção do trevo das Forças Armadas, eixo de ligação do Centro com a Zona Norte, entre outras.⁷⁸

Se a montagem da máquina estadual e a implementação das metas prometidas na campanha eram o mais importante desafio à capacidade do governador-administrador, a negociação política era o maior teste da habilidade do governador-político.

O desprezo pela "política da conversa"

Se não me derem os recursos de que careço para fazer escolas, fazer funcionar devidamente os hospitais, atrair e fixar indústrias dentro de um plano de fomento da iniciativa privada e de planejamento da administração pública, assegurar o abastecimento, dotar a cidade de água suficiente, de energia bastante, de telefones, de transportes, restar-me-á sempre um serviço do qual ninguém me pode privar senão Deus e não hesitarei em lançar mão dele: concentrar-me por inteiro numa só tarefa, transformar o governo numa labareda para atear fogo aos castelos de papelão dos políticos desonestos.⁷⁹

⁷⁷ Valladares (1978:41).

⁷⁸ *Estado da Guanabara* (1962).

⁷⁹ Lacerda, apud Debert (1979:188).

Esse trecho do discurso pronunciado por Carlos Lacerda na cerimônia em que recebeu o cargo de governador é bem ilustrativo da dupla face que imprimiria ao seu futuro governo: de um lado, a ênfase dada à administração, corporificada em projetos de construir escolas e indústrias, adutoras e viadutos; de outro, o destaque conferido à atuação na esfera política, por ele entendida como um campo de luta. Era reconhecida, e sobretudo temida, a capacidade polarizadora de Lacerda, para quem a política era sempre uma guerra, com vencidos e vencedores, o que tornava muito difícil a possibilidade da barganha, da negociação capaz de garantir a estabilidade democrática. Das competências específicas requeridas aos profissionais da política, como quer Bourdieu (1990) — a retórica do tribuno e a capacidade de debater —, Lacerda tinha de sobra da primeira o quanto lhe faltava da segunda.

Desde a campanha para o governo do estado, Lacerda ouvira a advertência de que, para se eleger governador, deveria largar o “bordão”, ou seja, deveria se mostrar capaz de costurar alianças e compor ses divergentes, enfim, de debater com a oposição. A promessa de “transformar o governo numa labareda” não parecia, no entanto, um bom começo para quem precisava mostrar disposição de negociar, uma vez que este era um dos fatores primordiais para o sucesso do projeto de estadualização da Guanabara.

Essa incompatibilidade de Lacerda com o que se costuma chamar de negociação política é confirmada por políticos que lhe foram muito próximos, como o ex-deputado Mauro Magalhães (1993:80):

Tudo porque ele [Lacerda] era um trator, que passava por cima, que atropelava quem estivesse na sua frente, que fazia grandes e memoráveis campanhas, detestava fazer o que se chama de política. Nunca, aliás, escondeu isso de ninguém. Não era uma postura da boca para fora; ele não dizia isso apenas para fazer tipo. O fato é que nunca fez essa política de conversa, do disse-que-disse.

O desprezo que Lacerda nutria pela “política de conversa” foi certamente um dos fatores explicativos do tenso relacionamento que manteve com o Poder Legislativo. O primeiro teste se deu logo nos primeiros dias de instalação da Assembléia Constituinte, eleita em 3 de outubro de 1960 junto com o governador. Dos 30 deputados então eleitos, a UDN (nove) e o PTB (seis) fizeram 50% das cadeiras, ficando as 15 vagas restantes com sete partidos, cabendo ao PSD o terceiro lugar, com quatro constituintes (ver tabela 9).

Tabela 9
Composição do Legislativo estadual
(1960-62)

Partidos	1960	1962
UDN	9	14
PTB	6	13
PSD	4	5
PSP	2	3
PRT	2	3
PR	2	3
PTN	2	2
PSB	2	3
PDC	1	3
PST	—	3
PL	—	2
MTR	—	1
Total	30	55

Fonte: Picaluga (1980a).

Em termos de renovação parlamentar, a Constituinte eleita para desenhar a Guanabara também se dividiu quase meio a meio entre deputados que então conseguiram seu primeiro mandato e os que já tinham experiência parlamentar anterior. Grosso modo, os 16 novatos podem ser classificados em quatro grupos: os “especialistas”, eleitos pelo saber jurídico; os “ideológicos”, cuja votação decorreu do envolvimento direto no debate esquerda x direita; os “jornalistas”, que chegaram ao eleitorado através de colunas que mantinham nos jornais; e aqueles que possuíam um eleitorado definido. Dos 14 constituintes que já possuíam uma trajetória anterior na política carioca, a grande maioria havia exercido mandato de vereador no antigo Distrito Federal (ver quadro 5).

Quadro 5
Assembléia Constituinte da Guanabara (1960)

Deputados de primeiro mandato	Partido	Votação	Tipo de voto
1. Amaral Neto	UDN	35.182	Ideológico; anticomunista
2. Hércules Corrêa	PTB	9.994	Ideológico; líder sindical filiado ao PCB
3. Roland Corbisier	PTB	9.543	Ideológico; membro do Iseb
4. Danilo Nunes	PTN	8.213	Ideológico; general anticomunista
5. Aliomar Baleeiro	UDN	17.180	Especialista; dep. federal UDN-BA; jurista
6. Themístocles Cavalcanti	UDN	15.981	Especialista; jurista
7. Afonso Arinos Filho	UDN	14.661	Especialista; diplomata
8. Saldanha Coelho	PTB	10.260	Jornalista; <i>Última Hora</i>
9. Adalgisa Nery	PSB	7.905	Jornalista; <i>Correio da Manhã</i>
10. Paulo Alberto	PTN	8.546	Jornalista; <i>Última Hora</i>
11. Jorge Valadão	UDN	14.513	Definido (deficientes físicos)
12. Souza Marques	PTB	8.620	Definido (médico de subúrbio)
13. Luiz Gonzaga da Gama Filho	PSD	15.330	Definido (colégio no subúrbio)
14. Átila Nunes	PSP	6.342	Definido (umbandistas)
15. Gerson Bergher	PSB	4.762	Definido (comunidade judaica)
16. Naldir Laranjeira	PR	8.438	Definido (militares)
Deputados com mandatos anteriores	Partido	Votação	Experiência parlamentar anterior no DF
1. Lutero Vargas	PTB	11.392	Deputado federal PTB — 1954
2. Anésio Frota Aguiar	UDN	9.866	Vereador PTB — 1947; dep. federal UDN — 1954
3. Lopo Coelho	PSD	8.214	Deputado federal PSD — 1950-54
4. Sandra Cavalcanti	UDN	14.513	Vereador UDN — 1954
5. Raul Brunini	UDN	11.623	Vereador UDN — 1954-58
6. Lygia Lessa Bastos	UDN	11.101	Vereador UDN — 1947-50-54-58
7. Amando da Fonseca	PTB	10.995	Vereador PTB — 1958
8. Hugo Ramos Filho	PSD	8.045	Vereador PSD — 1954-58
9. Sami Jorge	PSD	7.706	Vereador PSD — 1958
10. Levy Neves	PSP	4.948	Vereador PSD — 1950-54; vereador PSP — 1958
11. Silbert Sobrinho	PR	5.230	Vereador PSB — 1958
12. Miécimo da Silva	PRT	7.578	Vereador PSP — 1950-54-58
13. Waldemar Vianna	PRT	7.084	Vereador PRT — 1958
14. Gladstone C. de Melo	PDC	5.886	Vereador UDN — 1950-54; vereador PDC — 1958

Fonte: Picaluga (1980a).

O combate veemente que moveu contra a corrupção pretensamente instalada na Câmara de Vereadores, ironicamente chamada de "gaiola de ouro", associado a um discurso de forte teor anticomunista, rendeu ao jornalista da *Tribuna da Imprensa*, Amaral Neto (UDN) o lugar de constituinte mais votado da Guanabara. No entanto, os três outros deputados que se seguiram não tinham esse perfil de combatentes ideológicos: Aliomar Baleeiro e Themístocles Cavalcanti (UDN) foram eleitos como especialistas na área jurídica, e Gonzaga da Gama Filho (PSD) tinha um forte eleitorado no subúrbio, onde era dono de um grande colégio.

Misturando especialistas e ideológicos, políticos tradicionais e novatos, a assembléia se encontrava diante do desafio de definir a relação que a Guanabara deveria manter com a sua herança de ex-Distrito Federal. O fato detonador dessa controvérsia foi a leitura, na sessão de 9 de dezembro de 1960, do Ato Constitucional nº 1, enviado pelo governador, e que propunha o exercício cumulativo das funções legislativa e constituinte pela assembléia recém-empossada. Em síntese, essa proposta tinha o objetivo claro de extinguir o poder legislativo atribuído pela Lei San Tiago Dantas à Câmara de Vereadores.

Torna-se necessário entender a composição da Câmara de Vereadores eleita em 1958 para se dimensionar as razões do governador. Embora individualmente houvesse feito o maior número de vereadores (oito), a UDN teve que enfrentar a maioria formada pela coligação PTB/PSD, partidos que, juntos, tinham uma bancada de 14 vereadores, sete cada um. As demais 28 cadeiras eram distribuídas entre partidos de médio e pequeno portes (ver tabela 2, à página 24). Desse modo, Lacerda não tinha dúvida de que teria muito mais dificuldades de relacionamento com a antiga câmara, não só pelo maior peso dos partidos de oposição, mas principalmente porque o combate à "corrupção" na "gaiola de ouro" havia sido um dos principais alvos da sua campanha ao governo do estado. Logo, ao apoio que esperava encontrar na assembléia contrapor-se-ia uma firme oposição por parte dos vereadores. Daí sua preocupação em eliminar essa "herança" do antigo Distrito Federal, que, segundo ele, nada teria a ver com a nova realidade do estado autônomo em que se deveria transformar a Guanabara.

Da mesma maneira, não é difícil compreender o apoio irrestrito da bancada do PSD à manutenção da Câmara de Vereadores, chegando mesmo a considerar esta uma questão fechada para o partido. É evidente a perda de consistência política da representação pessedista na Constituinte. Espremido pela polarização ideológica entre PTB e UDN, o PSD perdeu cadeiras nas eleições de 1960 e, o mais importante, deixou de ser o partido do governo. Preservada a Câmara de Vereadores, o partido manteria uma posição de influência, o que forçaria o governador a ne-

gociar posições para garantir a aprovação de seus projetos. Donos de vários mandatos na vereança do Distrito Federal, esses constituintes haviam estabelecido sólidas relações na antiga casa legislativa, as quais não gostariam de ver desfeitas de uma hora para outra.

A divisão administrativa do novo estado era outra questão que preocupava Lacerda, interessado em preservar para a Guanabara o estatuto singular de cidade-estado. Desde a campanha, ele deixara claro que, à tradicional divisão municipal, preferia o estabelecimento de regiões administrativas agrupando vários bairros. Eleito governador, razões de ordem econômica e política fortaleceram suas convicções. Como cidade-estado, a Guanabara teria o direito de recolher tanto os tributos municipais, como os impostos predial e territorial, quanto os estaduais, como o imposto de vendas e consignações (IVC), atual imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Em termos políticos, Lacerda teria o poder de indicar os administradores regionais, livrando-se do desgaste das eleições municipais e das negociações com os prefeitos.

As duas questões que praticamente monopolizaram os debates constituintes — a permanência da Câmara de Vereadores e a divisão municipal — tiveram soluções diferentes. Esta ficou para ser resolvida através de um plebiscito a se realizar em 21 de abril de 1963, quando os eleitores cariocas seriam chamados a opinar se queriam ou não a divisão da Guanabara em municípios. Por esmagadora maioria — o não receberia 874.137 votos, enquanto o sim ficaria com apenas 49.707 votos — venceria a tese do município único, da cidade-estado. Já a Câmara de Vereadores, depois de apelação ao Supremo Tribunal Federal, foi considerada extinta na sessão de 16 de março de 1961, pelo apertado placar de 14 votos a 13.

A tramitação dessa delicada questão, que implicou a interrupção de mandatos de vários parlamentares com longa atuação na vida política da cidade, significou um desgaste inicial do governador justamente em um terreno, o da política local, onde ele não tinha muito desembaraço. Dividindo a assembleia, o episódio tirou o apoio de parlamentares, especialmente os do PSD, que o governo contava entre seus prováveis aliados.

