

DEMOCRACIA OU REFORMAS? • ARGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO

# DEMOCRACIA OU REFORMAS?

Alternativas democráticas à crise política:

1961 □ 1964

ARGELINA CHEIBUB  
FIGUEIREDO



323 (81) "1961/1964"  
F475d  
ex.2



PAZ E TERRA

No início dos anos 60, a pressão de forças polarizadas e radicalizadas a favor e contra as chamadas “reformas de base” no governo João Goulart levou à ruína das instituições democráticas do país. O regime autoritário instalado em 1964 seria tão-só o resultado de uma poderosa conspiração direitista contra o regime anterior? Ou seria imputável à incapacidade de Jango para lidar com as forças em confronto? Argelina Cheibub Figueiredo mostra, neste livro, a insuficiência de ambas as teses, que constituem as explicações intencionais — ou “orientadas-para-o-ator” — dos acontecimentos imediatamente anteriores ao golpe militar e se contrapõem às explicações estruturais, igualmente insuficientes, que enfatizam o papel seja de fatores econômicos, seja de fatores políticos e institucionais. Concentrando-se na conduta estratégica de atores políticos em situações históricas concretas e formulando os problemas em termos de possibilidades e escolhas delimitadas tanto pelas tendências econômicas gerais quanto pelo arcabouço político-institucional, a autora chega a uma compreensão muito mais rica dos fatores que impediram um equilíbrio aceitável entre instituições democráticas e mudanças sociais. Para tanto, examina detalhadamente o período que vai de agosto de 1961 a março de 1964, ou seja, da renúncia de Jânio Quadros à tomada do poder pelos militares. Entre essas datas, escolhas e ações específicas minaram as possibilidades de

*Argelina Cheibub Figueiredo*

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM  
Biblioteca Pós - Graduação

DEMOCRACIA OU REFORMAS?  
Alternativas democráticas  
à crise política: 1961-1964

*Tradução*  
*Carlos Roberto Aguiar*



PAZ E TERRA

Universidade Candido Mendes - UCAM  
Biblioteca Pós - Graduação

N.º 12978 ex. 2 ANO 2002

© autora

Traduzido do original em inglês *Political coalitions in Brazil:  
Democratic alternatives to the political crisis: 1961-1964*

Preparação: Carmen Simões da Costa

Revisão: Kasumi Munakata, Rinaldo Milesi e Fábio Gonçalves

Capa: Isabel Carballo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Figueiredo, Argelina Cheibub

Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política:  
1961-1964 / Argelina Cheibub Figueiredo; tradutor Carlos Roberto  
Aguiar; —São Paulo: Paz e Terra, 1993.

Bibliografia

1. Brasil — Política e governo — 1961-1964
2. Democracia — Brasil I. Título

93-0441

CDD-320.981071

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: História política: 1961-1964  
— 320.981071

Direitos adquiridos pela  
EDITORA PAZ E TERRA S. A.

Rua do Triunfo, 177  
01212 — São Paulo — SP  
Tel.: (011) 223-6522

Rua São José, 90 — 11º andar — cj. 1111  
20010 — Rio de Janeiro —RJ  
Tel.: (021) 221-4066

que se reserva o direito desta tradução.

*Conselho Editorial*

Antonio Candido

Celso Furtado

Fernando Henrinque Cardoso

Fernando Gasparian

.1993

Impresso no Brasil/Printed in Brasil

*ao Marcus*

*à Camila*

*à Joana*

# ÍNDICE

<i>Abreviações utilizadas</i>	11
<i>Agradecimentos</i>	13
<i>Prefácio</i>	15
Introdução	21
<i>Breve revisão da literatura</i>	22
<i>Modelo de análise</i>	29
1. Goulart no poder: compromisso institucional	35
<i>Veto militar</i>	36
<i>Coalizão democrática</i>	38
<i>Solução parlamentarista</i>	44
2. O parlamentarismo e as possibilidades de reformas	51
<i>Institucionalização do regime parlamentarista</i>	54
<i>Acordo substantivo</i>	63
<i>Golpe final no parlamentarismo</i>	75
3. Presidencialismo: fracasso de um compromisso	87
<i>Plano Trienal: ensaio de pacto social</i>	91
<i>A reforma agrária via Constituição</i>	113
4. O isolamento de Goulart	131
<i>Pedido de Estado de Sítio</i>	131
<i>Tentativa de reconstruir o centro</i>	136

5. Última tentativa: a Frente Progressista	143
<i>Origem e objetivos</i>	143
<i>Programa da Frente Progressista</i>	145
<i>Posição da Esquerda</i>	152
<i>Posição do PSD</i>	161
<i>Atitude de Goulart</i>	166
6. Coalizão antidemocrática: o consenso negativo	171
<i>A conspiração</i>	172
<i>A coalizão anti-Goulart</i>	177
Conclusão: Entre democracia e reformas	187
<i>Bibliografia</i>	203

## ABREVIACÕES UTILIZADAS

- CM* — Correio da Manhã  
*DN* — Diário de Notícias  
*JB* — Jornal do Brasil  
*OESP* — O Estado de S. Paulo  
*UH* — Última Hora

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi escrito durante o ano letivo de 1986-87 e apresentado como tese de doutorado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Chicago. Foi transformado em livro a partir da tradução feita por Carlos Roberto Aguiar, apresentando pequenas alterações em relação ao texto original. Agradeço a Kasumi Munakata a cuidadosa revisão do texto final.

Gostaria de expressar minha gratidão aos professores que fizeram parte da banca examinadora da tese — Adam Przeworski, Jon Elster, Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter. Esses professores acompanharam de perto a etapa de redação deste trabalho e mostraram, durante esse período, que rigor e firmeza não são incompatíveis com consideração e compreensão. Philippe Schmitter foi um crítico contundente. Porém, sua confiança na minha capacidade de realizar este trabalho foi um estímulo inestimável. Muitas partes deste trabalho, especialmente o Capítulo 5, se beneficiaram da leitura atenta e dos extensos comentários de Guillermo O'Donnell. Jon Elster ajudou-me a esclarecer importantes distinções analíticas e questões metodológicas. Meu grande débito, no entanto, é para com meu orientador, Adam Przeworski. Sem o seu constante estímulo e orientação este trabalho não teria sido concluído.

Muitas pessoas contribuíram para tornar menos pesada a tarefa de realizar este trabalho. Mencionar todas elas seria impos-

sível. Menciono apenas aqueles que na sua fase mais difícil me apoiaram e encorajaram com inúmeros atos de gentileza e generosidade: Maria Helena Guimarães de Castro, Ana Fonseca, Lúcia Melgar e Arturo Michel, Rita e José Carrera, Amaury de Souza, John Bowman e Zita Laus.

Ter uma família grande e unida é uma "benção". De alguma forma cada um dá uma contribuição a um projeto como este. Gostaria de agradecer especialmente à minha mãe, Therezinha, e à minha irmã, Dadaia. Se a família é cheia de cientistas políticos a ajuda é ainda mais substancial. Meus irmãos, Zairo e José Antônio Cheibub, leram várias versões da tese, corrigiram erros e fizeram sugestões valiosas. Foram também meus melhores amigos nos piores momentos.

Como cientista político, meu marido, Marcus, muito contribuiu para melhorar este trabalho, discutindo-o incansavelmente. Mas sem seu amor, sua paciência e seu constante encorajamento ele jamais teria sido escrito. Minhas filhas, Camila e Joana, foram uma fonte contínua de alegria e companheirismo.

A todas as pessoas que me concederam entrevistas, agradeço a boa vontade e a amabilidade com que me receberam.

Agradeço ainda às diversas instituições que, de diferentes formas, apoiaram este trabalho: ao IDESP e ao CPDOC agradeço o apoio institucional; à Fundação Ford uma dotação para a pesquisa; ao CNPq e à CAPES, as bolsas para realização dos cursos e redação da tese e à UNICAMP, extensivo aos meus colegas de departamento, a licença para me dedicar à redação deste trabalho.

## PREFÁCIO

A lição central da análise estratégica é que a busca de objetivos individuais freqüentemente leva a resultados coletivamente indesejáveis. Além disso, mesmo que os atores saibam que este será o resultado, eles não tem incentivo para se comportar diferentemente. Eu posso pensar que se você não perseguisse seus interesses cegamente, todos nós, inclusive você, seríamos beneficiados. Mas você suspeita que se você se comportasse generosamente, eu usaria isto em meu benefício e lhe prejudicaria. Você pensa o mesmo a meu respeito. E no final, em muitas situações, conscientemente, produzimos um resultado que todos nós lamentamos.

O livro de Argelina Figueiredo é um relato dessa *muerte anunciada*. A vítima é a democracia. Ela conta as tentativas das forças políticas brasileiras para alcançar um compromisso que desse apoio à existência continuada das instituições democráticas e mostra que, dados a estrutura de interesses e o arcabouço institucional característicos do Brasil da época, tal compromisso não foi alcançado. A história que ela conta é trágica, e a força do seu relato é que ela não procura vilões, não acusa ou atribui culpas, mas faz-nos compreender o que levou a esse trágico fim em termos dos interesses e das crenças dos protagonistas e dos constrangimentos que eles enfrentaram.

O livro foi escrito originalmente como um dissertação de doutorado para a Universidade de Chicago. A banca examina-

dora da tese ficou tão impressionada com a análise que nós todos perguntamos à autora como ela a fez: nós estávamos convencidos de que ela sabia o segredo que todos os estudiosos de situações históricas concretas procuram descobrir. A análise estratégica — um termo que eu prefiro a “abordagem da escolha racional” ou “individualismo metodológico” — requer que identifiquemos os interesses dos protagonistas e suas crenças sobre si próprios e sobre os outros e sobre o mundo no qual agem. Assim, tal análise requer interpretação de motivos e crenças. Não existem métodos para fazê-lo: é necessário “compreender”, no sentido weberiano do termo, por que os protagonistas agiram como tal. O sucesso da análise depende de dois critérios frágeis: se o retrato dos atores é crível e se a história dá sentido aos fatos. Nós todos achamos que este foi um relato excepcionalmente bem-sucedido de um importante processo histórico: dá sentido às ações individuais e persuasivamente explica o resultado final.

As lições da história recontada aqui estende-se além do período particular da história brasileira: elas são relevantes hoje, no Brasil e em outros países. Direi as lições que tiro.

Primeiro, a estabilidade democrática não é baseada em consenso: na verdade, precisamos de democracia precisamente na medida em que interesses e valores estão em conflito. Democracia não é mais do que a maneira pacífica de processar conflitos e colocá-los em suspenso de tempos em tempos. A democracia entra em colapso não porque não haja consenso, mas porque torna-se incompatível com a estrutura de interesses: quando os conflitos são tais que os resultados que emergem da aplicação das regras não dão aos perdedores temporários incentivos suficientes para aceitar a derrota.

Segundo, sob a democracia, as forças políticas são deixadas a si próprias. Ninguém fica fora da interação competitiva de interesses. A democracia não é um “contrato social” sustentado por alguém que está fora do jogo. A democracia dura apenas se é tornada duradoura pelas partes em conflito.

Finalmente, a democracia pode durar somente se todas as principais forças políticas acharem que é melhor submeter continuamente seus interesses e valores ao jogo incerto das instituições democráticas. Para que a democracia perdure é necessário

que a aceitação dos resultados da competição institucionalizada entre interesses conflitantes seja melhor para as principais forças políticas do que suas chances de derrubar as instituições democráticas. Isto precisa ser verdadeiro em particular para aqueles que perdem numa rodada específica de conflitos: eles precisam achar que é do seu interesse aceitar a derrota e esperar pela próxima oportunidade de competir dentro das regras, antes do que mudá-las. Colocando isto de forma mais técnica, a democracia é durável apenas se a disposição de agir de acordo com o arcabouço institucional constitui o equilíbrio de estratégias descentralizadas de todas as principais forças políticas.

Uma força deste livro é que ele combina a análise dos conflitos sociais com a atenção às instituições. Os conflitos que dividiam a sociedade brasileira eram graves; talvez a ponto de não poderem ser pacificamente resolvidos sob quaisquer instituições. Mas é também claro que o arcabouço institucional era inadequado para processar conflitos tão graves. E enquanto as principais forças procuravam transformar essas instituições, elas o faziam em busca de vantagens próprias. Elas não conseguiram encontrar uma solução estável dos conflitos sociais sob as instituições vigentes e não conseguiram transformar o arcabouço institucional de forma que funcionasse. Talvez, nenhuma solução democrática fosse factível.

Como tais situações podem ser evitadas? Eu não acho que elas o possam ser sempre, e não estou certo de que nós sabemos o que fazer. Deixe-me fazer alguns comentários sobre o papel das instituições.

As instituições têm dois efeitos distintos: 1. Apesar das limitadas evidências sistemáticas, há base suficiente para acreditar-mos que arranjos institucionais específicos de um sistema democrático particular afetam seu desempenho. Nosso conhecimento de instituições é inadequado: os argumentos normativos são inconclusivos e o conhecimento empírico sobre os efeitos de arranjos institucionais específicos é escasso. Ainda assim, a visão churhilliana de democracia como o menor dos males não é suficiente. As democracias não são todas iguais e o que elas são importam para o seu desempenho. 2. Por sua vez, o efeito de circunstâncias exógenas para a sobrevivência da democracia depende de arran-

jos institucionais particulares. A estabilidade democrática não é apenas uma questão de condições econômica, social ou cultural porque arranjos institucionais específicos diferem em sua capacidade de processar conflitos, particularmente quando essas condições se tornam tão adversas que o desempenho do sistema democrático é vivido como inadequado.

As instituições democráticas precisam proteger aqueles que perdem na competição. O eterno problema do poder político é que ele se auto-alimenta: o controle sobre cargos, posições, pode ser usado diretamente para aumentar a vantagem política, enquanto, indiretamente, o poder político pode ser usado para acumular riqueza e a riqueza usada para adquirir poder. Sob tais condições, aqueles que perdem na competição democrática verão suas chances futuras diminuídas. Eles não terão incentivos para permanecer dentro do arranjo institucional vigente. Portanto, a democracia precisa compensar tais retornos crescentes do poder, através de um sistema de freios e contrapesos, separação de poderes e outros mecanismos institucionais. Ao mesmo tempo os governos precisam ser capazes de governar. Uma lição que aprendemos da República de Weimar, assim como do colapso da democracia no Brasil e no Chile, é que as instituições democráticas precisam oferecer soluções claras aos conflitos e precisam ser capazes de implementar essas soluções. Portanto, existe um conflito entre a necessidade de limitar qualquer poder particular e a necessidade de fazer o sistema de poderes operar efetivamente quando o nível de conflito político é alto. Algum grau de flexibilidade é ótimo mas nós não sabemos quanto e que forma ele pode assumir.

Outro dilema que encontramos quando pensamos em instituições políticas é entre responsabilidade e representatividade. Os governos são responsáveis apenas se os eleitores puderem claramente atribuir responsabilidade pelo seu desempenho a grupos competidores de políticos, quando os ocupantes de cargos públicos puderem ser efetivamente punidos por um desempenho inadequado e quando os eleitores forem suficientemente bem informados para avaliar acuradamente esse desempenho. Isto significa que para fazer com que os governos sejam responsáveis precisamos de regras eleitorais majoritárias e partidos po-

líticos burocratizados que sejam veículos de carreira para os políticos. No entanto, para tornar os governos representativos, precisamos de partidos suficientes para representar as diferentes posições dos eleitores em relação às políticas governamentais, governos de coalizão e partidos políticos abertos e democráticos. Novamente, algumas compensações precisam ser feitas, e nós não sabemos exatamente como.

Claramente, como *Argelina Figueiredo* mostra, as instituições não são tudo o que importa. A estrutura dos conflitos econômicos e a ideologia que orienta as estratégias das forças políticas foram provavelmente tão importantes para o colapso da democracia brasileira quanto a inadequação do sistema institucional. Os estudos de diferentes países nos fornecem intrigantes evidências de que a desigualdade econômica mina a democracia no terreno político; em uma sociedade muito desigual os conflitos podem ser tão agudos que se tornam impossíveis de serem solucionados sob quaisquer arranjos institucionais. Compromissos ideológicos também importam. Em alguns momentos históricos, as forças políticas precisam decidir se preferem perder de acordo com as regras democráticas ou perseguir seus interesses a qualquer custo, mesmo o da democracia: o fato de que as democracias sobreviveram durante a crise econômica da década de 80 deve-se provavelmente em parte à erosão das alternativas autoritárias. A grande força deste livro é que ele não favorece uma só explicação. Ele considera conflitos de interesses, orientações ideológicas e fatores institucionais em sua complexa interação histórica. O resultado é uma análise ao mesmo tempo sutil e cheia de força, complexa e clara.

*Adam Przeworski*  
Universidade de Chicago

## INTRODUÇÃO

Uma questão clássica e ainda não resolvida da teoria democrática e das sociedades liberais é a tensão entre democracia política e desigualdade econômica e social.

A história tem demonstrado que procedimentos e instituições democráticos não resultam em uma repartição justa de bem-estar. As democracias atuais enfrentam grandes desigualdades, e aquelas que alcançaram maior justiça social o fizeram muito lentamente, em conseqüência de mudanças graduais.

O ritmo lento de mudanças sócio-econômicas sob instituições democráticas deve-se, talvez, a algumas de suas características fundamentais — particularmente a competição política e a regra da maioria. Nos períodos em que a redistribuição econômica assume o primeiro plano da arena política, a consolidação e manutenção da democracia política pode implicar opção por regras de competição política regular e formalizada em detrimento da maior igualdade econômica e justiça social (O'Donnell e Schmitter, 1986, p. 54). Em alguns casos, como Levine (1978) salienta com referência à experiência venezuelana, as decisões tomadas em resposta a problemas específicos de construção de instituições democráticas podem transformar-se em limites permanentes à mudança. Assim, um obstáculo adicional pode retardar, ainda mais, o já lento ritmo das mudanças sócio-econômicas sob instituições democráticas.<sup>1</sup>

---

1. Ambos, Levine (1978) e Karl (1986), demonstram que, na Venezuela, durante

No início dos anos 60, a sociedade brasileira defrontou-se com esse dilema. Nesse período, um conjunto de reformas políticas e sócio-econômicas tornou-se prioritário na agenda política, e as instituições democráticas do país ruíram sob a pressão de forças polarizadas e radicalizadas a favor e contra a mudança social.

Neste estudo investigarei as possibilidades de sucesso de soluções político-institucionais que, dadas as condições vigentes, pudessem combinar democracia com reformas sociais. Em contraste com as explicações predominantes sobre o golpe de 1964, enfatizarei a interação estratégica entre os atores relevantes, especialmente aqueles que buscavam mudança. Minha pressuposição central é a de que o regime autoritário instalado em 1964, no Brasil, não foi o resultado de uma todo-poderosa conspiração direitista contra o regime anterior. Tampouco foi a consequência inevitável de fatores estruturais políticos e/ou econômicos, alguns dos quais já atuavam quando, em 1961, um golpe militar foi abortado. Através da reconstrução das possibilidades que estavam abertas à ação política naquele contexto histórico específico, bem como das oportunidades perdidas, tentarei avançar no debate entre as abordagens estruturais e a abordagem estratégica do problema da mudança política.

Na seção que segue, examinarei brevemente as principais explicações da mudança de regime ocorrida em 1964, com o objetivo de introduzir algumas das questões teóricas e metodológicas que são objeto de preocupação neste estudo.

## BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Na literatura existente sobre o golpe de 1964, podemos identificar dois tipos de explicações: a estrutural e a intencional ou "orientada-para-o-ator".

As explicações estruturais podem ser divididas em dois tipos: aquelas que enfatizam o papel de fatores econômicos na determinação dos eventos analisados e aquelas que acentuam o

---

os anos 60, a estabilidade democrática foi assegurada à custa de reformas e redistribuição social.

papel de fatores políticos e institucionais. As explicações estruturais, tanto a política como a econômica, apontam para a inevitabilidade de um resultado autoritário. Por esta razão, podem ser vistas como argumentos estruturalistas extremados, que sustentam que "todos os constrangimentos, agindo conjuntamente, têm por efeito reduzir o conjunto possível de ações para um único ponto" (Elster, 1979, p. 113). A margem deixada para escolha é tão pequena que a própria escolha torna-se irrelevante, e a ação, conseqüentemente, vã.

Os trabalhos de O'Donnell (1972 e 1975) e Cardoso (1973) destacam-se entre aqueles que enfatizam os fatores econômicos. O'Donnell oferece um modelo complexo exibindo as conexões entre estágios de industrialização e regimes autoritários.<sup>2</sup> De acordo com O'Donnell, à medida que a substituição de importações se "aprofunda", o processo de industrialização atinge um ponto crítico, a partir do qual o crescimento econômico posterior depende de formas autoritárias de regulação do conflito.<sup>3</sup> Ele não enfrenta, propositalmente, a questão da inevitabilidade do resultado autoritário, argumentando que existe apenas uma "afinidade eletiva" entre estes dois fenômenos (O'Donnell, 1979, p. 206). Entretanto, seu argumento central funda-se num pressuposto implícito que encerra a noção de necessidade.

Cardoso oferece uma visão mais claramente determinista. Afirma que o processo de acumulação exige o desmantelamento dos instrumentos de pressão e defesa disponíveis às classes populares. O autoritarismo decorrente foi, portanto, inevitável porque "se tornava necessário reestruturar os mecanismos de acumulação em um nível mais elevado, que se ajustasse melhor aos avanços já obtidos no desenvolvimento das forças produtivas" (Cardoso, 1973, p. 147).

Estas explicações econômicas já foram devidamente contestadas no que se refere às evidências empíricas que as sustentam.<sup>4</sup> Uma crítica metodológica a esta abordagem deve ser tam-

- 
2. Collier fornece uma bela representação gráfica dos argumentos de O'Donnell, referentes à emergência do "autoritarismo burocrático" (1979, p. 28.)
  3. Para argumentação mais detalhada a respeito deste assunto, ver Wallerstein (1980, pp. 7-12).
  4. Sobre isto, ver Hirschman (1979); Serra (1979) e Wallerstein (1980).

bém levada em conta, a saber, que estas análises presumem uma coincidência perfeita entre requisitos estruturais e ações individuais ou grupais, sem especificar o mecanismo através do qual a "necessidade" se realiza na ação.<sup>5</sup>

No espírito desta última crítica, Santos enfatiza a necessidade de incorporar variáveis políticas aos esquemas explicativos. Por isso constrói um modelo baseado na premissa de que os "conflitos econômicos e sociais geram impactos pela mediação da estrutura e competição políticas. É sobretudo a estrutura do conflito político, *em si*, que importa para o resultado de qualquer outro conflito na sociedade como um todo" (Santos, 1986, p. 22). Para Santos, o golpe de 1964 não foi uma reação a medidas substantivas tomadas pelo governo, mas sim o resultado da "paralisia de decisão", um processo que ele explica utilizando quatro variáveis: fragmentação de recursos de poder, radicalização ideológica, inconstância das coalizões que se formaram no Congresso e instabilidade governamental, definida como rotatividade de pastas ministeriais e de agências estatais (Santos, 1986, p. 10).

O trabalho de Santos se desenvolve em duas etapas. Primeiro ele demonstra a veracidade de seu diagnóstico da crise e, a partir daí, passa a uma análise dos processos que a conduziram a seu ponto terminal. Cada uma das variáveis independentes com que trabalha, no entanto, tem valor explicativo diferenciado. A inconstância de coalizões parlamentares e a instabilidade governamental aparecem como facetas da "paralisia de decisão", enquanto a fragmentação dos recursos de poder pode ser vista como um constrangimento às possibilidades de se alcançar uma solução negociada. O processo de radicalização torna-se assim o fator explicativo chave. A radicalização impediu que os partidos se engajassem em cooperação e compromisso.

O principal obstáculo a um acordo negociado quanto ao que o Executivo considerava uma premissa para um governo eficiente, isto é, as reformas institucionais, era o grau de suspeita com que o

---

5. Cardoso, ele próprio, iria criticar sua visão anterior, lembrando "àqueles que precipitadamente proclamam a inevitabilidade da ditadura militar com o objetivo de preparar o caminho para a 'fase atual' do desenvolvimento capitalista, que a história é mais caprichosa do que parece" (Cardoso, 1979, p. 40).

Congresso encarava os objetivos de médio prazo do presidente e seus seguidores. A radicalização de um lado, como tática para testar as boas intenções do outro, resultou apenas num aumento das suspeitas de ambos os lados. O resultado final foi uma diminuição da capacidade de negociação e de transigência. [Santos, 1986, p. 66]

Em um trabalho posterior, em que faz uma análise comparativa entre Chile e Brasil, o próprio Santos descarta a instabilidade governamental e a inconstância de coalizões parlamentares como variáveis explicativas da mudança de regime nesses dois países. Afirma, ademais, que não foi a fragmentação política, mas sim a radicalização que provocou a ascensão do autoritarismo (Santos, 1982, p. 161).

