

## DEMOCRACIA SEQUESTRADA? O TOPOS DA “MAIORIA” E A VIABILIZAÇÃO DO ESTADO DE EXCEÇÃO NA TRANSIÇÃO BRASILEIRA DE 1945\*

### DEMOCRACY HIJACKED? THE TOPOS OF THE "MAJORITY" AND THE VIABILITY OF THE STATE OF EXCEPTION IN THE BRAZILIAN TRANSITION OF 1945

Cintya Chaves<sup>1</sup>

**RESUMO:** As transições políticas não são instantâneas e não necessariamente automatizam a passagem para a democracia. No Brasil, o Estado de exceção como “paradigma de governo” (AGAMBEN, 2004), sintetiza bem a atuação do presidente Eurico Gaspar Dutra em 1946. A forte repressão policial aos trabalhadores grevistas, a perseguição ao partido comunista e os 515 decretos leis publicados no *Diário Oficial* de 1946 pelo presidente demonstram isso. Assim, refletiremos nesse texto como o Partido Social Democrático (PSD), tido pela historiografia como partido “fiador da estabilidade política” de nossa primeira experiência democrática (HIPÓLITO, 1985, p. 22), articulou um conceito de democracia compatível com a continuidade do regime de Exceção imposto pelo Estado Novo.

**PALAVRAS- CHAVE:** Democracia; Estado de Exceção; Transição Política Brasileira de 1946.

**ABSTRACT:** Political transitions are not instantaneous and do not necessarily make the transition to democracy automatic. In Brazil, the state of exception as a "paradigm of government" (AGAMBEN, 2004) sums up the actions of President Eurico Gaspar Dutra in 1946. The strong police repression of striking workers, the persecution of the Communist Party and the 515 decrees published in the 1946 Official Gazette by the president demonstrate this. In this text, we will reflect on how the Social Democratic Party (PSD), considered by

---

\* Este artigo é derivado da tese intitulada “Os dissensos em torno de um nome: disputas dos sentidos de democracia na transição política (Ceará, 1945-1946)”, defendida em 2023 na Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do Prof. Dr. João Ernani Furtado Filho, a quem agradeço por tantas contribuições. A pesquisa contou com o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço também aos amigos e historiadores Thiago Sales e Tasso Brito pelas boas conversas que inspiraram algumas reflexões aqui presentes.

<sup>1</sup> Professora Assistente da Universidade Estadual do Ceará, campus de Limoeiro do Norte. Doutora em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Ceará. E-mail: [cintia.chaves@uece.br](mailto:cintia.chaves@uece.br) . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0243-9258> .

historiography to be the party that "guaranteed political stability" in our first democratic experience (HIPÓLITO, 1985, p. 22), articulated a concept of democracy that was compatible with the continuity of the regime of exception imposed by the Estado Novo.

**KEYWORDS:** Democracy; State of Exception; Brazilian Political Transition of 1946.

### Os dilemas da transição política de 1946: breve nota introdutória

A teoria das transições na Ciência Política já nos adverte que elas não são instantâneas e não necessariamente automatizam a passagem para a democracia. Pelo contrário, a marca da transição é a “incerteza óbvia” (WEFFORT, 1989, p. 5). As “dificuldades de transferência do poder”, ou seja, de um poder baseado na “incerteza regulada”, – constitutivas da democracia – (PRZERWORSKI, 1984, p. 27-38), possibilitaram inúmeras repressões na transição política brasileira de 1945-1946. A forte repressão policial aos trabalhadores grevistas, a perseguição ao Partido Comunista e os 515 decretos leis publicados no *Diário Oficial* de 1946 pelo presidente Eurico Gaspar Dutra demonstram isso. Qual o papel da Assembleia Nacional Constituinte na viabilização dessa atuação?

Vale lembrar que a lei nº 13, de 12 de novembro de 1945, previa a instalação da Assembleia Constituinte “sessenta dias após as eleições. Nela deixava-se claro que a Assembleia contava com poderes “ilimitados” para decidir sobre a Nova Constituição do país. Assim, durante todas as 180 sessões (de 1º de fevereiro a 18 de setembro de 1946, quando se promulgou a Constituição), parlamentares de diferentes partidos disputaram projetos que, constantemente, sob a alcunha de democráticos ou fascistas, foram ou não aprovados, acarretando tensões.

Ao todo, participaram da Assembleia Nacional Constituinte 338 parlamentares, incluindo senadores e deputados, titulares e suplentes que tomaram posse. Desses, 185 integravam a legenda do PSD; 89 eram da UDN; 23 do PTB e 16 do PCB (BRAGA, 1998, p. 32-40).

Se a historiografia brasileira tem produzido um bom número de trabalhos sobre a transição política da ditadura militar para a democracia instaurada após 1988, o mesmo não se pode dizer da relação entre o Estado Novo e a nossa primeira experiência democrática<sup>2</sup>.

Longe de se esgotar tal discussão, a proposta desse texto é refletir prioritariamente sobre como o Partido Social Democrático (PSD)<sup>3</sup>, tido pela historiografia, como partido “fiador da estabilidade política” de nossa primeira experiência democrática (HIPOLITO, 1985, p. 22), articulou um conceito de democracia compatível com a continuidade do regime de exceção imposto pelo Estado Novo. Como a oposição, em especial os partidos União Nacional Democrática (UDN)<sup>4</sup>, Partido Comunista (PCB)<sup>5</sup> e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)<sup>6</sup> se posicionaram ante a essa empreitada? Quais interesses estavam em jogo ao se defender a continuidade da Constituição de 1937 em detrimento da proposição de reformular a Constituição de 1934? São essas questões que atravessam a primeira parte desse texto. A segunda parte se detém aos desdobramentos dessa articulação.

---

<sup>2</sup> Isso não quer dizer que não haja trabalhos. Ver: (SOUZA, 2016); (FERREIRA, 2003); (CARVALHO, 2002); (SOUZA, 1976); (BENEVIDES, 1981); (HIPOLITO, 1985); (D'ARAÚJO, 1996); (LAVAREDA, 1999).

<sup>3</sup> Fundado em 17 de julho de 1945, o partido identificava seu posicionamento político como sendo de centro. Tinha como presidente Nereu Ramos e era o partido do General Eurico Gaspar Dutra, vencedor da eleição presidencial de 1945.

<sup>4</sup> Fundado em 7 de abril de 1945, a UDN foi formada por diferentes perfis de pessoas que iam desde oligarcas a indivíduos das esquerdas, sem negociar, contudo, o prestígio do nome de seus membros, como apontou Benevides (1981). Partido de oposição ao Vargasismo e de tendência liberal, a UDN desde sua formação se debateu internamente entre uma tendência de liberalismo clássico (perspectiva liderada pelo então presidente do partido Otávio Mangabeira) versus o liberalismo social de Virgílio de Mello Franco. Suas posturas políticas oscilaram, principalmente no período da transição política de 1945-1946, entre defesas mais “progressistas” e a predominância de um liberalismo- conservador.

<sup>5</sup> Fundado no Brasil em 25 de março de 1922, assumidamente de esquerda esteve sob a ilegalidade inúmeras vezes fruto de perseguições políticas. No processo de democratização, o partido volta à legalidade em 18 de abril de 1945, mas foi cassado em 1947. Nesse período, esteve sob a liderança de Luís Carlos Prestes.

<sup>6</sup> Fundado em 15 de maio de 1945 por Getúlio Vargas. Como bem ressaltou Benevides (1981, s/p): “Os programas do PSD e do PTB, como se poderia esperar, continham nítidos traços corporativistas e estatistas. O programa petebista ficava aquém do da UDN quanto às propostas democráticas, pois defendia o direito de greve “pacífica”, discriminando entre as “legais” e as “ilegais”. Quanto à planificação econômica pouca diferença havia entre os programas da UDN e do PTB”.

### Sobre as responsabilidades de representar? Os argumentos para a permanência da constituição de 1937

– Esteja certo o nobre colega de que **essa espada não cairá sobre as cabeças** dos ilustres. Ficarei com ela, para guardá-la como troféu da vitória da doutrina que aqui defendemos, no interesse da Nação (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 133-134, grifos nossos).