A indicação de Amaral Neto, deputado mais votado em 1960, para líder do governo na Constituinte também não favoreceu o bom entendimento entre o governador e o Legislativo. Jornalista da *Tribuna da Imprensa*, presidente efetivo do Clube da Lanterna, agremiação de oposição a Getúlio Vargas que reunira muitos udenistas, Amaral Neto fundou, em 1955, a revista *Maquis*, especializada em denúncias escandalosas contra o governo JK. Essa postura radical, associada a um tom agressivo na campanha eleitoral, se lhe rendeu muitos votos nas urnas, não surtiu o mesmo efeito na assembleia. Para a votação de alguns projetos, Amaral Neto não conseguia obter nem mesmo os votos dos nove deputados ude-

nistas, quando a previsão inicial era de uma sólida maioria de 18 deputados votando com o governo.⁸⁰

A polarização que, como vimos, já era uma das características do campo político carioca, acentuou-se nos primeiros anos da década de 1960. O exacerbamento do conflito esquerda x direita repercutia no Brasil, palco de rivalidades entre aqueles que se diziam defensores da liberdade e aqueles que pregavam a luta pela igualdade. Como um dos principais pólos desse campo de luta, o governador Carlos Lacerda, principal liderança civil anticomunista, trouxe para o debate parlamentar na Aleg uma forte carga de polarização ideológica. Embora a bancada "ideológica" não fosse majoritária, eram esses deputados que monopolizavam os debates e davam o compasso do andamento do trabalho legislativo. Quem apoiava Lacerda ganhava o epíteto de "entreguista", por querer entregar o Brasil à "sanha do imperialismo". Quem não apoiava era tachado de "comunista", ou pior, de "inocente útil", por deixar o país ser tomado pelo "perigo vermelho".

A conjunção desses fatores — a indisposição de Lacerda para a negociação política e o seu desgaste inicial na Constituinte, a inoperância da liderança do governo e a polarização ideológica — acabou retardando a aprovação da maioria dos projetos que o governo julgava fundamentais. No balanço que fez dos seus primeiros seis meses de governo, em 5 junho de 1961, Lacerda lamentava a demora da assembleia em votar os "projetos de interesse da Guanabara".⁸¹

Talvez seja interessante refletir sobre as semelhanças e as diferenças que ao mesmo tempo aproximavam e separavam a dinâmica política do antigo Distrito Federal daquela do agora estado da Guanabara. Quanto às diferenças, destacam-se especialmente as possibilidades diferenciadas que prefeitos e governadores possuíam de organizar a política local. Em princípio, aqueles tiveram sérias limitações para montar uma máquina política estável, trazidas pela indefinição do tempo que permaneceriam no cargo, pela escassa margem de interferência na indicação do seu sucessor e pela presença do Senado no julgamento dos seus vetos. Tudo isso impedia o acúmulo de um cacife suficientemente forte capaz de transformá-los nos principais banqueiros do pesado jogo político carioca. Já um governador eleito, como Lacerda, não sofria tais limitações e, em princípio, usufruía de instrumentos políticos capazes de aglutinar uma importante base de apoio político. No entanto, embora tivesse perdido o direito de indicar o chefe do Executivo local, o governo federal ainda desfrutava de uma sólida influência política na ex-capital, repre-

⁸⁰ Deputados: 18 em 30 apóiam o governo. *Tribuna da Imprensa*, 17 e 18-12-1960.

⁸¹ Seis meses de governo na Guanabara. *Tribuna da Imprensa*, 7-6-1961.

sentada sobretudo pelo controle sobre a enorme máquina político-administrativa que mantinha no Rio de Janeiro.

Daí por que o rompimento de Lacerda com o presidente Jânio Quadros complicou ainda mais o já difícil relacionamento do governador com os deputados estaduais. O governador carioca esteve no centro da grave crise política vivida pelo país entre agosto e setembro de 1961. Primeiro, provocou a renúncia de Jânio, acusando-o de tramocar um "golpe contra as instituições democráticas". Depois, tentou articular a resistência militar à posse do vice-presidente, João Goulart. Ameaçado de *impeachment*, sob a acusação de ter agido "fora dos padrões democráticos" durante a crise da posse de João Goulart, Lacerda reagiu no melhor estilo de tribuna da capital. Qualificando a Guanabara de "cidadela da democracia no Brasil", declarou enfaticamente que defenderia seu mandato "à bala": "Terão que retirar da Guanabara um governador morto".⁸²

No entanto, no auge do tiroteio com o governo petebista de Goulart, Lacerda indicou Segadas Viana — um dos fundadores do PTB no antigo Distrito Federal e seu principal dirigente até 1953, quando foi aliado por Luterio Vargas e João Goulart — para substituir Sizen Sarmento no comando do aparelho de segurança da Guanabara. Essa indicação teve um duplo objetivo: alfinetar o presidente da República, indicando um "companheiro" do PTB para a chefia da segurança da Guanabara, e demonstrar que não era "sectário", já que estava entregando uma área tão delicada como a segurança para uma figura que sempre militara na oposição à UDN.⁸³

Na verdade, um dos pontos mais delicados da estadualização da Guanabara era a organização de sua área militar. Como herança da condição de capital federal, o novo estado possuía a maior concentração de órgãos de segurança do país, representados pelas várias unidades das Forças Armadas aqui sediadas, e pelas duas polícias locais, a militar e a civil. No início de agosto, em plena crise com o governo Jânio, Lacerda propusera que o modelo a ser seguido na Guanabara fosse o da Força Pública de São Paulo, com a fusão de todas as corporações policiais que operavam no estado.⁸⁴

A possibilidade de um governador de estado, sobretudo de um estado forte, e ainda por cima se chamando Carlos Lacerda, controlar um poderoso aparato militar não era bem vista pelo governo federal. Embora a Lei San Tiago Dantas houvesse determinado a transferência para a Guanabara dos serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União — inclusive a Polícia Militar e o Departamento Federal de Segu-

rança Pública —, o presidente Goulart determinou que os membros da Polícia Militar tivessem o direito de optar entre continuar como funcionário federal ou se transferir para o quadro do funcionalismo estadual.

De qualquer maneira, o controle do aparato militar da Guanabara continuaria a ser um ponto de alta tensão entre os governos federal e estadual. Nesse sentido, a indicação de Segadas Viana parece indicar o esforço de Lacerda para aplacar desconfianças sobre como poderia vir a utilizar as forças militares em defesa de seus interesses políticos particulares. Tirar do coronel Sizen Sarmento, conhecido por suas posições radicais de direita, e passar para as mãos de um petebista a responsabilidade pela segurança do estado era, de certa maneira, apostar na estabilidade das relações com o novo presidente da República.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), anunciada em maio de 1962, delimitando o mandato dos então deputados cariocas em dois anos, implicava a realização de eleições para as 55 cadeiras do Legislativo estadual em outubro seguinte, quando também seriam escolhidos a bancada federal no Congresso, composta por 21 deputados e dois senadores, e o vice-governador.

A Guanabara vai às urnas

Para o único cargo majoritário em disputa, Lacerda resolveu apoiar a candidatura do pessedista Lopo Coelho, então presidente da Aleg, contra o deputado federal Eloy Dutra, o candidato do PTB. Essa decisão visava a atingir três objetivos. Em primeiro lugar, poderia favorecer o estabelecimento de uma aliança com o PSD carioca, que, como se sabe, apesar de não possuir uma bancada numerosa, tinha bom trânsito na assembléia, o que poderia viabilizar a costura política necessária à aprovação dos projetos do governo. Desse modo, Lacerda se beneficiava da legislação eleitoral brasileira, que permitia — e ainda permite — a indicação de um vice de partido diferente daquele ao qual o governador estava filiado, abrindo, com isso, possibilidades de composição político-partidária. Por outro lado, o nome de Lopo Coelho, um candidato considerado neutro, poderia esvaziar de conteúdo ideológico a disputa para o cargo de vice de Lacerda, que certamente gostaria de ter um político "confiável" como seu substituto eventual. Além do mais, o governador carioca pretendia ainda colocar Juscelino Kubitschek, seu provável adversário nas eleições presidenciais de 1965, em uma encruzilhada: ou apoiava o candidato do PSD, seu partido, e causava dificuldades à aliança que vinha tecendo com o PTB tendo em vista a sua futura candidatura ao Planalto, ou "traía" o PSD da Guanabara e embarcava na candidatura de Eloy Dutra.

⁸² Guanabara: cidadela da democracia no Brasil. *Tribuna da Imprensa*, 13-9-1961.

⁸³ *Tribuna da Imprensa*, 10-10-1961.

⁸⁴ *Tribuna da Imprensa*, 10-8-1961.

A proximidade das eleições de outubro levou Lacerda de volta aos palanques. A disputa eleitoral na Guanabara assumiu contornos de um enfrentamento nacional, principalmente em função da decisão de Leonel Brizola de se lançar candidato a deputado federal pelo novo estado. Essa nacionalização se acentuou com a indicação dos candidatos ao Senado. Pela UDN, o então governador da Bahia, Juracy Magalhães, resolveu se candidatar a uma das vagas no Senado. Essa cadeira senatorial, representando a antiga capital federal e efetivo centro político do país, significava indiscutivelmente a conquista de um importante cacife político, ainda mais quando se anunciava que o PTB indicaria Brizola ou San Tiago Dantas para a disputa.⁸⁵ A recusa de ambos os políticos, que preferiram concorrer à Câmara dos Deputados — San Tiago por Minas Gerais e Brizola pela Guanabara —, acabou levando à indicação de Aurélio Viana, então deputado federal pelo PSB de Alagoas, e ativo integrante da Frente Parlamentar Nacionalista.

Vencer na Guanabara era um desafio para o governador, que se envolveu na campanha de maneira direta e pessoal. Recursos financeiros não foram poupados para financiar as campanhas: aos gastos do Executivo federal para beneficiar os candidatos do PTB correspondeu o investimento maciço do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad) nos candidatos da chamada Aliança Democrática Parlamentar. Afinal, embora estivesse em jogo o governo de 11 estados, a atenção geral se voltou especialmente para a Guanabara. O que mobilizou o eleitorado carioca não foi tanto a indicação de representantes do novo estado no Congresso Nacional, mas a disputa entre os dois políticos que então polarizavam o cenário nacional: Carlos Lacerda e Leonel Brizola.

Membro do núcleo de fundadores do PTB no Rio Grande do Sul, Brizola começou sua carreira política em 1947, quando foi eleito deputado estadual. Reeito para a Assembléia Legislativa, foi convidado, em 1952, a ocupar a Secretaria de Obras do governo gaúcho. Dois anos depois, conquistou uma cadeira na Câmara dos Deputados, à qual renunciou por ter sido eleito, em 1955, prefeito de Porto Alegre. Com um discurso de cunho social e uma administração avaliada como positiva, Brizola conseguiu se eleger, em 1958, para o governo do estado. Defensor da nacionalização e da intervenção do Estado na economia, tornou-se um dos líderes da esquerda nacionalista: em 1959, encampou a Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, pertencente ao grupo norte-americano Amforp e, três anos depois, a Companhia Telefônica Rio-Grandense, subsidiária da ITT. Foi, no entanto, durante a crise de agosto de 1961, que sua figura alcançou dimensão nacional. Ocupando militarmente as emissoras da rádio Guaíba e

da rádio Farroupilha, Brizola formou a chamada “rede da legalidade”, em defesa da posse do vice João Goulart, seu cunhado. O apoio que recebeu do comandante do III Exército, general Machado Lopes, dividindo as Forças Armadas, foi o elemento decisivo que garantiu o respeito à Constituição e a presidência da República para Goulart.⁸⁶

A decisão de Brizola de disputar uma cadeira de deputado federal pela Guanabara teve, sem dúvida, o claro intuito de medir forças com Carlos Lacerda, considerado o maior opositor das chamadas forças progressistas e nacionalistas. Na antiga capital, renascia com vigor o tradicional embate entre a UDN de Lacerda e o PTB, não de Vargas, mas daquele que se considerava o seu verdadeiro herdeiro.

Nesse embate, Lacerda levou a pior. Montado em mais de 269 mil votos, Brizola, o deputado mais votado do país, conseguiu eleger uma bancada de 11 deputados para a coligação Aliança Socialista Trabalhista (AST), formada pelo PTB e o PSB. A UDN, com os 123 mil votos dados a Amaral Neto, elegeu seis deputados. Embora tivesse mantido o mesmo número de representantes que elegera em 1958 (seis em 17), o partido de Lacerda, em termos comparativos, perdeu espaço na representação federal da Guanabara (seis em 21) (ver tabela 10).