Mas se a análise de Santos tem por mérito superar a dificuldade de traduzir em termos políticos uma dada situação econômica, a sua ênfase nos aspectos políticos institucionais o levam a subestimar o caráter sócio-econômico dos problemas em jogo, no princípio dos anos 60, a saber, as "reformas estruturais". Santos enfatiza o papel desempenhado pelas suspeitas alimentadas por conservadores e militares em relação às intenções de Goulart em permanecer no poder, o que os levou a impedir a aprovação da legislação sobre reformas. Reis, no contexto de uma crítica mais ampla sobre as conseqüências de análises baseadas num contraste agudo entre as esferas "sócio-econômica e político-institucional", critica esta visão. Argumenta que a análise de Santos deixa implícito que se os militares tivessem certeza de que Goulart pretendia realmente realizar as reformas radicais em nome dos interesses do povo brasileiro, não teria havido problema, ou seja, não teriam reagido com a ruptura das regras institucionais (Reis, 1984, p. 185). Se, de fato, esta conclusão pode ser inferida de algumas das afirmações de Santos, ela certamente não deriva de sua análise que, como o próprio Reis admite, é muito mais complexa. A importância que Santos atribui a esta suspeita, uma vez que ele lida com o período como um todo, impede que se leve em conta o papel por ela desempenhado em diferentes momentos do tempo. É inegável que a suspeita a respeito das intenções de Goulart permeou todo seu governo. Entretanto, as conse-

qüências desta suspeita para a possibilidade de desenvolver uma coalizão reformista forte foram diferentes, por exemplo, no período logo após o plebiscito e no último mês de governo.

Ainda assim, Santos mantém a noção de inevitabilidade. De acordo com ele, o impasse que resultou no golpe de 1964 "foi a consequência imperiosa de um conflito político caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema tivesse um desempenho adequado e impelindo-o para o tipo de crise que classificarei de 'paralisia decisória'" (Santos, 1986, p. 22). Este tipo de explicação político-estrutural pode ser refutado pelo exemplo histórico. Há registro de crises semelhantes a essa descrita por Santos que não resultaram em colapso do sistema político. A Itália durante os anos 70 é um exemplo em questão, fato que convida a explorações posteriores sobre as possibilidades de ações bem-sucedidas em face de condições adversas.<sup>6</sup>

Ambas as explicações estruturais, a política e a econômica, podem ser submetidas a uma última crítica que toca diretamente nas questões teóricas e metodológicas abordadas neste estudo. Estas análises cometem o que Santos define como "a racionalização do passado na forma de um determinismo *ex post facto*," que consiste em aceitar como o único possível o resultado que emerge da reconstrução da racionalidade inerente à sucessão de eventos que realmente ocorreram. A incapacidade de visualizar um curso diferente para a história resulta assim na impossibilidade de explicar por que as coisas aconteceram dessa forma (Santos, 1980, pp. 20-1). Comentando sobre o mesmo problema, Przeworski argumenta,

Se a história não é unívoca, se sob condições historicamente dadas os homens têm uma margem de escolha e suas escolhas têm consequências, então a análise histórica não precisa se limitar à sequência única de eventos que realmente ocorreu. Uma teoria pode levar à redescoberta das oportunidades que foram perdidas, das possibilidades inerentes a cada conjuntura e das alternativas que permane[ciam] abertas. [Przeworski, 1985a, p. 114]

---

6. Morlino (1978) sugere que a experiência Italiana neste período seja examinada como um "caso crucial" de crise sem colapso.

O fato de a história ter tomado um curso determinado não é razão suficiente para crer que cursos alternativos fossem *ex ante* impossíveis. O fato de o "pacto populista" como tal não mais se sustentar não significa que o resultado autoritário fosse inevitável. Um compromisso político poderia ter sido obtido através de diferentes alianças e coalizões que visassem apoiar um governo democrático. A análise das condições sob as quais tal compromisso teria sido possível permite-nos identificar o peso de diferentes fatores no curso real dos acontecimentos.<sup>7</sup>

Quanto às explicações intencionais ou "orientadas-para-o-ator", podem estas, igualmente, se dividir em dois tipos. O primeiro compreende aqueles estudos centrados na conspiração internacional e/ou direitista contra o governo de Goulart. A análise mais sistemática deste tipo é o detalhado estudo de Dreifuss sobre a ação da classe capitalista através de uma "elite orgânica" composta por "tecno-empresários" e militares. Ele analisa as atividades de uma organização política — o "complexo" IPES/IBAD (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais/Instituto Brasileiro de Ação Democrática) — liderada pelo "bloco de poder multinacional e associado" que, "através do exercício de sua influência em todos os níveis políticos", foi capaz de provocar a ruptura da forma populista de dominação e conter o "desenvolvimento da organização nacional de classes trabalhadoras" (Dreifuss, 1981, p. 229). De acordo com Dreifuss,

Uma vez unificadas as várias oposições sob uma liderança sincronizada comum, formulando um "plano geral", a elite orgânica lançava a campanha político-militar que mobilizaria o conjunto da burguesia, convenceria os segmentos relevantes das Forças Armadas da justiça de sua causa, neutralizaria a dissensão e obteria o apoio dos tradicionais setores empresariais, bem como a adesão ou a passividade das classes subalternas. [1981, p. 229]

Este tipo de análise, no entanto, falha em fornecer uma explicação real, pois toma a mera existência de uma conspiração

---

7. Sobre o uso de hipóteses contrafactuais na determinação do peso causal de fatores diferentes ver: McClelland (1976) e Elster (1978). Um clássico sobre o assunto é Max Weber (1973).

como condição suficiente para o sucesso do golpe político. Os conspiradores são vistos como onipotentes. Conseqüentemente a ação empreendida por eles não é analisada em relação a outros grupos, nem vista como sendo limitada por quaisquer constrangimentos externos.

O segundo tipo de análise intencional ou "orientada-para-o-ator" é exemplificada pelo trabalho de Stepan (1978). O principal argumento de Stepan é que, no início dos anos 60, o regime foi submetido a pressões macropolíticas que o predispuseram ao colapso. Entretanto, ele não considera que essas pressões foram, sozinhas, causas suficientes para o desmoronamento do regime. Então, procura explicar o resultado final em termos de estratégias específicas e atos praticados por Goulart. Argumenta que "o que conduziu o regime ao ponto de ruptura foi a qualidade da liderança política do presidente Goulart, cujos atos, nos últimos meses de regime, minaram crucialmente todos os apoios existentes" (Stepan, 1978, p. 111). Stepan, portanto, centra sua análise nas ações empreendidas por Goulart, na tentativa de alterar o equilíbrio de poder em seu favor, ao adotar uma estratégia radical durante o mês de março de 1964. Desta forma, Stepan convincentemente mostra os efeitos desta estratégia na erosão do apoio existente e na rápida consolidação da oposição política ao regime.

É difícil discordar de Stepan no que tange à importância por ele atribuída ao papel da liderança política, nas circunstâncias de uma crise como a enfrentada pelo regime brasileiro no início dos anos 60. O argumento de Stepan parece corroborar a tese de Maquiavel, ou seja, que os acontecimentos históricos são determinados, em igual proporção, pela *virtú* e pela *fortuna*. Mas a análise de Maquiavel nega sua própria afirmação e demonstra que essa proporção varia de acordo com as circunstâncias: quando a *fortuna* falta, torna-se necessária uma grande quantidade de *virtú*. A situação brasileira certamente requeria uma liderança hábil e um estadista capaz. Pode-se, entretanto, criticar a explicação de Stepan em dois aspectos. O primeiro é que, ao centrar sua análise nos momentos finais do regime, ele é incapaz de levar em conta o papel da liderança em momentos anteriores. As ações empreendidas nestes últimos momentos poderiam ser resultado de escolhas anteriores que haviam estreitado o leque de

opções abertas à ação política. Além disso, ao deter-se exclusivamente em Goulart, Stepan não considera o papel e a qualidade da liderança de outros atores relevantes, nem a relação desses atores com Goulart. Dessa forma, a atitude radical de Goulart, nos últimos momentos de seu governo, pode não ter sido, como sugere Stepan, o resultado da superestimação de sua força política decorrente da "euforia e conseqüente desorientação por ele experimentada após falar para grandes multidões", e, muito menos, uma decorrência da "natureza de seus conselheiros políticos". Sob o prisma deste estudo, a decisão de Goulart em adotar uma estratégia radical teria decorrido principalmente de seu reconhecimento de que não havia outras alternativas disponíveis e pode ter sido tomada com plena consciência dos riscos envolvidos.

Estas observações nos conduzem ao segundo comentário referente às linhas de pesquisa sugeridas por Stepan no sentido de explicar melhor o rumo dos acontecimentos, ou seja, o estudo do estilo de Goulart de fazer política e a área da personalidade política. A esse respeito é suficiente lembrar que, por mais importante que seja o papel de atores individuais, o resultado final não pode ser reduzido à sua psicologia. Seria muito mais frutífero buscar explicações "orientadas-para-o-ator" de caráter mais abrangente, voltadas para a análise da estrutura da situação e da interação entre os vários atores políticos.

## MODELO DE ANÁLISE

Este trabalho adota uma estratégia de pesquisa que, segundo a classificação de Przeworski, concentra-se na conduta estratégica de atores políticos em situações históricas concretas, enfatizando interesses e percepções e formulando os problemas em termos de possibilidades e escolhas (1986, p. 47).

Assim, as escolhas deliberadas e intencionais feitas pelos atores são o ponto de partida para a análise. A interação entre as escolhas e as ações constitui o mecanismo capaz de explicar a ocorrência de um resultado, dentre os diversos possíveis. Os constrangimentos estruturais constituem o primeiro dispositivo de filtragem "que estreitam o repertório de cursos de ação abstra-

tamente possíveis e o reduz a um subconjunto infinitamente menor de ações exeqüíveis" (Elster, 1979, p. 113). Portanto, "dentro do conjunto exeqüível de ações compatíveis com todos os constrangimentos, os indivíduos escolhem aquelas que acreditam levar aos melhores resultados" (Elster, 1982, p. 464).

Dentro deste quadro, tendências econômicas gerais bem como o arcabouço político-institucional serão considerados como constrangimentos às ações individuais ou grupais. Constituem as condições sob as quais as ações ocorrem, mas, ao mesmo tempo, podem ser objeto da ação política.

A distribuição real de recursos econômicos, políticos e organizacionais à disposição dos vários atores formam um outro conjunto de constrangimentos que tem um impacto mais imediato sobre a probabilidade de uma ação bem-sucedida.

Atenção será dada, principalmente, ao processo de mobilizar apoios e desenvolver coalizões. A este respeito serão enfatizados os seguintes aspectos do processo político: 1. os objetivos corporificados nos diferentes projetos políticos; 2. as estratégias adotadas e os cálculos sobre os quais se baseiam; e 3. as ações finalmente empreendidas pelos atores relevantes no sentido de atingir seus objetivos.

Presume-se que, sob as mesmas condições, estratégias diferentes possam levar a resultados diferentes (Przeworski, 1985). Além disso, o *timing* das ações específicas desempenha um papel crucial em diferentes momentos de um processo dinâmico: a mesma ação terá conseqüências diferentes, ainda que os fatores estruturais permaneçam os mesmos (Linz, 1977, pp. 25-9). Desta maneira, o conteúdo, a forma e o *timing* de ações específicas tornam-se variáveis cruciais na "filtragem" de oportunidades para uma ação política bem-sucedida.

Argumento neste trabalho que, entre 1961 e 1964, escolhas e ações específicas solaparam as possibilidades de ampliação e consolidação de apoio para as reformas, e, desta forma, reduziram as oportunidades de implementar, sob regras democráticas, um compromisso sobre estas reformas. Existiram duas oportunidades para implementar um conjunto variável de reformas, e ambas falharam por diferentes razões. O efeito acumulado destes dois fracassos estreitou o campo de ações possíveis ao governo e con-

denou ao fracasso uma tentativa subsequente de se formar uma frente de centro-esquerda que visasse obter um acordo sobre um programa mínimo de reformas e deter o iminente movimento direitista. Nesse momento, a oposição ao governo havia crescido e ampliado sua base de apoio, à medida que outros grupos foram se juntando ao bloco antigovernamental. O confronto entre os grupos políticos competidores acirrou o crescente consenso negativo em relação às possibilidades de resolver o conflito dentro das regras democráticas.

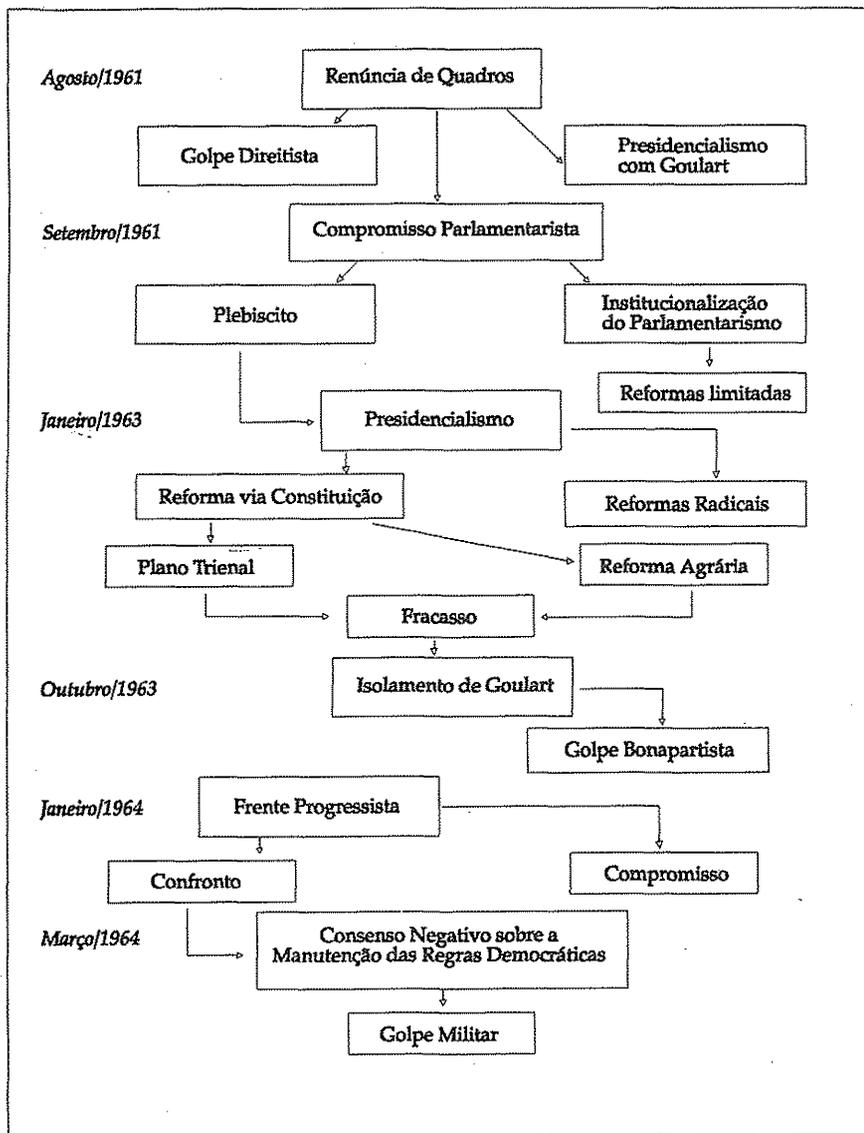
O período analisado e as alternativas disponíveis em diferentes momentos do processo político estão representados no Quadro 1.

No Capítulo 1, analiso a formação de uma forte coalizão contra a tentativa dos ministros militares de impedir a posse de Goulart na presidência. Uma solução de compromisso foi alcançada com a substituição do sistema presidencialista pelo sistema parlamentarista.

No Capítulo 2, examino a experiência com o regime parlamentarista. Sob este regime foi perdida a oportunidade de implementar um programa moderado e gradual de reformas, porque a estratégia de solapar o novo arranjo institucional predominou sobre os esforços em direção às reformas. Numa tentativa de desestabilizar o regime parlamentarista a fim de restaurar o poder presidencial, Goulart se engajou em uma ação concertada não só com a esquerda, que via no presidencialismo maiores chances de implementar seu programa de reformas, mas também, com líderes políticos conservadores que visavam chegar à presidência da República em 1965. Essa estratégia consistia, por um lado, em solapar o sistema por dentro. Isto foi feito ao se impedir sua institucionalização e também a formação de gabinetes viáveis, ou seja, gabinetes que tivessem apoio das forças partidárias no Congresso. Por outro lado, esta estratégia também apelava para a mobilização de pressões externas ao Congresso, principalmente greves políticas, demonstrações públicas e apoio militar.

A estratégia de liquidação do parlamentarismo exigia de Goulart repetidas oscilações entre a esquerda e a direita. Em consequência, tendia a aumentar o descrédito entre os grupos esquerdistas, principais aliados de Goulart, em relação à sua intenção de promover um programa consistente de reformas. Por

**Quadro 1**  
**Fluxograma mostrando as alternativas disponíveis em conjunturas críticas durante a presidência de Goulart.**



outro lado, a conseqüente incapacidade de atuação do governo minou o possível apoio de forças situadas na posição centro-direita do espectro político.

No Capítulo 3 trato de duas medidas através das quais o governo — já sob o regime presidencialista — tentou resolver a situação econômica e promover reformas. A primeira foi o Plano Trienal, que combinava reformas com um programa de estabilização, em um esforço de implementar uma política econômica de centro baseada em uma coalizão multiclassista. A segunda foi a apresentação, pelo partido do governo (PTB), de um projeto de emenda constitucional que permitia a desapropriação de terra, sem indenização prévia em dinheiro.

Ambas as medidas falharam porque não se chegou a um acordo sobre os problemas substantivos abrangidos por elas. Falhou ao Plano Trienal o apoio necessário dos principais grupos econômicos. Apostando em sua capacidade para obter maiores benefícios econômicos imediatos, a liderança do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) — a organização de trabalhadores hegemônica — opôs-se ao Plano desde o começo e aumentou a pressão sobre o governo, em favor de uma política reformista e nacionalista mais agressiva.

Em face das crescentes reivindicações dos trabalhadores, os capitalistas, que haviam concordado com o Plano, retiraram seu apoio. O governo, por seu lado, incapaz de obter apoio de suas bases políticas, abandonou o Plano como um todo e voltou sua atenção prioritariamente para as reformas.

As negociações interpartidárias em torno da emenda constitucional para a reforma agrária seguiram caminho semelhante. A tentativa do partido governamental de maximizar a oportunidade acirrou a oposição conservadora e impossibilitou o acordo sobre uma solução viável.

No Capítulo 4, analiso a oposição tanto da esquerda como da direita à tentativa de Goulart de declarar o estado de sítio e seus esforços subseqüentes para reconstruir o centro, com o objetivo de obter apoio para a reforma agrária. A situação como um todo, no entanto, conduziu a um isolamento do governo e a uma situação que dificultou muito uma solução negociada para a crise.

O Capítulo 5 centra-se na tentativa de formação de uma coalizão de centro-esquerda em apoio às reformas — a chamada Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base — liderada por San Tiago Dantas. A Frente era apoiada por políticos moderados, chamados por Dantas de “esquerda positiva”, e visava chegar a um acordo sobre um programa de reformas, assim como inibir o crescimento da oposição ao governo. A resposta dos vários grupos políticos à tentativa de Dantas indica que ela ocorreu quando a cooperação já não era mais possível. A estratégia dominante tornou-se, para cada grupo, a busca independente de seus objetivos específicos.

O Capítulo 6 visa demonstrar que a conspiração contra o governo foi uma condição necessária, mas não suficiente, para o sucesso do golpe. Destaca os efeitos inibidores de alguns fatores intrínsecos ao movimento anti-governamental, bem como a influência de fatores externos na construção de um consenso negativo contra o governo.<sup>8</sup>

Finalmente, na Conclusão, delineio um quadro de resultados possíveis que combinam, em graus variados, democracia e reformas. Argumento que, em conjunturas específicas, algumas dessas alternativas poderiam ter emergido das condições concretas dadas, e aponto as razões que contribuíram para o resultado real, ou seja, retrocesso político, com a ruptura da democracia, e manutenção do *status quo* econômico e social.

---

8. A expressão consenso negativo é empregada por Cruz (1981, pp. 13-4) para designar predisposições negativas, decorrentes de diferentes motivos, existentes entre os capitalistas contra o governo. Aqui a concepção é ampliada para abranger as percepções e disposições de outros atores econômicos e políticos. O uso desta expressão tem o objetivo de enfatizar o papel de outros atores, além dos grupos de oposição ativa e sistemática ao governo, na determinação do resultado final.

## CAPÍTULO 1

### GOULART NO PODER: COMPROMISSO INSTITUCIONAL

Na eleição presidencial de 1960, Jânio Quadros obteve uma esmagadora vitória, assegurando 48% dos votos. A carreira política de Quadros havia sido rápida e construída à margem do sistema político-partidário. Embora tenha sido indicado candidato presidencial por um pequeno partido — Partido Trabalhista Nacional (PTN) —, sua candidatura foi endossada pela União Democrática Nacional (UDN), o principal partido oposicionista à hegemonia dominante dos dois partidos criados por Vargas no declínio de sua ditadura: o Partido Social Democrata (PSD), conservador e de base rural, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), urbano e de base trabalhista.<sup>1</sup> Com uma vitória menos espetacular (38% dos votos), João Goulart, o principal herdeiro político de Vargas e presidente do PTB, foi reeleito vice-presidente da República, com o apoio do PSD.<sup>2</sup> A campanha de Quadros baseou-se, principalmente, em uma crítica moralista da corrupção e da ineficiência burocrática, embora a injustiça social também tivesse sido objeto de suas preocupações. Ele prometia acabar com tudo isso pela força de sua personalidade.<sup>3</sup> Goulart, por sua vez, enfatizava

1. Quadros enfrentou a poderosa coalizão eleitoral composta pelo PSD e PTB que vinha vencendo todas as eleições presidenciais desde 1945.
2. O sistema eleitoral brasileiro não exigia chapa partidária para eleições executivas.
3. Sobre a carreira política de Quadros e sua campanha presidencial, ver Skidmore (1967, pp. 187-92).

a necessidade de mudanças econômicas e sociais, e lançou um programa de reformas.

Durante seu mandato, Quadros manteve um governo personalista e suprapartidário, e implementou políticas controversas e contraditórias que provocaram cisões no principal partido que o apoiava, a UDN, e conflitos com o Congresso. Quando, sete meses após ter assumido a presidência, apresentou sua renúncia, todos os partidos políticos aceitaram-na prontamente.

Nesta seção, abordarei os eventos que ocorreram entre a renúncia de Quadros, em 24 de agosto de 1961, e a posse de Goulart, em 7 de setembro. Durante esse curto período, devido ao impasse criado pela recusa dos ministros militares de Quadros em reconhecer o direito do vice-presidente à presidência, formou-se, dentro e fora do Parlamento, uma ampla coalizão que visava a preservação das instituições democráticas. As forças de esquerda que apoiavam Goulart ofereceram forte resistência à tentativa de golpe e pressionaram para que as regras constitucionais para a sucessão fossem cumpridas. Entretanto, a articulação das forças conservadoras representadas pelo PSD e pela UDN, apoiadas pela ala legalista das Forças Armadas, conduziu a uma solução de compromisso que garantiu a posse de Goulart sob um regime parlamentarista.