Nereu Ramos (PSD-SC)

Conta-nos Marcus Túlio Cícero (106 a.C. – 43 a.C), através de suas *Discussões Tusculanas*<sup>7</sup> (do seu quinto livro), que Dâmocles bajulava o tirano dos siracusanos, Dionísio, e invejava todas as regalias que o posto lhe oferecia. Ao expressar isso para Dionísio, Dâmocles foi convidado para experimentar a sorte do tirano. Cercado de ouro, belas roupas e tantas iguarias raras, servido por belos meninos, Dâmocles se sentia um felizardo. Até o momento em que Dionísio ordena que “deixassem cair do painel do teto uma espada refulgente, guarnecida com crina de cavalo, de modo que ficasse pendente ao pescoço daquele afortunado” (Cícero, 2014, p. 443-445). O desfecho de Dâmocles foi “implorar” ao tirano que pudesse ir embora:

Não parece bastante claro ter Dionísio declarado que em nada é feliz aquele a quem algum receio sempre ameaça? E não era suficientemente íntegro para vir para o lado da justiça e restituir aos cidadãos a liberdade e os direitos [...] (CÍCERO, 2014, p. 445).

A anedota romana foi retomada em uma das reuniões dos Constituintes para expressar o peso da responsabilidade das decisões, assim como os riscos que lhe eram inerentes. A pauta era a revogação da Carta de 1937<sup>8</sup> e o contexto

<sup>7</sup> Cícero escreve as *Tusculanae disputationum* (*Discussões Tusculanas*) “por volta de 45 A.C, sob forma de diálogo ou debates distribuídos em cinco temas/dias/livros. No quinto livro, o foco central era “o tema da virtude como único caminho para a felicidade” (BORTOLANZA, 2014, p. 7 – 8).

<sup>8</sup> A demanda não era nova e estava presente na imprensa desde 1945, através de manifestações estudantis. Ver *Jornal O Povo*, Fortaleza, 1945.

foi a exposição do pessedista Nereu Ramos<sup>9</sup> contra a revogação. No decorrer da argumentação do pessedista, Campos Vergal (PRP-SP) interveio e “pediu” que o pessedista “segurasse com a mão firme a espada de Dâmocles”<sup>10</sup>, já que esta continuava a pesar sobre a cabeça da Assembleia, até que se “finalizasse a missão” para qual eles foram convocados. A resposta de Nereu Ramos, em meio a outros comentários de udenistas, foi a epígrafe que abriu essa seção.

A democracia como um regime político que garantiria determinados direitos foi um dos argumentos acionados para a defesa de revogação da Constituição de 1937, nas reuniões parlamentares de 1946. Udenistas e comunistas estabeleciam vínculos conceituais entre democracia e direitos como forma de se contraporem ao “bom senso pessoal” do Executivo, caso continuasse a acumular a tarefa de “legislar e agir”, ou seja, governar sob um Estado de Exceção.

Esse “bom senso” já aparecia bastante questionado, principalmente pelos comunistas, diante da postura do governo em relação às greves. Estava claro que apelar para “esta confiança de que o general Dutra usaria discretamente os poderes constitucionais” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 348) — como queriam pessedistas e petebistas — era ficar à mercê de uma subjetividade que se contrapunha ou estava acima da lei.

O velho/novo dilema da política, presente desde os idos gregos do governo do Péricles (de Tucídides) estava sobre a mesa. O que deveria prevalecer: a lei ou a vontade do povo? O Péricles de Tucídides dizia ser a lei, já o Péricles de Xenofonte dizia ser a “vontade do povo” (CANFORA, 2007, p. 45). Isso porque os pessedistas argumentavam haver uma inviabilidade jurídica para se revogar a Constituição de 1937, enquanto udenistas e comunistas

---

<sup>9</sup> Nereu Ramos pertencia a uma família “de latifundiários e pecuaristas em Santa Catarina”. Atuou como “Deputado Provincial no Império, Deputado Estadual por várias legislaturas.” Também foi “Deputado Federal, Senador e Governador de Santa Catarina (1902-1905; 1910-1914)” durante a Primeira República. Em Santa Catarina, exerceu as profissões de advogado, professor universitário e jornalista, fundando os jornais *A Noite* (1914) e *A República* (1921). (BRAGA, 1998, p. 636-637).

<sup>10</sup> A expressão foi usada mais de uma vez por diferentes Constituintes. No entanto, Campos Vergal recorre a ela outra vez no dia da votação da proposta udenista (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 349).

afirmavam ser ela incompatível com o novo regime escolhido pelo “povo”: a democracia.

Não ingenuamente, os que lutavam para que a carta de 1937 fosse revogada não só usavam o argumento de que ela não tinha força de lei por ser outorgada, mas também afirmavam que era uma expressão daquilo que o “povo” não queria. O acúmulo de poderes por Dutra era permanecer em posição de dependência de favores, não da dimensão dos direitos como dizia o udenista paulista Toledo Piza: “nós queremos liberdade como um direito e não como favor” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 348). Nota-se que por mais que houvesse a separação entre liberalismo(s) e democracia no período, o tema da liberdade se acoplava, insistentemente, ao conceito de democracia, compondo sua rede semântica.

A discussão trazia ainda intrínseco outro suposto impasse: o lugar da figura do líder nas democracias representativas. Estava muito claro para os pessedistas que a preocupação dos udenistas era com o “líder” eleito, já que as referências destes a Eduardo Gomes, como uma figura insuspeita (quase transcendente), não fugiam à lógica personalista que aqueles argumentavam em torno do presidente do Brasil.

Há de se salientar ainda que, inegavelmente, o *topos* da maioria foi central para a permanência da Constituição de 1937 até setembro de 1946, quando finalmente se publicou a nova Constituição. Os argumentos para que o Estado de Exceção continuasse basicamente eram: a nova Constituição seria postergada ao se estabelecer uma Comissão para regular a transição. Além disso, haveria supostamente um problema jurídico, como mencionado, ao se derrubar a Constituição de 1937.

Em contraposição, levantava-se a questão: como depois das eleições e de tanta luta pela democracia, se continuaria com a Constituição de 1937? Afinal, ela não teria valor jurídico não só por ter sido outorgada, mas por descumprimento de princípios contidos nela própria que a autorizavam, como a

realização do plebiscito proposto no art. 187<sup>11</sup>. Do lado de uma transição regida pelo Estado de Exceção estavam, principalmente, o PSD e PTB. Na contrapartida, destacava-se a UDN, o PCB e o PR.

O embate sobre esse tema deu-se devido à Indicação nº 24-1946, de Otávio Mangabeira (da bancada udenista), “propondo a nomeação de uma comissão para elaborar o projeto de normas gerais político administrativas do país até a promulgação da Nova Constituição” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 26 fev. 1946, p. 345). Havia ainda a Indicação nº 25-1946, proposta por Luiz Carlos Prestes (bancada comunista), que visava revogar a Carta de 1937. O projeto que venceu foi o pessedista, apoiado pelo petebista, de continuidade da Carta de 1937.

Desde as primeiras sessões, a continuidade da Constituição de 1937 era uma pauta constante nas reuniões dos parlamentares. Todavia, a partir da 12ª sessão, o tema passou a ter mais atenção, desdobrando-se em longos discursos de representantes de cada partido, para que finalmente a indicação nº 24-1946, de Otávio Mangabeira, fosse encaminhada para a votação.

A indicação da bancada udenista trazia à tona um impasse no Palácio Tiradentes sobre as atribuições e poderes dos Constituintes. Se para Ernani Sátiro (UDN-PB), a Assembleia gozava de “poderes ilimitados” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 118), para Nereu Ramos, somente Assembleias derivadas de “movimentos revolucionários” teriam poderes mais “amplos e irrestritos” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 120).