Tabela 10

**Composição partidária da bancada carioca
a Câmara dos Deputados (1962)**

Partidos	Cadeiras	%
AST (PTB/PSB)	11	52,4
UDN	6	28,6
Frente Popular (PSD/PST)	3	14,3
PDC	1	4,7

Fonte: Picaluga (1980a:201-2).

No pleito majoritário, a derrota foi igual. Para o Senado, Juracy Magalhães amargou um terceiro lugar, perdendo para Aurélio Viana (AST), o mais votado, e para Gilberto Marinho (PSD), que foi reeleito. O cargo de vice-governador ficou com o petebista Eloy Dutra, que derrotou Lopo Coelho, o candidato de Lacerda (ver tabela 11).

⁸⁵ Coutto (1966:75).

⁸⁶ Abreu & Beloch (1984).

Tabela 11
Eleições para o Senado federal e para vice-governador (1962)

Candidatos	Votação	%
SENADO FEDERAL		
Aurélio Viana (AST)	509.979	24,9
Gilberto Marinho (PSD)	431.284	21,1
Juracy Magalhães (UDN)	370.978	18,2
Antônio Mourão Filho (PST)	346.652	17
VICE-GOVERNADOR		
Eloy Dutra (AST)	483.930	47
Lopo Coelho (PSD)	402.039	39
Mário Martins (PL)	40.037	4

Fonte: Rios (1964:127-9).

Uma primeira análise dos resultados das eleições na Guanabara indica que a polarização PTB/UDN apertou o ponto e se refletiu de maneira importante na composição da bancada federal eleita em outubro: 80% da representação da Guanabara concentraram-se nesses partidos. Igualmente marcante foi o alto grau de nacionalização da disputa, evidenciando a continuidade dessa tradicional tendência do eleitorado da ex-capital federal, já que dois candidatos de fora do estado monopolizaram o embate para o Senado.

No entanto, a reeleição de Gilberto Marinho, que conseguiu a segunda cadeira senatorial, revela em boa medida a força da política local. Suplente de senador em 1947, secretário-geral da Prefeitura do Distrito Federal durante a gestão de Mendes de Moraes (1947-51), diretor da Caixa Econômica do DF (1951-54), Marinho se elegeu senador em 1954 na legenda da coligação formada pelo PSD e o PRT.⁸⁷ Se é fato que, como segunda opção, recebeu muitos votos daqueles que rejeitavam a polarização PTB/UDN, é igualmente verdadeiro que as sólidas relações por ele construídas na política local tiveram um peso relevante para a sua reeleição.

De certa maneira, o mesmo ocorreu na eleição para a Câmara dos Deputados. Se as votações individuais de Brizola (26,4%) e de Amaral Neto (12,1%) concentraram quase 40% do eleitorado, o terceiro colocado, Chagas

Freitas, da coligação Frente Popular (PSD/PST), que não possuía um perfil de político nacional, conseguiu 56.657 votos (5,5%).⁸⁸ Conferindo um tom pragmático à coluna diária que escrevia nos jornais *O Dia* e *A Notícia*, Chagas procurou se manter afastado da polarização ideológica da época, o que lhe custou, é verdade, uma expressiva redução no eleitorado, a se comparar com os 95 mil votos que recebera em 1958. Trocando o PSP, que acabou não elegendo nenhum deputado federal, pelo PSD, Chagas Freitas pretendia reforçar a posição desse partido como uma opção viável ao voto polarizado.

Outro elemento que parece comprovar o equilíbrio entre o peso da nacionalização e a influência da política local foi o grau de renovação da primeira bancada federal da Guanabara. Dos 21 deputados eleitos, apenas sete não tinham um mandato anterior na cidade. Em termos gerais, pode-se identificar uma dupla origem da votação desses novatos na vida parlamentar carioca: a expressão que possuíam no quadro político nacional, como Brizola ou Juarez Távora, ou a conquista do eleitorado de esquerda, como o deputado Marco Antônio, da Frente Popular, que recebeu apoio explícito do líder comunista Luiz Carlos Prestes. Já em relação aos outros 14 deputados, pode-se observar que tinham em comum uma sólida carreira política anterior, a maior parte deles com atuação no antigo Distrito Federal (ver quadro 6).

Quadro 6
Bancada federal da Guanabara (1962)

Deputados de primeiro mandato	Partidos	Votação	Atividade anterior
1. Leonel Brizola	AST (PTB)	269.384	Governador RS
2. Antônio Garcia Filho	AST (PTB)	16.510	Líder do Comando Nacional dos Sargentos
3. Max da Costa Santos	AST (PTB)	5.758	Professor da Faculdade Nacional de Direito
4. Jamil Amidem	AST (PTB)	3.588	Presidente da Associação dos Ex-Combatentes
5. Benedito Cerqueira	AST (PTB)	3.527	Secretário da CNTI
6. Juarez Távora	PDC	33.461	Candidato à presidência da República (1955)
7. Marco Antônio Coelho	FP (PST)	21.300	Membro do comitê central do PCB

continua

⁸⁷ Abreu & Beloch (1984).

⁸⁸ Rios (1964:129).

continuação

Deputados com mandatos anteriores	Partidos	Votação	Experiência parlamentar
1. Amaral Neto	UDN	123.383	Constituinte UDN-GB — 1960
2. Adauto Lúcio Cardoso	UDN	18.625	Vereador UDN-DF — 1947; dep. federal UDN-DF — 1954-58
3. Eurípides C. de Menezes	UDN	17.669	Dep. federal PSD-DF — 1954; dep. federal UDN-DF — 1958
4. Aliomar Baleeiro	UDN	13.625	Dep. federal UDN-BA — 1946-59; Constituinte UDN-GB — 1960
5. Arnaldo Nogueira	UDN	11.497	Vereador UDN-DF — 1954-58
6. Hamilton Nogueira	UDN	7.334	Senador UDN-DF — 1946; dep. federal UDN-DF — 1958
7. Sérgio Magalhães	AST (PTB)	47.570	Dep. federal PTB-DF — 1954-58
8. Eloy Dutra	AST (PTB)	30.614	Dep. federal PTB-DF — 1958
9. Waldir Simões	AST (PTB)	12.196	Dep. federal PTB-DF — 1958
10. Benjamim Farah	AST (PTB)	9.802	Constituinte PTB-DF — 1946; dep. federal PSP-DF — 1950-54-58
11. Breno da Silveira	AST (PSB)	8.801	Vereador UDN-DF — 1947; dep. federal UDN-DF — 1950; dep. federal PSB-DF — 1954-58
12. Rubens Berardo	AST (PTB)	3.896	Dep. federal PTB-DF — 1954-58
13. Chagas Freitas	FP (PSD)	56.657	Dep. federal PSP-DF — 1954-58
14. Nelson Carneiro	FP (PSD)	11.095	Dep. federal PSD-BA — 1950; dep. federal PSD-DF — 1958

Fonte: Abreu & Beloch (1984).

Indagado sobre as causas da vitória petebista, o vice-governador eleito, Eloy Dutra, relacionou o resultado das eleições na Guanabara a uma “demonstração do povo carioca em favor das reformas de base”.⁸⁹ Na análise de Pedro do Coutto (1966:73), a derrota de Lacerda na eleição de 1962 teria ocorrido porque, dessa vez, ao contrário de 1960, as “áreas

proletárias não se dividiram”, ou seja, votaram em peso nos candidatos trabalhistas e nacionalistas. A polarização do debate ideológico, que levou ao julgamento do governador “mais relativamente à sua face política do que à sua ação administrativa de governo”, associada à taxa de rejeição que limitava o eleitorado lacerdista ao teto dos 35% teriam sido os elementos decisivos da derrota de Lacerda nas primeiras eleições realizadas durante o seu governo.

De fato, os candidatos Eloy Dutra e Aurélio Viana tiveram sua votação concentrada nas 15^a, 12^a, 11^a, 8^a e 7ª zonas eleitorais, que lhes deram mais de 50% dos votos recebidos em todo o estado. Representando um contingente eleitoral expressivo, a 15^a, reunindo os eleitores do chamado “sertão carioca” (Santa Cruz, Campo Grande, Bangu, Realengo), possuía, sozinha, cerca de 10% do eleitorado carioca. No outro pólo, os candidatos Lopo Coelho e Juracy Magalhães receberam votação maciça especialmente na 5^a ZE (Copacabana e Leme).⁹⁰

Na Assembléia Legislativa, das 55 vagas em disputa, o partido de Lacerda conquistou 14 contra as 13 obtidas pelo PTB. É importante registrar, no entanto, uma evolução favorável ao PTB, pois, enquanto na Constituinte o partido tivera 20% dos deputados (6/30), agora possuía 23,6% (13/55).

Não se pode, é verdade, relegar a segundo plano o peso do debate ideológico na escolha dos deputados estaduais, uma vez que foi esse o principal mote da campanha dos três candidatos mais votados, os ude-nistas Danilo Nunes e Raul Brunini, e o petebista Saldanha Coelho. No entanto, outras clivagens inerentes à própria dinâmica da política carioca deixaram sua marca no Legislativo do novo estado.

Nesse sentido, seria interessante, comparando-se a composição do Legislativo carioca nas três últimas eleições (1958, 1960 e 1962), estabelecer alguns pontos de continuidade e de ruptura que marcaram o perfil da Aleg eleita neste último ano. Em relação à fragmentação partidária, por exemplo, a Aleg de 1962, abrigando 11 partidos, aproximou-se mais da estrutura da Câmara Municipal de 1958 (ver tabela 2, à p. 24 e tabela 9). Eleita com o objetivo maior de fazer a primeira Constituição do novo estado, a Constituinte de 1960 reduziu o espaço dos pequenos partidos e dos representantes de base local e corporativa, em favor de nomes de expressão na área jurídico-política que não mais voltariam ao Legislativo estadual. Já a eleição de 1962 trouxe de volta muitos ex-ve-

⁸⁹ Última Hora, 18-10-1962.

⁹⁰ Rios (1964:128).

readores, entre eles 14 que haviam perdido o mandato dois anos antes. Juntando-se os constituintes que foram reeleitos, não foi alto o número de novatos na Aleg — 23 em 55.

Definir a base efetiva da representatividade parlamentar quase sempre é tarefa difícil. Mais complicado ainda é estabelecer as relações entre essa base e a atuação dos deputados no Legislativo, principalmente levando-se em conta o baixo grau de identidade e de fidelidade aos partidos, mesmo em um estado onde a polarização era uma das principais marcas do seu campo político. No caso da Aleg eleita em 1962, mais importante do que analisar sua composição partidária é refletir sobre a distinção existente entre os deputados que possuíam uma determinada base eleitoral, em geral de extração local, corporativa ou religiosa, e aqueles que apresentavam votação mais pulverizada e, portanto, menos dependente de algum setor social ou espacial específico.

Os deputados que tinham um eleitorado mais concentrado em determinados redutos eleitorais receberam, individualmente, um número menor de votos. Essa votação reduzida era compensada, no entanto, por uma carreira política anterior mais longa, como comprova o baixo índice de deputados de primeiro mandato — só sete em 26 —, bem menor que no âmbito daqueles que tiveram uma votação pulverizada — 15 em 29 (ver quadros 7 e 8). Essa dependência de um eleitorado circunscrito seria, sem dúvida, um dos elementos definidores do padrão de atuação desses deputados na Aleg, em geral mais atentos às questões locais.