## VETO MILITAR

Goulart estava visitando a República Popular da China em uma missão diplomática, quando Jânio Quadros, inesperadamente, renunciou. Os ministros militares de Quadros encararam a ausência do vice-presidente do país como uma oportunidade de impedi-lo de assumir a presidência. Os ministros militares de Quadros, pertencentes à "linha dura" das Forças Armadas, manifestaram suas reservas sobre o estilo político de Goulart, assim como sobre sua liderança no movimento trabalhista.<sup>4</sup> Em um

4. Estes ministros pertenciam a um grupo de coronéis que, em 1954, reagiu às políticas de Goulart no Ministério do trabalho, provocando sua queda daquele posto. Para maiores detalhes, ver Skidmore (1967, pp. 127-31)

*Manifesto à Nação* expuseram explicitamente suas objeções a Goulart, alegando a inconveniência de seu retorno ao país. Primeiramente lembravam a atuação dele como ministro do Trabalho de Vargas, em 1954, quando, na opinião deles, "Goulart tinha demonstrado claramente suas tendências ideológicas estimulando e mesmo promovendo agitações freqüentes e sucessivas com propósitos políticos". Alegavam que, nesse período, "havia ocorrido um processo de infiltração de líderes esquerdistas e comunistas nos sindicatos". Também acusavam Goulart de ter apoiado movimentos grevistas quando era vice-presidente e de ser simpático à União Soviética e à República Popular da China. Finalmente, num tom intimidatório, argumentavam que, por essas razões, se Goulart assumisse, seria

desencadeado no país um período inquietador de agitações sobre agitações, de tumultos e mesmo choques sangrentos nas cidades e nos campos, de subversão armada, enfim, através da qual acabarão ruindo as próprias instituições democráticas e, com elas, a justiça, a liberdade, a paz social, todos os mais altos padrões de nossa cultura cristã.<sup>5</sup>

Contudo, os ministros militares tentaram, primeiramente, transformar seu veto em decisão do Legislativo: queriam que o Congresso votasse o *impeachment* de Goulart pelas alegadas razões de segurança nacional. Com esse intuito promoveram uma série de encontros. Um deles foi com o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzili, que era o sucessor constitucional do presidente no caso de ausência do vice-presidente. Em outro encontro, com os líderes dos partidos, os ministros militares reafirmaram sua intenção de impedir Goulart de assumir a presidência. O objetivo era aglutinar apoio político para um golpe de baixo custo, ou seja, um golpe com aquiescência do Congresso. Mas não obtiveram o apoio buscado, pois os partidos recusaram-se a pactuar com o golpe. O encontro, entretanto, foi um passo em direção às negociações que acabaram desembocando na mudança do sistema presidencialista e na limitação do poder de Goulart.<sup>6</sup>

5. Manifesto publicado pelos ministros militares, citado em Andrade (1985, p. 66).

6. Para uma descrição detalhada deste encontro ver Silva (1975, pp. 97-8). Ver também a entrevista de Amaral Peixoto (1983, p. 1439).

Uma mensagem oficial foi enviada ao Congresso pelo presidente interino, Ranieri Mazzili, notificando-o do veto dos ministros militares. Formou-se, imediatamente, uma coalizão contra a ruptura institucional, incluindo tanto os grupos esquerdistas e nacionalistas que apoiavam as reformas de Goulart, quanto grupos e lideranças conservadoras.

## COALIZÃO DEMOCRÁTICA

O repúdio ao veto militar foi vigoroso e unânime dentro do Congresso.<sup>7</sup> Mesmo a UDN e a ala conservadora do PSD, os principais opositores a Goulart, expressaram sua recusa em aceitar uma ruptura institucional. Esses líderes políticos enfatizavam, em seu discurso, a distinção entre regras constitucionais e os indivíduos que eventualmente detêm uma posição eletiva. Nas palavras de Adauto Lúcio Cardoso, um proeminente líder da UDN: "Qualquer que seja a minha apreensão por ver assomar à Presidência da República um homem como o Sr. João Goulart, minha decisão inabalável é de lutar para que a Constituição seja respeitada" (citado em Victor, 1965, p. 335).

Cardoso foi mais longe ainda. Aproveitou a oportunidade para registrar uma moção criminal contra o presidente interino Ranieri Mazzilli e os três ministros militares, com base na Lei nº 1.079 de 1950, que define os crimes de responsabilidade dos ministros de Estado, e na Lei nº 1.802 de 1952, que dispõe sobre crimes contra a segurança interna e externa. Foram os seguintes atos criminosos atribuídos aos ministros militares e ao presidente interino, relacionados no documento apresentado ao Congresso: tentativa de mudar, pela violência, a forma de governo da República e da Constituição Federal; oposição à reunião e ao livre funcionamento dos poderes da União; e, finalmente, agressão contra a vida, a segurança e a liberdade do Presidente da República (JB, 29.8.1961; Silva, 1975, pp. 62-4).

Os congressistas, independentemente de sua vinculação partidária, defenderam, um após outro, o direito incontestável do

7. O debate no Congresso é extensamente reproduzido por Silva (1975) e Victor (1965).

vice-presidente ao cargo de presidente. Como o senador Kubitschek observou em um argumento que visava dissuadir os ministros militares, "não só os políticos, mas todas as classes estão reivindicando o cumprimento da lei".<sup>8</sup>

A reação oficial do Congresso à mensagem de Mazzilli referente ao veto militar representou também uma tentativa de manter a autonomia do Legislativo, recusando submissão à ameaça militar. Uma comissão foi formada para examinar o documento e estabelecer uma posição oficial sobre o assunto. O documento final, apresentado pela comissão e aprovado quase unanimemente pelo Congresso (246 *versus* 10 votos), sugeria a adoção do sistema parlamentarista como uma solução política para a crise. Em suas conclusões, entretanto, a comissão desvinculou o apoio do Congresso à posse de Goulart da aprovação da emenda parlamentarista. De acordo com o texto:

"O respeito à Constituição Federal implica em cumprimento do seu Art. 79, com a investidura do Dr. João Goulart, na Presidência da República, com os poderes que o povo lhe conferiu, cujo exercício, *se vier a ser adotado o parlamentarismo*, se ajustará às condições peculiares a esse sistema". [grifo meu]<sup>9</sup>

Atitude semelhante foi tomada pelo presidente do Congresso, Auro Moura Andrade, para o estabelecimento da data de posse. Ele tomou as providências necessárias para a transmissão do cargo, ao convocar o Congresso para a cerimônia de posse do Presidente da República. Agindo dessa forma, seguiu ao pé da letra os procedimentos constitucionais e ignorou a possível mudança de regime. Quando o presidente em exercício da Câmara dos Deputados, Sérgio Magalhães, do PTB, sugeriu que a definição da data da cerimônia de juramento fosse feita após a votação da emenda, Andrade replicou que, de acordo com as conclusões da comissão, uma e outra deveriam ser encaradas independentemente.<sup>10</sup> Em outras palavras, o presidente deveria ser

8. O discurso completo está reproduzido em Victor (1965, p. 357).

9. Relatório da comissão formada para considerar a mensagem presidencial, citado em Silva (1975, pp. 88-9).

10. Ver Silva (1975, pp. 79, 108-10); Andrade (1985, pp. 78-80); CM, 2.9.1961.

empossado quer a mudança de regime fosse aprovada ou não. Obviamente, Andrade sabia que a tendência dominante entre os congressistas era a aprovação da emenda. Realmente, o Ato Adicional mudando o regime foi aprovado por larga maioria (233 *versus* 55 votos). Entretanto, a sua atitude denotava o compromisso do Congresso com as regras constitucionais vigentes, em franca oposição à tentativa de golpe militar.

A oposição ao veto militar não se restringiu à arena parlamentar. Pelo contrário, a resistência dos grupos nacionalistas e de esquerda fora do Congresso foi decisiva para impedir o golpe. Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul e cunhado de Goulart, organizou a Campanha da Legalidade. Começando com a aquisição de uma estação de rádio em seu estado, Brizola formou um *pool* de 150 estações de rádio — a chamada Rede da Legalidade — que transmitia, para todo o país e para o exterior, as palavras de ordem do movimento.<sup>11</sup> A campanha liderada por Brizola logo atraiu amplo apoio nacional e, posteriormente, apoio militar. Desempenhou um importantíssimo papel na mobilização da opinião pública em todo o país a favor da posse de Goulart.<sup>12</sup>

O sentimento legalista era muito forte. Explodiram greves por todo o país. Embora não fosse generalizado, o movimento grevista era significativo, principalmente no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No Rio de Janeiro, uma bem-sucedida greve nos transportes quase levou a cidade a uma paralisação geral. O setor manufatureiro foi também bastante afetado. Por todo o país ocorreram demonstrações pró-Goulart. No Rio Grande do Sul, os sindicatos se uniram à campanha de Brizola e expressaram seu apoio reunindo-se em sessão permanente (Erickson, 1977, p. 105).

Representantes da mais alta hierarquia da Igreja, estudantes, associações comerciais e profissionais, intelectuais, todos re-

---

11. Para um relato mais detalhado deste movimento, baseado em entrevistas com participantes, ver Labaki (1986).

12. Os resultados de uma pesquisa de opinião pública no Estado da Guanabara mostravam que 81% dos entrevistados apoiavam a sucessão legal, enquanto 10% era favorável à mudança para o regime parlamentarista. Apenas 9% achava que Goulart deveria ser impedido de ocupar a Presidência (Erickson, 1977, p. 104).

pudiam publicamente a tentativa de golpe em curso. Governadores de estado filiados a diferentes partidos também defenderam a solução constitucional e participaram ativamente da oposição à tentativa de golpe dos ministros militares. Governadores dos mais importantes estados, em um encontro com os ministros militares, declararam que a única solução que aceitariam seria o reconhecimento do direito de Goulart ao cargo (CM, 1<sup>o</sup>.9.1961).

Finalmente, e mais importante ainda, a tentativa dos ministros militares encontrou forte oposição nas fileiras das próprias Forças Armadas. O primeiro sinal de dissidência veio de um influente oficial do Exército, o marechal Henrique Lott, candidato presidencial da coalizão PSD-PTB na eleição de 1960. Lott era um proeminente líder da ala legalista do Exército, com considerável prestígio entre a tropa. Em 1955, ele havia garantido a posse de Kubitschek e impedido um golpe tentado pela ala direita das Forças Armadas.<sup>13</sup> No dia seguinte à renúncia de Quadros, o marechal Lott encaminhou um pronunciamento à nação declarando que tomara conhecimento da decisão do ministro da Guerra, Odílio Denys, "de não permitir que o atual Presidente da República, Dr. João Goulart, entre no exercício de suas funções e, ainda de detê-lo no momento em que pise em território nacional", mas que falhara em demover o ministro da Guerra "da prática de semelhante violência". Reafirmou seu compromisso com as instituições democráticas e conclamou "todas as forças vivas da Nação [...] para tomar posição decisiva e enérgica pelo respeito à Constituição e preservação integral do regime democrático brasileiro [...]" (Silva, 1975, pp. 52-3; Victor, 1965, p. 333). Essa declaração de Lott provocou sua prisão, o que resultaria em várias outras declarações públicas pró-Goulart entre os militares e políticos.

Mais ainda, as reações dentro das Forças Armadas não se limitaram a protestos verbais. O comandante do III Exército, general José Machado Lopes, sediado no Rio Grande do Sul, rebelou-se contra a autoridade central do ministro do Exército e ofere-

---

13. Ver Stepan (1971, p. 106) e Skidmore (1967, pp. 153-58). Sobre o papel da UDN neste golpe e nas intervenções militares em outras ocasiões, ver Benevides (1981).

ceu seu apoio à Campanha da Legalidade. As circunstâncias que conduziram o general Machado Lopes a tomar essa decisão foram as ordens transmitidas pelo Ministério da Guerra, primeiro ao comandante da Força Aérea do Rio Grande do Sul, e depois ao próprio Machado Lopes, para empregar meios militares a fim de intimidar os participantes da campanha e, se necessário, bombardear o Palácio do Governo do Estado. Ele decidiu não apenas desobedecer a essas ordens, como também romper com o ministro da Guerra. Comunicou sua decisão a todas as agências militares relevantes e reiterou sua intenção de "apoiar a constituição vigente e rejeitar qualquer solução que não fosse nela baseada".<sup>14</sup>

A prisão do marechal Lott e a ordem dada para que o comandante do III Exército bombardeasse o Palácio do Governo estadual revelavam a disposição dos ministros militares para recorrer à força, uma vez que não haviam obtido a concordância do Congresso para o *impeachment* de Goulart. Uma declaração de apoio a Lott, divulgada pela Câmara dos Deputados, confirmou o sentimento de que a prisão de Lott era considerada pelo Congresso como uma clara evidência de que os ministros militares queriam impedir a posse de Goulart "a qualquer custo". Na verdade, o país estava em um estado de sítio de fato. A repressão às demonstrações pró-Goulart resultaram em prisões ilegais, censura da imprensa e do rádio, invasão policial de sedes de sindicatos de trabalhadores, e muitas outras violações do direito de livre associação e expressão (Victor, 1965, pp. 366-77).

O Estado da Guanabara testemunhou a mais dura repressão em razão do apoio de seu governador aos ministros militares. Contrariando a disposição geral da nação, o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, era a única liderança política expressiva a sustentar, e mesmo a incitar, a intervenção militar.<sup>15</sup> Afinado com o padrão de raciocínio relativo à democracia alimentado pela

---

14. A descrição dos eventos referentes à posição de Machado Lopes baseia-se em seu próprio depoimento (1975, pp. 46-9), mas coincide como a de outras fontes (Labakj, 1986; e CM de 28 de agosto a 2 de setembro de 1961).

15. De acordo com Cordeiro de Farias, chefe do Estado Maior das Forças Armadas durante o período de Quadros, assim que ele foi informado da renúncia, teve uma conversa com Carlos Lacerda que lhe pediu ajuda para impedir Goulart de assumir o cargo (Camargo e Góes, 1981, p. 528).

"Banda de Música" da UDN,<sup>16</sup> Lacerda divulgou uma nota criticando o "formalismo" dos defensores da Constituição: "Ao invés de examinar a crise sob o aspecto da defesa da democracia e da segurança nacional, contra a ofensiva sub-reptícia do comunismo internacional em nossa Pátria, fixou-se a opinião pública nos aspectos formais da legalidade da posse do Vice-Presidente eleito" (citado em Victor, 1965, p. 414).

Os defensores de Goulart iniciaram resistência armada ao golpe. Brizola convocou a polícia estadual para defender o Palácio do Governo, que foi cercado por barricadas e tinha metralhadoras posicionadas nas janelas. A imprensa foi informada de que iriam ser distribuídos armamentos àqueles que quisessem permanecer no prédio (Labaki, 1986, pp. 76-84). No Rio Grande do Sul, a pedido de Brizola, o comandante do III Exército assumiu o controle da polícia militar e estendeu a defesa a vários pontos da capital do Estado (Labaki, 1986; CM, 1<sup>o</sup>.9.1961). A população também foi mobilizada e alistada nos Comitês de Resistência Democrática e foram distribuídas armas aos membros desses comitês.<sup>17</sup> Brizola demonstrou uma forte disposição para manter a resistência. Como anunciou:

Não pregamos a revolução mas a resistência a fim de preservar a ordem jurídica do país. A democracia vigente é insatisfatória; no entanto, se a situação é ruim com democracia, seria pior sem ela. O que é necessário é o aperfeiçoamento da democracia e não a sua supressão. Nossa posição é irrevogável, mesmo que para sermos esmagados. [CM, 1<sup>o</sup>.9.1961]

Entretanto, o desenrolar dos acontecimentos, como será mostrado abaixo, não favoreceu a alternativa estritamente legal, e a solução parlamentarista prevaleceu.

---

16. Benevides caracteriza esta ala da UDN como uma facção cujos princípios a haviam mantido sempre em oposição ao sistema de Vargas, pelo ataque sistemático à corrupção do governo e pela defesa de um modelo de desenvolvimento "neoliberal" (1981, p. 84).

17. Ver Silva (1975, p. 135). Um organizador importante desses comitês nega que tenham sido distribuídas armas, mas reconhece que existia a promessa de fazê-lo (Labaki, 1986, p. 72).

## SOLUÇÃO PARLAMENTARISTA

A guerra civil era uma possibilidade e era percebida como tal. Mas estava sendo articulada uma solução política ao impasse. Logo que a crise política irrompeu, surgiu a idéia da mudança do regime. De acordo com o ministro de Relações Exteriores de Jânio Quadros, senador Afonso Arinos, o impasse criado pelo veto dos militares a Goulart criou a oportunidade de se estabelecer um sistema parlamentarista no Brasil. Arinos desempenhou um papel central nas negociações que levariam a essa mudança. O primeiro passo naquela direção era buscar apoio militar. No dia seguinte à renúncia de Quadros, Arinos fez contato com Cordeiro de Farias, que, além de leal aos ministros militares de Quadros, era chefe do estado-maior das Forças Armadas. Cordeiro de Farias concordou imediatamente com a idéia do sistema parlamentarista. Mais do que isso, ofereceu meios para concretizar a idéia: providenciou transporte (um avião militar) a fim de que Arinos pudesse ir a Brasília para iniciar "negociações" visando à mudança do regime.<sup>18</sup> De acordo com Cordeiro de Farias, o sistema parlamentarista era "uma fórmula excelente, pois propunha a coexistência da legalidade com a estabilidade política e o exercício competente do governo" (Camargo e Goes, 1981, p. 542). Outra importante fonte de apoio entre os oficiais próximos aos ministros veio do general Ernesto Geisel que era o chefe do Gabinete Militar. Geisel participou do encontro com os líderes partidários e desempenhou um papel ativo como mediador entre os políticos interessados na mudança de sistema de governo e os ministros militares (Silva, 1975, p. 98).

O segundo passo foi obter a concordância de Goulart. Este foi aconselhado a não entrar no país a fim de evitar sua prisão. Durante sua viagem de volta ao Brasil, Goulart vinha sendo mantido informado sobre a situação no país. Na última escala, em Montevideu, no Uruguai, encontrou-se com o porta-voz dos grupos conservadores, Tancredo Neves, e concordou com a mudança

---

18. O relato de Arinos (OESP, 13.9.1981) coincide com o de Cordeiro de Farias (Camargo e Goes, 1981, p. 530), exceto pelo fato de Arinos dizer que o encontro foi acidental enquanto Farias afirma ter sido marcado com antecedência.

do regime.<sup>19</sup> Goulart estava relutante em aceitar o regime parlamentarista. Ele indicava a tradição do presidencialismo no país como uma razão para manter aquele sistema.<sup>20</sup> Entretanto, não desejava perder a oportunidade de assumir a presidência da República. Além disso, desde o princípio, ele havia manifestado seu desejo de evitar uma guerra civil e o derramamento de sangue (OESP, 13.9.1981). É interessante notar que Goulart já havia antecipado as dificuldades que iria enfrentar. Quando, após ser informado da renúncia de Quadros, foi chamado a celebrar, respondeu: "Se vocês quiserem fazer um brinde, que seja então ao imprevisível e não a mim, pois não sei o que pode acontecer".<sup>21</sup>

Nesse meio tempo, o Congresso apressadamente deu os passos institucionais necessários para tornar possível a mudança de governo. Estava sendo debatido no Congresso um projeto propondo a mudança para o parlamentarismo, apresentado por Raul Pilla, um defensor histórico daquela forma de governo. Com o objetivo de adaptar o projeto de Pilla às circunstâncias presentes, constituiu-se uma comissão, composta de líderes do PSD e da UDN. A fim de acelerar a aprovação da emenda constitucional foram também tomadas medidas para mudar os procedimentos da Câmara dos Deputados. Todas as medidas institucionais possíveis e necessárias para efetivar a mudança de regime foram fácil e prontamente aprovadas, o que revelava o apoio existente entre os partidos para essa solução.

A mudança para o regime parlamentarista tornou-se a solução dominante. Faltavam aos ministros militares meios de impor a sua vontade. Nesse caso, diferentemente de golpes anteriormente bem-sucedidos, as elites políticas não questionavam a legitimidade do Executivo em assumir o cargo.<sup>22</sup> À medida que a oposição crescia, dentro e fora das Forças Armadas, os ministros militares, conscientes de seu isolamento político, tornavam-se in-

---

19. Tancredo Neves foi Ministro da Justiça durante o governo constitucional de Vargas. Ele pertencia ao PSD de Minas Gerais e havia perdido a eleição para o governo de seu Estado para Magalhães Pinto, da UDN.

20. Entrevista com Tancredo Neves (*Senhor*, 10.4.1985 e *OESP*, 3.9.1981).

21. Entrevista com Raul Ryff, Secretário de Imprensa de Goulart e seu amigo íntimo (Ryff, 1979).

22. A posição das elites políticas é vista por Stepan como uma condição necessária para o sucesso de golpes (1971, p. 86).

interessados em uma solução pacífica — o que para eles significaria uma “saída honrosa”.<sup>23</sup> Deve ser notado, no entanto, que o manifesto que eles divulgaram, quando a emenda parlamentarista ainda estava sendo discutida no Congresso, já deixava espaço para um compromisso visando à mudança do regime. No final desse documento afirmavam: “Na Presidência da República, em regime que atribui ampla autoridade de poder pessoal ao Chefe da Nação, o Sr. João Goulart constituir-se-á, sem dúvida, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o País mergulhado no caos, na anarquia, na luta civil” (grifo meu).<sup>24</sup> Um ultimato, emitido por um influente grupo de generais, liderados por Segadas Viana, foi o golpe final na resistência dos ministros militares. Depois que este ultimato deixou claro o isolamento dos ministros militares, eles concordaram em aceitar a decisão do Congresso sobre o assunto. Como vimos, a ala legalista das Forças Armadas discordava fortemente da intervenção unilateral dos ministros, mas compartilhava da reserva com que os ministros encaravam os pontos de vista políticos de Goulart. Por isso, embora esse grupo considerasse ilegítimo o argumento de segurança nacional objetivando impedir a posse do vice-presidente, era-lhe muito conveniente uma solução intermediária que permitisse a manutenção dos poderes constitucionais de Goulart, ao mesmo tempo em que reduzia seu poder real.

Para os partidos conservadores, a mudança de regime, ao manter a Constituição, impedia a ruptura institucional que ameaçava o processo eleitoral, ao mesmo tempo em que reduzia os riscos de implementação de políticas contrárias a seus interesses, caso Goulart contasse com plenos poderes presidenciais. Isto significava para eles uma oportunidade para conseguir mais do que “simplesmente fazer votos para que o eminente Presidente João Goulart [...] constitua o seu Governo com base nacional, com um Ministério de coalizão, de forma que todas as forças vivas da nação sejam convocadas e participem do novo Governo”, como afirmou o ultraconservador deputado do PSD, Último de Carvalho, em sua declaração defendendo a posse de Goulart. Como

23. Nas palavras de Tancredo Neves (*Senhor*, 10.4.1985).

24. Manifesto divulgado pelos ministros militares, citado em Andrade (1985, p. 68).

argumentava: "Sem posse não funcionaria o regime e, sem funcionar o regime, não funcionaria esta Casa; teríamos ditadura, que está longe de nossas preocupações" (Silva, 1975, p. 49).

Da parte do PSD havia ainda duas outras razões para seu apoio ao regime parlamentarista. Em primeiro lugar, sendo o partido majoritário, ele desempenharia um papel importante na formação do gabinete. Seria, portanto, capaz de recuperar sua influência (perdida com a vitória de Quadros) sobre a administração central e as políticas de governo. Mas havia também um cálculo eleitoral: empossado presidente, Goulart, que poderia vir a ser um forte candidato presidencial em 1965, seria excluído da disputa daquela eleição.<sup>25</sup>

A defesa de uma solução estritamente constitucional, ou seja, dar o pleno poder presidencial para Goulart, permaneceu confinada a uma minoria. No Congresso, a ala esquerda do PTB e os representantes socialistas denunciaram o "golpe branco" implícito na lei que instituiu o sistema parlamentarista. Defensores tradicionais do parlamentarismo, tal como Raul Pilla, o autor da emenda original, uniram-se aos representantes da esquerda para denunciar que a decisão para mudar o regime estava sendo tomada sob pressão. O candidato potencial do PSD para a presidência em 1965, senador Juscelino Kubistchek,<sup>26</sup> votando contra o seu partido, premonitoriamente, advertia:

Não é porque estejamos todos convencidos de que o novo sistema irá melhorar o País, mas para resolver uma crise momentânea, que enveredamos pelo desconhecido, que adiamos a crise para agravá-la, amanhã, talvez de forma irremediável. [LH, 4.9.1961]

---

25. Nas palavras de Pio Canedo, velha "raposa" do PSD: "A esta hora, Jango já não era mais o anti-JK-65, porque Jango no governo não poderia ser Jango candidato. Então o PSD estabeleceu a continuidade democrática no país, mas defendendo-se para 1965" (citado em Hippolito, 1985, p. 112).

26. Kubistchek, como um candidato presidencial potencialmente vitorioso na eleição de 1965, estava diretamente interessado na manutenção do presidencialismo. Entretanto, a despeito de sua posição pública contra o sistema, por trás dos bastidores ele trabalhava pelo regime parlamentarista como uma solução provisória de emergência. Entrevista com Tancredo Neves (OESP, 13.9.1981).