Nereu Ramos ainda afirmava que os Constituintes precisavam respeitar os princípios democráticos da Constituição de 1937 e que os partidos teriam se comprometido a respeitar a Constituição pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Seus colegas, entretanto, interrompiam seu discurso para refutá-lo. Euclides de Figueiredo (UDN-DF) era categórico ao dizer que a Carta de 1937 não era democrática. Armando Fontes (PR-SE) retrucava que os Constituintes

---

<sup>11</sup> Ver Art. 175 da Constituição de 1937. Para ver de modo mais detalhado os argumentos utilizados pelos constituintes na instrumentalização desse artigo e da Constituição de 1937, consultar: ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 26 fev. 1946, p. 284.

teriam se comprometido a respeitar o regime democrático. Hermes de Lima, de modo mais enfático, assegurava que se tal promessa tivesse sido feita, ele teria recusado o mandato.

Para alguns parlamentares, como Prado Kelly (UDN-RJ), a carta de 1937 não poderia nem ser chamada de Constituição, pelo fato de ter sido outorgada. Somente os “legítimos representantes do povo” poderiam elaborar uma Constituição (ANAIAS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 117-118).

Sentindo-se provocado, Nereu Ramos dizia que seus colegas desejavam retirá-lo do terreno jurídico para o político e deixava claro que eles (do PSD) tinham sido escolhidos pelos eleitores: “[..] E nós que apoiamos este regime (a ditadura) fomos os preferidos pelo povo brasileiro”. Plínio Barreto então retrucava que em nenhum momento leu ou ouviu o candidato do PSD sinalizar que defenderia a Constituição de 1937. Pelo contrário, para Plínio Barreto (UDN – SP), Eurico Gaspar Dutra assinalou seus propósitos democráticos. Percebe-se que o udenista não respondeu atacando o sistema eleitoral; escolhendo sublinhar uma suposta mudança de ideal, mas sem colocar em xeque o resultado da eleição. Vale notar ainda que o artifício de recorrer ao “juridiquíssimo” no processo de Constitucionalização do país, não foi exclusivo da UDN, como quis pontuar Almino (1980, p. 76).

No entanto, o presidente da Comissão da Constituição ressaltava que a “única missão da Assembleia era votar a Nova Constituição”. Os argumentos dos pessedistas eram que a revogação da Carta de 1937 se constituía uma impossibilidade jurídica<sup>12</sup>. O pessedista era enfático ao dizer que o PSD não estava ali para votar em “retalhos de Constituição e nem elaborar atos institucionais” (ANAIAS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 121).

Em resposta, Aliomar Baleeiro (UDN-BH) destacava que a UDN não estava ali para discutir a Constituição de 1937. Baleeiro esclarecia que a

---

<sup>12</sup> Nereu Ramos afirmou, com convicção, que o Poder Judiciário já tinha decidido pela Carta de 1937, apesar de Plínio Barreto retrucar imediatamente que tal informação não era verdadeira (ANAIAS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 118).

pretensão do partido, ao propor aquela indicação, era lidar com a situação em que o Presidente da República estava “investido de poderes discricionários”, portanto era necessário um “ato abreviado pelo qual se limitasse o arbítrio do Sr. Presidente da República, [...] imprimindo forma Constitucional ao país” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 120). Não devemos esquecer que a regulação da ação do Executivo e a separação entre os poderes eram uma segurança de que seus mandatos não seriam revogados, fortalecendo, portanto, a democracia, mas também suas posições de poder.

O modo como Nereu Ramos usou para responder a essa “preocupação”, não foi nada apaziguador. Ele escolheu, mais uma vez, frisar que o PSD era a maioria e teria escolhido trabalhar em cooperação, já que seu partido poderia, por si só, elaborar a Constituição. O cearense Paulo Sarasate (UDN) interveio para afirmar que “isso seria fascismo (aplausos gerais)”. Adroaldo Costa (PSD-RS) “complementava”: “ou comunismo que é a mesma coisa”. Paulo Saraste, então advertiu: “Isso é lá com V. Exa”.

Os apartes de Paulo Sarasate e Adroaldo Costa nos permitem observar duas questões interessantes: a primeira seria a falsa simetria entre comunismo e fascismo e a disputa pela memória que envolvia não só o fim do pós-guerra, mas o prestígio das ações<sup>13</sup> que tornaram possível a democracia. A segunda seria a dimensão “isentiva” de Sarasate, o que só mostra que as “concessões” anticomunistas estavam no *freezer*. Não deixa de ser relevante interrogarmos: “o que significa para uma nova democracia herdar do anterior regime autoritário uma parte significativa da sua classe política?” (PINTO, 2013, p. 12).

No esteio da discussão, Nereu Ramos então relembra:

Se quiséssemos fazer aqui uma obra de partido, nós, do Partido Social Democrático, não teríamos dado nosso voto ao Vice-Presidente desta Casa Sr. Otávio Mangabeira (Muito

---

<sup>13</sup> Foi recorrente na Assembleia Constituinte uma disputa pela memória do lugar ocupado pelo Exército Vermelho na derrota do Nazismo. Enquanto Prestes e outros comunistas lembravam a todos que só estavam ali por causa dos Soviéticos, Constituintes de diferentes partidos atribuíam aos Estados Unidos a vitória sobre o que, na época, se colocava como nazifascismo.

bem). [...] (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 122).

O *topos* da maioria era usado para intimidar e demonstrar poder. Ele imprimia e explicitava relações hierárquicas na Casa. Apesar de não ser um “método” de silenciamento<sup>14</sup>, era prenúncio de um argumento perdido (que não seria ouvido), ameaçando o processo deliberativo (HABERMAS, 1995). Assim, desde o início de sua exposição, Nereu Ramos deixava claro que a posição de seu partido não seria alterada por nenhum debate ali realizado e que não se perderia tempo com um texto provisório.

Se ao “longo de sua história”, o PSD contou com uma capacidade de “negociação com diferentes opiniões”, como apontou MOTA (1999, p. 4 *apud* DELGADO, 2003, p. 139), ou ficou conhecido por seu perfil “tolerante” e “conciliador” (HIPÓLITO, 1985, p. 22), definitivamente quando se tratou da revogação da Constituição de 1937, esse não foi o caso. De fato, quando se trata da atuação do PSD e da UDN, apenas durante a Constituinte, as etiquetas de flexível, “anti-golpista”, assim como autoritário e golpista, respectivamente, precisariam ser mais bem matizadas. Tais alcunhas são laudatórias e simplificadoras da atuação de ambos no período<sup>15</sup>.

Café Filho ainda tentava um “lance” (POCOCK, 2013): destacava que o líder pessedista já havia mudado de ideia antes em relação aos comunistas e sublinhava isso como um “grande gesto”, deixando clara a dimensão autoritária e anticomunista que compunha aqueles debates. De nada adiantava. O argumento irrevogável do pessedista era a limitação dos poderes da Assembleia Constituinte. Isso era a base, inclusive, para ele afirmar que estaria seguindo a

---

<sup>14</sup> Apesar da oposição se sentir censurada. Isso pode ser percebido nas falas dos udenistas como Paulo Sarasate, ao dizer: “Queremos apenas defender nosso ponto de vista” e Plínio Barreto: “[...] seria impossível à minoria impor qualquer coisa à maioria, o contrário seria natural. As duas falas estão no contexto em que Nereu Ramos “pedia” que a minoria não “tiranizasse” a maioria com sua intransigência (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 21 fev. 1946, p. 133).

<sup>15</sup> O que percebemos é que em torno do PSD e da UDN prevaleceu na historiografia (de maneira geral) a análise da atuação desses partidos, a partir dos anos de 1950. Não obstante, (BENEVIDES, 1981)) matizou muito bem a atuação udenista, retratando de maneira cirúrgica, o que caracterizou como ambiguidades do partido.

“doutrina da divisão de poderes”, já que “o poder legislativo ordinário” só poderia ser usado quando eles tivessem “separados, como Câmara e Senado”.

Por mais que Barreto Pinto retrucasse que a proposta não visava “exercer o poder legislativo ordinário” e, muito menos, adentrar o campo do Executivo, ressaltando que estariam no campo “estritamente constitucional”, Nereu Ramos não sinalizava qualquer possibilidade de ser “persuadido”. Barreto Pinto, insistentemente, falava que a medida não era mero ato de oposição ou um modo de “embaraçar a ação do Sr. Presidente da República”.