Quadro 7
Aleg: deputados com base eleitoral definida (1962)

Deputados	Partido	Ativ. profissional/ origem	Representados	Votação
1. J. A. Cesário de Melo*	PL	Família de políticos	Santa Cruz-C. Grande	3.889
2. Amando da Fonseca**	PTN	Polícia de Vigilância	Favela da Rocinha	6.900
3. Velinda da Fonseca**	PTB	Família de políticos	Méier	6.909
4. Pedro Fernandes Filho*	PSB	Líder sindical	Irajá	3.579
5. Ubaldo de Oliveira**	PST	Líder local	Bangu	4.120

continua

continuação

Deputados	Partido	Ativ. profissional/ origem	Representados	Votação
6. Antônio Luvizaro**	PRT	Líder local	Marechal Hermes	5.338
7. Manoel Navella**	PRT	Polícia de Vigilância	Catumbi-Rio Comprido	4.475
8. João Xavier*	PRT	Médico	Engenho de Dentro	4.406
9. Paulo Areal**	UDN	Dentista	Lins-Méier	4.434
10. Telêmaco G. Maia**	PR	Médico/espírita	Madureira-Cascadura	4.125
11. Mauro Magalhães*	UDN	Diretor do Clube Vila Isabel	Vila Isabel-Tijuca	2.691
12. Miécimo da Silva**	PSD	Dono de colégio	Campo Grande	5.036
13. Waldemar Vianna**	PSP	Líder sindical	Trabalhadores de indústrias de bebidas e alimentos	5.829
14. Hércules Corrêa	PTB	Líder sindical/PCB	Sindicalistas/ comunistas	13.273
15. João Massena	PST	Quadro do PCB	Comunistas	8.149
16. Lygia Lessa Bastos**	UDN	Professora	Professores	11.961
17. Naldir Laranjeira	PR	General da reserva	Militares	5.356
18. Edson Guimarães*	UDN	Polícia Militar	Militares	7.551
19. Álvaro Valle*	PDC	Diplomata	Igreja Católica	6.551
20. Gama Lima*	PDC	Professor	Igreja Católica	5.614
21. Everardo M. Castro*	PDC	Advogado	Igreja Católica	3.092
22. Gerson Bergher	PTN	Médico	Colônia judaica	4.545
23. Domingos D'Ângelo**	UDN	Médico	Colônia italiana	4.127
24. Geraldo Moreira**	PTB	Advogado trabalhista; movimento de favelas	Favelas	6.124
25. Levy Neves**	PSP	Dentista	Funcionalismo esta- dual	4.731
26. Gonzaga da Gama Filho	PSD	Dono de escola no subúrbio	Piedade, Cascadura	5.355

Fonte: Picaluga (1980a:76-80).

* Deputados no primeiro mandato parlamentar.

** Vereadores eleitos em 1958.

Quadro 8
Aleg: deputados com votação disseminada (1962)

Deputados	Partido	Atividade profissional/origem	Votação
1. Danilo Nunes	UDN	General	51.226
2. Raul Brunini**	UDN	Radialista	48.433
3. Saldanha Coelho	PTB	Jornalista	40.019
4. Paulo Alberto de Barros	PTB	Advogado, jornalista	21.130
5. Raimundo de Brito*	UDN	Médico	16.426
6. Sinval Palmeira*	PST	Advogado, socialista	8.938
7. José Gomes Talarico	PTB	Dep. federal, líder sindical	7.855
8. Adalgisa Nery	PSB	Jornalista-escritora	7.813
9. Edna Lott*	PTB	Filha do marechal Lott	7.256
10. Vitorino James*	UDN	Advogado	6.434
11. Ib Teixeira*	PTB	Jornalista	6.056
12. Rubens Macedo*	PTB	Fiscal de renda do estado	5.363
13. Augusto do Amaral Peixoto	PSD	Deputado federal	5.330
14. Frota Aguiar	UDN	Dep. federal, ex-chefe de Polícia	5.325
15. Geraldo Ferraz*	UDN	Dentista	5.219
16. Jamil Haddad*	PSB	Médico	4.750
17. Luiz Corrêa*	PTB	Quadro do Min. do Trabalho	4.642
18. Mac Dowell Leite de Castro*	UDN	Empresário	4.481
19. Nelson José Salim**	PSD	Jornalista	4.324
20. José Bonifácio	PSD	Advogado	4.315
21. Paulo Duque*	PR	Advogado	4.238
22. José Dutra*	PTB	Advogado, socialista	4.223
23. Sinval Sampaio*	PTB	Advogado	4.207
24. Silbert Sobrinho**	PL	Fiscal de renda	4.091
25. Nina Ribeiro*	UDN	Advogado	3.959
26. Horácio Cardoso Franco**	PTB	Professor	3.548
27. João Machado	MTR	Médico	3.107
28. Raimundo Carvalho Neto*	UDN	Engenheiro, ex-sec. de Obras	3.015
29. Rubem Cardoso**	PSP	Advogado	2.965

Fonte: Picaluga (1980a:202-3); Paulo Duque (1998).

* Deputados no primeiro mandato parlamentar.

** Vereadores eleitos em 1958.

Apesar das nítidas diferenças que separavam os três recordistas de votos — o general Danilo Nunes (UDN), dono de um forte discurso anticomunista; Raul Brunini (UDN), o fiel escudeiro de Lacerda; e Saldanha Coelho (PTB), o líder da oposição —, eles possuíam em comum o fato de terem um eleitorado mobilizado em grande parte pelo calor do debate ideológico. Nesse caso, o reduto eleitoral era muitas vezes substituído por uma relação de identificação/oposição com os políticos que dominavam o cenário político: lacerdistas e antilacerdistas, janguistas e antijanguistas, brizolistas e antibrizolistas etc. Daí a sintonia mais fina que esses deputados em geral tinham com as questões nacionais.

A Assembléia Legislativa eleita em outubro foi um dos principais componentes da cara de estado que a Guanabara estava ganhando no final de 1962. Não que tivesse ocorrido uma ruptura com o padrão dos legislativos cariocas anteriores, marcados em geral por uma divisão entre parlamentares de cunho mais local e outros de perfil mais nacional. Na Aleg de 1962, seria possível se reconhecer, de um lado, um grupo mais tradicional, representado por deputados que já tinham um ou mais mandatos anteriores, sustentados pela votação concentrada em determinados redutos eleitorais. De outro, formou-se um grupo mais novo, que apresentava uma expressiva taxa de iniciantes, formado por deputados cujo ingresso na assembléia se conectava com a conjuntura política nacional.

No dia 4 de dezembro, aparentemente refeito da ressaca eleitoral de outubro, em uma longa entrevista publicada na *Tribuna da Imprensa*, Lacerda admitia a possibilidade de ser candidato a presidente da República nas eleições previstas para 1965.

O estado-capital

Guanabara: vitrine da nação, capital de fato

Em longo discurso que proferiu na convenção nacional da UDN, realizada em abril de 1963 na cidade de Curitiba, e que marcou a vitória de sua corrente sobre a chamada "ala bossa-nova", Carlos Lacerda deixou claro que, se o anticomunismo e a oposição à reforma agrária o transformavam no elemento aglutinador das forças conservadoras, seu "excelente" governo na Guanabara deveria ser o principal fator de conquista do eleitorado urbano que não parava de crescer. Rejeitando o tom pejorativo da palavra "reacionário", Lacerda aproveitou para enumerar suas realizações no governo carioca:

Reacionários porque fazemos escolas, porque construímos hospitais? Reacionários porque damos água que faltava? Reacionários porque, construindo esgotos, diminuimos a mortalidade infantil e as doenças infecciosas? Reacionários porque pagamos às professoras do nosso estado o que não se paga em nenhuma outra parte do Brasil? Reacionários porque dobramos a capacidade do ensino normal? Reacionários porque multiplicamos por 300 a capacidade dos ginásios públicos? Reacionários porque encontramos 110 mil crianças sem escolas? Reacionários porque não roubamos? Reacionários porque não deixamos roubar?⁹¹

O objetivo do discurso era, ao mesmo tempo, reafirmar o papel de vitrine da nação tradicionalmente exercido pela ex-capital e mostrar que, na nova condição de estado, o Rio de Janeiro teria agora, pela primeira vez, condições de colocar um "filho" na presidência da República. Como já vinha indicando desde o final de 1962, quando começara sua campanha rumo ao Planalto, Lacerda elegeu a Guanabara como a mais importante plataforma de decolagem de sua candidatura. Ao desafio de construir um novo estado, juntava-se o fato de ser esse estado a capital de fato do país, trunfo que nenhum outro candidato possuía. Desse modo, se a prioridade inicial de seu governo havia sido a estadualização — dentro dos limites e das especificidades da Guanabara, é certo —, o importante agora era reafirmar a *capitalidade* do Rio de Janeiro. Mais do que um simples jogo de palavras, o projeto do candidato Lacerda era fazer da Guanabara um *estado-capital*.

No entanto, para a Belacap ser capaz de enfrentar a Novacap no jogo eleitoral tornava-se necessário acelerar a efetivação de um vasto programa de obras na Guanabara, o que exigia um expressivo aporte de recursos. Comparando-se com o montante de investimentos estaduais, que foi particularmente acelerado em 1963, o volume dos empréstimos externos sofreu uma redução em relação ao ano anterior, embora, em termos absolutos, tivesse quase dobrado. Um controle mais efetivo do governo federal sobre o acesso dos estados a financiamentos do exterior, bem como a instabilidade da situação política brasileira parecem explicar a diminuição percentual da participação do capital externo nos investimentos realizados na Guanabara (ver tabelas 6 e 7).

A alegada exclusão da Guanabara do apoio federal, em virtude das disputas políticas entre o governador e o presidente, serviu de argumentação para a necessidade de um aumento expressivo dos impostos esta-

duais. Com o projeto de um novo código tributário tramitando na Alegria havia mais de dois anos, o governador resolveu adotar algumas medidas que resultaram em um forte aperto tributário: o IPTU foi revisto, as taxas de água e esgoto, corrigidas com base no salário mínimo, foram cobradas de acordo com o efetivo consumo; e a alíquota do imposto de vendas e consignações (IVC) passou de 4 para 5%. Apesar desse aperto fiscal, o déficit orçamentário, que vinha caindo desde 1961, alcançou 13% em 1963 (ver tabela 5). A intensiva realização de obras, associada ao descompasso de tempo entre a imposição dos tributos e a sua efetiva cobrança, parece explicar esse déficit tão acentuado.

Para além dessas mudanças de ordem física, o governo estava empenhado em transformar a Guanabara em modelo de administração eficiente, calcada em critérios técnicos e impessoais, a ser copiado pelo resto do país. A rejeição ao clientelismo e ao compadrio aparecia como o elemento de sustentação dessa política de governo que Lacerda pretendia apresentar na campanha como a mais importante conquista do novo estado. Ao defender a idéia de que a administração deveria ser uma área neutra, infensa às pressões políticas e ideológicas, Lacerda buscava, sem dúvida, firmar uma imagem de governante para onde convergiam o *político* — carismático, de oratória engajada, que sentia e despertava violentas paixões — e o *administrador* — amante das decisões técnicas, que colocava a razão acima da emoção. Ao mesmo tempo, ao repudiar o "provincianismo", procurava se colocar como herdeiro da tradição dos "políticos da capital", que sempre teriam colocado os "grandes interesses nacionais" acima das "pequenas demandas locais". Mantendo as virtudes e eliminando os vícios da maior máquina administrativa pública do país, a experiência do primeiro governo da Guanabara poderia ser levada para todo o país. A Guanabara, como *estado-capital*, continuaria a ser a vitrine da nação.

Um ponto sensível dessa estratégia política de manter a *capitalidade* de fato da Guanabara residia na preservação da interferência do governo federal no estado. Embora apresentada com uma embalagem diferente, já que juridicamente a Guanabara era um estado autônomo protegido pelas disposições constitucionais, a possibilidade de intervenção, profundamente enraizada na memória da ex-capital, era ainda um elemento fundamental na estruturação do campo político carioca. Lacerda transformou essa constante ameaça em uma estratégia — a *estratégia da ameaça* — capaz de lhe render dividendos políticos, na medida em que permitisse aglutinar setores políticos temerosos da perda da autonomia recentemente conquistada.

Ao longo de 1963, a Guanabara teve que enfrentar sérias crises em função das dificuldades de relacionamento de seu governador com o go-

⁹¹ Apud Motta (1997d:236).

verno federal e com a Assembléia Legislativa. Se é verdade que o acirramento do debate político-ideológico aí teve um papel importante, é igualmente verdadeiro que a gravidade e a intensidade dos conflitos se deveram, em doses iguais, à concepção radical que Lacerda tinha da atividade política, bem como à sua estratégia política, que visava a transformar o estado em principal plataforma de campanha eleitoral.

Os conflitos entre os governos federal e estadual se tornaram particularmente agudos em pelo menos quatro momentos, quando o fantasma da intervenção foi claramente acionado contra a Guanabara: em março, quando Lacerda proibiu a realização do Congresso de Solidariedade a Cuba; em julho, como resultado do estabelecimento de controle federal sobre os empréstimos externos feitos pelos estados; em agosto, em virtude das propostas do Ministério da Justiça de federalizar a Polícia Militar da Guanabara; e em outubro, devido a uma explosiva entrevista de Lacerda a um jornal norte-americano, prevendo a queda iminente do governo Goulart.