Brizola também se opôs energicamente à solução parlamentarista. Todavia, não foi capaz de oferecer grande resistência. Machado Lopes concordou em apoiar Brizola apenas até o momento em que a campanha por ele liderada "atingisse o objetivo de se chegar a uma solução democrática para a crise". Lopes suspeitava muito das intenções de Brizola. Em sua opinião, Brizola tinha "a idéia fixa de cubanização do Brasil" e desejava uma solução que subvertesse a ordem democrática (Lopes, 1979, p. 61). Por essa razão, Machado Lopes hesitou em juntar-se ao movimento de Brizola e tentou primeiramente estabelecer um diálogo com o ministro da Guerra.<sup>27</sup> Após ter recebido a ordem de bombardear o Palácio do Governo do Estado e de já ter decidido desobedecê-la, Lopes foi se encontrar com Brizola buscando convencê-lo a moderar seu discurso e a interromper a Cadeia da Legalidade. Mas, uma vez lá, decidiu juntar-se ao movimento (Silva, 1975, p. 138). Não obstante, retirou seu apoio a Brizola logo após a aceitação, por parte de Goulart, do regime parlamentarista. Quando Goulart chegou a Porto Alegre, Lopes comunicou a Brizola que, daquele momento em diante, não mais o apoiaria em qualquer tentativa de resistir à "solução pacífica" (Lopes, 1979, pp. 83-5).

O resultado desse processo foi o estabelecimento de um regime parlamentarista "híbrido", que acomodou os interesses dos principais grupos envolvidos no compromisso, à custa de uma atuação eficaz e do funcionamento do governo. Como reconheceu o primeiro-ministro Tancredo Neves, a emenda proveniente do Congresso apresentava "graves erros de técnica legislativa, que tornavam impossível a prática eficiente do governo". A emenda, segundo Tancredo, "amarrava a ação da administração e abria ensejos ao conflito intestino entre os participantes do governo".<sup>28</sup>

Os ministros militares impuseram duas condições para a aceitação do Ato Adicional. Ambas tinham importantes consequências sobre a capacidade do Executivo de ampliar o apoio político dentro e fora do Parlamento. A primeira se referia à

---

27. Com esse objetivo, enviou o general Muricy ao Rio de Janeiro (Silva, 1975, p. 138).

28. Em entrevista com Tancredo Neves, *O Globo*, 7.9.1981.

faculdade do presidente de dissolver o Congresso e promover novas eleições. Essa característica do novo sistema preocupava especialmente os ministros militares. Eles marcaram uma reunião com o presidente em exercício, Mazzilli, para se certificarem de que Goulart seria impedido de exercer essa faculdade, cuja inclusão no rascunho da emenda consideravam inaceitável (Silva, 1975, pp. 90-1). Na realidade, porém, embora a emenda garantisse formalmente ao presidente a prerrogativa de dissolver o Congresso e promover eleições a fim de aglutinar apoio para políticas governamentais, a utilização efetiva desse mecanismo não era permitida a Goulart, pois, de acordo com o Ato Adicional, todos os mandatos legislativos em curso estavam garantidos. Isso queria dizer que tal medida somente seria aplicável à legislatura seguinte (artigo 24). A segunda medida, também talhada para as circunstâncias específicas da crise daquele momento, era a inclusão da vaga cláusula de "risco para a segurança nacional" entre as condições pelas quais se poderia pedir o *impeachment* do presidente (parágrafo 4 do artigo 4).

Mas, ao mesmo tempo, foram mantidas diversas prerrogativas do presidente.<sup>29</sup> As atribuições do presidente e do primeiro-ministro não estavam claramente definidas e, em alguns casos, se sobrepunham. Por um lado, o primeiro-ministro deveria exercer o Poder Executivo anteriormente detido pelo presidente: cabia a ele a iniciativa de propor projetos e o orçamento governamental, decretar e executar a intervenção federal bem como o estado de sítio. Por outro lado, o presidente mantinha o privilégio de nomear todos os ministros no Conselho de Ministros; dispor dos cargos públicos federais; vetar projetos de lei (o que poderia ser anulado por três quintos dos votos de ambas as casas do Congresso), entre outros poderes. Contudo, todos os atos do presidente da República deveriam ser referendados tanto pelo primeiro-ministro como pelo ministro titular da pasta a que se referissem. Todos esses casuísmos tornavam mais difícil a eficiência governamental.

---

29. Cordeiro de Farias relatou que os militares não estavam totalmente satisfeitos com a emenda porque ela mantinha algumas prerrogativas presidenciais que eles achavam que um presidente não deveria ter em um regime parlamentarista (Camargo e Góes, 1981, p. 535).

Deve ser lembrado, finalmente, que o sistema parlamentarista foi adotado para ter vigência temporária. A mudança de regime teria que ser submetida a um *referendum* nove meses antes do final do mandato de Goulart.<sup>30</sup> Além disso, o Ato Adicional aprovado estava sujeito ainda a um processo de institucionalização posterior, ou seja, à aprovação de uma legislação complementar.

---

30. Esta cláusula é uma evidência clara de como a emenda foi talhada para uma situação específica. Atendia aos interesses daqueles que desejavam o presidencialismo, mas somente depois que passasse o "perigo" representado por Goulart. Curiosamente, entretanto, ela também forneceu a Goulart uma arma em sua campanha para um retorno mais imediato ao sistema presidencialista.

## CAPÍTULO 2

### O PARLAMENTARISMO E AS POSSIBILIDADES DE REFORMAS

A solução parlamentarista foi o resultado do sucesso de uma ampla coalizão formada em torno de dois objetivos básicos: primeiro, impedir o golpe tentado pelos ministros militares de Quadros, e, segundo, garantir o arcabouço institucional vigente. Os militares ficaram isolados em sua tentativa de romper as normas institucionais. Mas a correlação de forças entre os vários grupos que se opunham à solução de força tornou impossível o cumprimento estrito das regras constitucionais. Em consequência, uma solução de compromisso foi alcançada: a posse de Goulart ficava garantida, mas sob um regime que restringia os poderes presidenciais. Essa solução provisória conseguiu impedir o golpe, mas também frustrou as expectativas dos grupos nacionalistas e de esquerda em relação às reformas sócio-econômicas. Em virtude da ampla maioria que os partidos conservadores detinham no Congresso,<sup>1</sup> o novo arranjo institucional oferecia garantias adicionais de que a ascensão de um presidente comprometido com um programa de reformas não prejudicaria os interesses representados por esses partidos. O artigo da emenda parlamentarista que impedia Goulart de dissolver o Congresso fortalecia ainda mais a posição deste *vis-à-vis* o presidente. O sistema parla-

1. Os dois maiores partidos conservadores detinham sozinhos 57% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 62% no Senado.

mentarista diminuía, portanto, a probabilidade de implementação das reformas sócio-econômicas mais profundas exigida por vários grupos nacionalistas e de esquerda.<sup>2</sup> Assegurava que a profundidade das reformas e o ritmo de sua implementação fosse objeto de uma luta política em que o Parlamento desempenharia papel chave. Sob o sistema parlamentarista, a mudança social deveria ser produto de um processo gradual.

Entretanto, o governo não podia deixar de considerar o importante papel desempenhado por grupos que, durante a crise de sucessão, defendiam um aprofundamento das mudanças e as crescentes demandas por reformas. O primeiro-ministro Tancredo Neves teve uma compreensão profunda dos problemas subjacentes à crise política e dos desafios colocados para o novo governo. Vale citar um trecho de seu discurso quando da apresentação do programa de governo de seu gabinete. Dirigindo-se ao Congresso, ele advertiu:

Não nos iludamos [...] com a trégua que [a crise] ora nos concede, e até com o clima de quase universal simpatia e boa vontade que cerca a nossa ação de governo. Essa trégua e essa amável expectativa apenas nos estão colocando ante o dilema clássico de decifrá-la — a crise apenas interrompida — ou sermos por ela devorados. Ou nós formulamos soluções premonitórias de novos e maiores equívocos e conflitos que os de alguns dias atrás, ou estaremos abdicando de toda esperança de salvação para nosso patrimônio espiritual de crença, liberdade, paz e soberania. Ou este governo assume desde já um forte conteúdo *afirmativo e reformista*, com decisão e coragem inquebrantáveis, ou teremos que abrir as comportas do vácuo para sucção de todas as aventuras e subversões contra as tradições e esperanças brasileiras. [Congresso Nacional, 1961, p. 7041]

O novo governo enfrentava assim dois desafios básicos. O primeiro era consolidar o compromisso institucional que deu ori-

---

2. Przeworski chama a atenção para a importância de arranjos institucionais na determinação de resultados políticos. De acordo com ele "a distribuição da probabilidade de realizar interesses específicos de grupo — que significa nada menos do que poder político — é determinada, ao mesmo tempo, pela distribuição de recursos que os participantes trazem para os conflitos e por arranjos institucionais específicos" (1986, p. 57).

gem ao novo regime. Como vimos, o Ato Adicional que estabeleceu o parlamentarismo foi provisório e deixou diversos aspectos do funcionamento do sistema para ser regulamentado por legislação suplementar. A esse respeito, uma questão crucial era a relação entre o Legislativo e o Executivo. A institucionalização do regime demandava um esforço substancial. Satisfazer as crescentes demandas por mudanças sócio-econômicas era o segundo desafio proposto ao governo. Isso exigia um acordo em torno de medidas substantivas visando ampliar a coalizão pró-reformas.

Em suma, o parlamentarismo como um arranjo institucional excluía a possibilidade de um programa abrangente de reformas políticas e sociais mais profundas, como era exigido pelos grupos nacionalistas e de esquerda, porque ele foi talhado exatamente para controlar o presidente e, ao mesmo tempo, aumentar a influência do Congresso sobre o processo de tomada de decisões. Entretanto, permitia que reformas graduais e moderadas fossem implementadas uma vez que estas, do ponto de vista conservador, como havia insistido Tancredo Neves em seu discurso de posse, seriam capazes de impedir a consolidação de um movimento social de larga escala em favor de reformas mais radicais.

As reformas possíveis sob o regime parlamentarista, entretanto, ficariam bastante aquém das demandas apresentadas pelo movimento crescentemente radical em prol das reformas. Esse movimento havia-se engajado em uma estratégia maximalista que descartava concessões e compromissos. Além disso, uma estratégia de desestabilização do sistema parlamentarista, encetada pelo próprio governo, minou os esforços dirigidos para as reformas e impediu o governo de atuar em questões econômicas prementes.

Neste capítulo abordarei como se desenvolveu esse processo de erosão do parlamentarismo e suas conseqüências para a legitimidade do sistema político. O objetivo é enfatizar os efeitos provocados por essa erosão sobre as possibilidades futuras de se ampliar e consolidar apoio para a mudança social e, conseqüentemente, sobre as chances de se construir um compromisso em torno de um projeto consistente de reforma, dentro de um arcabouço democrático.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME PARLAMENTARISTA

### A legislação complementar

A aprovação da legislação complementar ao Ato Adicional que estabeleceu o parlamentarismo era o primeiro passo para a institucionalização desse regime. Essa legislação, já prevista no Ato Adicional, visava complementar a organização do sistema, especialmente com respeito às questões referentes à delegação de poderes legislativos ao Conselho de Ministros, um problema complexo a respeito do qual o precipitado Ato Adicional era omissivo. Essa cláusula era central para a questão das reformas, pois, por meio dela, seria possível modificar os procedimentos legislativos usuais e acelerar o processo decisório. De acordo com o Ato Adicional, a legislação que delegava poderes legislativos ao Executivo podia ser aprovada por maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso, em vez da maioria de dois terços requerida para matérias constitucionais.

A Lei Complementar, entretanto, sofreu um demorado processo de discussão e votação, que durou vários meses. Em consequência, o primeiro gabinete assumiu sem os trunfos que esta legislação poderia ter-lhe garantido.

Antes que o Congresso tomasse qualquer iniciativa sobre a legislação complementar, um projeto de lei patrocinado pelo presidente foi apresentado aos líderes dos partidos, embora não formalmente enviado ao Congresso.<sup>3</sup> Esse projeto representou uma tentativa de influenciar o equilíbrio de poder em favor do Executivo. Obviamente encontrou fortes resistências por parte do Congresso.

O projeto do Executivo era centrado na regulamentação da reeleição do presidente da República e na delegação de Poder Legislativo ao Conselho de Ministros. Quanto ao primeiro ponto, o projeto permitia a reeleição, a começar com o presidente Goulart. O segundo ponto estipulava regras visando ao aumento do

3. O projeto foi elaborado por Nestor Duarte e Nelson Carneiro, sob a coordenação do Consultor Geral da República, Antonio Balbino (OESP, 21, 23.9.1961).

poder do Conselho de Ministros. Possibilitava, por exemplo, que um pedido de delegação de poderes por parte do gabinete fosse automaticamente ratificado pelo Congresso, caso este não chegasse a nenhuma decisão sobre o assunto a partir de trinta dias da solicitação.<sup>4</sup>

O Legislativo não tomou nenhuma providência a respeito desse projeto, porém sua mera apresentação serviu para alimentar suspeitas em relação às intenções de Goulart. Já que sua aprovação exigia apenas a maioria absoluta do Congresso, a proposta de lei complementar do Executivo foi interpretada como uma tentativa de Goulart de fazer passar, sub-repticiamente, uma reforma constitucional sem observar a exigência constitucional de dois terços (*OESP*, 26.9.1961).

Em outubro de 1961 foi criada uma comissão interpartidária para elaborar um anteprojeto de Lei Complementar.<sup>5</sup> O anteprojeto do Legislativo continha muitas restrições à delegação de poderes legislativos ao gabinete. Estabelecia, primeiramente, que um pedido de delegação teria que ser aprovado por maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso, mas sua revogação, parcial ou total, poderia ser proposta por qualquer congressista e aprovada por maioria simples (considerando-se a possibilidade de abstenção). Em segundo lugar, qualquer pedido de delegação de poderes deveria especificar precisamente o conteúdo e a abrangência da delegação, a sua base jurídica e uma estimativa orçamentária. Finalmente, matérias relativas a taxaço, emissão de moeda e outras "matérias de exclusiva competência do Congresso Nacional" eram excluídas da delegação de poderes.<sup>6</sup>

Os debates sobre o projeto preparado pelo Legislativo foram adiados por diversas vezes, até que a Câmara dos Deputados o aprovou no final de dezembro de 1961. O processo no Senado foi mais longo ainda. No final de maio de 1962, o Senado finalmente aprovou o projeto, nele incluindo, no entanto, um

4. O texto integral deste projeto está reproduzido *in* *OESP*, 2.9.1961.

5. A comissão era composta por: Etelvino Lins, Nelson Carneiro e Hélio Cabral (PSD); Pedro Aleixo e Nestor Duarte (UDN); Tristão da Cunha (PSP); Chagas Freitas (PST); e Almino Afonso e Wilson Fadul (PTB). O presidente era Etelvino Lins, o vice-presidente, Almino Afonso e o coordenador, Pedro Aleixo (*OESP*, 20.10.1961).

6. Para o texto integral ver *OESP*, 15.12.1961. Estas cláusulas foram mantidas na lei aprovada.

dispositivo alheio ao seu tema central, ou seja, a proibição, aos candidatos às eleições gerais previstas para outubro daquele ano, de manutenção de seus cargos no gabinete. Com a inclusão dessa nova cláusula, o projeto aprovado pelo Senado teve que voltar à Câmara, atrasando ainda mais a aprovação do Ato Complementar. Esse Ato foi finalmente aprovado, em meio à crise de nomeação do novo gabinete, em julho de 1962.

Dois fatores principais contribuíram para o atraso no processo de institucionalização do parlamentarismo mediante o estabelecimento da legislação complementar. O primeiro foi a formação de uma forte coalizão antiparlamentarista e sua atuação contrária ao novo regime. Além do ataque à legitimidade do sistema, a agenda política esteve também sobrecarregada com numerosas propostas de mudanças institucionais visando o retorno ao presidencialismo. O segundo fator foi a crescente preocupação, entre os representantes do PSD e da UDN, em garantir resultados eleitorais satisfatórios na eleição de outubro para o Congresso. Isso precipitou profundas divisões em ambos os partidos e enfraqueceu o seu compromisso com a institucionalização do regime. Na próxima seção examinarei esses fatores.

### Coalizão antiparlamentarista

Ao defender a necessidade de devolver imediatamente ao povo a decisão sobre o sistema de governo, Goulart lançou, já em seu discurso de posse, a campanha para a mudança do regime parlamentarista:

Os membros do Congresso Nacional souberam resguardar, com firmeza e sabedoria, o exercício e a defesa mesmo do mandato que a nação lhe confiou. Cumpre-nos, agora, mandatários do povo, fiéis ao preceito básico de que todo o poder dele emana, devolver a palavra e a decisão à vontade popular que nos manda e nos julga, para que ela própria dê seu *referendum* supremo às decisões políticas que em seu nome estamos solenemente assumindo neste momento.<sup>7</sup>

7. Ver Andrade (1985, p. 108) que reproduz, na íntegra, o discurso pronunciado.

A demanda de Goulart era, obviamente, sustentada pela coalizão pró-reformas, composta de grupos nacionalistas e de esquerda, grupos que jamais haviam aceito a solução parlamentarista e encaravam a mudança de regime como um "golpe branco". No entanto, aglutinavam-se em torno dessa demanda — formando uma ampla coalizão antiparlamentarista — não apenas os líderes e grupos favoráveis às reformas, mas também influentes figuras políticas, tanto da UDN como do PSD, que se afastavam assim do compromisso formal assumido por seus partidos para com o novo regime. O primeiro e mais importante dissidente partidário, no que diz respeito à forma apropriada de regime para aquela conjuntura política, era o ex-presidente, senador Juscelino Kubitschek, que, desde o início, se associou a Goulart na campanha contra o parlamentarismo (OESP, 8.9.1961). O interesse básico de Kubitschek ligava-se às perspectivas de retorno ao cargo presidencial.<sup>8</sup> O mesmo interesse no cargo presidencial nas eleições de 1965 levou outros membros da UDN, tais como Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais, e Juraci Magalhães, governador da Bahia, a se engajarem ativamente na campanha contra o parlamentarismo. Mesmo o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, o mais veemente inimigo de Goulart, se opôs ao regime pela mesma razão. Os governadores de Estado, como um grupo, se opunham ao sistema porque sua extensão aos estados estava prevista pelo Ato Adicional. Eles temiam que isso tornasse mais difícil suas tarefas de governo.<sup>9</sup> Na Conferência de Araxá, os governadores formalizaram uma posição contrária ao parlamentarismo. Aprovaram a proposta de Magalhães Pinto para antecipar a data estipulada no Ato Adicional para o *referendum* sobre o sistema de governo — nove meses antes do final do mandato de Goulart.<sup>10</sup>

---

8. Posteriormente, relembrando suas ações contra o regime parlamentarista, Kubitschek afirmou que era motivado tão somente pela intenção de retornar ao cargo (Entrevista com Afonso Arinos, OESP, 13.9.1981).

9. Este fato foi reconhecido por Tancredo Neves como uma importante razão para a oposição dos governadores de Estado ao regime parlamentarista (OESP, 13.9.1981).

10. Esta conferência ocorreu em junho de 1962 e o regime parlamentarista foi uma das principais questões discutidas. A proposta de Magalhães Pinto foi aprovada por todos os governadores presentes (faltavam apenas quatro), com exceção de Lacerda (JB, 10.6.1962).

A campanha contra o parlamentarismo consistiu em demonstrações e comícios nos quais a legitimidade do regime era questionada e sua imediata substituição exigida (*JB*, 15, 21, 22.9.1961; *CM*, 15.9.1961). As soluções institucionais sugeridas por aqueles que se opunham ao regime variavam desde a antecipação do plebiscito até a eleição de uma Assembléia Constituinte. Entretanto, como o Ato Adicional havia sido incorporado à Constituição, a volta ao presidencialismo poderia se efetivar apenas por meio de uma emenda constitucional, que requeria a aprovação de dois terços do Congresso. Por essa razão, os projetos de lei ordinária propondo um plebiscito imediato, tal como o apresentado pelo deputado do PTB Doutel de Andrade, eram considerados inconstitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (*OESP*, 11.11.1961). A demanda de líderes esquerdistas pelo estabelecimento de uma Assembléia Constituinte era ainda mais inviável, uma vez que os grupos conservadores, que formavam a maioria no Congresso, não concordariam com uma solução que permitisse uma mudança total nas regras institucionais vigentes.<sup>11</sup> Várias tentativas de mudar o sistema de governo mediante propostas que independiam de decisão do Congresso foram também apresentadas. Kubitschek, por exemplo, por meio de um recurso ao Supremo Tribunal Eleitoral, sugeriu que o plebiscito fosse antecipado para coincidir com a eleição de outubro de 1962 (*OESP*, 23.1.1962). Goulart tentou, também, obter do Supremo Tribunal uma declaração de que o Ato Adicional era inconstitucional, obtendo para isso o apoio do governador Magalhães Pinto, da UDN (*JB*, 5.7.1962; *OESP*, 7.9.1962).

A defesa do parlamentarismo ficou limitada a alguns poucos congressistas da UDN e do PSD. O presidente nacional deste último partido, Amaral Peixoto, manifestou-se contra a antecipação do plebiscito, argumentando que o sistema parlamentarista deveria ter um período de experimentação (*JB*, 13.9.1961). A UDN também era favorável à manutenção do parlamentarismo que, como afirmava sua Carta de Princípios, era considerado o

---

11. Esta proposta foi apresentada por Almino Afonso, da ala esquerda do PTB e líder de seu partido na Câmara dos Deputados, como a melhor solução para a crise institucional (*JB*, 10.10.1961). O governador do Rio Grande do Norte, Aluisio Alves, também garantiu seu apoio a esta solução (*JB*, 16.12.1961).

sistema mais adequado para garantir a estabilidade das instituições democráticas.<sup>12</sup>

O comprometimento desses partidos com o sistema, no entanto, ficou debilitado à medida que alguns de seus membros se tornaram mais preocupados com seu desempenho na eleição para o Congresso a ser realizada em outubro. A principal preocupação desses políticos era o fraco apoio popular ao regime parlamentarista.<sup>13</sup> A segunda preocupação referia-se ao controle sobre os cargos disponíveis na administração, com o objetivo de garantir um resultado eleitoral positivo. A UDN manifestou seu desapontamento com os cargos atribuídos ao partido na administração (JB, 19.11.1961). Mas a disputa pelos cargos era mais acirrada no PSD, já que era o partido majoritário no Parlamento e no Conselho de Ministros. Ambos os partidos se queixavam do controle exercido por Goulart sobre o processo de nomeação e da submissão de Tancredo Neves aos interesses do presidente. A política de clientela praticada por Goulart em favor do seu próprio partido era fortemente criticada pelos políticos do PSD e da UDN, que viam prejudicados os interesses fisiológicos de seus próprios partidos. Em resposta, os dois partidos ameaçavam o Executivo com a aprovação de medidas na legislação complementar, que transferissem ao Legislativo muitos dos poderes ainda sob jurisdição da presidência e do Conselho de Ministros (CM, 24.9.1961). A discussão sobre a relação entre o presidente e o Conselho de Ministros, por um lado, e entre ambos e o Legislativo, por outro, foi permeada pela disputa em torno da nomeação e distribuição de cargos no governo. Essa situação provocou um

---

12. A *Carta de Princípios* foi um documento aprovado pelo Diretório Nacional em um encontro ocorrido em Brasília, em 20 de fevereiro de 1962, que expressava a posição do partido sobre as principais questões da agenda política (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

13. A interrupção do processo de institucionalização do parlamentarismo foi interpretada como decorrente do receio dos congressistas de não serem aprovados pela população na eleição de outubro (OESP, 23.12.1962). Como Tancredo Neves reconheceu mais tarde, "o parlamentarismo não era apoiado nem pela população nem por qualquer segmento da sociedade" (OESP, 13.9.1981). Pesquisa de opinião realizada na época mostrava que 72% da população era favorável ao retorno imediato do presidencialismo (Bonilla, 1962).

atraso nos acordos necessários para que se concluisse a legislação complementar.<sup>14</sup>

Movidos por cálculos eleitorais, ainda em novembro de 1961, os líderes da UDN e do PSD iniciaram consultas, inclusive aos militares, visando ao retorno do presidencialismo.<sup>15</sup> Tendo em vista o baixo apoio dado ao parlamentarismo pela opinião pública, esses líderes achavam que o retorno ao presidencialismo poderia impedir uma derrota nas eleições de outubro (*JB*, 16.11.1961). Embora o líder da bancada da UDN no Congresso, Menezes Cortes, negasse rumores de que o partido havia mudado de posição em relação ao regime e Amaral Peixoto, presidente do PSD, insistisse na necessidade de institucionalização do parlamentarismo, esses esforços não foram suficientes para deter a onda crescente contra o regime dentro dos dois partidos (*JB*, 17.11.1961). Confiante na força de sua posição dentro do partido, Amaral Peixoto avisou Kubitschek sobre riscos incorridos em suas manobras contra o regime, sugerindo que sua posição anti-parlamentarista poderia ser derrotada na convenção partidária, programada para março de 1962 (*OESP*, 13.11.1961). Entretanto, contrariamente à previsão de Peixoto, o PSD não conseguiu chegar a um consenso sobre essa questão durante a convenção.<sup>16</sup> O documento aprovado pela Convenção Nacional — a Declaração de Brasília — revelava a divisão interna do partido. Ambigualmente, afirmava:

nenhuma forma de governo estará em condições de funcionar eficientemente se não estiver juridicamente institucionalizada [...] Isto posto, o PSD propugnará no sentido de que se decrete sem mais demora a primeira lei de complementação do Ato Adicional

14. Um ponto em disputa, por exemplo, era a iniciativa de nomear cargos na administração pública, autarquias e entidades para-estatais. A rigor o ministro titular de uma pasta deveria propor ao Conselho de Ministros as nomeações para os órgãos vinculados ao seu ministério, mas Tancredo Neves havia concordado em conceder esta prerrogativa ao Presidente da República (*OESP*, 19.11.1961).