Mas a oposição alfinetara o governo inúmeras vezes. Otávio Mangabeira insinuou em algumas reuniões que o processo de elaboração da Nova Constituinte estaria mais avançado se Eduardo Gomes tivesse sido eleito. A proposta de Eduardo Gomes era que, ao invés de vigorar a Constituição de 1937, se fizessem as devidas adequações na Constituição de 1934, enquanto se elaborava a Nova Constituinte. Assim, o país deveria adotar a Constituição de 1934, como o candidato perdedor do pleito (o brigadeiro Eduardo Gomes) havia sugerido. Tal sugestão voltou a circular nos debates dos Constituintes, encontrando apoio dos comunistas.

Os argumentos do udenista Gabriel Passos (UDN) salientavam ainda que: “não é próprio do regime democrático presidencialista, com separação de poderes, que o Sr. Presidente da República baixe decretos-leis”. A separação de poderes, dizia ele, não é mero “devaneio teórico”, “mas de defesa das prerrogativas do cidadão, da sua liberdade e da boa organização democrática”. Ele inclusive frisava que “não podemos esperar que a questão seja resolvida “quantitativamente”, mas pela qualidade [...], como um modo de responder ao *topos* da maioria, utilizado pelo pessedista Nereu Ramos (ao perceber que seus “argumentos jurídicos” em prol da manutenção da Constituição de 1937 não convenciam seus colegas):

[...] Era nos governos absolutos que **em uma só pessoa – o príncipe – se confundiam todos os poderes**, mas sempre que na vida dos pobres essa confusão se estabelece, desaparecem os sinais marcantes da verdadeira democracia. **Democracia** não quer dizer apenas poderes originariamente altos [...] livres e honestos: **é também distribuição de atribuições, de modo que um só cidadão não possa dispor**

**de poderes que dizem respeito aos departamentos tradicionais da organização política de modo a esmagar [...] prerrogativas e garantias como se fossem meras e impotentes veleidades. [...]. Ora é impossível que uma Assembleia Nacional Constituinte comece sua vida sem afirmar os poderes Constituintes. [...] à realização do Estado de direito. [...]. Nenhum Estado pode viver sem legitimidade jurídica [...]. O ato institucional, porém, não cria personalidade jurídica transitória e sim definitiva. [...]** (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 25 fev. 1946, p. 199-200, grifos nossos).

Gabriel Passos expôs princípios básicos da democracia liberal, confirmando a prevalência dessa concepção nas articulações da UDN. A preocupação dos udenistas era válida, por mais que houvesse também interesses e passionalidades mascaradas sob o tom da efetuação da democracia. Dizemos válida porque, enquanto o estado de exceção prevalece por motivos políticos partidários, mesmo de um governo eleito como o de Dutra, as noções de governo e poder parecem se misturar. Isto é, o poder que deve ser desincorporado (LEFORT, 1983) e não deve se identificar com aquele que assume o governo (CHAUÍ, 2012, p. 149-150), mas sim com a representação dos cidadãos, que “usufriui” dos mecanismos para retirá-lo, passando a referenciar a si próprio e não mais os representados. Por isso, o funcionamento dos poderes de um Estado em transição da ditadura para a democracia, tornando-o constitucional desde o princípio, não deixa de ser uma questão legítima.

Diversas críticas dos parlamentares da “minoridade” foram feitas em relação à argumentação que envolvia noções como “partido” e “maioria”. Soares Filho (UDN-RJ), munido do linguajar elogioso e decoroso próprio das formas discursivas parlamentares, destacava seu “estranhamento” sobre o fato de seus colegas, que se encontravam em posição de “igualdade”, se “firmarem em tão fracas moletas”. Em outras palavras, lembrava-se ao pessedista que ser representante da maioria não lhe imprimia um fator diferencial, pois se estava entre iguais. O regime democrático, portanto, tinha em tal princípio um de seus vetores. Já Barreto Pinto dizia-se chocado com a utilização da expressão “força da maioria” pelo pessedista: “ameaçando-nos com o peso do número de

correligionários” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 22 fev. 1946, p. 173).

É interessante como a interpretação filosófica socrática triunfou quando se estabeleceu uma relação entre democracia e maioria na modernidade. Segundo Canfora (2007, p. 49), Aristóteles argumentava que não havia “nenhuma relação substancial entre democracia e maioria”, pois a cidadania política grega estava condicionada a possuir ou não propriedade; o número seria uma mera coincidência. Diferente dos filósofos socráticos, que viam nela (a maioria) a chave da democracia.

Com o modelo representativo moderno, a noção de maioria passou a estabelecer uma aproximação com a noção de democracia, sendo pauta de preocupações desde o século XIX. Apesar de refutarem o argumento da “maioria”, os parlamentares opositores não desvincularam tal associação, até porque ela é fundamental para o funcionamento do regime representativo de democracia. Eles recorriam a outras palavras, a exemplo de igualdade, que integrava a rede semântica de democracia, como modo de combater a dimensão autoritária do *topos* da maioria.

Como forma de fortalecer sua argumentação e afirmar que a continuação da Carta de 1937 era contrária a vontade dos “representados”, udenistas e comunistas mobilizaram telegramas e manifestos de estudantes, trabalhadores e da Congregação da Faculdade Nacional de Direito (da Universidade do Brasil). Muitas dessas leituras foram perpassadas por intervenções acaloradas. Recorria-se também a comícios, cuja temática era a manifestação contra a permanência da Carta de 1937.

Salienta-se ainda o Manifesto da Comissão Paulista pela revogação da Carta de 1937, assinado por membros do PRP (Mesquita Filho, General Miguel Costa, Armando Sales) e da Esquerda Democrática (Martins Costa, Caio Prado Jr. e Alípio Correia Neto). O conteúdo desse manifesto, além de destacar que a existência do parlamento por si só era a “negação da Constituição de 1937, exigia uma “demonstração prática” de que os Constituintes não “traíam o mandato popular, votando pela revogação imediata da Carta de 1937”.

Endereçavam uma mensagem a Dutra, que tal ação seria mais uma, na “luta pela unificação das forças democráticas” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 344). O não cumprimento dos acordos por parte do presidente eleito, por extensão do PSD, não só ameaçaria o rumo progressista da democracia como estremeceria a própria “união nacional”.

Entretanto, com 143 votos contra 94<sup>16</sup>, venceram os pessedistas e a Carta de 1937 não foi revogada. Votaram contra o projeto udenista o PSD, o PTB e o PDC<sup>17</sup>. A favor votaram UDN, PCB, PR<sup>18</sup>, PRP<sup>19</sup> e PL<sup>20</sup>. Há de se destacar que dois pessedistas votaram contra o partido: Munhoz de Melo e Roberto Glasser, ambos do Paraná. O primeiro deixava claro que um dos motivos de seu voto era a ameaça ao mandato que a Constituição de 1937 oferecia. Além disso, entendia que a Assembleia Nacional estava dotada de poderes para além da elaboração da Constituinte. O segundo alegava que, por uma questão de consciência, iria contra o partido.

No esteio da votação, Hermes de Lima diagnosticava que pouco se tinha mudado, ao se comparar com o antes de 29 de outubro, pois o “presidente continuava um ditador”. Ernani Sátiro, por fim, pontuava que a UDN não teria sido vencida, assim como não foi nas eleições: “o nosso movimento democrático continua em marcha, sempre vitorioso e ascensional, até que seja restaurado no Brasil o verdadeiro e legítimo regime democrático” (Muito bem; muito bem. Palmas) (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 353).

Do ponto de vista institucional, esse “verdadeiro e legítimo regime democrático” pode ser traduzido como regime Constitucional que garantiria tanto as eleições periódicas, quanto competição eleitoral. Entretanto, não se pode ignorar que a atuação dos udenistas na Constituinte ultrapassava a versão

---

<sup>16</sup> Houve uma pequena divergência na contagem de votos, mas a correção foi feita na mesma reunião. Ver: (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 359).

<sup>17</sup> Partido Democrático Cristão.