No início de julho de 1963, já ungido pela convenção udenista de abril, Lacerda denunciou o decreto do governo federal determinando o controle dos empréstimos externos aos estados, o qual, segundo ele, visava a "alvejar" a Guanabara.⁹² A *Tribuna da Imprensa* imediatamente abriu manchete para denunciar a "sabotagem" de que estaria sendo vítima o estado, com o intuito declarado de prejudicar a campanha presidencial de Lacerda. Associando o bloqueio dos empréstimos externos às dificuldades do governador junto ao Tribunal de Contas, o jornal lacerdista concluía que o objetivo era um só: "parar as obras de Lacerda".⁹³

Esfriada a crise dos empréstimos externos, um novo incêndio ameaçava esquentar a guerra entre Lacerda e o governo federal. Dessa vez, o estopim foi a proposta, oriunda dos ministérios da Justiça e da Guerra, de incorporação da Polícia Militar da Guanabara como força auxiliar do Exército. A argumentação em favor de uma "Polícia Militar federal" se sustentava na necessidade de defender o enorme patrimônio do governo federal que ainda se mantinha na Guanabara. Em outras palavras, o novo estado era, para todos os efeitos, práticos e políticos, a verdadeira capital do país e, como tal, deveria ser tratado.

Em resposta às reiteradas alegações do governador carioca de que tal proposta "feria a autonomia de um estado da Federação", o ministro da Justiça, Abelardo Jurema, não deixou dúvida sobre qual seria de fato o estatuto da Guanabara:

Carlos Lacerda não passou até agora de um bom prefeito a administrar a antiga capital. Com dois anos de mandato, o governador continua a valer-se graciosamente dos serviços da União, e nenhuma providência tomou para aparelhar o estado com as necessidades mínimas de uma unidade da Federação. A Guanabara não tem nem imprensa oficial, coisa que até o Acre já possui.⁹⁴

Para Jurema, o governador Lacerda era "pingente do governo federal"⁹⁵ e, como tal, não podia reclamar da ingerência da União em assuntos que ele não conseguia resolver por seus próprios meios. Sustentando, ao mesmo tempo, a estrutura administrativa federal que ficaria sediada na Guanabara e aquela que passara para o controle estadual, o governo federal tinha um forte poder político de pressão e de interferência na ex-capital. De maneira irônica, mas que demonstrava os poderosos laços que uniam os dois governos rivais, Jurema ameaçava "despejar" Lacerda de propriedades da União, como o Palácio Guanabara, onde o governador despachava, a Gávea Pequena, sua residência oficial, e a ilha de Brocoió, onde costumava passar os fins de semana.⁹⁶

Voltado para o que ele chamava de "chá de obras", Lacerda manteve-se em silêncio até o fim de setembro, quando concedeu uma explosiva entrevista ao *Los Angeles Times*, aconselhando a suspensão da ajuda econômica norte-americana ao governo Goulart e prevendo a sua imediata queda até o fim do ano, no máximo.⁹⁷ Dessa vez, a ameaça de intervenção na Guanabara veio acompanhada de uma provável decretação de estado de sítio em todo o país. Se a gravidade da situação pode ser medida pela informação de que Lacerda havia tomado "rumo ignorado", a fraqueza política de Jango deve ser avaliada pela incapacidade de impor ambas as medidas, a intervenção e o sítio. No dia 4 de outubro, a *Tribuna da Imprensa* anunciava que a crise tinha amainado.

Se Lacerda tinha objetivos políticos claros ao anunciar com estardalhaço as seguidas ameaças de intervenção na Guanabara, o governo federal também obtinha dividendos dessa pressão que exercia sobre o governador carioca. Primeiro, deixava evidente que a Guanabara ainda não era um estado de fato, já que dependia da União para tudo. Nesse caso, seria possível colocar em dúvida a capacidade administrativa de Lacerda, que não teria conseguido, apesar de toda a propaganda, transformar a

⁹⁴ Refluxo da intervenção. *Tribuna da Imprensa*, 12-8-1963.

⁹⁵ *Tribuna da Imprensa*, 13-8-1963.

⁹⁶ *Tribuna da Imprensa*, 9-8-1963.

⁹⁷ Lacerda fala ao *Los Angeles Times*. *Jornal do Brasil*, 1-10-1963.

⁹² *Tribuna da Imprensa*, 1-7-1963.

⁹³ *Tribuna da Imprensa*, 3-7-1963.

ex-capital em um "verdadeiro" estado. Para o governo federal, também, a Guanabara era um *estado-capital*; aliás, mais capital que estado.

O fantasma da intervenção tinha ainda o efeito de colocar Lacerda na defensiva, mesmo porque essa constante tensão com o governo federal desviava a já escassa atenção do governador para com a política local. Não por acaso, eram constantes os alertas dos deputados udenistas sobre o perigo que poderia representar a falta dessa composição política. Sem dúvida, pode-se atribuir a essa conjunção de fatores a desgastante questão da aprovação das contas do governo na Assembléia Legislativa. Essa era uma questão especialmente delicada, uma vez que a honestidade e a austeridade na gestão pública eram atributos que não poderiam ser postos em xeque, sob pena de arruinar a imagem de um governador conhecido por suas posições radicais, mas que queria se destacar pela oposição ao "mar de lama" e à "corrupção desenfreada". Para compensar a resistência ideológica que o político radical despertava, o administrador precisava estar acima de qualquer suspeita.

É preciso também levar em conta que a composição da nova Aleg em nada favorecia a montagem de uma sólida maioria governista. Tendo a UDN apenas um deputado a mais que o PTB, era premente a necessidade de buscar apoio nos pequenos partidos, que cedo perceberam o poder de barganha que tinham nas mãos. Excluídos da formação da mesa diretora, PDC, PL, PRT e MTR resolveram firmar um "protocolo de ação conjunta e de posição independente", formando o chamado "Bloco dos Intocáveis", que aspirava a ser o "fiel da balança", embora possuísse apenas nove votos.⁹⁸ Não é difícil prever que o preço cobrado por tanta "independência" seria especialmente alto para um governador como Lacerda, que precisava contar com apoio parlamentar sem provocar, no entanto, qualquer embaraço à sua imagem de austeridade. Afinal, se nos dois primeiros anos do seu governo, quando se dedicara especialmente à tarefa de estadualizar a Guanabara, não conseguira estabelecer bases estáveis de apoio na Aleg, agora a situação tendia a se agravar, na medida em que, de olho em 1965, precisaria subordinar a dinâmica da política local à estratégia que traçara para chegar ao Planalto.

Para se encarregar das relações com o Legislativo empossado em 1963, Lacerda criou a Secretaria Sem Pasta, e a entregou a Lopo Coelho, do PSD, partido que, como se sabe, conhecia bem os meandros político-administrativos da assembléia. Apesar dessa indicação formal, a negociação para a aprovação dos projetos de interesse do governo na Aleg passava, de fato, pela Secretaria de Governo, entregue a Raphael de Almeida Magalhães, a quem Lacerda estava preparando para sua sucessão.

⁹⁸ Assembléia Legislativa inicia sua segunda legislatura hoje. *Tribuna da Imprensa*, 1-2-1963.

Vários depoimentos sobre a forma de o governador negociar politicamente destacam esse tipo de procedimento: "Quando o Lacerda se sentia obrigado a ceder para poder governar, ele se ausentava do governo por uns tempos, passando a responsabilidade ao vice, Raphael de Almeida Magalhães".⁹⁹ O "jogo sujo" do toma-lá-dá-cá ficaria a cargo de Raphael, que prometia cargos e indicações para conseguir o voto do parlamentar, mas, segundo Brunini, era muitas vezes impedido de cumprir as promessas pela negativa de Lacerda em respeitar o acordo firmado.

O esvaziamento da posição de Lopo Coelho como articulador político do governo na assembléia deveu-se ainda às dificuldades que enfrentou dentro de seu próprio partido. A pretensão de obter do PSD um protocolo de adesão aos projetos governistas esbarrou na oposição de tradicionais lideranças pessedistas, como Gonzaga da Gama Filho e Augusto do Amaral Peixoto.¹⁰⁰ Essa resistência do PSD, um partido tradicionalmente governista, em apoiar o governo devia-se sobretudo à candidatura presidencial de Kubitschek. A disputa eleitoral de 1965 tornava difícil o apoio explícito do PSD carioca, principalmente do grupo liderado por Gonzaga da Gama Filho, que articulou a "bancada do desenvolvimento nacional", de apoio à candidatura JK.¹⁰¹

No entanto, era na própria UDN que residiam as maiores dificuldades para a articulação de uma base governista no Legislativo estadual. Nesse sentido, a posição do novo líder do governo, deputado Danilo Nunes, é exemplar. Insatisfeito por ter recebido a liderança do governo, quando queria a presidência da assembléia que ficou com Brunini, Nunes culpou o governador pela impossibilidade de a UDN formar um bloco majoritário na Aleg, o que fora conseguido pela oposição. Esta, sob o comando de Saldanha Coelho, aglutinara 28 deputados em uma frente que juntava PTB, PSB, PST, PTN, PSD, PR e PSP.¹⁰² Nunca é demais lembrar que o PTB tinha acesso à máquina administrativa federal, especialmente rica na oferta de cargos na ex-capital. Isentando-se de qualquer responsabilidade por esse fracasso, Danilo Nunes se apressou em acusar Lacerda, que, na composição do governo, não teria levado em conta o atendimento dos reclamos do Legislativo.¹⁰³

Pode-se pois observar que, se por um lado as concessões políticas eram indispensáveis para fazer caminhar a engrenagem parlamentar, em

⁹⁹ Paulo Duque (1998:70).

¹⁰⁰ Lopo Coelho em dificuldades para compor uma base de apoio ao governo. *Tribuna da Imprensa*, 8-3-1963.

¹⁰¹ Formada a Bancada do Desenvolvimento Nacional. *Tribuna da Imprensa*, 8-5-1963.

¹⁰² *Tribuna da Imprensa*, 5-4-1963.

¹⁰³ Governo perde maioria na Assembléia. *Tribuna da Imprensa*, 9-4-1963.

especial aquela numerosa bancada que dependia de votos cativos para sobreviver politicamente, por outro, era indispensável que essa troca de favores não desfalcasse um dos principais elementos do capital político do governador: o propagado horror ao clientelismo. Nesse sentido, o depoimento de Mauro Magalhães (1993:298) mais uma vez é bastante esclarecedor, ao ressaltar a "ausência" de Lacerda das negociações onde foram quebrados "princípios básicos":

Foi nessa ocasião que consegui aprovar na Assembléia a reforma tributária, que só passou porque quebramos — e não é com alegria que conto — alguns princípios básicos. Aproveitamos a ausência do Lacerda e a decisão do Raphael de, pelo menos daquela vez, cumprir os acordos acertados.

A essa "ausência" do principal fiador do pacto político entre o governo e a assembléia acrescenta-se uma dose elevada de personalização administrativa e uma forte presença política do governo federal e ter-se-á um clima bastante desfavorável à articulação de uma base de apoio à administração Lacerda. Apostando nas realizações administrativas como a principal mola propulsora da sua futura trajetória política — afinal, tinha que provar que, além de demolidor de presidentes, era um construtor de estados — o governador buscava capitalizar, em termos pessoais, todas as obras espalhadas pela Guanabara. Desse modo, tirava dos deputados, especialmente da poderosa bancada dona de votos concentrados, a principal moeda de troca com os seus eleitores.

Esse fraco desempenho na articulação política resultou em um sério desastre político para o governador, que não conseguiu aprovar as contas de 1963 nem no Tribunal de Contas, nem na Assembléia Legislativa. A demora do tribunal em examinar as contas do estado o levou a um dos seus costumeiros ataques de fúria, levantando suspeitas sobre a isenção dos ministros "que exercem atividades políticas e procuram influir nas nomeações de cargos de confiança da Guanabara".¹⁰⁴ Em outras ocasiões, o governador não perdera a oportunidade de acusar "a burocracia nefasta" do TCE pelo atraso na realização de obras importantes para o estado.¹⁰⁵ O tribunal não se fez de rogado, e o ministro João Lyra Filho declarou que o governador poderia ser responsabilizado politicamente pela assembléia "em virtude de sua contabilidade confusa e omissa".¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Jornal do Brasil*, 4-7-1963.

¹⁰⁵ Magalhães (1993:93).