15. Os oficiais consultados se eximiram de tomar uma posição e deixaram a solução para o Congresso (*JB*, 16.11.1961).

16. De acordo com um estudo sobre o PSD, o parlamentarismo foi a primeira questão a dividir o partido nesse período (Hippolito, 1985, pp. 215-23).

ora em tramitação no Senado Federal e de que se apresentem e sejam votados novos projetos de lei da mesma natureza e bem assim de emendas constitucionais tornadas necessárias, tudo com o objetivo de dar ao novo sistema político adotado no país imediata e correta institucionalização jurídica.

Entretanto, ao mesmo tempo, o PSD reconhecia "a cada um dos seus filiados o direito de propugnar pela reforma da Constituição visando à adoção do outro sistema de governo" (Hippolito, 1985, p. 310).

Em fevereiro de 1962, a questão da elegibilidade dos titulares do gabinete para a eleição seguinte foi levantada. De acordo com as regras vigentes sob o presidencialismo, os portadores de altos cargos executivos não eram elegíveis para mandatos executivos ou legislativos, a menos que se desincompatibilizassem de seus cargos quatro meses antes das eleições. Esse preceito significava que o gabinete teria que renunciar em junho de 1962, já que a maioria de seus membros, presumivelmente, se candidataria. Tanto os ministros militares quanto os ministros civis estavam preocupados com as conseqüências que um gabinete com prazo final para se dissolver teria sobre a institucionalização do regime e o desempenho do governo.<sup>17</sup> Como a matéria não havia sido regulamentada ainda, o senador da UDN, Mem de Sá, propôs uma emenda, que foi adicionada ao projeto da Lei Complementar. A emenda de Mem de Sá, seguindo as linhas mestras de um regime parlamentarista, eliminava a cláusula da incompatibilidade: propunha que os membros do gabinete que fossem disputar as eleições poderiam se manter em seus cargos.

A questão, entretanto, aprofundou a divisão entre os membros do Diretório Nacional do PSD, que atuavam com vistas a objetivos de longo prazo, e os parlamentares do partido no Con-

---

17. Os ministros militares avisaram Goulart sobre os riscos de subversão e enfraquecimento do parlamentarismo que um gabinete composto de figuras obscuras traria, já que seria este gabinete que iria presidir as eleições de outubro (OESP, 7.9.1962). Santiago Dantas, ministro das Relações Exteriores e Ulysses Guimarães, ministro de Indústria e Comércio, exortaram Tancredo Neves a tomar imediatamente uma providência para salvar o gabinete, já que este se enfraqueceria irremediavelmente tão logo a data de sua queda se tomasse conhecida (OESP, 13.2.1962).

gresso, que visavam dividendos políticos e eleitorais imediatos. Enquanto os primeiros estavam convencidos da necessidade de continuar com a institucionalização do regime parlamentarista e mostravam-se dispostos a se unir à UDN no esforço de consolidar o regime, os últimos, com um olho na eleição de outubro, se preocupavam com a disputa por cargos e fontes de influência. Por isso, a maioria dos deputados e senadores do PSD se manifestou contra a proposta que permitia aos ministros manter seus cargos. Amaral Peixoto reconhecia que a maioria dos parlamentares do PSD se sentia tão excluída do clientelismo oficial como o fora durante o mandato de Quadros, e que a desincompatibilização dos detentores de cargos públicos lhes asseguraria uma condição privilegiada na competição eleitoral. Daí a insistência na substituição do gabinete em exercício (OESP, 25.2.1962). Conflitos entre o PSD e o gabinete sobre questões substantivas, tal como a inabilidade do gabinete em implementar um programa de estabilização, contribuíram também para tornar o partido indiferente ao destino do gabinete. Finalmente, o comprometimento de Neves com a manutenção do gabinete também era duvidoso. Parece que Tancredo Neves usou a questão da incompatibilidade para solucionar seu relacionamento cada vez mais tenso com Goulart. As freqüentes reações negativas de Goulart a qualquer sinal de consolidação do governo tornaram cada vez mais difícil a relação entre o presidente e o primeiro-ministro. Tancredo estava certo de que essa situação conduziria a um confronto entre os dois.<sup>18</sup> Por essas razões submeteu-se à vontade de Goulart, no sentido de permitir a formação de um gabinete comprometido com a liquidação do parlamentarismo.<sup>19</sup> A emenda

---

18. De acordo com Renato Archer, vice-ministro de Relações Exteriores no gabinete de Tancredo Neves, estes argumentos foram levantados por Neves, em conversa que teve com ele e outros membros do gabinete, tais como o ministro de Relações Exteriores, San Thiago Dantas, o ministro da Indústria e Comércio Ulysses Guimarães, e o ministro da Educação e Cultura, Oliveira Brito (Archer, 1986).

19. Archer (1986) diz que Tancredo não apenas levantou o problema, mas também induziu os membros do PSD a votarem contra a manutenção dos ministros em seus postos. De fato, Tancredo declarou publicamente que o Gabinete deveria se desincompatibilizar, e a UDN encarou esta declaração como um golpe fatal ao sistema parlamentarista (OESP, 6.2.1962).

proposta por Mem de Sá foi rejeitada pelo Senado no final de maio de 1962, decidindo assim o destino do gabinete e, com ele, o do regime. O autor da emenda reiterou seus argumentos a favor da elegibilidade dos membros do gabinete e lamentou o caminho que o Congresso havia escolhido para provocar a queda do gabinete, ou seja, "através do instrumento fácil da desincompatibilização ao invés do instrumento apropriado do voto de desconfiança, garantido pelo sistema". Assim, segundo ele, perdeu-se a oportunidade de aperfeiçoar o regime (OESP, 31.5.1962).

## ACORDO SUBSTANTIVO

### Gabinete de unidade nacional

O primeiro gabinete parlamentarista constituiu-se numa tentativa de dar substância à coalizão que garantiu o direito constitucional de Goulart à presidência. Em outras palavras, buscou acomodar os interesses dos vários grupos envolvidos na coalizão que visava manter as regras do jogo democrático. Isso implicava essencialmente a formação de uma coalizão moderada que possibilitasse a implementação de algumas reformas, porém sem levantar temores que pudessem ameaçar o processo democrático. Essa preocupação está subjacente tanto à formação do primeiro gabinete quanto às políticas propostas no seu programa de governo.

Tancredo Neves, um membro do PSD, indicado para primeiro-ministro e ministro da Justiça e Negócios Internos, deveria desempenhar o papel de fiador da integridade do sistema.<sup>20</sup> Primeiramente, ele desempenhou um papel crucial nas negociações que conduziram Goulart à presidência. Em segundo lugar, como havia desfrutado da confiança de Getúlio Vargas, em cujo Ministério da Justiça havia servido em 1954, Tancredo era amplamente

---

20. Tradicionalmente, o ministro da Justiça desempenhava um papel político importante, funcionando como elo de ligação e intermediário entre o Executivo e o Legislativo. Em outubro de 1961, Neves foi substituído no Ministério da Justiça por um membro do Partido Republicano, Alfredo Nasser, cuja atuação no gabinete foi irrelevante.

aceito pela ala mais moderada do PTB e contava com a confiança de Goulart.<sup>21</sup> Finalmente, ele contava com um sólido apoio de seu próprio partido, bem como de outros partidos no Congresso.<sup>22</sup>

Tendo em vista a crise, Goulart e Neves concordaram em formar um governo de "unidade nacional" em vez de um gabinete partidário. Os cargos ministeriais foram divididos entre os diversos partidos. Além dos dois cargos mantidos por Tancredo Neves, dois outros Ministérios (Educação e Cultura, Indústria e Comércio) foram dados ao PSD, garantindo a predominância do partido no gabinete. Os dois Ministérios que deveriam desempenhar um importante papel em termos de reformas e da continuidade da "política externa independente",<sup>23</sup> iniciada por Quadros, foram destinados ao PTB: para o Ministério da Agricultura foi designado um representante conservador do PTB do Nordeste, Armando Monteiro, e para o Ministério das Relações Exteriores um representante da esquerda moderada de Minas Gerais, San Tiago Dantas. O Ministério da Saúde também foi concedido ao PTB. Franco Montoro, um membro do PDC (Partido Democrata Cristão) de São Paulo, foi nomeado para o Ministério do Trabalho, tradicionalmente mantido pelo PTB. Finalmente, a UDN também foi incorporada ao gabinete participando de dois importantes Ministérios. O primeiro, o Ministério de Viação e Obras Públicas, tradicionalmente mantido pelo PSD, representava uma importante fonte de clientelismo para esse partido;<sup>24</sup>

---

21. Por essa razão Goulart, argumentando sobre a necessidade da indicação de um primeiro-ministro leal e de visão aberta, insistiu para que Neves aceitasse o cargo (Entrevista com Neves, *OESP*, 13.9.1981).

22. Tancredo Neves hesitou em aceitar sua nomeação porque não estava exercendo mandato parlamentar. Na eleição anterior, ele tinha disputado, e perdido, para Magalhães Pinto, da UDN, a eleição para o governo de Minas Gerais. Por isso, concordou em aceitar o cargo apenas com a condição de que recebesse a aprovação dos representantes do PSD no Congresso, que lhe deram 90% dos votos (Entrevista com Tancredo Neves, *OESP*, 13.9.1981). Além disso, sua nomeação para primeiro-ministro foi aprovada quase por unanimidade pela Câmara dos Deputados: 259 x 22 votos (*JB*, 9.9.1961).

23. Esta política consistia em uma série de medidas de não-alinhamento com o bloco ocidental. Entre elas, o restabelecimento de relações diplomáticas com os países socialistas, reconhecimento da Revolução Cubana, e apoio aos movimentos africanos de independência.

24. Este Ministério era reclamado pelo PSD mas Goulart decidiu dá-lo à UDN, buscando cooptá-la. Pediu em contrapartida que Neves assegurasse ao PSD

o segundo, o recém-criado Ministério de Minas e Energia, foi concedido a Gabriel Passos, um líder nacionalista da UDN de Minas Gerais. Para gerenciar a difícil e deficitária situação econômica herdada, foi escolhido para o Ministério da Fazenda um banqueiro, Walter Moreira Salles, que tinha desempenhado um papel importante na bem-sucedida negociação com o FMI durante o governo de Jânio Quadros.

O plano de governo do gabinete, apresentado ao Congresso em fins de setembro de 1961, era centrado em objetivos "consensuais". Guiado por quatro princípios gerais — desenvolvimento, estabilidade, integração e justiça social —, o plano combinava medidas destinadas a controlar a crescente inflação com políticas visando remover obstáculos estruturais ao desenvolvimento. Dentre estes, foi dada prioridade à reforma agrária. Entretanto, as medidas propostas no Plano enfatizavam a utilização de instrumentos fiscais para corrigir as distorções na estrutura da propriedade da terra e a implementação de políticas de assistência técnica, financeira e educacional. Dessa maneira, evitavam uma clara definição na controvertida questão da desapropriação e redistribuição da terra. O plano governamental afirmava que a reforma agrária não deveria ser entendida como um simples parcelamento e redistribuição de terras e que o acesso à terra deveria ser obtido mediante uma política fiscal voltada para a punição das propriedades improdutivas.<sup>25</sup>

Com essa abordagem cautelosa do problema agrário, Tancredo Neves tentava forjar uma coalizão que permitisse ao governo decretar medidas que não ameaçassem os interesses mais arraigados dos grupos agrários. A reação do jornal conservador *O Estado de S. Paulo* é um exemplo gritante dos limites do apoio para a reforma agrária que o governo poderia obter por parte dos grupos conservadores. O capítulo sobre a reforma agrária foi visto como o que de melhor havia no plano concebido pelo governo. Tanto a doutrina quanto as próprias medidas eram exaltadas "como inspiradas no conhecimento da realidade e no senso

---

que teria muito mais que aquilo (Entrevista com Tancredo Neves, OESP, 13.9.1961).

25. Ver Seção sobre "Reorganização da Estrutura Agrária" (Congresso Nacional, 1961, pp. 29-30)

de responsabilidade, com o propósito de fortalecer a estrutura sócio-econômica do país e impedir a convulsão social". Para esse jornal, com essa abordagem, o governo não pretendia "criar ilusões" mas "visava à reorganização da estrutura agrária de maneira tal que respeitasse a propriedade privada e o anseio pelo progresso". Mais ainda, as soluções propostas eram vistas como construtivas e práticas, ao invés de simplistas e negativas (OESP, 29.9.1961).

### Coalizão radical pró-reformas

Quando Goulart assumiu a presidência, como o primeiro presidente comprometido com um programa de mudanças sócio-econômicas, desfrutava de apoio ativo por parte de um amplo espectro de grupos políticos. As "reformas de base", como ficaram conhecidas, abrangiam algumas reformas — bancária, fiscal, urbana, agrária e universitária —, bem como mudanças políticas e institucionais, particularmente a extensão do direito de voto aos analfabetos e oficiais não-graduados das Forças Armadas, assim como a legalização do Partido Comunista.<sup>26</sup> Incluíam, também, políticas nacionalistas que iam desde o controle sobre o capital estrangeiro até a nacionalização e o monopólio estatal de setores específicos da economia. Embora concebidas como partes de um programa global, a reforma agrária e as medidas dirigidas para aumentar o controle estatal sobre o investimento estrangeiro tornaram-se objetos de iniciativas de políticas públicas e polarizaram a luta política. Esta seção é dedicada à análise da formação de uma coalizão radical pró-reformas, aglutinada em torno da questão agrária, que havia se tornado a questão central da luta da esquerda por reformas.

As "reformas de base" eram exigidas por vários grupos nacionalistas e de esquerda. Entretanto, esses grupos eram muito heterogêneos e tinham visões diferentes quanto aos objetivos e aos meios de atingi-los. Entre os grupos de esquerda que buscavam uma transformação revolucionária da sociedade, o Partido

---

26. O Partido Comunista havia sido considerado ilegal em 1947, por uma decisão do Supremo Tribunal Eleitoral.

Comunista (PC) era o mais importante e organizado. O PC desfrutava de uma posição dominante no movimento trabalhista urbano e no movimento dos trabalhadores rurais organizados na ULTAB, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil. Em seu V Congresso, em 1960, entretanto, o PC adiou o "objetivo supremo de estabelecer uma sociedade socialista" para concentrar sua ação política em transformações sociais mais imediatas e graduais. De acordo com a *Resolução Política* aprovada no mesmo congresso, "as principais tarefas a serem enfrentadas pelo povo brasileiro no momento [eram] a conquista da emancipação econômica do país do domínio imperialista e a eliminação da estrutura agrária atrasada, assim como o estabelecimento de amplas liberdades democráticas e a melhoria das condições de vida das massas populares" (PCB, 1980, p. 39). Esse objetivo deveria ser atingido através da aliança com a burguesia nacional e outras forças progressistas (PCB, 1980, p. 51). De acordo com essa estratégia, o PC adotava uma posição moderada em relação à reforma agrária. Embora admitisse a necessidade de transformações radicais na estrutura agrária, encarava a luta por "medidas parciais" como a principal avenida que conduziria a esse objetivo. "Medidas parciais" significavam basicamente a desapropriação de "grandes propriedades incultas ou pouco cultivadas", aumentando a taxaço sobre os latifúndios e utilizando a propriedade pública para formar núcleos camponeses (Medeiros, 1962, p. 45).

As Ligas Camponesas defendiam um projeto mais radical de reforma agrária.<sup>27</sup> Seu maior objetivo era organizar os camponeses em cooperativas e fazendas coletivas. Advogavam, também, o estabelecimento de fazendas estatais. Como argumentava Francisco Julião, o principal líder das Ligas Camponesas, esse projeto pressupunha uma mudança revolucionária: "com o regime atual não é possível obter uma reforma agrária radical que dê à terra uma estrutura capaz de satisfazer as necessidades da

---

27. A primeira Liga Camponesa foi criada em 1955 como uma associação preocupada principalmente com o bem-estar social e a assistência jurídica aos camponeses envolvidos em disputas de terra. A partir do final de 1959, entretanto, a organização de camponeses em ligas generalizou-se e se tornou politicamente orientada. Para um relato das origens das Ligas Camponesas, sua expansão e orientação política, ver Azevedo (1982) e Bastos (1984).

massa camponesa" (citado em Medeiros, 1982, p. 50). Todavia, a própria posição de Julião era ambígua em relação aos meios para atingir a reforma radical proposta. Ao mesmo tempo em que demonstrava descaso pelos canais eleitorais e parlamentares para a obtenção de reformas, Julião destacava a possibilidade de se mudar a estrutura agrária através do voto, mas sob a condição de que o direito de voto fosse estendido aos analfabetos (Medeiros, 1982, p. 49). Propunha, também, que o Congresso fosse transformado em uma Assembléia Constituinte, como um meio de alterar a Constituição a fim de permitir uma reforma agrária (Medeiros, 1982, p. 50).

O governador do Rio Grande do Sul, Brizola, um líder independente de esquerda que controlava o movimento camponês em seu estado — o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) —, argumentava que a propriedade coletiva ou estatal não oferecia solução ao problema agrário. O grupo que ele liderava propunha a formação de núcleos coletivos mas que mantivessem a propriedade individual de pequenas unidades (Schilling, 1981, pp. 178-80).

Em novembro de 1961, o I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores do Campo aprovou a *Declaração de Belo Horizonte* que definia os objetivos e as estratégias dos camponeses e movimentos rurais em relação à reforma agrária.<sup>28</sup> As posições defendidas pelas Ligas Camponesas prevaleceram sobre as abordagens mais moderadas defendidas pelo Partido Comunista. A *Declaração* reafirmava a frontal oposição do movimento "à pretensão de reformas ou revisões agrárias" e outras "manobras" visando à manutenção indefinida do *status quo*. Proclamava que as Ligas estavam firmemente decididas a lutar por uma "reforma agrária radical". Reforma agrária radical era definida como: 1. a transformação imediata da estrutura agrária, o que exigia uma mudança na Constituição para permitir a indenização das terras desapropriadas com títulos da dívida pública; e 2. a liquidação do latifúndio, que deveria ser substituído pela propriedade indi-

---

28. O Congresso contou com a participação de cerca de 1600 delegados das várias organizações de trabalhadores rurais. Recebeu ajuda financeira do governo federal e sua sessão de encerramento contou com a participação do presidente da República, do primeiro-ministro e do governador de Minas Gerais.

vidual ou coletiva camponesa e pelas fazendas estatais. A *Declaração de Belo Horizonte* advogava, também, a decretação de algumas "medidas parciais". Medidas parciais que incluíam a taxação progressiva sobre a terra, o direito de organização, a extensão e aplicação efetiva da legislação trabalhista aos camponeses e trabalhadores rurais, e ajuda financeira e técnica.<sup>29</sup> Essas últimas medidas foram incluídas em projetos apresentados por outros grupos e conseguiram obter o apoio de setores mais amplos das forças políticas e sociais.

Apesar de suas diferentes orientações, a "reforma agrária radical" tornou-se palavra de ordem dos vários grupos de esquerda e do movimento trabalhista.<sup>30</sup> No período que se seguiu ao encontro de Belo Horizonte, a estratégia que marcou a luta desses grupos pela reforma agrária foi expressa pela declaração de Julião de que deveria ser feita "na lei ou na marra" (*JB*, 2.12.1961).

Os grupos de esquerda que reivindicavam uma reforma radical contavam com pouco apoio no Congresso. Durante o período parlamentarista, o bloco parlamentar que apoiava o programa de reformas gerais — a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) — era um grupo muito heterogêneo centrado primordialmente em projetos nacionalistas, tal como a lei de restrição à remessa de lucros, aprovada em fins de 1961. Apenas mais tarde, depois das eleições de 1962, a FPN veio a adotar um programa mais abrangente. No começo de 1963 formou-se a Frente de Mobilização Popular (FMP), que se tornou o principal porta-voz da coalizão radical pró-reformas, e a Frente Parlamentar Nacionalista a ela se aliou.

---

29. Para o texto completo da *Declaração* ver Bastos (1984, pp. 134-39).

30. No IV Encontro Sindical Nacional dos Trabalhadores a agenda de demandas enfatizava a necessidade de uma "reforma agrária radical" e a extensão da legislação social e trabalhista aos trabalhadores rurais. Em sua Conferência Nacional, em 1962, o Partido Comunista aprovou uma resolução política a favor da "reforma agrária radical", como definiu na *Declaração de Belo Horizonte* (Vinhas, 1982, p. 203). A "reforma agrária radical" como definida no encontro camponês de Belo Horizonte foi também endossada pelo Grupo de Brizola (Schilling, 1981, p. 181).

## Ação governamental em direção à reforma

O governo de Quadros já havia testemunhado uma onda de projetos de reforma agrária no Legislativo. O próprio Executivo não havia também negligenciado a questão agrária. Quadros havia nomeado uma comissão para desenvolver um projeto de reforma agrária. Presidida pelo senador da UDN, Milton Campos, essa comissão era composta de outros congressistas, economistas, técnicos, representantes da Igreja e de associações de proprietários de terras.<sup>31</sup>

No início do governo Jânio Quadros, por iniciativa do Legislativo, foi criada uma comissão para apreciar os diversos projetos de reforma agrária propostos no Congresso. O relator da comissão, José Jofily, um deputado da ala progressista do PSD, propôs que a terra desapropriada fosse indenizada com base no valor declarado pelo proprietário para pagamento de imposto. Esse arranjo foi proposto como uma forma de superar as resistências e obstáculos opostos à mudança da exigência constitucional de pagamento em dinheiro pela indenização das terras desapropriadas. A proposta de Jofily foi publicamente apoiada por Jânio. Entretanto, o debate parlamentar sobre o projeto foi interrompido pela renúncia do presidente.<sup>32</sup>

A questão da reforma agrária assumiu novamente o primeiro plano no Congresso, depois que a crise sucessória se resolveu. A proposta de Jofily foi vetada pelo PSD. Uma vez que o valor das propriedades rurais para fins de pagamento de imposto era rotineiramente subestimado, a medida certamente prejudicaria os interesses das bases desse partido. Entretanto, a necessidade de evitar uma ruptura social era percebida como premente e condicionava a disposição, tanto por parte do PSD

---

31. Os membros da comissão eram os seguintes: os deputados Barbosa Lima Sobrinho, Nestor Duarte e Emani Maia; o arcebispo d. Fernando Gomes; um grupo de professores e economistas (Inácio Rangel, Oswaldo Gusmão, Jader Andrade, Romulo de Almeida e Pompeu Accioly Borges); João Napoleão de Andrade (ABCAR); os técnicos do Ministério da Agricultura e do INIC, Janes Angelo de Souza e Ivan Luz; e, finalmente, o presidente da Confederação Rural Brasileira (CRB), Iris Meinberg.

32. Para um relato detalhado sobre o curso deste projeto no Congresso e seu conteúdo ver Tapia (1986) e Camargo (1979).

como da UDN, em fazer concessões. Em sua IX Convenção, o PSD definiu os limites de uma reforma agrária aceitável. Concordeava com a mudança da Constituição de forma a permitir a indenização das desapropriações com títulos da dívida pública. Concordeava também com o princípio da desapropriação de terras por interesse social, mas isso deveria atingir apenas os latifúndios improdutivos ou inadequadamente cultivados (Hippolito, 1985, pp. 226 e 312-3). Além disso, o PSD exigia que se estabelecesse um preço justo para a propriedade, e que o valor da indenização fosse protegido contra os efeitos da inflação (*JB e CM*, 5.4.1962). Pressionada a assumir uma posição positiva sobre a questão, também a UDN admitiu, embora menos claramente ou definitivamente, que o PSD, que "devem ser dados ao Poder Público os meios necessários, desde a disposição das terras pertencentes à União e aos Estados à boa disciplina da desapropriação por interesse social, a fim de que se implante no meio rural uma política renovada e fecunda, que torne a terra acessível ao maior número [de pessoas]".<sup>33</sup> A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por sua vez, defendia também uma mudança na Constituição que permitisse a indenização das terras desapropriadas com títulos da dívida pública. Essa questão era defendida pela CNI como o único caminho viável para uma reforma agrária efetiva (*Desenvolvimento e Conjuntura*, julho de 1962, p. 26).