<sup>18</sup> Partido Republicano.

<sup>19</sup> Partido Republicano Progressista.

<sup>20</sup> Partido Libertador.

minimalista e restrita que sintetizava a democracia às eleições e ao valor liberal das liberdades de consciência, reunião e expressão.

A derrota para os udenistas não intimidou os comunistas, e o debate continuou. A questão era até que ponto, dado os resultados da votação da Indicação nº 24-1946, não estava definida também a Indicação nº 25-1946. Os comunistas argumentavam que sua proposta era diferente dos udenistas e davam um ultimato em seus colegas: afinal, a votação a favor da permanência da Carta de 1937 foi por um cuidado devido ao tempo ou por ser a favor dela?

Caires Brito (PCB – SP) esclarecia que a proposta do PCB consistia em saber se “os Constituintes são a favor ou contra a Continuação da Carta de 1937”, enquanto, a proposta da UDN tratava “de elaborar uma lei para regular a substituição da Constituição vigente” (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 27 fev. 1946, p. 365). O artifício comunista, obviamente, não vingou. Assim, as tentativas de mostrar que a tentação das regalias da “tirania”, apelando para o receio do julgamento do povo (espada sobre a cabeça), havia falhado. Pelo princípio democrático do voto, regularizava-se a continuidade da “exceção”.

Por que na transição venceu a “Exceção”? O primeiro ponto importante para tentar se responder a essa questão seria a compreensão da própria noção de transição. Entendida como um “lapso de tempo que decorre entre a liquidação de um regime autoritário e a institucionalização de outro regime, qualquer que ele venha a ser” (O’ DONNEL; SCHMITTER, 1989, p. 22 *apud* QUINALHA, 2012, p. 29), a transição se “caracterizaria”, primeiramente, pela ocorrência de uma liberalização, para depois migrar para uma provável democratização<sup>21</sup>.

Sem querer aplicar uma análise mecanicista, é inegável a força que o *topos* da maioria adquiriu naquele contexto. Mesmo sendo reconhecido como

---

<sup>21</sup> Os estudos em torno das transições emergem a partir da década de 1970, fruto do esgotamento de diversos modelos autoritários em diferentes países (QUINALHA, 2012, p. 22). Vale salientar que aqui não pretendemos estabelecer um conceito normativo de democracia. Nesse sentido, nos distanciamos do que ficou conhecido como “transitologia”, por entender que sua lente de análise privilegia uma concepção minimalista de democracia (devido a receio de se evitar um retorno ou novo golpe). Isso não quer dizer que não possamos dialogar ou nos inspirar em alguns aspectos do que refletiram autores que se debruçaram sobre a temática. Para um aprofundamento do debate entre os estudos de transitologia e de justiça de transição, ver: (QUINALHA, 2012).

autoritário pela oposição ao governo, a tentativa de montá-lo como constitutivo a democracia logrou êxito. Vale lembrar que o próprio sistema eleitoral representativo de 1945 beneficiou o PSD, acarretando-lhe o poder das decisões:

[...] el PSD obtuvo aproximadamente el 10% más que el total de diputados — entre 28 y 29 diputados — sobre lo que debería tener en base a su votación; la UDN, a su vez, obtuvo entre 5 y 6 diputados adicionales a través de las desigualdades en la representación introducidas por el sistema electoral. El PTB y el PCB, por el contrario, perdieron diputados. El PTB, que obtuvo 22 diputados, hubiera tenido 29 diputados en un sistema efectivamente proporcional; el PCB, el gran perjudicado entre los partidos grandes, obtuvo aproximadamente nueve diputados menos de los que debería tener en base a la votación recibida. Finalmente, debemos señalar que los grandes perjudicados fueron los partidos pequeños, que obtuvieron exactamente la mitad de los diputados federales que deberían haber obtenido en base a la votación que recibieron: en un sistema claramente proporcional tendrían 32 diputados federales y no 16. Desde el punto de vista de la representación en la Cámara Federal, de la composición ideológica de los electores, vemos que el sistema electoral contribuyó a aumentar artificialmente la representación de los grandes partidos conservadores, el PSD y la UDN, y para disminuir la representación de los grandes partidos reformistas y revolucionarios, el PTB y el PCB, respectivamente. En cuanto a los dos primeros, ganaron aproximadamente 34 diputados; los últimos perdieron 16. [...]. (SOARES, 1970, p. 15).

Os Constituintes, em geral, associavam a democracia ao *topos* da maioria. Mas ele funcionou bem pelo caráter específico que as transições possuem, isto é, o receio de um novo golpe, gerando um retrocesso. O que essa decisão acarretaria e legitimaria?

### **Convivendo com a democracia: o funcionamento da exceção além da transição**

A vitória da permanência da Constituição de 1937 possibilitou o estabelecimento do Decreto-Lei nº 9.070<sup>22</sup> (em 15 de março de 1946) e do

---

<sup>22</sup> Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. O § 2, do Art. 2, ameaçava penalizar greves por solidariedade, por exemplo. Em grande medida, a

Decreto-Lei nº 9. 502<sup>23</sup> (de 23 de julho de 1946), garantindo forte repressão as greves realizadas pelos diversos segmentos de trabalhadores. O quadro geral era de continuidade de desmandos e revelias da polícia, como por exemplo, a proibição de comícios em praça pública e reuniões em recintos fechados, ocorridos durante o carnaval (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 2, 26 fev. 1946, p. 297-298).

Vale lembrar que desde o mês de janeiro, com a emissão do decreto nº 20.493<sup>24</sup> (de 24 de janeiro de 1946), o governo interino alinhavou mecanismos para a “normalização” da exceção. A promulgação e readequação da censura, articulada pelo governo de José Linhares, incomodava até mesmo aos pessedistas, demonstrando possíveis divergências internas quanto à decisão final de permanência da exceção. Getúlio Moura (PSD-RJ) demonstrava preocupação com o estabelecimento da medida, já que esta deixava as estações radiodifusoras e seu conteúdo à mercê da “ação arbitrária da autoridade policial”.

Em nome dos sentimentos democráticos, Moura pedia ao Presidente que tal decreto fosse revogado o mais rápido possível. Ainda apontava não só o retrocesso jurídico do decreto, mas a complexidade em torno dos conceitos de injúria ou calúnia:

O decreto que permite a essa corporação [...] cessar até o funcionamento das estações de rádios é um retrocesso a nossa cultura jurídica, (Palmas nas galerias) porque permite sem forma e figura de processo, como se quer se fazia com o Tribunal de Segurança, que o escuta policial, mais ou menos ignorante, possa aquilatar que uma frase, um conceito **represente injúria ou calúnia ao Presidente da República**, ou seja ofensivo **aos bons costumes**. Sabemos que os próprios juristas divergem na conceituação da calúnia e da injúria. [...] Desejamos que, na hora que esta Câmara vai dar

---

legislação submetia todos os dissídios à “conciliação prévia ou à decisão da Justiça do Trabalho”. Diário Oficial, Rio de Janeiro, nº 3829, 15 de março de 1946.

<sup>23</sup> Altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, concernentes à organização sindical, e dispõe sobre os mandatos sindicais e dá outras providências. Já no Art. 1º se proibia a propaganda de quaisquer “doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação”. Diário Oficial, Rio de Janeiro, nº 4117, 24 de julho de 1946. Uma tentativa de intimidar qualquer simpatia aos comunistas e o seu apoio às manifestações.

<sup>24</sup> Aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública.

início a sua tarefa **tenhamos todos os meios de propagação do pensamento humano livres, sem qualquer peia. Acredito que o Sr. Presidente da República e o ilustre Chefe da Polícia não darão vigência ao disposto nesse decreto-lei, mas, mesmo a inércia da lei, por si, não traz a tranquilidade, o sossego e a garantia aqueles que trabalham** nas estações radiodifusoras, porque o **perigo continua em estado potencial**. É possível de um momento para outro, que essa ameaça se torne realidade, com grave risco da liberdade de pensamento, liberdade que **Ruy Barbosa** afirmou ser, de toda a maior e mais alta, pois dela decorrem as demais, sem ela ficando mutilada a personalidade humana, asfixiada a sociedade e entregue a corrupção do governo do Estado. [...] (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 1, 6 fev. 1946, p. 40, grifos nossos).