¹⁰⁶ *Jornal do Brasil*, 25-7-1963.

Percebendo os riscos que tal fato poderia representar para a imagem que estava construindo, Lacerda enviou sinais aos pequenos partidos de que estaria disposto a negociar em favor de votos para a "aprovação dos projetos do governo". A *Tribuna da Imprensa* soltou um editorial, sugestivamente intitulado "Lacerda deixa filosofia de lado garantindo a maioria", comentando a disposição do governador de recuar na "filosofia de governo" até então adotada. O resultado dessa "nova filosofia" não se fez esperar, e o deputado José Antônio Cesário de Melo, nome de peso na Zona Rural, trocou o PL pela UDN, aumentando a bancada do partido governista para 15 deputados.¹⁰⁷

Viajando por todo o país em busca de apoio à sua candidatura, totalmente absorvido pelas sucessivas crises com o governo Goulart, Lacerda teria que enfrentar um duplo desafio, que, se não resolvido, lhe traria sérias dificuldades políticas. Primeiro, precisava arrancar da Aleg a aprovação da reforma tributária, de onde adviriam os recursos para prosseguir na execução das inúmeras obras que se espalhavam pelo estado, causando transtornos para o cotidiano da população. Para o eleitor, pior que obra não realizada é obra não acabada. Em seguida, tinha que conseguir a aprovação das contas do governo, uma vez que sobre a figura do governante não poderia pairar qualquer suspeita de improbidade e de mau uso de recursos públicos, sob pena de ser destruído o principal componente da imagem por ele construída no governo da Guanabara.

No final de outubro, ao contrário do que era previsto, o parecer do deputado João Machado (MTR), favorável à aprovação das contas, foi rejeitado pela Comissão de Finanças, ficando o julgamento final a cargo do plenário, onde o governo teria que conquistar a maioria simples de 28 votos.¹⁰⁸ Como foi bem avaliado pelo editorial da *Tribuna da Imprensa* de 5 de novembro, o governador, diante da dupla linha de fogo formada pela "bancada JK" e por uma assembléia desejosa de dar uma demonstração de força ao governador "arrogante", teria que "fazer política e administração".

Se é fato que sobre a decisão da Aleg pesaram fatores "externos", vale dizer, as pressões do presidente Goulart e do candidato Juscelino Kubitschek, interessados em passar uma rasteira em Lacerda, é preciso levar em conta o sutil recado da *Tribuna*. Onde estava escrito que "Carlos Lacerda terá que fazer política", leia-se que o governador deveria investir na formação de uma base político-parlamentar mais sólida. Para chegar ao Planalto, talvez não bastassem a oratória retumbante do tribuno e a austeridade do administrador; Lacerda precisava desenvolver uma

¹⁰⁷ Lacerda deixa filosofia de lado garantindo a maioria. *Tribuna da Imprensa*, 12-7-1963.

¹⁰⁸ *Tribuna da Imprensa*, 31-10-1963.

outra capacidade indispensável aos profissionais da política, a de negociar, a de debater com os iguais.

O reconhecimento da impossibilidade de conseguir no plenário a aprovação das contas levou o governo a mudar a estratégia de luta, apostando no decurso de prazo, pois caso não fossem rejeitadas até 15 de dezembro, data do início do recesso parlamentar, estas seriam automaticamente aprovadas. A questão agora era de tempo, e a oposição apresentou um requerimento assinado por 28 deputados adiando o recesso para o dia 31. Usando o poder de presidente da Aleg, Brunini não colocava a análise das contas na ordem do dia, na esperança de se esgotar o prazo regulamentar. O último dia de 1963 foi dramático na Aleg. Os ânimos se acirraram a tal ponto que o deputado Edson Guimarães deu um tiro para o alto. A sessão foi encerrada à meia-noite e, para terminar, um grupo de deputados tocou fogo nos papéis espalhados pela assembléia.¹⁰⁹ As contas de Lacerda foram arquivadas e só vieram a ser aprovadas em setembro do ano seguinte, em uma assembléia bastante “depurada” pelas cassações do Ato Institucional nº 1.

Desprezando a rotina da articulação política, Lacerda não foi capaz de acumular capital suficiente para se tornar o mediador dos conflitos políticos locais, preferindo se manter na posição de livre atirador, onde melhor sabia atuar. No entanto, na longa entrevista que concedeu ao *Jornal da Tarde* em abril de 1977, negou qualquer envolvimento direto na conspiração que derrubou o governo eleito de João Goulart.¹¹⁰ Mais importante, porém, do que avaliar seu verdadeiro papel no golpe de março de 1964, é perceber como ele concebia essa intervenção militar na vida política brasileira e os efeitos que poderia ter sobre sua ambição de chegar à presidência no ano seguinte. A iniciativa de indicar o ex-presidente Dutra — meio civil, meio militar — para assumir o governo provisório até a realização das eleições presidenciais deixava claro que ele esperava uma reedição de 1945, com o afastamento dos “elementos nocivos” e a rápida volta ao poder civil, com a manutenção do calendário eleitoral.

O golpe de 31 de março teve um grave impacto na representação parlamentar carioca, que viu boa parte dos seus deputados serem cassados pelo AI-1. Na Câmara Federal, perderam o mandato seis deputados do PTB — Leonel Brizola, o líder sindical Benedito Cerqueira, o sargento Antônio Garcia Filho, o socialista Max da Costa Santos, Eloy Dutra e Sérgio Magalhães — e um do PST, o comunista Marco Antônio. Na Aleg, foram oito os atingidos pela medida de exceção: cinco do PTB — o comunista

Hércules Corrêa, Saldanha Coelho, Paulo Alberto, José Gomes Talarico e Ib Teixeira —, dois do PST — o socialista Sinval Palmeira e o comunista João Massena — e um do PSP, o líder sindical Waldemar Vianna.

Eliminado o “perigo vermelho”, com a derrubada do governo Goulart pelo golpe de março de 1964, o governador carioca passaria a dedicar sua atenção integral a 1965, quando estava prevista a realização de uma dupla eleição: para a sua sucessão na Guanabara e para a presidência da República.

A dupla derrota

Rompido com a Revolução em virtude da suspensão das eleições presidenciais previstas para 1965 — a prorrogação do mandato do presidente Castelo Branco fora decretada pela Emenda Constitucional nº 9, aprovada em 22 de julho de 1964 —, Lacerda conseguiu que a convenção da UDN, realizada em novembro de 1964 na cidade de São Paulo, o indicasse para concorrer à sucessão de Castelo Branco em 1966. O governador sabia, no entanto, que sua vitória nessa eleição — que acabou não ocorrendo — dependeria de seu sucesso em eleger seu sucessor na Guanabara.

Em virtude das antigas e persistentes dificuldades de relacionamento de Lacerda com a UDN da Guanabara, era fácil prever que a missão de indicar o candidato do partido à sucessão estadual seria bastante espinhosa. O primeiro teste havia sido a eleição pela Aleg de Raphael de Almeida Magalhães para o cargo de vice-governador, vago desde a cassação de Eloy Dutra. O que estivera em jogo não fora tanto a cadeira de vice e, sim, a sucessão de Lacerda, e essa indicação havia sido uma clara evidência de que ele já escolhera o candidato da UDN para 1965. A resistência mais explícita ao nome do secretário do Governo partira de Victorino James, então presidente da Aleg, que procurou adiar ao máximo a eleição com a intenção de substituir o governador pelo tempo que este iria passar na Europa “explicando a Revolução”. Percebendo a jogada, Lacerda comunicou-lhe secamente, por telefone, que passaria o governo diretamente para o desembargador Vicente Faria Coelho, presidente do Tribunal de Justiça. James pediu licença por alguns dias, não presidiu a eleição indireta de Raphael e jamais reatou com o governador.¹¹¹

Uma segunda mostra das dificuldades para se chegar a um candidato udenista de consenso ficou evidenciada por ocasião das negociações com vistas à eleição da mesa diretora da Aleg para o ano de 1965. A UDN

¹⁰⁹ Raul Brunini Filho (1994), *Paulo Duque* (1998:81-2) e *José Talarico* (1998:198-9).

¹¹⁰ Lacerda (1978:276).

¹¹¹ Magalhães (1993:303-4).

da Guanabara estava dividida entre o grupo lacerdista, que apoiava Mac Dowell de Castro, e o bloco de apoio à revolução, que preferia Danilo Nunes. Declaradamente rompido com a revolução desde a prorrogação do mandato de Castelo Branco, Lacerda apoiou a chapa liderada por Mac Dowell e Brunini. Apesar de explicitamente rejeitado pelo governador, Nunes manteve a sua candidatura, e acabou eleito. Derrotado, Lacerda indicou Brunini para a Secretaria Sem Pasta e Mac Dowell para a liderança da UDN.

Essa derrota era mais um sinal de que o governador enfrentaria sérias restrições para impor um candidato ao partido que acabara de dar uma explícita demonstração de desobediência ao seu comando. A missão de tentar unir a UDN, dividida por cisões locais e nacionais, em torno de um só nome exigia uma delicada costura política, que Lacerda foi incapaz de realizar. De imediato, rompeu definitivamente com Amaral Neto, que se considerava o "candidato natural" à sua sucessão. Depois, insistiu no nome do vice, que sabidamente não tinha cacife político para unificar as diversas correntes da UDN, uma vez que não conseguiu apoio nem mesmo dentro do grupo ligado a Lacerda. A secretária de Serviços Sociais, Sandra Cavalcanti, fiel lacerdista e católica militante, insuflou o arcebispo da Guanabara, dom Jaime de Barros Câmara, a vetar o nome de Raphael, porque este vivia maritalmente com uma mulher desquitada.¹¹² Outras razões, de ordem mais estritamente política, contribuíram para a "fritura" do candidato preferido de Lacerda. Muito ligado ao governador, o vice cometia o pecado mortal de bater de frente com outros políticos lacerdistas, além de, freqüentemente, ser desautorizado pelo próprio Lacerda nas articulações políticas que empreendia atrás de apoio parlamentar para o governo.

Com o afastamento de Raphael da corrida eleitoral, Lacerda se voltou para o nome de um "técnico", capaz de despolitizar a campanha e conseguir o voto daqueles que queriam a continuidade do programa de obras do governo. No início de maio, lançou o nome do secretário de Obras, ex-presidente da Sursan, engenheiro Enaldo Cravo Peixoto.¹¹³ O nome do secretário acabou, no entanto, esbarrando não só na falta de raízes na máquina partidária, como na resistência que vinha dos udenistas que apoiavam o governo Castelo, como o deputado Adauro Lúcio Cardoso e o ministro da Saúde, Raimundo de Brito.¹¹⁴ Fragilizado politicamente, Lacerda acabou aceitando o nome do secretário de Educação, Flexa Ribeiro, político inexperiente e sogro de seu filho Sebastião.

Se o candidato era avaliado como "fraco", a propaganda dos feitos do governo tinha que ser forte. Daí o enorme esforço propagandístico

para divulgar o balanço dos seus cinco anos à frente da Guanabara. Logo de imediato, Lacerda precisava convencer o eleitorado de que transformara uma "cidade destruída, sem perspectivas de se tomar um estado viável", no "estado modelar a ser copiado pelos demais estados da Federação".¹¹⁵ Para tanto, justificava-se, fora indispensável a implementação de uma reforma fiscal e tributária, com o aumento da taxa do imposto de vendas e consignações. Principal fonte de renda estadual, o IVC, responsável em 1960 por 72% da receita da Guanabara, pulara em 1963 para 82,5%. A recessão imposta pela política econômica federal teria reduzido a participação do IVC na receita estadual, obrigando o governo a apelar para novos tributos (ver tabela 12).

Tabela 12
Contribuição percentual dos tributos arrecadados na Guanabara

Anos	IPTU	IVC	Transmissão	Taxas municipais	ISS	Outros
1960	9,77	72,20	3,49	3,11	3,05	8,38
1961	9,13	73,72	3,00	2,71	2,94	8,50
1962	7,05	79,66	1,71	2,37	4,16	5,05
1963	5,86	82,52	1,28	2,25	3,52	4,56
1964	5,03	81,64	1,15	1,78	2,70	7,70

Fonte: Estado da Guanabara (1965b:211).