Goulart, cuja posição era crucial para o movimento pró-reformas que se estruturava, vacilava entre a necessidade de consolidar o apoio parlamentar para as reformas e a necessidade de reter a liderança da ampla coalizão de esquerda pró-reformas. Ele oscilava entre um maior comprometimento com as demandas da esquerda e as tentativas de tranqüilizar o temor dos conservadores, garantindo que seus direitos de propriedade e os canais institucionais de decisão política fossem respeitados.

Uma vez que seu principal objetivo era recuperar os poderes presidenciais plenos, tornou-se crucial para Goulart fornecer garantias aos conservadores de que ele e seus seguidores não iriam violar esses dois princípios. Em um discurso à VI Conferên-

---

33. *Carta de Princípios*, documento aprovado pelo Diretório Nacional da UDN, em 20 de fevereiro de 1962.

cia Rural Brasileira, aludindo ao consenso já alcançado na própria Conferência sobre a necessidade da reforma agrária, Goulart argumentou que a solução do problema agrário por meio do funcionamento de mecanismos democráticos e legais estava sendo dificultada pela guerra de retórica entre a esquerda e a direita. Assegurou à sua audiência que uma reforma agrária significaria tranquilidade tanto para os trabalhadores como para os proprietários. Declarou-se, também, favorável a três pontos básicos. Primeiro, a reforma agrária deveria ser flexível e adaptada às diversidades regionais. Segundo, a reforma agrária não significava tirar daqueles que produziam para dar àqueles que não dispunham de recursos para tal, e que, conseqüentemente, o Estado deveria arcar com a responsabilidade principal de distribuir suas próprias terras. Finalmente, defendeu a idéia de uma reforma agrária a ser implementada por estágios, isto é, gradualmente (Goulart, 1963, pp. 17-21).

As tentativas de Goulart de apaziguar os grupos resistentes à mudança foram recebidas positivamente. O boletim da Confederação Nacional de Agricultura (CNA), *A Gleba*, saudou a fala do presidente como a expressão de "uma compreensão exata e senso de equilíbrio", além de significar "uma ducha de água fria em cima dos agitadores, demagogos e dos eleitores". O editorial afirmava:

O discurso é todo ele claro, seguro e incisivo, não tendo dúvidas de que lograremos êxito no combate legal pela Reforma Agrária, problema que [o presidente] reconhece de natureza complexa e difícil, justificando-se que seja resolvido por etapas e de acordo com a diversidade das condições regionais brasileiras.

Os grupos agrários, entretanto, não estavam satisfeitos com meras palavras. Exigiam ação. Como continuava o editorial de *A Gleba*, ainda se referindo à fala de Goulart: "Teoricamente está perfeito. Resta, agora, que às suas palavras sigam os atos e a execução [...]" (*A Gleba* 85, maio de 1962, pp.17-8). Entretanto, a ação governamental sobre a questão agrária tardou muito. Dois projetos moderados de reforma agrária foram submetidos à consideração do Conselho de Ministros. O primeiro foi apresentado

pelo ministro da Agricultura, Armando Monteiro, e o segundo foi o resultado do trabalho da comissão presidida por Milton Campos. Ambos eram projetos moderados que não requeriam mudanças constitucionais. Ambos enfatizavam a taxaçoão progressiva sobre a propriedade rural e medidas que visavam à elevação da produtividade e à extensão da legislação social aos trabalhadores rurais. Esses projetos, entretanto, jamais foram endossados pelo gabinete ou transformados em propostas de políticas. Pelo contrário, o gabinete concentrou-se nas tentativas de obter do Congresso a delegação especial de poderes para decretar as reformas, argumentando que sua implementação era crucial para a estabilidade da democracia (JB, 19 e 20.9.1961; 31.10.1961; 4, 9, 15 e 22.11.1961). Entretanto, como vimos, o instrumento de delegação de poderes ainda não havia sido regulamentado. Por isso os pedidos do gabinete foram barrados pelos vetos do PSD e da UDN, que não desejavam fornecer um instrumento para a implementação de políticas globais. Em outras palavras, o gabinete teria que negociar com o Parlamento sobre propostas de políticas específicas<sup>34</sup>

Fora do Parlamento, o governo estava pressionado por uma escalada de demandas crescentemente radicais de reforma agrária por parte dos grupos de esquerda. A coalizão radical pró-reformas, ignorando completamente o poder de veto que permanecia nas mãos dos partidos conservadores, insistia em um programa radical. Os grupos pró-reformas optaram por uma estratégia de mobilização política que excluía concessões e compromissos. Sua principal tática era questionar publicamente a capacidade do Congresso de produzir quaisquer reformas que não fossem somente graduais e cosméticas, ameaçando dessa maneira seus oponentes parlamentares com a perspectiva de um público cada vez mais disposto a aceitar soluções extraparlamentares ao conflito.

Visando manter sua liderança no largo espectro de esquerda, Goulart passou então a propalar a necessidade de mudanças profundas, acentuando principalmente a mudança da Constituição.

---

34. De acordo com Armando Monteiro Filho, ministro da Agricultura, faltou objetividade e habilidade ao governo para lidar com a questão agrária (Entrevista com Monteiro Filho, 1979).

Finalmente, assumiu uma posição mais agressiva. Em seu discurso do Dia do Trabalho, em 1º de maio de 1962, ele insistiu com o Congresso para que colaborasse mais efetivamente na decretação das reformas e apresentou uma solução institucional para facilitar sua ação nesse sentido. Propôs que o Congresso concedesse poderes constituintes ao Congresso a ser eleito em outubro. De acordo com essa proposta, as reformas poderiam ser aprovadas por maioria absoluta do Congresso, em vez da maioria de dois terços exigida pela Constituição vigente. A proposta de Goulart foi endossada pelo gabinete. Na primeira reunião de gabinete realizada após o discurso de Goulart, Tancredo Neves enfatizou a necessidade de responder à demanda generalizada por reformas, assim apresentando sua iniciativa nesse sentido:

Na linha do discurso do Presidente, tomei a iniciativa de, em colaboração com outros colegas de Ministério, elaborar um projeto de emenda constitucional que seria submetido à apreciação do atual Congresso, visando obter os objetivos em vista, isto é, impedir a agitação e manter o governo no comando dos acontecimentos e canalizar para o seu leito natural e competente todas as aspirações esparsas de reformas que andam por todo o território nacional e, destarte, darmos ordenação ao debate em torno das chamadas reformas de base. [Chacon, 1982, pp. 117-8].

A proposta, entretanto, encontrou oposição tanto da esquerda como da direita. A esquerda demonstrava impaciência com uma medida que adiaria por quase um ano a perspectiva de uma reforma na legislação. O Partido Comunista criticou o discurso de Goulart como sendo uma nova tentativa de conciliação. A extrema esquerda via a solução como uma tentativa de esconder a inércia do governo e de aumentar os poderes do Congresso. ( *A Classe Operária*, 420, 4, 5 e 6.5.1962). A direita, por sua vez, interpretou a proposta como uma tentativa de introduzir sorrateiramente reformas políticas no texto constitucional, particularmente aquelas referentes à reeleição do presidente e à ampliação do direito de voto ( *CM*, 4, 5 e 6.5.1962).

## GOLPE FINAL NO PARLAMENTARISMO

As perspectivas de institucionalização do parlamentarismo ruíram com a queda de Tancredo Neves, em junho de 1962. A despeito de seus apelos por reforma, Goulart tinha outra prioridade: mudar o sistema de governo pela antecipação do plebiscito. Para atingir esse objetivo, ele ajudou a minar a formação de um gabinete viável, ou seja, um gabinete apoiado pelas forças partidárias no Congresso, e garantiu, com isso, seu controle completo sobre a nomeação de um novo gabinete comprometido basicamente com o retorno ao presidencialismo. Goulart teve êxito em organizar uma campanha contra a resistência do Congresso até a sua rendição final quando, em setembro de 1962, aprovou um plebiscito para janeiro de 1963.

No meio de junho de 1962, foi deflagrada a discussão sobre o novo gabinete. O nome de San Tiago Dantas, do PTB, surgiu como o sucessor natural de Tancredo Neves. O papel que Dantas havia desempenhado como ministro das Relações Exteriores, sustentando a "política externa independente", havia lhe granjeado o apoio dos grupos nacionalistas e de esquerda. As organizações sindicais demonstraram imediatamente seu apoio à nomeação de Dantas, ameaçando deflagrar uma greve geral se esta nomeação não fosse aceita (*JB*, 16-17.6.1962).

Em meio às demonstrações dos trabalhadores a favor de Dantas, Goulart anunciou sua nomeação aos presidentes dos partidos políticos (*JB*, 20.6.1962). O PSD, o maior partido no Congresso, resistiu à nomeação de Dantas e insistiu para que o primeiro-ministro pertencesse às suas fileiras. Um documento, unanimemente aprovado pelos representantes do partido em ambas as Casas do Congresso, divulgou a posição do PSD. As reformas, afirmava o documento, eram urgentemente necessárias. Entretanto, argumentava que uma vez que elas não trariam resultados imediatos e que a "difícil situação vigente" devia-se mais diretamente à inflação e à ineficiência administrativa do governo, este deveria dar prioridade ao combate à inflação e às suas causas. O documento concluía afirmando o respeito e a admiração do partido por Dantas e o desejo de cooperar com o presidente. Mas reiterava que o novo gabinete deveria ser for-

mado pelo PSD. Afirmava que o PSD mostrava-se em condições de aglutinar a maioria parlamentar necessária para a formação de um governo "com o firme e irrecusável compromisso de executar uma política enérgica e decisiva para a solução dos graves problemas com que se depara[va] o País, assegurando-lhe administração por igual austera e construtiva".<sup>35</sup>

Goulart, entretanto, emprestaria seu apoio apenas a um primeiro-ministro comprometido com a realização de um plebiscito antes da data fixada pelo Ato Adicional.<sup>36</sup> Dantas, por suas posições moderadas na busca de reformas e seu comprometimento com o sistema parlamentarista, ameaçava o principal objetivo de Goulart: a recuperação de plenos poderes presidenciais.<sup>37</sup> Por essa razão, apesar de suas declarações públicas em favor da nomeação de Dantas, por trás dos bastidores Goulart trabalhava para solapar o apoio obtido por aquele.<sup>38</sup> No final, Dantas cedeu à vontade de Goulart, ao desistir de empreender um esforço mais efetivo para obter o apoio dos partidos conservadores à sua nomeação.<sup>39</sup>

35. Documento contendo as conclusões do encontro mantido em 21 de junho de 1962, assinado pelo presidente do partido, Amaral Peixoto, incluído em uma carta ao presidente da República (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/PGV, Rio de Janeiro).

36. Entrevista com Almino Afonso, líder do PTB na Câmara dos Deputados (OESP, 13.9.1981).

37. Vários políticos reconheceram a ameaça que San Tiago Dantas representava para o objetivo de Goulart de recuperar o mais breve possível o poder presidencial pleno. Ver entrevistas com Tancredo Neves, Afonso Arinos e Almino Afonso (OESP, 13.9.1981).

38. De acordo com Raul Ryff, Secretário de Imprensa e amigo íntimo de Goulart, o governo não tinha interesse em defender o parlamentarismo e, por esta razão, Goulart não fez nenhum esforço para apoiar a nomeação de Dantas. Ele declarou que o papel do próprio PTB, mais que a oposição do PSD, foi fundamental para a queda de Dantas (Ryff, 1979 e 1982). Almino Afonso, que era o líder do PTB na Câmara, relata, também, o papel desempenhado por Goulart para solapar a nomeação de Dantas (Entrevista com Afonso, OESP, 13.9.1981).

39. Em uma nota manuscrita, referente aos eventos ligados à indicação de San Tiago Dantas, Amaral Peixoto observava o fato de Dantas não ter procurado apoio partidário através de negociações com os diretórios dos partidos, e escrevia que esse era um mistério a ser resolvido (Nota manuscrita, de julho de 1962, Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/PGV, Rio de Janeiro). Renato Archer, colaborador próximo de Dantas no Ministério das Relações Exteriores, relata que este se recusou a atender o pedido de Goulart em se comprometer com a abolição do sistema parlamentarista. Mas concordou em sacrificar a aceitação de sua nomeação pelo Congresso e por isso não encetou negociações com os

Em seu discurso para o Congresso, San Tiago Dantas esboçou um programa de governo bem de acordo com as linhas políticas traçadas pelo PSD. Reafirmava seu comprometimento com as reformas, mas enfatizava a necessidade de planejamento, austeridade, autoridade e independência. Enfatizava também a necessidade de um compromisso entre os trabalhadores e as classes empresariais, e de solidariedade entre os partidos no gabinete.<sup>40</sup> Não obstante, o PSD, aliado à UDN, rejeitou sua nomeação (ver Tabela 1 para a distribuição dos votos entre os partidos). O líder do PSD na Câmara dos Deputados justificou o voto de seu partido argumentando que por trás da nomeação de Dantas entrava um intento de destruir as organizações partidárias (Congresso Nacional, 1962, p. 592).

O novo primeiro-ministro indicado por Goulart, senador Auro de Moura Andrade, pertencia à ala conservadora do PSD e anunciou de imediato a implementação de "medidas impopulares" resultantes da "absoluta prioridade a ser dada à luta contra a inflação".<sup>41</sup> O amplo apoio dos partidos conservadores garantiu a aprovação de Moura Andrade (ver Tabela 1).

A nomeação de Moura Andrade, entretanto, havia sido apresentada por Goulart com o fim de criar um impasse que aumentasse sua capacidade de limitar a ação dos partidos políticos na escolha de um gabinete. A reação do movimento sindical foi previsível e imediata. A Confederação Nacional de Trabalha-

---

partidos para a formação do gabinete. De acordo com Archer, ele aceitara sua nomeação apenas para atender ao "apelo público" por seu nome e, desta maneira, "salvar a imagem" do presidente, que posteriormente ficaria livre para formar um gabinete comprometido com a liquidação do sistema. Archer sugere que, se Dantas tivesse trabalhado pelos compromissos usuais com os partidos, seu nome teria sido aceito (Archer, 1979, pp. 347-62 e 1986). A atitude de Dantas no período de formação de seu gabinete é de fato criticada por Amaral Peixoto. Ele relata que Dantas conduziu as conversações referentes à formação do gabinete com surpreendente inabilidade, e que, por esta razão, ele, como presidente do partido, relatou a atitude de Dantas aos representantes do partido no Congresso. Afirma que se tivesse tido conhecimento do comprometimento de Dantas com o regime parlamentarista, suas atitudes referentes à sua nomeação teriam sido diferentes (Peixoto, 1983, pp. 1472-73).

40. Para o discurso completo ver Congresso Nacional (1962, pp. 584-89).

41. Discurso dirigido à Câmara dos Deputados (Congresso Nacional, 1962a, p. 489).

dores na Indústria (CNTI) deflagrou uma greve geral em prol da formação de um gabinete nacionalista. Como resultado dessa greve formou-se o Comando Geral de Greve, que se tornou o embrião do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Tendo em vista a forte oposição dos meios sindicais à indicação de Moura Andrade, Goulart declarou que "grupos antipopulares" não o levariam a ceder novamente ou a aceitar um "gabinete impopular" (*JB*, 4.7.1962). Tendo sido criado o impasse, Andrade foi forçado a renunciar.<sup>42</sup>

Quando Andrade renunciou, a greve deflagrada pela CNTI ainda não havia começado. Uma vez alcançado seu objetivo, Goulart tentou parar o movimento. As organizações dos trabalhadores, entretanto, recusaram-se a aceitar o pedido de Goulart, assinalando sua crescente independência em relação a ele.<sup>43</sup> O movimento sindical reafirmou sua demanda por um gabinete reformista e nacionalista e entrou em greve. A greve foi parcialmente bem-sucedida; afetou significativamente amplos setores, paralisando, particularmente, o sistema de transportes da nação. No Rio de Janeiro, muitos outros setores públicos, comerciais e industriais foram afetados. Naquela cidade, além disso, os efeitos da greve de transportes combinaram-se com uma escassez de alimentos, provocando tumultos que deixaram 40 mortos e 700 feridos (Erickson, 1977, p. 108). Finalmente, em 7 de julho de 1962, com a aquiescência do PSD, da UDN e de outros partidos conservadores, o Congresso aceitou a nomeação de Brochado da

---

42. De acordo com Almino Alfonso, líder do PTB no Congresso, Andrade havia concordado em não interferir nos esforços de Goulart para mudar o sistema de governo. Para se assegurar da aquiescência de Andrade, no entanto, Goulart havia exigido, e obtido, uma carta de renúncia pré-assinada. Quando Goulart compreendeu que os ministros militares haviam optado por não assegurar a convocação do plebiscito, pediu que Afonso anunciasse a renúncia de Andrade, num momento em que este ainda estava se articulando com os partidos para compor o gabinete. (Entrevista com Afonso, *OESP*, 13.9.1981). A atitude de total subserviência aos interesses de Goulart por parte de Moura Andrade deveu-se, de acordo com Amaral Peixoto, à sua ambição em conseguir o posto pelo qual ele vinha lutando desde a formação do primeiro gabinete parlamentarista (Entrevista com Peixoto 1983, pp. 607-8 e p. 1435).

43. Ver *JB* de 5 de julho de 1962, para as conversações entre os emissários de Goulart e os líderes dos trabalhadores. Sobre o assunto ver também Erickson (1977, pp. 107-11).

Rocha para primeiro-ministro (ver Tabela 1).<sup>44</sup> Com o novo gabinete, Goulart venceu sua primeira batalha em direção à antecipação da data do plebiscito. Impôs um gabinete chefiado por uma figura política inexpressiva inteiramente leal e subordinada à sua liderança. Não contando com apoio parlamentar, os membros do gabinete dependiam exclusivamente da proteção de Goulart para permanecerem em seus cargos.

O destino do novo gabinete estava vinculado à implementação das reformas e à antecipação do plebiscito, com clara prioridade para este último. A declaração de Brochado da Rocha, de que o gabinete não sobreviveria se não se estabelecesse uma data para a realização do plebiscito, iniciou uma campanha mais agressiva contra a resistência do Congresso à sua antecipação (*JB*, 27.7.1962).

A campanha pelo plebiscito contava agora com novos aliados, em particular os militares e o movimento sindical. Até esse momento, os militares haviam mantido uma posição neutra; a partir de então saíram em defesa da antecipação do plebiscito. O ministro da Guerra, Nelson de Mello, defendia a realização do plebiscito antes das eleições de outubro. Os ministros da Marinha e da Aeronáutica seguiram o seu exemplo (*JB*, 7 e 8.8.1962).<sup>45</sup>

O movimento sindical, que emergiu fortalecido da greve geral de julho e que contava agora com um órgão central de coordenação — o recém-criado CGT —, gradualmente parou de pressionar pela formação de um gabinete nacionalista e pró-reformas e começou a se alinhar com a tese que ligava o plebiscito às reformas de base (Grieco, 1979, p. 293).

O gabinete tomou a iniciativa de preparar vários projetos de lei, compreendendo medidas administrativas, propostas de reforma e a antecipação da data do plebiscito para coincidir com a eleição de outubro. Brochado da Rocha solicitou que fossem dele-

---

44. De acordo com Amaral Peixoto, depois dos fracassos das nomeações anteriores, os partidos não mais tentaram influenciar a escolha do gabinete. Simplesmente impuseram a condição de que o novo indicado fosse uma pessoa honrada e capaz (nota manuscrita de julho de 1962, Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

45. As declarações dos ministros militares foram feitas após um encontro com Kubitschek e outros políticos. Kubitschek foi considerado como o inspirador da posição dos militares (*CM*, 8.8.1962).

gados poderes especiais ao Conselho de Ministros para implementar essas medidas. Entretanto, a maioria conservadora no Congresso, representada pelo PSD e pela UDN, insistia em duas condições para a antecipação do plebiscito. Primeiramente, não deveria coincidir com as eleições, devendo se realizar em uma data a ser determinada pelo Congresso que fosse eleito em outubro. Em segundo, a legislação referente à data do plebiscito deveria tomar a forma de uma emenda constitucional, em conformidade com a legislação vigente.

No dia 18 de agosto, os líderes dos partidos e o governo chegaram a um acordo em relação ao plebiscito. Os primeiros concordaram em garantir o *quorum* para a aprovação de uma emenda, já apresentada por Oliveira Brito, cuja votação estava marcada para a segunda semana de setembro.<sup>46</sup> A emenda Oliveira Brito era compatível com as condições apresentadas pelo PSD e pela UDN; transferia para o Congresso a ser eleito em outubro de 1962 a decisão relativa à data do plebiscito. Entretanto, mais importante ainda era o fato de que a emenda Oliveira Brito atribuía poderes constituintes ao novo Congresso. Permitia-lhe, dessa forma, alterar a Constituição em outras matérias além do plebiscito, abrindo caminho para uma reforma constitucional mais ampla.<sup>47</sup> Propunha que a maioria necessária para mudanças constitucionais fosse reduzida dos dois terços exigidos pelo texto vigente para a maioria absoluta de ambas as casas do Congresso. Essa regra passaria a ser aplicada nos seguintes casos: 1. sobre as cláusulas do Ato Adicional e os preceitos constitucionais incompatíveis com o sistema parlamentarista de governo; 2. sobre as cláusulas da Constituição de 1946 referentes (a) ao sistema de impostos federais, estaduais e municipais; (b) à nacionalidade e cidadania e os direitos de imigrantes residentes no país; e, finalmente, (c) à ordem econômica e social definida no Título V,

---

46. O acordo foi ratificado pelo presidente do Congresso. Para o texto completo ver CM, 18.8.1962.

47. De fato, a emenda Oliveira Brito havia sido planejada com o objetivo de facilitar a aprovação das reformas pelo Congresso a ser eleito em outubro de 1962. Foi delineada de acordo com as linhas traçadas por Goulart em seu discurso do Dia do Trabalho, em 1º de maio de 1962. Ver seção "Ação Governamental em Direção à Reforma", neste capítulo.

que incluía restrições à reforma agrária. Quanto ao plebiscito, a emenda estatuiu que, se o próximo Congresso mantivesse o Ato Adicional, o plebiscito ocorreria em abril de 1963; mas, se decidisse promover uma reforma constitucional sobre as questões acima referidas, o plebiscito se realizaria 45 dias após a metade do período estabelecido para a reforma constitucional.<sup>48</sup>

A delegação de poderes constituintes ao novo Congresso, prevista na emenda de Oliveira Brito, abria novas possibilidades à instituição das reformas, mas falhava em apressar a realização do plebiscito. Eram grandes as probabilidades de que a nova legislatura utilizasse os poderes constituintes com que fora investida, atrasando, assim, o plebiscito. Para Goulart, o período de espera seria demasiadamente longo e o tempo restante de mandato, muito curto. Ao governo interessava, prioritariamente, que o Congresso decidisse sobre a data do plebiscito. Por essa razão Goulart procurou reformular o acordo.

O mês de setembro foi testemunha de uma escalada no processo de radicalização. A esquerda, liderada por Brizola, ameaçava o Congresso, propondo fechá-lo, e apelava para que o Exército restaurasse os poderes do presidente. A direita, encabeçada pelo governador da Guanabara, Lacerda, denunciava tentativas de golpe (*CM*, 1-2.9.1963; *JB*, 2.9.1963).

O gabinete submeteu a um voto de confiança o seu pedido de delegação de poderes para implementar as reformas e fixar a data do plebiscito para 7 de outubro. Mas o Congresso resistiu.