Além das estações radiodifusoras, o Serviço de Censura de Diversões Públicas visava fiscalizar ainda filmes, peças de teatro, “discos cantados ou falados”, estandarte carnavalescos; propagandas em carros alegóricos, as exposições de “espécimes teratológicos”, exposições de televisão, “novelas e congêneres emitidas por meio de rádio”, anúncios na imprensa e exibição de cartazes<sup>25</sup>.

E os livros? Em nome da “moralidade”, o pessedista Ataliba Nogueira advertia sobre os “perigos da palavra”, em março de 1946. Lembrava de acordos internacionais, assinados pelo Brasil, como argumento que visava controlar a circulação de livros. Entretanto, a bancada comunista dedicou duas emendas constitucionais contra a censura: a nº 3.120 e nº 3.064. Defendida por Jorge Amado, esta última, deixava claro que a publicação de livros e periódicos não deveria depender de “licença do poder público”. Nesta empreitada, a bancada comunista obteve sucesso. Ao nosso ver, essa foi uma importante vitória sobre os constantes flertes daquela Assembleia com o autoritarismo.

Apesar de durante todo o ano de 1946 ter vigorado a censura em torno dos livros, a Constituição de 1946 colocou em outro patamar essa modalidade de censura. Diferentemente do que ocorreu com as “diversões públicas”. Mas, como funcionava a censura e em quais critérios se baseava?

---

<sup>25</sup> Ver: Decreto nº 20.493, de 24 de janeiro de 1946, Art. 4º.

Ao funcionamento da censura da radiofonia, por exemplo, se aplicava um “protocolo”<sup>26</sup> próximo ao solicitado aos “empresários teatrais”. De modo geral, o critério moral era o principal argumento para a legitimação do “Serviço”. Mas, como adverte Garcia (2019, p. 128): “o simples fato de considerar a censura de diversões públicas um meio de combate à licenciosidade ou situá-lo no organograma dos órgãos de Segurança Pública, não a transforma, num instrumento democrático” e, muito menos, retira-se seu teor político.

A convivência com uma cultura que cerceava não era algo novo. Desde o século XIX, a oficialização de interdições se constituía como uma engrenagem importante para o controle social, travestida de proteção dos “valores da sociedade”. Nem mesmo na Constituição de 1934, por exemplo, a liberdade de expressão era um direito garantido. Com a ditadura do Estado Novo, a “censura” se desvinculou das atribuições policiais, passando a estar relacionada diretamente à Presidência da República. Entretanto, José Linhares ao estabelecer um *modus operandi* em 1946, aproximou outra vez a censura da fiscalização policial (GARCIA, 2019, p. 123 – 124).

Mais inquietante do que esse decreto ter sido instaurado após as eleições (aproveitando-se da exceção) foi a permanência de sua vigência pós a institucionalização da democracia. Prevista no Art. 141 (§ 5º) da Constituição de 1946, a censura de diversões públicas aparecia como uma observação do Capítulo II – Dos Direitos e das Garantias Individuais — ante a garantia de liberdade de expressão:

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social,

---

<sup>26</sup> O decreto explicava os procedimentos que cada expressão artística deveria tomar para submeter suas propostas aos censores.

ou de preconceitos de raça ou de classe. (BRASIL. Constituição de 1946).

Miliandre Garcia (2009, p. 11) e Cristina Costa (2017) já apontaram como a censura não foi um fenômeno somente dos regimes autoritários, mas também das democracias. Em diálogo com suas reflexões podemos considerar inicialmente que a regulamentação da censura neste período foi, sobretudo, uma tentativa de controlar a transição em nome do combate à “devassidão” e a favor de uma formação de um indivíduo submisso às instituições. Se por um lado, José Linhares visava romper com o Estado Novo do ponto de vista formal, por outro a legislação continuava “centralizadora”, como afirmou (KUSHNIR 2004, p. 83 *apud* GARCIA, 2019, p. 128).

Ainda na Constituição de 1946, a legitimidade da censura aparece associada ao estado de sítio<sup>27</sup>. No Art. 206 estabelecia-se que o estado de sítio só se tornava legal em duas situações: “I - de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper; II - de guerra externa”. Nesse sentido, o Art. 209 que se referia às medidas que poderiam ser tomadas contra as pessoas, em caso do estado de sítio, permitia através de um parágrafo único que o Presidente da República, dentre muitas coisas, pudesse determinar: “a censura de correspondência ou de publicidade, inclusive a de radiodifusão, cinema e teatro;” [...].

Considerando a prevalência da censura nas artes, tanto no Estado ordinário como no Estado de exceção, o que podemos perceber é que a “moral” e a “segurança” são os principais dispositivos<sup>28</sup> (AGAMBEN, 2005) que a

---

<sup>27</sup> A legalização do estado de sítio na nova Constituição foi criticada por Luiz Carlos Prestes. Para ele, tal artigo era um exemplo do quanto os homens mais democratas dentro da Comissão da Constituição cederam “aos menos democratas, para não dizer reacionários”. Em nome de “ganhar tempo” e “evitar um mal maior” se estabeleceu uma determinada proposta de estado de sítio. Para “evitar o estado de guerra catastrófico surgiu uma emenda que — dizia-se — evitaria grande mal, mas sob a capa de se evitar o estado de guerra, o que se aceitou, na verdade foi o estado de guerra sem esse nome: o estado de sítio [...] (ANAIS DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, V. 21, 13 ago. 1946, p. 78).

<sup>28</sup> “[...] Qual é, no caso do termo “dispositivo”, este significado? [...] Proponho-lhes nada menos que uma geral e maciça divisão do existente em dois grandes grupos ou classes: de um lado os seres vivos (ou as substâncias) e de outro os dispositivos nos quais estes estão incessantemente capturados. De um lado, ou seja, para retomar a terminologia dos teólogos, a ontologia das criaturas e de outro a *oikonomia* dos dispositivos que tratam de governá-las e

tornaram possível. É interessante atentar que no Estado em que prevalece a exceção institucionalizada, há um predomínio do argumento da segurança. Ou seja, a censura se desloca do argumento feito em nome de um “ideal transcendente de bem”, de uma medida que visa conduzir a sociedade moderna a uma purificação (entendida como uma elevação no “espectro” civilizatório), para o medo, como a que foi feita em nome do Plano Cohen, possibilitando o Estado Novo. Enquanto no primeiro, se trabalham sentimentos que supostamente potencializam, no segundo apela-se para impotência.

Mas, no estado de exceção estabelecido na transição de 1946, o dispositivo da segurança não usufruiu da mesma força, apesar da censura estar vinculada ao Departamento de Segurança Pública. Embora, pouco tempo depois ele seja fundamental para a cassação do partido comunista, deve-se ponderar que o fortalecimento ou esgotamento do dispositivo da segurança oscila de acordo não só de fatores internos, mas também externos, como o cenário global. Frequentemente, diferentes segmentos sociais faziam uso das tendências do movimento internacional, assim como dos acordos assinados<sup>29</sup> por todo o mundo, para questionar as decisões que vinham sendo tomadas no Brasil.

Assim, no “estado de exceção” da transição prevaleceu o dispositivo da moral. Esse não só triunfou, como legitimou a institucionalização da censura de diversões públicas na democracia. A preocupação do decreto 20.493 de 24 de

---

guiá-las para o bem. Generalizando posteriormente a já amplíssima classe dos dispositivos foucaultianos, chamarei literalmente de dispositivo qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes. Não somente, portanto, as prisões, os manicômios, o panóptico, as escolas, as confissões, as fabricas, as disciplinas, as medidas jurídicas etc, cuja conexão com o poder e em um certo sentido evidente, mas também a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, os computadores, os telefones celulares e - porque não - a linguagem mesma, que e talvez o mais antigo dos dispositivos, em que há milhares e milhares de anos um primata - provavelmente sem dar-se conta das consequências que se seguiriam - teve a inconsciência de se deixar capturar” (AGAMBEN, 2005, p. 13). Por mais que a proposição de dispositivo do Agamben seja coetânea as especificidades históricas do século XXI, e não do século XX, entendemos que pensar a moral como dispositivo propõe uma ampliação da relação dos dispositivos com o saber-poder foucaultiano. Os dispositivos, em Agamben, situam-se como toda forma de mediação que deslocam os “vivos” — “de seres viventes” — para “sujeitos”, ou seja, toda mediação que cria e inventa modos de individuação e subjetivação que monta pessoas e personas. Essas mediações são históricas, por isso constantemente alteradas, alteráveis, dependendo do jogo e das formas de poder.