Segundo os dados divulgados pelo estado, de janeiro de 1961 a julho de 1965, o fornecimento de água havia triplicado e o sistema de esgotos se ampliara em 60%. O número de hospitais aumentara em 30% e a matrícula nas escolas primárias quase dobrara. A construção de habitações populares atingira o total de 12.483 unidades,¹¹⁶ enquanto o número de túneis e viadutos construídos chegava a 19. O terreno de mais de 200.000m² da zona industrial da avenida das Bandeiras fora adquirido por 19 indústrias, que se aproveitaram do crédito fácil e das isenções fiscais para se instalar na região.¹¹⁷

¹¹² Raul Brunini Filho (1994), Magalhães (1993:234-5) e Lacerda (1978:344).

¹¹³ CL anuncia que apóia Enaldo à sua sucessão na Guanabara. *Tribuna da Imprensa*, 4-5-1965.

¹¹⁴ Pacificação da UDN é utópica e luta é certa. *Tribuna da Imprensa*, 1-6-1965.

¹¹⁵ Estado da Guanabara (1965b:3-10).

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 64.

¹¹⁷ CL expõe na TV obras realizadas pelo seu governo na Guanabara. *Tribuna da Imprensa*, 13-9-1965.

Confiando no reconhecimento popular desse “novo estilo de governar”, como costumava dizer, Lacerda esperava superar a descrença na possibilidade de seu candidato vencer a dura eleição de outubro. O problema principal residia na falta de apelo popular ao nome de Flexa, que demonstrava pouca habilidade nos palanques. Já que seu candidato não parecia capaz de vencer pelos próprios méritos, Lacerda apostava em um adversário à altura, ou seja, alguém que igualmente enfrentasse dificuldades na conquista de votos junto ao eleitorado carioca.

Certas candidaturas aos governos estaduais alarmaram o governo militar, uma vez que apresentavam expressas ligações com o passado recente do país. Os casos mais preocupantes eram os da Guanabara e de Minas Gerais. O PTB carioca lançara o ex-ministro da Viação e Obras Públicas do governo Goulart, engenheiro Hélio de Almeida, militante da esquerda nacionalista e crítico ferrenho do programa de obras do governo do estado, que acabou sendo alcançado pela Lei das Inelegibilidades, que declarou inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 todos aqueles que houvessem sido ministros entre 23 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964. Diante disso, o partido de oposição se dividiu entre indicar o general Lott ou apoiar a candidatura de Negrão de Lima, lançada pela coligação PSD/PSP. A apertada vitória de Lott na convenção de 3 de agosto foi vista “com simpatia” por Lacerda: “Quero-o na televisão, dizendo bobagens, mas quero-o como ele é, honrado, autêntica expressão de força política no país”.¹¹⁸

A insistência em marcar que Lott seria “honrado” tinha um alvo certo, a candidatura Negrão de Lima. O faro político de Lacerda indicava que vencer o general, claramente identificado com a “desordem” do período Jango, seria muito mais fácil que derrotar um político “matreiro” como Negrão de Lima. Além do mais, apesar de mineiro, Negrão não era um neófito na política carioca, já que fora prefeito do Distrito Federal de 1956 a 1958, podendo pois, mercê dessa experiência anterior, angariar apoios locais, vinculados especialmente ao PSD. No entanto, o que mais preocupava Lacerda era a possibilidade de Negrão se apresentar, à esquerda, como o candidato anti-Revolução e, à direita, como um elemento da ordem.

A ameaça de inelegibilidade de Lott, cujo domicílio eleitoral era em Teresópolis, foi denunciada por Lacerda como uma “intervenção” do governo federal na eleição da Guanabara.¹¹⁹ Em 2 de setembro, tanto o general quanto Alziro Zarur, criador da Legião da Boa Vontade (LBV), foram declarados inelegíveis pelo Tribunal Superior Eleitoral. Zarur, que encarnava a esperança de repetir a *performance* eleitoral de Tenório Ca-

¹¹⁸ Lacerda vê com simpatia a candidatura Lott. *Tribuna da Imprensa*, 4-8-1965.

¹¹⁹ *Tribuna da Imprensa*, 10-8-1965.

valcanti em 1960, dividindo o eleitorado popular, era concessionário de canal radiofônico e, como tal, não se poderia candidatar, de acordo com a Emenda Constitucional nº 14 e sua lei complementar.

A candidatura Negrão, apesar das resistências de setores da esquerda, foi referendada na terceira convenção do PTB, a apenas 23 dias da eleição. Diante da ameaça de derrota, Lacerda dirigiu sua potente oratória numa dupla direção. Por um lado, tentou levantar o meio militar contra as candidaturas de Negrão, na Guanabara, e de Israel Pinheiro, em Minas, denunciando-as como “corruptas” e comprometidas com o “antigo regime”. A garantia dada por Castelo à candidatura da coligação PTB/PSD fez com que Lacerda passasse a acusar Negrão de ser o “candidato da Revolução”.¹²⁰ O intuito era claro: tirar do adversário de Flexa a bandeira da oposição ao impopular governo federal.

O título do editorial da *Tribuna da Imprensa* de 29 de setembro — “O desesperado e decepcionante dever de votar em Flexa Ribeiro” — deu bem o tom das sombrias perspectivas de derrota do candidato de Lacerda. O resultado das urnas só veio confirmá-las. Ao contrário da estreita margem conseguida por Lacerda sobre Sérgio Magalhães em 1960, cinco anos depois o candidato da coligação PSD/PTB ganhou do candidato da UDN por uma diferença de 12 pontos percentuais: 49,5 contra 37,6% (ver tabela 13).

Segundo Lacerda, a derrota de seu governo na Guanabara se devera à “brutal intervenção” do governo federal, interessado sobretudo em inviabilizar sua candidatura presidencial.¹²¹ Já a análise do jornalista Pedro do Coutto (1966:81), feita ainda sob o calor das urnas, atribuiu o resultado do pleito ao alto grau de rejeição das “classes pobres” a Lacerda. A reflexão de Coutto tornou-se a principal referência sobre o assunto, e tanto o historiador norte-americano Clifford Landers (1971:312), quanto a cientista política Izabel Picaluga (1980a:103), que fizeram estudos sobre a UDN na Guanabara, consideram o “enfrentamento de forças sociais divergentes” o principal motivo da derrota de Lacerda em 1965.

A distribuição dos votos por zonas eleitorais confirma a ampla derrota imposta por Negrão de Lima a Flexa Ribeiro nos populosos subúrbios e na Zona Rural. Na 22ª, 23ª e 24ª zonas eleitorais, a votação do candidato oposicionista foi quase o triplo da que recebeu o candidato de Lacerda. Na 12ª, 13ª, 15ª e 25ª zonas, Negrão teve mais do dobro dos votos destinados a Flexa. A diferença que o candidato de Lacerda obteve na Zona Sul (3ª, 4ª, 5ª, 16ª, 17ª e 18ª zonas) e ainda na Tijuca, Vila Isabel e Grajaú (7ª e 19ª zonas) não conseguiu compensar a montanha de votos que Negrão recebeu da “praça da Bandeira pra lá” (ver tabela 13).

¹²⁰ *Tribuna da Imprensa*, 23-9-1965.

¹²¹ *Tribuna da Imprensa*, 8-10-1965.

Tabela 13
Resultado das eleições para governador da Guanabara
por zonas eleitorais (1965)

Zona	Negrão de Lima	Flexa Ribeiro	Amaral Neto	Aurélio Viana	Hélio Damasceno	Nulos	Branco	Votantes
1ª	27.185	17.122	1.799	1.190	668	3.141	295	51.400
2ª	18.761	13.108	1.460	795	460	1.943	194	36.721
3ª	18.561	22.320	1.256	1.000	449	1.559	193	45.353
4ª	19.422	23.514	1.496	1.079	477	2.220	219	48.427
5ª	24.333	32.119	1.507	1.087	533	2.119	251	61.949
6ª	23.441	23.914	1.833	1.127	562	2.551	173	53.601
7ª	18.682	23.690	1.331	959	411	2.039	177	47.289
8ª	23.546	15.040	1.549	923	563	2.796	210	44.627
9ª	18.711	11.640	1.184	692	430	2.251	150	35.058
10ª	22.687	14.038	1.843	1.030	800	2.348	197	42.943
11ª	32.972	18.121	2.446	1.338	777	4.154	298	60.106
12ª	38.192	15.381	2.462	1.576	918	4.831	318	63.678
13ª	24.837	12.358	1.588	1.051	672	3.231	241	43.978
14ª	20.771	18.325	1.926	1.034	637	2.051	180	44.924
15ª	23.626	9.156	1.690	1.062	662	2.637	200	30.033
16ª	13.860	16.971	984	809	325	1.246	166	34.361
17ª	16.571	17.341	972	666	271	1.581	136	37.538
18ª	18.424	29.940	1.183	924	427	1.637	195	52.730
19ª	25.418	30.957	2.194	1.236	705	2.652	234	63.396
20ª	27.211	23.767	2.195	1.227	773	3.299	240	58.712
21ª	28.635	16.076	2.222	1.188	716	3.535	237	52.608
22ª	27.485	10.896	1.966	1.076	585	3.176	209	45.393
23ª	18.600	6.289	1.173	748	394	2.166	148	29.518
24ª	24.441	8.004	1.064	740	472	2.892	176	37.789
25ª	25.699	12.276	1.080	1.224	454	3.903	246	44.882
Total	582.026	442.363	40.403	25.841	14.140	65.958	5.283	1.176.014
%	49,5	37,6	3,4	2,2	1,2	5,6	0,5	100,0

Fonte: Picaluga (1980a:178).

Zonas eleitorais: 1ª — Centro e Ilhas; 2ª — Centro (Santo Antônio e Santana); 3ª — Catete, Glória e Flamengo; 4ª — Urca e Botafogo; 5ª — Copacabana (parte) e Leme; 6ª — Engenho Velho e Rio Comprido; 7ª — Tijuca; 8ª — Engenho Novo e Rocha; 9ª — São Cristóvão; 10ª — Piedade, Quintino e Cascadura; 11ª — Penha, Bonsucesso, Ramos e Olaria e Irajá; 12ª — Bento Ribeiro, Rocha Miranda e Madureira (parte); 13ª — Madureira (parte), Marechal Hermes, Osvaldo Cruz e Jacarepaguá; 14ª — Méier (parte), Cachambi, Inhaúma e Engenho de Dentro; 15ª — Deodoro, Realengo e Vila Militar; 16ª — Santa Tereza e Laranjeiras; 17ª — Lagoa, Gávea e Leblon; 18ª — Copacabana (parte) e Ipanema; 19ª — Andaraí, Grajaú e Vila Isabel; 20ª — Méier (parte), Lins de Vasconcelos e Todos os Santos; 21ª — Vicente de Carvalho, Braz de Pina e Vila da Penha; 22ª — Irajá, Vigário Geral e Cordovil; 23ª — Anchieta, Costa Barros e Pavuna; 24ª — Padre Miguel, Bangu, Senador Camará e Santíssimo; 25ª — Santa Cruz, Campo Grande, Sepetiba e Guaratiba.

Ainda segundo Pedro do Coutto (1966:81), o “espectro de Vargas” teve um peso decisivo no resultado das eleições. Na medida em que o governador ocupava o primeiro plano da campanha, a tradicional polarização da política carioca ia envolvendo o eleitorado popular que ainda estava indeciso. O argumento de que Lacerda era o “candidato dos ricos” foi exaustivamente empregado nas eleições de 1965. O episódio da morte dos mendigos do rio da Guarda em 1962, bem como o do incêndio suspeito dos barracos da favela do Pasmado em 1964, com o objetivo de apressar a remoção dos favelados para os conjuntos habitacionais, eram martelados pela campanha oposicionista para lembrar “aos pobres” de que lado o candidato do governador estava.

A manutenção, e mesmo o agravamento, da rejeição a Lacerda da “praça da Bandeira pra lá” indicam que ficou praticamente intocada a estrutura político-partidária que aí vigorava desde os anos 1950. Embora dispondo do poderoso cacife de ser governo, Lacerda falhou na tentativa de mudar a predisposição desse eleitorado, já que não conseguira quebrar a hegemonia que o PTB, seguido do PSD, estabelecera nos subúrbios cariocas. O fracasso do projeto lacerdista de conquista desses votos pode ser explicado por uma conjunção de três fatores: não incorporou lideranças locais tradicionais, nem favoreceu a emergência de novas, e também não transformou em votos as políticas públicas aí implementadas.