As pressões sobre o Congresso aumentaram. Em 12 de setembro, um dia antes da data de votação da emenda Oliveira Brito, o CGT ameaçou declarar uma greve geral se o plebiscito não fosse marcado para coincidir com a eleição de outubro. A situação militar tornava-se também cada vez mais tensa. O comandante do III Exército no Rio Grande do Sul, Jair Dantas Ribeiro, em um telegrama ao ministro da Guerra, Nelson de Mello, advertia que, em face da intransigência do Parlamento, da iminente renúncia do gabinete e das demonstrações generalizadas de descontentamento, se sentia incapaz de manter a ordem caso o

---

48. O texto completo da emenda está reproduzido em Castello Branco (1975, 1º tomo, pp. 223-4).

plebiscito não fosse aprovado.<sup>49</sup> Os comandantes da I e II Regiões Militares, Osvino Alves e Peri Bevilacqua, se declararam solidários a Ribeiro. Apenas o comandante do IV Exército, o recentemente indicado general Castelo Branco, não se aliou a Ribeiro (CM, 13.9.1962). O ministro da Guerra, Nelson de Mello, considerou a atitude do comandante do III Exército como uma manifestação de insubordinação, provocando, assim, reações posteriores do movimento sindical. O CGT convocou uma greve geral nacional. Na madrugada de 14 de setembro, Brochado da Rocha renunciou.

Em meio à crise política e militar uma solução de compromisso foi articulada.<sup>50</sup> Temendo a formação de um gabinete de esquerda e a nomeação do general Osvino Alves, vinculado à esquerda, para o Ministério da Guerra,<sup>51</sup> o PSD concordou que o plebiscito fosse antecipado.<sup>52</sup> Segundo o acordo entre o PSD e Goulart, no qual Kubitschek desempenhou um papel decisivo, a emenda Oliveira Brito deveria ser derrotada. Posteriormente, seria aprovado um projeto, a ser apresentado ao Congresso pelo senador do PSD, Benedito Valadares, marcando o plebiscito para 6 de janeiro. No acordo, o PSD desistiu da condição exigida anteriormente de que o Ato Adicional só deveria ser alterado a partir

---

49. CM, 13.9.1962; Victor, 1965, p. 442. De acordo com Paulo Schilling, um membro da "assessoria técnica" (um grupo de consultores ligados a Brizola e coordenado por Cibelis Viana, que preparou os projetos apresentados ao Congresso por Brochado da Rocha e colaborou com Goulart durante todo o seu mandato), as pressões militares e "populares" sobre o Congresso eram parte de um plano arquitetado por Brizola, que colocaria o Congresso entre duas alternativas: ou aprovar as "leis delegadas" (o conjunto de projetos de lei apresentados ao Congresso) ou ser fechado. Schilling afirma que Brizola contava com o apoio de Jair Dantas Ribeiro e Osvino Alves, comandantes da I e III Regiões Militares, no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, respectivamente. De acordo com Schilling, a greve geral proposta pelo CGT seria uma "garantia de que o golpe era eminentemente popular" (Schilling, 1979, pp. 234-9, seção intitulada "A Tentativa Frustrada de Golpe de Esquerda de Brizola").

50. Para um relato do processo de negociação e dos interesses em jogo, ver Hipólito (1986, pp. 219-21).

51. Alves era um general nacionalista, a quem a esquerda chamava de "general do povo".

52. As notas manuscritas na ocasião por Amaral Peixoto, presidente do PSD, após uma conversa com o ministro da Guerra, Nelson de Mello, expressam o temor de que isto de fato ocorresse (arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

de uma emenda constitucional. Este, na realidade, era o procedimento apropriado se a Constituição fosse estritamente observada.<sup>53</sup> Entretanto, para facilitar a votação da data já acordada, a cláusula que modificava o Ato Adicional, apresentada pelo senador Benedito Valadares, foi incluída em um projeto de lei complementar.<sup>54</sup> Como tal, poderia ser aprovado por maioria simples. Uma vez mais uma solução "política" colocou fim aos conflitos entre os grupos conservadores e os grupos pró-reformas, passando por cima das normas constitucionais vigentes.

A emenda Oliveira Brito foi rejeitada em 13 de setembro. No dia seguinte, um projeto marcando o plebiscito para 6 de janeiro de 1963 foi aprovado. É interessante observar o comportamento dos partidos na votação de ambos os projetos no que se refere ao conteúdo de cada proposta (ver Tabela 2). A emenda Oliveira Brito era um instrumento amplo que, além do plebiscito, contemplava também a possibilidade de implementação das reformas pela concessão de poderes constitucionais ao Congresso a ser eleito. O projeto de Valadares, por outro lado, visava tão somente restaurar rapidamente o poder de Goulart. As duas primeiras colunas da Tabela 2 representam o resultado das duas chamadas para a votação da emenda Oliveira Brito.<sup>55</sup> O resultado da primeira chamada demonstra a tendência dentro dos partidos em relação ao projeto, já que esta votação ocorreu antes da conclusão do acordo para derrotar a emenda. Estes resultados revelam uma disposição favorável entre os partidos em relação ao projeto: o PTB e os "Outros Partidos de Esquerda e Trabalhistas" (OPET) votaram em bloco pelo projeto. O PSD demonstrou, também, um apoio significativo ao projeto, a despeito da oposição de um quarto dos votantes do partido. Quanto à UDN, ocorreu o contrário: a maioria votou contra, mas 30% dos votantes apoiaram o projeto. Também é interessante notar que os votos dos "Outros

---

53. Desde que o Ato Adicional fazia parte da Constituição, os mesmos dois terços exigidos para a mudança da Constituição teriam que se aplicar à mudança do Ato Adicional.

54. Este projeto, já em tramitação no Congresso, regulamentava a formação de um gabinete provisório no caso de vacância do anterior.

55. Foram necessárias duas votações, já que na primeira não foi obtida a maioria exigida.

Partidos Conservadores" (OPC) estavam divididos, com uma ligeira maioria a favor do projeto.

Na segunda chamada, a posição do PTB e dos "Outros Partidos de Esquerda e Trabalhistas" mudou completamente. O PSD manteve o mesmo número de votos, ainda uma maioria, para a emenda Oliveira Brito. Entretanto, honrou o acordo, garantindo uma presença consideravelmente maior de congressistas que votaram contra a emenda. Finalmente, a aprovação do projeto de Valadares, terceira coluna da Tabela 2, foi garantida pelo PSD, com um número maior de votos favoráveis, e pelo PTB assim como pelos "Outros Partidos de Esquerda e Trabalhistas". A UDN e os "Outros Partidos Conservadores" votaram mais uniformemente contra a emenda.

O presidente do PSD, Amaral Peixoto, justificou o voto do partido como uma forma de impedir o agravamento da crise. Mas ele defendia a opinião de que a emenda Oliveira Brito constituía a real solução para a crise, pois poderia aumentar a probabilidade de reformas e também dar um tratamento específico ao plebiscito (CM, 16.9.1962). O comportamento do PTB na votação dessas propostas deu munição às críticas da UDN e da ala direita do PSD, que haviam se recusado a aceitar o acordo. Durante a discussão da emenda Oliveira Brito, Último de Carvalho, um importante porta-voz da ala direita do PSD, fez uma áspera crítica a Goulart e aos grupos pró-reformas pela prioridade que haviam dado à questão do plebiscito, deixando com isso escapar a possibilidade de aprovação de uma mudança institucional — votação por maioria absoluta — que poderia facilitar a aprovação das reformas. Por isso acusou-os de serem "meros agitadores que usavam os interesses do povo brasileiro como uma máscara demagógica para seus ataques contra a democracia" (CM, 13.9.1963). Posteriormente, em um manifesto à nação, a UDN também acusou o PTB de ter rejeitado a emenda Oliveira Brito visando "reduzir o *quorum* exigido para as mudanças constitucionais que permitissem as reformas de base", como uma evidência do uso demagógico, pelo governo, da bandeira das reformas.<sup>56</sup>

56. Manifesto intitulado *Aos Brasileiros*, divulgado pela UDN em novembro de 1962 (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

**Tabela 1**  
**Distribuição de votos dos partidos nas votações para**  
**a nomeação de primeiro-ministro - 1962**

Partidos		S. Dantas (28.6.62)	A. Andrade (2.7.62)	B. Rocha (9.7.62)
PSD	Sim	15	98	86
	Não	84		10
PTB	Sim	57	14	61
	Não	4	37	
UDN	Sim	7	61	31
	Não	53	2	31
OPET <sup>a</sup>	Sim	13	18	11
	Não	13	3	4
OPC <sup>b</sup>	Sim	19	32	28
	Não	18	5	14
Total	Sim	111	223	217
	Não	172	47	59
Total		283	270	276

a. Outros partidos de Esquerda e Trabalhistas:

PSB, PTN, PRT, PST, PDC e MTR.

b. Outros Partidos Conservadores: PR, PSP, PRP, PL.

Adaptada da Tabela V-8 em Santos 1979, 150-151 .

**Tabela 2**  
**Distribuição de votos dos partidos nas votações**

Partidos		Emenda Constitucional (1ª Lista de Chamada) (13.9.62)	Emenda Constitucional (2ª Lista de Chamada) (13.9.62)	Projeto de Valadares (14.9.62)
PSD	Sim	55	55	79
	Não	17	46	15
PTB	Sim	47	1	51
	Não	2	45	1
UDN	Sim	12	30	5
	Não	29	26	43
OPET <sup>a</sup>	Sim	9	9	24
	Não	1	14	7
OPC <sup>b</sup>	Sim	17	7	8
	Não	13	29	12
Total	Sim	140	102	167
	Não	62	160	78
Total		202	262	245

a. Outros partidos de Esquerda e Trabalhistas:

PSB, PTN, PRT, PST, PDC e MTR.

b. Outros Partidos Conservadores: PR, PSP, PRP e PL.

Adaptado da Tabela V-8 em Santos 1979, 150-151.

PRESIDENCIALISMO: FRACASSO  
DE UM COMPROMISSO

Dois fatores fortaleceram a posição de Goulart na correlação de forças políticas e garantiram legitimidade a seu governo, aumentando assim as possibilidades de promover um programa de reformas. O primeiro foi o resultado do plebiscito; e o segundo foi o resultado da eleição de outubro de 1962.<sup>1</sup>

Quanto ao primeiro, a opção presidencialista obteve uma vitória esmagadora: cinco de cada seis eleitores foram favoráveis ao retorno ao regime presidencialista. Mais de 9 milhões de votos foram atribuídos a um regime no qual Goulart iria ocupar, com plenos poderes, a presidência do país. Esse número era duas vezes maior do que o número de votos que ele havia obtido em sua eleição para vice-presidente em 1960.

O resultado do plebiscito foi recebido com grande otimismo pelos grupos de esquerda e pró-reformas, reforçando-lhes a crença de que era forte o apoio popular às reformas.<sup>2</sup> De fato, a

1. Esta foi uma eleição muito polarizada para a qual tanto a esquerda como a direita canalizaram todos seus recursos e energias. Uma inacreditável quantidade de recurso do exterior e dos diferentes setores das elites econômicas foi mobilizada para a campanha eleitoral dos candidatos conservadores.
2. Veja *Novos Rumos*, 11-7 de janeiro de 1963. Como Vinhas, um membro do Partido Comunista, afirmou, "os comunistas encararam a vitória no plebiscito como uma demonstração prática de que a correlação de forças havia sido profundamente alterada para um estágio irreversível a partir do qual seria possível impor as reformas desejadas ao Congresso ou mesmo promovê-las independentemente dele" (1982, p. 190).

campanha para o plebiscito envolvia questões substantivas, na medida em que o tema da mudança do regime estava inevitavelmente vinculado à questão das reformas. Para a coalizão de esquerda pró-reformas, a mudança para o regime presidencialista era condição *sine qua non* para a realização de reformas, e a campanha mantinha vinculada essas duas questões.<sup>3</sup> Por outro lado, a campanha da UDN contra o presidencialismo reforçava o caráter substantivo da disputa pela forma de regime. A estratégia definida oficialmente por aquele partido acentuava a necessidade de “revelar o significado das opções a serem escolhidas” no plebiscito (JB, 13.12.1962). Embora os motivos da UDN obviamente diferissem dos da esquerda, sua estratégia mostra a mesma convicção, ou seja: caso fossem dados mais poderes ao presidente, mudanças profundas seriam inevitáveis. Por essas razões, é possível afirmar que, em certa medida, o resultado do plebiscito expressou um sentimento generalizado em favor de reformas sociais. No entanto, como vimos anteriormente, essa vitória decorreu de uma conjugação de interesses tão diversos que dificilmente poderiam servir de base para uma coerente e efetiva ação reformista.

Quanto ao segundo fator, o resultado da eleição de 1962, de fato indicava que os partidos conservadores haviam perdido sua hegemonia. O PTB quase dobrou sua representação na Câmara dos Deputados, tornando-se assim a segunda força no Parlamento: suas cadeiras aumentaram de 66 para 116, representando 28% do total. Os partidos menores de esquerda ou trabalhistas aumentaram também sua representação na Câmara dos Deputados para 12% das cadeiras legislativas (ver Tabela 3).

- 
3. Veja O *Semanário* e *Novos Rumos* durante o mês de dezembro de 1962. O PCB participou da campanha pelo plebiscito com um “programa mínimo” reivindicando a limitação da remessa de lucros, o rompimento com o FMI, a nacionalização de empresas estrangeiras, a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, uma reforma agrária radical, a revogação da Lei de Segurança Nacional e a legalização do Partido Comunista (Vinhas, 1982, p. 190). Brizola também declarou que a questão das reformas iria ser usada para motivar o povo a participar do plebiscito (JB, 28.12.1962). A única exceção a esta postura generalizada era a do líder das Ligas Camponesas que tentou persuadir os eleitores a votar em branco, argumentando que os regimes parlamentarista ou presidencialista “eram rótulos da mesma panacéia, diferentes fórmulas para o mesmo regime” (JB, 27.12.1962).

Não obstante o otimismo dos membros da coalizão pró-reformas pelo retorno ao regime presidencialista, as reformas dependiam ainda de uma solução negociada. Isso acontecia, basicamente, por duas razões.

Com os resultados do plebiscito, Goulart passou a desfrutar de renovada confiança pública, como acentuou em editorial o influente e conservador *Jornal do Brasil* (JB, 8.1.1963). Entretanto, ele não dispunha de um grau de liberdade tão amplo quanto seus seguidores de esquerda interpretavam. Os resultados do plebiscito não podiam ser encarados como uma posição inteiramente pró-Goulart ou pró-reformas. O fato de que diferentes interesses estavam representados na ampla coalizão antiparlamentarista nega tal interpretação. Além disso, a imensa maioria dos que votaram pelo retorno ao regime presidencialista expressava, também, a desilusão generalizada com o sistema parlamentarista e a esperança de que a estagnação e o caos atribuídos a esse sistema pudessem ser superados. O editorial do *Boletim FIESP*, revista da influente Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, intitulado "Novo Rumo, Novas Esperanças", exprimia bem esse sentimento:

[...] com o restabelecimento de um governo presidencialista que se propõe realmente a governar, coisa que verdadeiramente não acontece há longos meses, baseado na formação de um ministério integrado por muitas figuras inspiradoras de confiança e respeito [...] criou-se um clima de otimismo e de confiança que nos permitirá [...] deslancharmos daqui por diante. É esse o sentimento geral que se registra entre os homens da produção [...] Estamos vendo luz no horizonte. [*Boletim FIESP* 696, fevereiro de 1963, p. 4]<sup>4</sup>

A segunda e mais importante razão porque uma solução negociada ainda era necessária devia-se ao fato de que o Con-

---

4. Os industriais paulistas, especialmente aqueles ligados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), tiveram um papel importante na preparação da campanha para o plebiscito. Forneceram fundos e apoio institucional, embora, oficialmente, permanecessem neutros quanto à opção a ser escolhida (JB, 2.12.1962). Entrevista com Hugo de Faria, auxiliar de Goulart e Chefe da Casa Civil (Faria, 1982).

gresso mantinha uma maioria conservadora. Dessa forma, a superação das graves dificuldades econômicas por que passava o país e a implementação de políticas redistributivas e reformistas eficazes, dentro do quadro institucional democrático, dependiam da capacidade de negociação dos partidos pró-reformas no sentido de formar uma coalizão parlamentar vencedora.

O novo governo presidencialista tentou duas medidas concretas para solucionar esses problemas. A primeira foi o Plano Trienal, que combinava algumas reformas com um programa de estabilização e sustentação do crescimento econômico, em um esforço de implementar uma política econômica de centro baseada em uma coalizão multiclassista. A segunda foi a apresentação, pelo partido do governo (PTB), de um projeto de emenda constitucional que permitia a desapropriação de terras sem indenização prévia em dinheiro.

Ambas as medidas fracassaram porque o governo foi incapaz de obter um acordo sobre as questões substantivas que elas envolviam. Faltou o apoio necessário dos principais grupos econômicos ao Plano Trienal, e em pouco tempo este foi abandonado pelo próprio governo. A liderança do CGT, confiante em sua capacidade de obter maiores benefícios imediatos, se opôs ao Plano desde o começo. Os capitalistas, que haviam concordado com o Plano em bases condicionais, retiraram seu apoio em face da escalada de reivindicações salariais. Mas, mesmo que esses dois grupos tivessem fornecido forte apoio ao Plano, não teriam sido capazes de obter a concordância de suas próprias bases às medidas propostas.

Os capitalistas se organizavam em associações descentralizadas que estavam divididas sobre questões básicas como o papel do Estado e do investimento estrangeiro na economia brasileira. Os trabalhadores, que dispunham de uma organização centralizada e hegemônica, igualmente não tinham capacidade de fazer cumprir um acordo, pois o CGT se apoiava na estrutura sindical corporativa vigente, na qual os elos entre a liderança dos sindicatos e as bases eram muito fracos. A capacidade do CGT em mobilizar grandes massas para demonstrações políticas (como os comícios) e angariar apoio para greves políticas excedia em muito sua capacidade de controlar os trabalhadores. Como Erick-

son (1977) demonstrou, essa capacidade dependia fortemente de fatores externos, tais como baixos níveis de salários e a expectativa de aceitação por parte dos militares e do governo. Em conseqüência, mesmo se o CGT houvesse apoiado o Plano, é duvidoso se teria sido capaz de obter a concordância por parte dos trabalhadores.

## PLANO TRIENAL: ENSAIO DE PACTO SOCIAL

### Propostas em busca de apoio

Em 28 de setembro de 1962, o governo promulgou um decreto criando o cargo de ministro extraordinário do Planejamento. Esse cargo foi atribuído a Celso Furtado, que ficou encarregado da preparação de um plano de governo a ser apresentado ao gabinete no decorrer de sessenta dias.<sup>5</sup> O plano foi concebido e divulgado visando um duplo objetivo: por um lado, deveria ser capaz de granjear apoio político para a transição para o regime presidencialista, ganhando a confiança dos grupos políticos conservadores e do público em geral.<sup>6</sup> Por outro lado, deveria ganhar a confiança dos credores externos, especialmente as autoridades governamentais dos Estados Unidos, no sentido de assegurar um reescalonamento e financiamento da dívida externa brasileira, assim como uma ajuda financeira adicional.<sup>7</sup>

5. Furtado era professor de economia. Como técnico havia desfrutado de grande sucesso na qualidade de superintendente de uma agência de desenvolvimento no Nordeste — a SUDENE.
6. O Plano Trienal foi aprovado pelo gabinete em 18 de dezembro de 1962 e liberado para a imprensa no dia 31, ou seja, uma semana antes do plebiscito, em 6 de janeiro de 1963.
7. Logo após Furtado haver terminado o Plano, Goulart lhe recomendou preparar um resumo para ser discutido com o Procurador Geral dos Estados Unidos, a fim de neutralizar as afirmações pessimistas a respeito do Brasil expressas pelo presidente daquele país poucos dias antes. O encontro entre Robert Kennedy, Goulart e Furtado aconteceu três dias antes da apresentação do Plano Trienal ao gabinete (Daland, 1967, p. 149). Robert Kennedy desempenhou o papel de intermediário entre o Brasil e os Estados Unidos e manteve correspondência com Goulart para informá-lo sobre suas providências para pavimentar o caminho para um acordo mais favorável entre o Brasil, os Estados Unidos e o FMI (CM, 11.1.1963).

O Plano Trienal foi apresentado como um instrumento para superar a precária situação econômica do país. Suas metas básicas eram combater a inflação sem comprometer o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, promover as reformas econômicas institucionais necessárias para manter um desenvolvimento posterior. Quanto à primeira, o objetivo era reduzir progressivamente a pressão inflacionária. O Plano previa uma taxa de inflação não maior do que 25% em 1963, com uma redução para 10% até 1965. Ao mesmo tempo, pretendia assegurar um crescimento anual de 7% na renda nacional, correspondente a 3,9% *per capita*. Quanto às reformas, o Plano contemplava mudanças no aparelho administrativo, nos sistemas bancário e fiscal e na estrutura agrária. Enfatizava esta última porque, de acordo com o Plano, a estrutura agrária existente constituía o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico (Presidência da República, 1962, p. 7).

Os objetivos contemplados no Plano Trienal eram consensuais. O Plano expressava uma unidade de pontos de vista sobre a realização desses objetivos, especialmente a necessidade de combater a inflação. Entretanto, as opiniões diferiam sobre qual a melhor forma de realizá-los, particularmente tendo em vista o fato de que para tanto seriam necessários sacrifícios a curto prazo. As seguintes políticas, destinadas a conter a inflação, eram as bases do Plano: restrição salarial, limites de crédito e preços e cortes nas despesas governamentais. Cada uma dessas políticas afetava adversamente os interesses imediatos de vários grupos. Daí a necessidade de garantir sua colaboração.

O Plano Trienal pode ser visto como uma tentativa por parte do governo de promover um acordo (e eventualmente um pacto) entre grupos comerciais e industriais, por um lado, e trabalhadores, por outro. O governo desempenharia um duplo papel nesse contexto. Na busca do apoio de que necessitava para as políticas propostas, o governo funcionaria como o promotor do acordo entre os principais grupos. Mas ele mesmo, também, deveria ser uma das partes no acordo, já que medidas de auto-restrição eram essenciais para manter a confiança dos vários grupos.

A combinação dessas políticas macroeconômicas restritivas com um programa de reformas era parte de uma tentativa mais

geral de implementar uma estratégia política de centro. Essa estratégia pretendia atender as reivindicações internas por reformas e, ao mesmo tempo, obter a aprovação do FMI e ajuda financeira imediata dos Estados Unidos.<sup>8</sup> Seu sucesso dependia da habilidade do governo em formar uma coalizão multiclassista baseada em concessões e acordos mútuos.

Como promotor do acordo, o governo recorreu à persuasão para assegurar que as principais partes econômicas colaborassem voluntariamente na implementação das medidas incluídas no Plano. Uma série de conversações com as lideranças sindicais foi iniciada pelo ministro do Trabalho e pelo próprio Goulart com o objetivo de assegurar a aceitação por parte dos trabalhadores. Os ministros do Planejamento e da Fazenda, por sua vez, ficaram encarregados das conversações com os grupos industriais e comerciais.<sup>9</sup>

Dois argumentos fundamentavam os apelos do governo por cooperação; ambos evocavam a relação entre comportamentos baseados em interesses particulares de curto prazo e as conseqüências coletivas a longo prazo. O primeiro argumento enfatizava as conseqüências da busca de interesses imediatistas no desempenho da economia como um todo. Argumentava-se que os interesses de classe deveriam ser encarados a partir da perspectiva do interesse nacional. Assim, no sentido de superar a crise, os empresários e trabalhadores deveriam suportar pacientemente as restrições necessárias, já que a debilitada economia não agüentaria reivindicações salariais excessivas nem pressões por lucros mais elevados. O segundo argumento salientava que excessivas pressões sociais representavam um perigo para a democracia.

João Pinheiro Neto e Eurico Cruz, que foram ministros do Trabalho durante a preparação do Plano Trienal, confirmaram que o presidente lhes recomendara alertar os líderes trabalhistas sobre as conseqüências que reivindicações excessivas poderiam acarretar para a situação política do país. De acordo com Goulart,

- 
8. Daland salienta que, além de uma política econômica estável, o programa da Aliança para o Progresso exigia, também, que os governos que buscavam ajuda preparassem um plano global de desenvolvimento de reformas de base. De acordo com ele, esta exigência era implicitamente adotada pelo FMI (1967, pp. 172-3).
  9. Entrevistas com Marques (1984) e Gregori (1983), auxiliares de Dantas.

um nível elevado de reivindicações levaria o país a uma situação difícil, com a inevitável radicalização de posições políticas (Silva, 1975, p. 164). Segundo Pinheiro Neto, Goulart lhe havia dito que pedisse aos líderes sindicais "para parar de exagerar do direito de reivindicar porque poderia terminar em ditadura militar e então os trabalhadores não poderiam nem andar na rua" (Pinheiro Neto, 1979, p. 43).<sup>10</sup>

O apelo do ministro do Planejamento por colaboração ilustra a natureza dos sacrifícios exigidos e do apoio buscado: "Se nós queremos acabar com a inflação e evitar a catástrofe, o governo precisa se unir aos empregadores e trabalhadores, impondo autocontrole e cooperação, através de uma disciplina rigorosa e ação espontânea, particularmente das duas últimas classes" (CM, 10.2.1963). O sucesso do Plano dependia, portanto, em primeiro lugar, da boa vontade desses grupos em aceitar as medidas propostas e, em segundo lugar, da capacidade deles em assegurar a aceitação por parte de suas bases. Assim, se quisermos compreender as razões do fracasso do Plano, devemos examinar tanto as respostas dos trabalhadores e dos capitalistas, como as atitudes do governo em relação ao Plano.