<sup>29</sup> Em especial a carta *Chapultepec*, a declaração de São Francisco e do Atlântico.

janeiro de 1946 era clara: nos filmes se atentava às cenas “impróprias”, especialmente, para crianças. Os filmes desejados, considerados “educativos”, deveriam “despertar o amor à pátria, à família, e o respeito às instituições”, como salientava o Art. 13.

Do mesmo modo, as observações sobre o teatro frisavam a obrigação de não se ferir o “decoro público”, “induzir maus costumes”, como expressava o Art. 41. Interditavam-se os “gestos” (pantomimas), as indumentárias, como explicitava os Art. 50 e 51, assim como os improvisos (Art. 61). Não há uma argumentação que se centre no dispositivo da segurança, apesar da vinculação ao Departamento. Foi o dispositivo da “moral”, que produziu sentidos para aquela coletividade, isto é, o “nó” daquele “nós”.

A tal “da moral e dos bons costumes” na sociedade brasileira se traduz através da produção de certezas e de comportamentos padronizados, que se assentam em princípios amplamente difusos e confusos do texto bíblico, principalmente a parte de matriz judaica (Primeiro Testamento) e as cartas paulinas (do Segundo/Novo Testamento). Nos anos de 1940, a instituição responsável pela vigilância e por estabelecer um parâmetro comportamental era a Igreja Católica Apostólica Romana.

Nesse sentido, o dispositivo da “moral” tornou possível ao Estado Brasileiro produzir técnicas de controle através dos pareceres de censuras, mesmo quando se institucionalizou a democracia. Pode-se dizer ainda que, a própria censura também é um dispositivo. Isso porque, ela própria, fabrica “curvas de visibilidade” – ao tentar encobrir o que não deve ser visto, assistido – e “curvas de enunciação”, ao interditar o que deve, ou não, ser dito. Como afirma (DELEUZE, 1996, p. 83):

[...] os dispositivos são como máquinas [...] de fazer ver e fazer falar [...] distribuindo o visível e o invisível [...]. Se há uma historicidade dos dispositivos, ela é a dos regimes de luz – mas é também a dos regimes de enunciado. Porque os enunciados, por sua vez, remetem para linhas de enunciação sobre as quais se distribuem as posições diferenciais dos seus elementos.

A arte, como uma das possibilidades de expressão humana, não se conecta com o “real” necessariamente pelo que ele é. Suas leituras atravessam o que ele não é ou poderia ter sido. A apresentação de alternativas possíveis de sociedade, (“de mundo”) é considerada por regimes autoritários – ou que flertam com o autoritarismo – não só como inconveniente, mas sobretudo perigosa. Ao tolher o espírito criativo, restringindo a dimensão estética da linguagem, há a perda do *punctum*, ou seja, o fator que administrava as sensibilidades do observador, gerando impactos e emoções (BARTHES, 1984).

O receio de outras possibilidades de sociedades não era algo restrito ao Estado Brasileiro. O código de Hays, por exemplo, criado na década de 1930, permaneceu nos EUA mesmo após a adesão da democracia como um “valor” após a Segunda Guerra Mundial (PALMER, 1953). Vigorando até 1968, a preocupação do código de censura se dava principalmente com as obras cinematográficas e o que elas podiam incitar naqueles que as assistiam. As “recomendações” /imposições para que as cenas não tratassem de forma elogiosa e sedutora os amores que fugissem ao padrão de casamento heteronormativo cristão sugerem um ideal de democracia que tinha no dispositivo da moral e suas “linhas de força” um dos principais aspectos. Dadas as devidas proporções e especificidades de cada país, é possível perceber a moral cristã como dimensão constituinte que não só sobrevive, mas visa domar o prestígio do “novo” regime.

Portanto, no caso brasileiro, a institucionalização da censura foi um sintoma de uma concepção de democracia forjada pela ideia de proteção de um conceito de família e de seus costumes, do respeito a uma religião específica, mas principalmente como forma de manter um ordenamento que não ameaçasse os fundamentos que integravam as mitologias políticas do país, em especial os “grandes heróis”, como as Forças Armadas. A intolerância com qualquer “performance teatral” que incitasse o “desprestígio” das mesmas, era passível de censura como fica claro no item “h”, do artigo 41 do decreto 20.493.

Por mais que a continuidade do decreto 20.493 demonstre a convivência da exceção mesmo na democracia, a vitória da permanência da Carta de 1937

para regulamentar a transição indicava outra coisa. Não se tratava de validar mecanismos do Estado de Exceção convivendo com e no interior do Estado de Direito<sup>30</sup>, mas sim de torná-lo a norma, mesmo após a realização de eleições compreendidas como democráticas. Focava-se em estabelecer “uma vida regulada por decretos” (BENJAMIN, 1921, *apud* SELIGMANN-SILVA, 2007, p. 210). Para fazer um trocadilho infame, o Estado de Direito poderia se tornar (e se tornou) a exceção no horizonte já não tão mais em aberto, mas ainda repleto de esperanças, até a finalização da Constituição.

Mesmo que Walter Benjamin (1940) não deixe de ter razão ao dizer que a “tradição dos oprimidos” já ensina que a vivência do Estado de Exceção é, na verdade, “regra geral” (BENJAMIN, 1940, Tese VIII, *apud* LÖWY, 2005, p. 83), a prevalência institucional do Estado de Exceção nas transições fortalece o que se deveria, supostamente, combater: o autoritarismo.

Se em um suposto “Estado de Direito” institucionalizado, a convivência com o “Estado de Exceção” pode ser percebida ao se limitar as ações das greves, ou seja, ao estabelecer um limite aos grevistas para que não se ameace a norma política, jurídica, econômica estabelecida (BENJAMIN, 1921, *apud* SELIGMANN-SILVA, 2007, p. 208); quando se tem a prevalência institucional do Estado de Exceção, criminaliza-se qualquer ato de lutar e reivindicar, mesmo que seja sob a lógica progressista e não necessariamente revolucionária<sup>31</sup>, como era o caso de 1946. Não à toa, Walter Benjamin

---

<sup>30</sup> Estado de Direito é um conceito multifacetado. Como ideia, emergiu no que os Renascentistas denominaram como Idade Média, objetivando limitar o poder monárquico. Com a emergência de Estados autoritários e totalitários, seu prestígio cresceu juntamente com a democracia. A partir de meados do século XX, se tornou não só um ideal, mas uma apólice e mecanismo combativo em prol de uma bandeira antifascista. Dependendo das concepções políticas, incorpora definições distintas, sendo interessante, por sua “previsibilidade”, até às lógicas do mercado. Nesse debate sobre a revogação da Constituição de 1937, o que estava em voga era uma “aversão ao uso arbitrário do poder” (VIEIRA, 2017). Buscava-se uma “limitação do poder jurídico sobre o político”, em nome de uma legalidade baseada na separação dos poderes e proteção de direitos políticos, civis e, porque não dizer sociais, mesmo que menos frisados pelos udenistas.