No primeiro caso, um exemplo paradigmático é o do deputado José Antônio Cesário de Melo, representante da Zona Rural, herdeiro político de Júlio Cesário de Melo, antigo intendente do Distrito Federal e poderoso chefe da região de Campo Grande e Santa Cruz, que em julho de 1963 havia trocado o pequeno PL pela UDN. Apesar de ser o único representante de Santa Cruz na sigla governista, e portador de um expressivo potencial de votos, foi isolado politicamente e não conseguiu espaços de atuação em seu novo partido. Sem o necessário respaldo partidário, e tendo que enfrentar a concorrência de lideranças de outros partidos, Cesário de Melo não teve sucesso em montar na região uma rede de apoio ao governador.

Lacerda tampouco favoreceu a emergência de novos líderes locais, ao contrário do que parecia apontar a iniciativa de começar por Campo Grande a experiência das regiões administrativas, com a indicação do diretor do Hospital Rocha Faria para primeiro “prefeito” da Guanabara. Bastante diferente dos prefeitos, que tinham um caráter eleitoral bem marcado, os administradores regionais, se possuíam alguma autonomia, esta tinha um sentido e uma esfera de atuação limitados, que raramente conseguiam furar o esquema personalista e centralizador de Lacerda. Desprovidos de efetiva representatividade política, não

tiveram força para substituir os esquemas de controle eleitoral herdados do Distrito Federal.

Essa falta de base político-partidária nas zonas Rural e Suburbana é responsável, em boa parte, pelo fato de as iniciativas do governo, especialmente no campo escolar, não terem se transformado em votos para o candidato indicado por Lacerda. Quanto à política habitacional, houve uma explícita manifestação de rejeição dos moradores dos novos conjuntos habitacionais ao governo: foi justamente na 24ª Zona Eleitoral, onde se localizavam a Vila Aliança e a Vila Kennedy, que Negrão conseguiu estabelecer a maior vantagem relativa sobre Flexa. A transferência para subúrbios distantes, mal servidos por comércio e meios de transporte, gerou insatisfação e votos para o candidato de oposição a Lacerda.

A maneira radical como concebia a política também pode explicar a dificuldade de Lacerda em comandar o processo de criação de uma nova estrutura política na Guanabara. Ao contrário do chaguismo, que, como veremos no próximo capítulo, se sustentou no azeitado funcionamento de uma máquina de longa permanência, o lacerdismo se sustentou na identificação pessoal e imediata com o líder carismático. Eram entendidos como "políticos lacerdistas" aqueles que mais de perto conseguiam incorporar as características pessoais de Lacerda, como Sandra Cavalcanti e Raul Brunini. Vale ainda lembrar que sua posição no acirrado e polarizado debate político-ideológico que marcou os anos 1960 como principal liderança civil do anticomunismo favorecia identificações radicais — lacerdistas x antilacerdistas —, que reduziam as possibilidades de entendimento em torno de um projeto comum para o novo estado da Guanabara.

Esse acentuado viés personalista de Lacerda também se fez presente no processo de escolha dos secretários, marcado desde o início pelos critérios da "impessoalidade" e da "despolitização". Desse modo, sob o pretexto de pôr fim à "politicagem", a composição do secretariado raramente resultou da disposição do governador de incorporar quadros da UDN ou de prestigiar o Legislativo. As exceções ficaram por conta de Célio Borja, indicado pela bancada udenista carioca para substituir Raphael de Almeida Magalhães na Secretaria de Governo, e Lopo Coelho, membro do PSD e ex-presidente da Aleg, que assumiu a Secretaria Sem Pasta no fim de 1962 justamente para tentar — inutilmente, é verdade — articular o governo com a Aleg. Em sua grande maioria, os políticos udenistas que participaram do secretariado tinham, sobretudo, uma ligação pessoal com Lacerda: é o caso de Raul Brunini, Sandra Cavalcanti e Raphael de Almeida Magalhães.

Outro elemento que complicou a criação de uma nova estrutura de poder na Guanabara foi a difícil relação do governador com seu partido. Lacerda construiu sua trajetória política apostando mais no acúmulo de capital pessoal do que naquele que lhe poderia ser delegado pela UDN, que ele não via como fonte impulsionadora de sua carreira política. Eleito governador, buscou montar dentro da UDN carioca um grupo político formado basicamente por deputados de primeiro mandato. Para ocupar o estratégico cargo de líder do governo na Assembléia Legislativa, Lacerda indicou cinco deputados sem nenhuma experiência parlamentar anterior: Célio Borja, Nina Ribeiro, Vitorino James, Mac Dowell de Castro e Mauro Magalhães. Deputados mais experientes e que conheciam melhor os meandros da máquina partidária, como Raul Brunini, foram escolhidos menos por essa experiência e mais pela fidelidade pessoal que dedicavam ao governador.

Se o perfil político de Lacerda não o credenciava para a tarefa delicada de montar uma estrutura de estado federado na Guanabara, é preciso levar em conta também o peso da atuação do governo federal nesse espaço político. Essa presença do governo federal se acentuou na medida em que Lacerda incentivou o componente nacionalizador da política carioca, convencido de que a manutenção da *capitalidade* de fato do Rio de Janeiro era um fator favorável aos interesses de sua campanha para presidente da República. Embora a Constituição de 1946 houvesse garantido uma autonomia maior para os estados, estes ainda dependiam muito da União. No caso específico da Guanabara, essa dependência era mais acentuada, já que o governo federal aqui mantivera sediada uma enorme máquina de funcionários públicos e de estatais, que representava uma expressiva fonte de pressão política sobre o governo local. Reafirmando a antiga tradição de ex-capital, o governo federal continuou a ter plenas condições de disputar, e disputou de fato, o poder de conformar a política carioca.

Desse modo, o fracasso de Lacerda em reorganizar o quadro político carioca, através da montagem de uma estrutura político-partidária razoavelmente estável, dificultou o processo de encaminhamento de sua sucessão ao governo do estado. A começar pelo desgastante processo de indicação do candidato governista, e findando pela constituição de uma poderosa frente de oposição, que acabou por polarizar a disputa entre dois candidatos, o pró-Lacerda e o anti-Lacerda. Dessa vez, não houve um Tenório Cavalcanti para dividir os votos dos redutos populares: os outros três candidatos, oriundos de pequenos partidos — Amaral Neto (PL), Hélio Damasceno (PTN) e Aurélio Viana (PSB/PDC) —, não chegaram a empolgar o eleitorado, e juntos conseguiram 6,8% dos votos, bem longe dos 22,3% obtidos por Tenório em 1960 (ver tabela 13).

De qualquer modo, uma simples comparação entre os dois principais candidatos mostra uma nítida vantagem em favor de Negrão de Lima, que, além de conquistar os votos dos redutos eleitorais petebistas e pessedistas, conseguiu tomar em suas mãos a bandeira da oposição. Identificado como o verdadeiro opositor da ditadura militar, já que Lacerda, "revolucionário de primeira hora", fracassara na tentativa de se apresentar como tal, Negrão recebeu o apoio declarado da esquerda, que julgou ser esta uma boa oportunidade para infligir uma derrota a dois de seus maiores inimigos: os militares e Carlos Lacerda. Sem o fantasma do comunismo tão presente, setores mais conservadores da classe média não hesitaram em votar em Negrão, que tinha um perfil de político moderado e contemporizador bem ao gosto do PSD mineiro.

O fato de ter nascido em Minas Gerais não veio a se constituir em nenhum obstáculo para a ascensão da candidatura de Negrão. Em primeiro lugar porque, como era bastante comum, ele fizera carreira política na ex-capital, para onde veio logo após a Revolução de 1930. Eleito constituinte e deputado federal pelo Partido Progressista de Minas Gerais, em outubro de 1937 foi encarregado da missão de sondar os governadores acerca da intenção do presidente Vargas de implantar o Estado Novo. Nomeado imediatamente para a chefia de gabinete do ministro da Justiça, Francisco Campos, Negrão de Lima assumiu, em 1942, a embaixada do Brasil no Paraguai, de onde saiu, em 1947, para se tornar secretário de Administração do Distrito Federal, então governado pelo prefeito Mendes de Moraes. Com a volta de Vargas em 1950, foi indicado para o Ministério da Justiça, onde ficou até a reforma ministerial de junho de 1953. Em 1956, Negrão voltou à política carioca, dessa vez como prefeito do Distrito Federal. Dois anos depois, trocou o Executivo carioca pelo Ministério das Relações Exteriores, aí permanecendo até 1959. Nomeado embaixador do Brasil em Lisboa, voltou ao Brasil em 1963 para chefiar o comitê nacional da candidatura de JK à presidência da República.¹²² Em um campo político marcado pela personalização, a figura nacionalmente conhecida de Negrão de Lima tinha um poder de identificação com o eleitorado carioca muito maior do que Flexa Ribeiro, cujo currículo registrava a propriedade do Colégio Andrews e uma elogiada administração na Secretaria de Educação.

As instituições e órgãos representativos da sociedade civil se dividiram no apoio a um e outro candidato. Com a imprensa, Lacerda manteve uma relação de amor e ódio. Se, nas eleições de 1960, o candidato udenista contara com o apoio — às vezes mais discreto, às vezes mais os-

tensivo — da maior parte dos jornais cariocas, cinco anos depois a situação se modificou um pouco. O *Globo*, por exemplo, ficou claramente do lado do governo Castelo. Em represália, Lacerda determinou a desapropriação do Parque Laje, cujo terreno pertencia, em parte, a Roberto Marinho. Além da *Tribuna da Imprensa*, praticamente o jornal oficial, Lacerda contou com a simpatia do *Jornal do Brasil*, que caprichava na divulgação das obras de seu governo, e com o apoio dos jornais de Chagas Freitas, que, parece, temeu se vincular a uma candidatura apoiada pelo trabalhismo.¹²³

Se nos sindicatos de trabalhadores e alguns órgãos de classe, como o Clube de Engenharia, encontrou uma feroz oposição, Lacerda desfrutou de um trânsito fácil na Igreja Católica, sob o comando do conservador arcebispo do Rio de Janeiro, dom Jaime de Barros Câmara. Da Federação das Indústrias da Guanabara igualmente recebeu apoio irrestrito, já que era muito clara a prioridade que conferia ao desenvolvimento industrial da Guanabara. Lacerda entregara a pasta da Economia, encarregada de traçar os rumos gerais do planejamento do estado, ao industrial Guilherme Borghoff, além do que, para as zonas industriais que se estavam criando, abriu os cofres do BEG e da Copeg. Dos empresários rodoviários, beneficiados pela extinção dos bondes e conseqüente implantação da hegemonia dos ônibus no sistema de transportes da Guanabara, a campanha de Flexa Ribeiro teria recebido uma massa expressiva de recursos.¹²⁴ Já os empreiteiros, em princípio contemplados com o grande volume de obras espalhadas pela cidade, se dividiram no apoio ao candidato de Lacerda, que tinha como principal plataforma a continuidade do programa de obras. A hesitação dos empreiteiros se deveu, por um lado, ao fato de o governo ter dado calote em várias empresas do ramo e, por outro, ao fato de Negrão, criador da Sursan e iniciador de um conjunto de obras no então Distrito Federal, ter bom trânsito no meio das empreiteiras que atuavam na Guanabara.

Mais do que a derrota de Lacerda, o fim dos partidos políticos existentes, decretado pelo AI-2, de 27 de outubro de 1965, bem como a conseqüente implantação do bipartidarismo, determinada pelo Ato Complementar nº 4, baixado no dia 20 de novembro, pouco menos de um mês depois, resultaram em sérias transformações no quadro político da Guanabara. Em termos de organização partidária, a polarização tradicional do campo político carioca teria menos dificuldades do que em outros estados para se conformar ao figurino imposto pelo regime militar: em

¹²² Abreu & Beloch (1984).

¹²³ Sarmento (1999b:95).

¹²⁴ Ver *Correio da Manhã*, 20-9-1965.

princípio, Arena e MDB poderiam ocupar o papel antes reservado à UDN e ao PTB. No entanto, em termos de fortalecimento de lideranças políticas, o perfil de "tribuno da capital", tipo Lacerda, deveria perder espaço para políticos como Chagas Freitas, com um estilo mais discreto, mais propenso ao entendimento, e certamente com mais facilidade para transitar nos meandros da política local. Afinal, desde a edição do AI-3, baixado em 5 de fevereiro de 1966, os governadores estaduais passariam a ser eleitos pelas assembleias legislativas, o que demandava, além de uma excelente folha corrida junto ao regime, uma boa sustentação na política local.