<sup>31</sup> Na interpretação de Benjamin haveria uma “greve geral política” (que visaria a reprodução do poder do sistema vigente, mesmo estabelecendo uma “nova ordem jurídica” e uma “greve geral proletária”, que “aniquilaria o poder do Estado”, superando-o. O foco dessa última não seria “um retorno ao trabalho”, mas a “sua transformação absoluta” (SELIGMANN-SILVA, 2007, p. 211).

criticava a perspectiva historicista, progressista de História por se achar imune e capaz de combater o fascismo:

A tradição dos oprimidos nos ensina que o "estado de exceção" no qual vivemos é a regra. Precisamos chegar a um conceito de história que dê conta disso. Então surgirá diante de nós nossa tarefa, a de instaurar o real estado de exceção; e graças a isso, nossa posição na luta contra o fascismo tornar-se-á a melhor. A chance deste consiste, não por último, em que seus adversários o afrontem em nome do progresso como se este fosse uma norma histórica. - O espanto em constatar que os acontecimentos que vivemos "ainda" sejam possíveis no século XX não é nenhum espanto filosófico. Ele não está no início de um conhecimento, a menos que seja o de mostrar que a representação da história donde provém aquele espanto é insustentável (BENJAMIN, 1940, Tese VIII, *apud* LÖWY, 2005, p. 83).

A crítica de Benjamin se dirigia à social-democracia, assim como àquela “esquerda” por entenderem o fascismo como incompatível com as mudanças tecnológicas. Por isso Benjamin, em uma de suas notas preparatórias, também alertou sobre a necessidade de uma teoria da história que permitisse um mapeamento do fascismo (LÖWI, 2005, p. 83-86). O filósofo alemão não chegou a ver o desfecho da guerra. Mas, o que se pôde perceber é que nos países ocidentais, o triunfo do “progressismo” não só afastou a “instauração do real estado de exceção”<sup>32</sup> benjaminiano (do campo das possibilidades), como propiciou a banalização de mecanismos da exceção em nome da proteção dos direitos democráticos.

### Considerações finais

No Brasil, o Estado de exceção como “paradigma de governo” (AGAMBEN, 2004) sintetiza bem a atuação do presidente Eurico Gaspar Dutra em 1946. Afinal, a primeira ação do partido eleito democraticamente foi arquitetar, do ponto de vista jurídico, um caminho possível para a permanência

---

<sup>32</sup> Ou seja, uma ação em nome da “abolição da dominação, a sociedade sem classes” (LÖWY, 2005, p. 85).

do que chamavam de “estado de guerra”, outras vezes “estado de sítio”<sup>33</sup>, de modo que a elaboração da Constituição não o pudesse ameaçar:

[...] Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente — e, de fato, já transformou de modo muito perceptível — a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo. [...] (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Esse Estado de exceção permanente tem na cassação do partido comunista, amparado pelo cenário internacional da “Guerra Fria”, um dos primeiros atos do regime democrático institucionalizado. Ancorados no art. 141 da Constituição de 1946 como o instrumento legal, usou-se o pressuposto da pluralidade de partidos e da democracia para se maquiar a eliminação de um partido, que era fortemente promissor como apontavam o resultado das eleições.

Se o movimento global dos países do ocidente corroborava para uma “onda” anticomunista em 1947, não dá para desprezar os fatores internos brasileiros: o apoio dos comunistas à Vargas (em 1945) não acarretou a simpatia de seus “herdeiros”. Desde o início do governo Dutra, que os comunistas foram vistos como desordeiros, agitadores, que plantavam a desunião entre as classes, pelo apoio deles às greves.

Mesmo entendendo que a exceção funciona na democracia e com ela convive, consideramos que há diferenças quando o governo a declara. O que muda no estado de exceção quando ele está institucionalizado às claras é a sua abrangência. Em resumo, a forma legal daquilo que não pode ter forma legal (AGAMBEN, 2004, p. 12) se direciona a sujeitos que não necessariamente seriam alvos de repressão por praticar determinadas ações.

---

<sup>33</sup> Agamben adverte que a dificuldade para definir o conceito de “Estado de Exceção” passa por uma “incerteza terminológica”. Enquanto “estado de exceção” (*Ausnahmezustand*) e *Notstand* (estado emergencial, estado de necessidade) é utilizado na Alemanha, nas doutrinas italiana e francesa a expressão é desconhecida ou incomum nomeando-se como “decreto de urgência e estado de sítio”. “Na doutrina anglo-saxônica, prevalecem, porém, os termos *martial law* e *emergency powers* (AGAMBEN, 2004, p. 15).

Toda essa discussão sobre a Constituição de 1937 nos ajuda a pensar sobre as estratégias (CERTEAU, 1994) disputadas pelos Constituintes para o funcionamento institucional da democracia como regime político ou por seu adiamento. As tensões eram colocadas nos termos de disputas políticas e jurídicas, mas, acima de tudo, se disputava uma linguagem que, por um lado, tornasse legítimo o funcionamento do Estado de exceção em nome da democracia e, por outro, demonstrasse o total descompasso.

### Referências

- AGAMBEN, Giorgio. O estado de exceção como paradigma de governo. *In*: AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 9-49.
- ALMINO, João. **Os democratas autoritários**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BARTHES, Roland. **A câmara clara**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A UDN e o udenismo: Ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- BORTOLANZA, J. Prefácio. *In*: CÍCERO, M.T. **Discussões Tusculanas** [online]. Uberlândia: EDUFU, 2014, pp. 7-15.
- BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946**. Um
- BRASIL. **Lei nº 13 de 12 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 02/12/19 45. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lct/lct013.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct013.htm). Acesso: 3 jun. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946, atualizada em 25/09/1946 e 15/10/1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.
- BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. 26 v.
- BRASIL. **Decreto 20.493, de 24 de janeiro de 1946**. Aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-20493-24-janeiro-1946-329043-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 02 dez. 2022.

CANFORA, Luciano. **A democracia: história de uma ideologia**. trad. José Jacinto Correia Serra. Lisboa: Edições 70, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, Goiás, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.

CÍCERO, M.T. **Discussões Tusculanas** [online]. Uberlândia: EDUFU, 2014.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

DELEUZE, Gilles. O que é um dispositivo? *In*: DELEUZE, Gilles. **O mistério de Ariana**. Lisboa: Vega, 1996, p. 83-96.  
Deputados, 2v, 1988.

FERREIRA, J. L.; DELGADO, L. A N. (org.). **O Brasil republicano**. O tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v.3, p.47-96.

GARCIA, Miliandre; SILVA, Cristina de Silva. A criação do SCPD e seus vínculos com a Polícia (1945 – 1967). *In*: GARCIA, Miliandre; SILVA, Cristina de Silva. **Um caso de polícia: a censura teatral no Brasil dos séculos XIX e XX**. Londrina: Eduel, 2019. p. 123-135.

HIPPOLITO, Lúcia P. **De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.  
Jornal **O Povo**, Fortaleza, 1945 - 1946. Disponível na Biblioteca Pública Menezes Pimentel.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**. O processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964). Rio de Janeiro, Iuperj/Revan, 1999.

LEFORT, Claude. **A Invenção Democrática. Os Limites da Dominação Totalitária**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LÖWY, M. “**Walter Benjamin: aviso de incêndio**”. São Paulo: Boitempo, 2005.

PALMER, Robert Roswell. Notes on the Use of the Word “Democracy” 1789-1799. **Political Science Quarterly**, v. 68, n. 2, p. 203-226, 1953.

perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos

PINTO, António Costa; Martinho, Francisco Carlos Palomanes (Org.). **O Passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

POCOCK, John Greville Agard. **Linguagens do Ideário Político**. São Paulo: Ed. USP, 2003.

PRZERWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.º 9, p. 36-46, jul. 84.

QUINALHA, Renan. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. 2012. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

SELIGMANN-SILVA, Marcio. Walter Benjamin: o Estado de Exceção entre o político e o estético. **Estudos de Literatura Brasileira Contemporânea**, n.º 29, p. 205-230. Brasília, jan./jun. 2007.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil, 1945-1962*. **Revista Latino Americana de Ciência Política**. p. 5-23. 1970.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

SOUZA, Mayara Paiva de. **Os usos do passado nas constituintes de 1946 e 1987/88: a anistia entre silêncios, ruídos e esquecimentos**. 2016. 376 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de História (FH), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso: 20 out. 2022.

WEFFORT, Francisco Correia. Incertezas da Transição na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 16, p. 5-45, 1989.

**Recebido em:** 22 de janeiro de 2024

**Aceito em:** 24 de junho de 2024