### Posição dos trabalhadores

O início dos anos 60 testemunhou uma proliferação de associações de trabalhadores (conselhos, pactos, comissões, fóruns e comandos) que, a partir da estrutura corporativa oficial, ligavam os trabalhadores horizontalmente, ou seja, inter-relacionando as diversas categorias econômicas que serviam de base para a organização vertical dos sindicatos oficiais.<sup>11</sup> Essas organizações hori-

---

10. Ryff (1982), Secretário de Imprensa de Goulart, também relata que Goulart havia expresso esta preocupação em diversas conversações com líderes sindicais.

11. O sistema de representação corporativa estabelecido durante a década de 30 organizava suas unidades constitutivas em uma estrutura vertical e hierárquica diferenciada funcionalmente de acordo com os setores de produção, e dotada, através do reconhecimento do Estado, de monopólio da representação. Desta forma, a estrutura de representação sindical consistia em três níveis de organizações articuladas verticalmente de acordo com os setores de produção: no topo, as confederações (do Comércio, Transporte, Indústria, etc); no nível intermediário, as federações estaduais ligadas à confederação de seu

zontais não oficiais — rotuladas de organizações “paralelas” por Weffort (1972) — dependiam, entretanto, da estrutura sindical oficial. De acordo com Schmitter,

alguns deles, como o Conselho Sindical de São Paulo, eram associações de federações especializadas; outros, como o Fórum Sindical de Debates de Santos (FSD), eram de sindicatos do nível inferior; outros, como o Pacto de Unidade e Ação (PUA) entre os trabalhadores de transporte e das docas do Rio, eram de categorias funcionais restritas; e ainda outros, como a Comissão Permanente de Organizações Sindicais (CPOS), uniam apenas entidades nacionais. [Schmitter, 1971, p. 191]

No início de 1963, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) ocupava um lugar dominante no movimento sindical. Congregava as mais combativas organizações “paralelas” e controlava três das seis confederações nacionais existentes: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), a maior das confederações de trabalhadores no interior da qual o CGT operava, usando suas instalações físicas e recursos financeiros; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Crédito (CONTEC); e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (CNTTMFA) (Schmitter 1971, p. 191). Essas três confederações englobavam cerca de 70% dos sindicatos existentes (Figueiredo, 1975, p. 69). Duas confederações se opunham ativamente ao CGT: a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT). A CNTC era ligada ao Movimento Sindical Democrático (MSD), um movimento apoiado pela anti-comunista Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT), que tentou, sem êxito, criar uma organização central de trabalhadores “democráticos”. O presidente da CNTTT era contra o CGT, mas lhe faltava apoio de importantes organizações dentro de sua própria confederação, em particular da Federação

---

setor correspondente; e, no nível inferior, os sindicatos estabelecidos sobre uma base territorial (municipalidade) e reunindo trabalhadores de uma categoria específica.

dos Trabalhadores em Estradas de Ferro, cujo presidente, Rafael Martinelli, era destacado membro da diretoria do CGT.

Devido a seu papel de destaque no movimento sindical e a suas ligações com o governo, o apoio do CGT era crucial para o êxito do Plano Trienal.<sup>12</sup> Entretanto, o CGT não assumiu nenhuma posição imediata em relação ao Plano. Embora declarasse que o sucesso do Plano Trienal dependia da “posição dos trabalhadores”, não definia sua própria posição em relação a ele, anunciando que somente no início de fevereiro iria tomar uma decisão (Grieco, 1979, p. 382).

No final de janeiro, o Partido Comunista desferiu um forte ataque ao Plano Trienal.<sup>13</sup> Seu secretário-geral, Luiz Carlos Prestes, declarou que o Plano Trienal tinha um único ponto positivo, a saber, a luta contra a inflação. Mas insistia que o problema não poderia ser adequadamente encaminhado “através de medidas de natureza monetária e financeira, a maioria delas ditadas pelo FMI”. Por essa razão, ele encarava o Plano como

uma tentativa da burguesia ligada aos interesses internacionais de aumentar o ritmo de desenvolvimento e reduzir a inflação com a manutenção do privilégio do capital imperialista e do setor agrário-exportador. [Era] preciso, portanto, ser combatido pelas forças patrióticas e populares. [CM, 31.1.1963]

As propostas apresentadas no Plano, na verdade, ficavam muito aquém das reivindicações políticas básicas do movimento sindical liderado pelo CGT. Quanto às reformas, o Plano não propunha muito: apenas um parágrafo foi dedicado à reforma agrária, indicando somente alguns objetivos gerais mínimos. Enfatizava as reformas mais como um meio de remover obstáculos ao desenvolvimento do que como medidas redistributivas. Além

---

12. Uma relação simbiótica ligava o CGT ao governo, e particularmente a Goulart. Goulart havia contribuído para fortalecer a posição do CGT dentro do movimento sindical, a fim de manter o apoio dos trabalhadores. O CGT, em troca, a despeito de sua crescente influência, dependia do patrocínio e da disposição do governo em utilizar os instrumentos de controle e coerção contidos na legislação vigente. Grieco (1979) oferece uma detalhada análise desse relacionamento.

13. O Partido Comunista tinha grande influência dentro do CGT, detendo muitos cargos no conselho de diretores da organização.

disso, atribuía ao investimento estrangeiro na economia uma importância muito maior do que a posição nacionalista do movimento sindical poderia aceitar.

No início de fevereiro, após um encontro com suas lideranças regionais, o CGT definiu sua posição contra o Plano Trienal. A liderança do CGT encontrou-se com Goulart para apresentar um manifesto contendo críticas às políticas governamentais e uma lista de reivindicações. O manifesto expressava a expectativa da esquerda nacionalista de que, com a restituição dos poderes presidenciais, Goulart fosse capaz de abandonar o que esses grupos chamavam de "política conciliatória", ou seja, uma política de compromissos com interesses conservadores.

Com o resultado vitorioso criaram-se condições mais favoráveis para novas conquistas no terreno do bem-estar do povo, progresso e da emancipação do país. [citado em Neves, 1986, p. 168]

O Presidente está agora investido de poderes constitucionais para iniciar as reformas exigidas pela nação, e deve mandar, imediatamente, mensagens ao Congresso com esse objetivo. (CM, 6.2.1963)

[Por essas razões] nós somos pela realização imediata das reformas de base, pela constituição de um governo nacionalista e democrático, livre de homens comprometidos com os trustes e os grupos reacionários. [citado em Neves 1986, p. 169]

O manifesto expressava também uma crença na eficácia da pressão política que, segundo se argumentava, já havia sido comprovada anteriormente em experiências recentes. O documento alegava que as greves políticas de julho de 1962 por um gabinete nacionalista e de setembro de 1962 pelo plebiscito haviam mostrado que

a força unitária dos trabalhadores, aliada com os estudantes, os militares, os camponeses e todos os patriotas, será capaz de impor novas e decisivas derrotas aos grupos reacionários, que na liderança dos partidos políticos, no Parlamento ou mesmo no governo, tentam se opor à vontade do povo. [CM, 6.2.1963]

As reivindicações e críticas decorriam dessa visão. O objetivo do CGT era exercer uma pressão cada vez maior sobre o governo, empurrando-o, assim, em direção a uma política mais agressiva, de cunho nacionalista e orientada para reformas. A organização central dos trabalhadores via o ministério organizado por Goulart como uma expressão de sua "política conciliatória" no interesse das "altas lideranças partidárias ligadas aos interesses antinacionais e antipopulares". Por essa razão não podia inspirar confiança aos trabalhadores. As políticas financeira e econômica foram também colocadas sob fogo cerrado do CGT. O manifesto do CGT afirmava que o aumento do salário mínimo concedido em janeiro já havia sido absorvido pela especulação que era estimulada por medidas como a eliminação do subsídio do trigo e do petróleo. Argumentava que a política financeira impusera grandes sacrifícios à massa de consumidores, deixando intocados os fabulosos lucros colhidos pelo capital estrangeiro e os subsídios para os latifundiários e exportadores de café. O documento propunha, então, a eliminação desses subsídios, o estabelecimento de taxaçoão progressiva direta e a intervenção governamental no mercado de abastecimento de gêneros alimentícios. O CGT manifestava também solidariedade para com os funcionários civis e militares em suas reivindicações por maiores salários; denunciava duramente a política do governo com relação aos Estados Unidos e ao capital estrangeiro; exigia cumprimento estrito da recentemente aprovada lei de remessa de lucros, a nacionalização de empresas estrangeiras e a expansão do monopólio estatal, bem como a intensificação do intercâmbio comercial com todos os mercados a fim de quebrar o monopólio dos países "imperialistas". Finalmente, foi apresentada uma reivindicação política, a saber, de que os sargentos eleitos para as Câmaras de Vereadores e Assembléias Estaduais, na eleição de 1962, tivessem garantido o direito de exercer seus mandatos (CM, 6.2.1963).<sup>14</sup>

Com base em uma avaliação otimista das condições políticas e da força política da organização e seus aliados, a liderança

---

14. Diversos sargentos foram eleitos no pleito de 1962, mas a Constituição brasileira impedia sua elegibilidade. A Suprema Corte estava, naquele momento, engajada no julgamento do recurso dos sargentos para garantir seus mandatos.

do CGT recusou-se a reconhecer a necessidade de adiar as suas reivindicações. Pelo contrário, acreditando que as condições políticas eram favoráveis ao avanço de seus objetivos e confiando em sua capacidade de assegurar maiores vantagens imediatas, foi aumentando as pressões sobre o governo, tanto por aumentos salariais como por políticas nacionalistas e pró-reformas.

Reivindicações econômicas, tais como melhores condições de vida e de trabalho e particularmente aumentos salariais, passaram a fazer parte da agenda do CGT, antes dedicado primordialmente a reivindicações políticas. O CGT forneceu apoio ativo ao movimento dos funcionários civis e militares por um aumento de 70% nos salários, em oposição aos 40% previstos no Plano. O papel do CGT nessa campanha, em particular sua associação com o movimento dos sargentos, foi acirradamente combatido por amplos setores das Forças Armadas, que repudiavam a intervenção da organização dos trabalhadores em sua campanha salarial.<sup>15</sup> Esse foi o primeiro choque entre o movimento sindical e os militares. Marca, também, o início da mudança de atitude dos militares em relação à central de trabalhadores.

Quanto às reformas, o CGT intensificou sua associação com outros grupos nacionalistas e pró-reformas. Esses grupos integravam uma organização mais ampla — a Frente de Mobilização Popular (FMP) — com o objetivo de exercer pressão por reformas.

Entretanto, em seus cálculos sobre os sucessos políticos obtidos anteriormente pela organização, a liderança do CGT não levava em conta que nas duas ocasiões referidas em seu manifesto — ou seja, nas greves políticas de julho e setembro de 1962 —, como vimos, as reivindicações do CGT coincidiam com os objetivos de Goulart e com os de uma ampla coalizão antiparlamentarista apoiada pelos militares.<sup>16</sup> Isso significava que o sucesso em atingir seus objetivos políticos decorria, em grande medida, da força e da ação de aliados políticos contingentes e exteriores ao

15. O *Clube Militar* e o *Clube Naval* rejeitaram publicamente o apoio do CGT. No final de abril, 250 oficiais militares enviaram um telegrama ao Ministro da Guerra protestando contra a interferência do CGT e acusando-o de "pretender semear a desagregação nas Forças Armadas" (Grieco 1979, pp. 410-11 e 420).

16. Ver no Capítulo 2, as seções "Institucionalização do Regime Parlamentarista" e "Golpe Final no Parlamentarismo".

próprio movimento sindical. Em 1963, contudo, a situação havia mudado. Constrangido por fatores de ordem interna e também externa, Goulart estava tentando implementar uma política centrada que entrava em conflito com os objetivos perseguidos pelo CGT e com sua estratégia política. Essa divergência de interesses fez com que o sucesso das pressões do CGT sobre o governo se tornasse fortemente dependente de sua própria força interna, ou seja, da eficácia de sua estrutura organizacional. Parece, no entanto, que os líderes do CGT não percebiam a fragilidade da estrutura por eles montada, e superestimavam os recursos internos da central sindical.

O CGT era uma organização de cúpula apoiada na estrutura sindical corporativa, na qual as ligações entre os líderes e as bases eram particularmente frágeis. Duas características da estrutura corporativa contribuíam para enfraquecer os laços entre as lideranças sindicais e as bases. A primeira era o monopólio de representação, ou seja, apenas um sindicato podia representar todos os trabalhadores de uma dada categoria em cada região. De acordo com esse esquema, os acordos salariais, por exemplo, eram extensivos a todos os trabalhadores da categoria, independente de filiação sindical. A segunda relacionava-se com o fato de que os fundos dos sindicatos eram provenientes, em sua maior parte, do imposto sindical, uma taxa sindical compulsória que consistia de um dia de salário por ano descontado de todos os trabalhadores, sindicalizados ou não. Esses dois fatores definiam uma relação na qual os trabalhadores se beneficiavam dos esforços do sindicato nas negociações salariais, fossem ou não sindicalizados. Por outro lado, os sindicatos tinham seus fundos assegurados independentemente da quantidade de afiliados. Essa estrutura produzia uma situação na qual, de um lado, os trabalhadores tinham pouco incentivo para participar e, de outro, os líderes sindicais negligenciavam suas bases, já que a sobrevivência financeira do sindicato estava garantida. Por essa razão, o nível de sindicalização era muito baixo — cerca de 13% em São Paulo, o estado mais industrializado — a despeito da exigência formal, nunca cumprida estritamente, de que cada sindicato deveria aglutinar, no mínimo, um terço dos trabalhadores de sua categoria.

Com sua ênfase nas questões políticas, o CGT descuidava completamente dessa fragilidade organizacional e não tomava providências efetivas para fortalecer os laços entre a central e suas bases.<sup>17</sup> Sua habilidade em mobilizar o apoio dos trabalhadores, quando as condições externas eram favoráveis, criava, em sua liderança, a ilusão de que detinha um poder que na realidade não dispunha. Erickson enfatiza vigorosamente que essa habilidade dependia em grande medida de fatores externos, tais como os efeitos da erosão dos salários devido à inflação e o consentimento de militares ocupando postos chaves (Erickson, 1979, pp. 115-30). Da mesma forma, Grieco (1979) afirma que a habilidade de mobilização do CGT para greves políticas era afetada diretamente por fatores externos tão importantes como a tolerância governamental para tais greves e a coincidência de interesses das lideranças sindicais com grupos da elite governamental.

Tendo em vista esses fatores, é possível argumentar que essa fraqueza organizacional afetaria também a capacidade do CGT em induzir os trabalhadores a concordarem com políticas salariais restritivas. Em outras palavras, mesmo que o CGT houvesse apoiado o Plano, nada garantia que teria sido capaz de sustentar o apoio dos trabalhadores a um acordo que implicasse a contenção de demandas salariais.

## Posição dos capitalistas

As associações representativas do comércio e da indústria não responderam de forma concertada ao Plano Trienal.<sup>18</sup> Suas

---

17. Sobre isto, ver Neves (1982) e Grieco (1979).

18. Dois tipos diferentes de organizações representavam os interesses dos empregadores no Brasil. O primeiro constituía-se de organizações reguladas pelo Estado, integradas à estrutura corporativa de representação. Semelhante à estrutura trabalhista, elas eram compreendidas por sindicatos para cada atividade econômica, ligados a federações estaduais que, por sua vez, eram ligadas a confederações nacionais. O segundo tipo de organização era constituído por empregadores privados organizados voluntariamente e independentemente da atividade econômica. As organizações mais importantes deste último tipo eram as Associações Comerciais que representavam tanto grupos comerciais como industriais. Sobre o padrão de emergência e influência de tais organizações ver Schmitter (1971, pp. 141-48 e 178-88).

reações ao Plano variaram conforme as divisões existentes entre elas no que se referia a questões específicas, em particular o papel do Estado e do capital estrangeiro na economia. Além disso, a natureza do apoio oferecido por algumas dessas organizações mudou substancialmente no decorrer do período de implementação do Plano, à medida que seus interesses foram adversamente afetados por políticas específicas.

O governo conseguiu forte apoio inicial de três importantes entidades patronais: a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). As Associações Comerciais (AC), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEGA), ao contrário, se opuseram ao Plano desde o início, muito embora houvessem saudado a iniciativa do governo em propor diretivas para a política econômica.<sup>19</sup>

Essas últimas associações defendiam uma posição neoliberal extremada em relação ao papel do Estado e do capital estrangeiro na economia. Negavam a distinção entre capital estrangeiro e nacional, incluindo ambos na categoria de "capital de risco".<sup>20</sup> De acordo com elas, a entrada de investimento estrangeiro era necessária para manter as altas taxas de desenvolvimento econômico. Dois argumentos eram utilizados para fundamentar suas afirmações. Primeiro, de que o capital estrangeiro servia como um complemento necessário para a insuficiente poupança interna. Segundo, de que aumentava a capacidade de importação do país (*Revista da CNC* 16-17, setembro-outubro de 1962, p. 38). De acordo com essa posição, as Associações Comerciais advogavam o "livre câmbio" e o não-intervencionismo do Estado. A ação governamental referente ao investimento estrangeiro deveria, se-

19. A Associação Comercial do Rio de Janeiro recusou-se a receber o ministro do Planejamento, Celso Furtado, para uma palestra sobre o Plano Trienal. A Associação Comercial de São Paulo (AC-SP), no entanto, uniu-se à FIESP para um encontro com Furtado. Este simples fato provocou uma violenta reação das outras ACs que, imediatamente, marcaram uma reunião para definir uma posição unificada de resistência ao Plano e discutir a exclusão da AC-SP da Federação das Associações Comerciais do Brasil (CM, 9.1.1963).

20. Para a argumentação completa ver o *Boletim Mensal* (nº 98, maio de 1962, p. 8) da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (Fiega).

gundo essas associações, restringir-se ao estabelecimento de incentivos fiscais para investimentos em setores específicos da produção (*Boletim Mensal* 89, maio de 1962, p. 4). A CNI e a FIESP, ao contrário, a despeito do decrescente comprometimento com as posições nacionalistas assumidas durante os anos 50,<sup>21</sup> advogavam uma posição intermediária, opondo-se tanto à visão "ultraliberal" que desejava "plena liberdade de ação" para o capital estrangeiro, como àqueles que desejavam "vedar ou restringir a sua participação" (*Boletim FIESP* 631, novembro de 1961, pp. 36-7).

A CNI e a FIESP acolheram bem a proposta do governo em relação ao desenvolvimento econômico e louvaram o abandono do conceito "ortodoxo" de estabilização em favor de medidas que visavam controlar a inflação enquanto estimulavam o desenvolvimento. Essas organizações expressaram seu apoio ao Plano prometendo implementar medidas de autocontenção. Em um memorando encaminhado a Goulart em 6 de março de 1963, a Confederação Nacional da Indústria concordou em apoiar o Plano, mediante o estabelecimento das seguintes diretrizes, que orientariam a política empresarial:<sup>22</sup>

(1) os aumentos de preços dos produtos industriais deveriam ser estritamente limitados aos aumentos reais nos custos; (2) a especulação deveria ser desestimulada com o objetivo de evitar pressão desnecessária do lado da demanda; (3) a produtividade deveria ser aumentada com a colaboração dos trabalhadores. [Sola, 1984, p. 335]

As medidas incluídas no Plano foram postas em ação no final de janeiro. Durante os primeiros três meses de sua implementação, elas desfrutaram realmente do apoio ativo de líderes industriais, particularmente os de São Paulo, que cooperaram com o esforço do governo em combater a inflação através de medidas de estabilização de preços (*JB*, 7 e 9.3.1963).

O segundo grupo de associações, incluindo as Associações

---

21. Para uma descrição detalhada da posição destas organizações durante os anos cinquenta, ver Leopoldi (1984, pp. 310-38).

22. O texto deste memorando foi reproduzido na revista da CNI, *Desenvolvimento e Conjuntura*, de março de 1963.

Comerciais e associações industriais do Rio de Janeiro, se opuseram ao Plano principalmente em dois aspectos. Primeiramente, identificavam uma tendência estatizante tanto na atividade de planejamento em si quanto nas políticas específicas propostas no Plano Trienal. Subjacente à preocupação com a intervenção do Estado, estava a idéia de que o Plano era incompatível com os princípios da iniciativa privada (CM, 19.2.1963). Entretanto, muito da oposição ao intervencionismo estatal se devia a uma visão preconceituosa de que o ministro do Planejamento era socialista e de que o governo era um representante da esquerda.<sup>23</sup> A *Revista das Classes Produtoras*, publicada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro e pela Federação das Associações Comerciais do Brasil, encarava o Plano Trienal como uma "ofensiva socializante", que, debaixo do rótulo técnico e eufemístico de "obstáculos institucionais", ocultava o objetivo de revogar o artigo constitucional que assegurava o direito de propriedade. De acordo com essa revista, o Plano foi montado sob a "influência ideológica" de Furtado, o qual já havia demonstrado sua aversão à propriedade privada (*Revista das Classes Produtoras* 943, janeiro de 1963, p. 10)...

A segunda razão para a oposição das Associações Comerciais derivava, em parte, desse ponto de vista preconceituoso sobre o governo: elas eram céticas quanto à intenção do governo em sustentar medidas antiinflacionárias e resistir a pressões sociais. Por isso, em troca de seu apoio, elas reivindicavam a formação de um gabinete que "não estivesse sujeito à influência comunista e não se opusesse à iniciativa privada, que estimulasse a colaboração com o capital estrangeiro" (CM, 18.1.1963).

Entretanto, tanto as organizações que se opunham ao Plano quanto aquelas que o apoiavam compartilhavam a opinião de que este carecia de uma política salarial mais claramente definida. Em fevereiro de 1963, a revista da Confederação Nacional da Indústria, *Desenvolvimento e Conjuntura*, observava que o Plano havia se omitido no que diz respeito ao problema salarial,

---

23. Daland (1967, p. 158) faz um relato detalhado da expressão desta imagem preconcebida do governo na imprensa conservadora e de direita em reação ao Plano Trienal.

exceto pelo fato de que estabelecera um limite para o aumento do funcionalismo público. Essa medida era considerada insuficiente. Referindo-se à preocupação do ministro do Trabalho com a proteção dos salários, manifestada em suas declarações de que era difícil pedir maiores sacrifícios aos assalariados e que o principal problema era pôr um fim aos salários privilegiados, a revista expressava a preocupação da CNI com a compressão dos diferenciais salariais devido aos aumentos no salário mínimo. De acordo com a análise apresentada, essa abordagem era contrária às tentativas de aumentar a produtividade, uma vez que a destruição da escala salarial inibiria a especialização e a aquisição de habilidades (*Desenvolvimento e Conjuntura*, fevereiro de 1963, p. 125). O mesmo manifesto em que a CNI afirmava seu apoio ao Plano expressava, também, uma preocupação com os aspectos políticos das reivindicações salariais. A CNI exigia que a política salarial do governo estivesse "isenta de pressões demagógicas" (*Desenvolvimento e Conjuntura*, março de 1963, p. 5). Um estudo preparado pelo Conselho Econômico da CNI argumentava que o Plano negligenciava a contribuição dos trabalhadores assalariados para o Produto Nacional, que, como alegava, constituía o determinante principal da taxa de poupança do país. Considerava essa omissão inaceitável. O estudo considerava necessário o esclarecimento da afirmação contida no Plano de que os salários deveriam acompanhar os aumentos do custo de vida, em conformidade com a taxa de aumento de produtividade. Exigia que fossem especificados os intervalos nos quais os ajustes salariais deveriam ocorrer e as bases sobre as quais os valores seriam determinados (*Desenvolvimento e Conjuntura*, maio de 1963, p. 82).

De abril em diante a preocupação com o aumento de salários se acentuou. Além disso, à medida que as restrições de crédito começaram a ser sentidas, as reclamações a respeito da política creditícia aumentaram, bem como as demandas por sua revisão.<sup>24</sup> Em um editorial da edição de abril de *Desenvolvimento*

---

24. Sola atribuiu o apoio fornecido pela FIESP e pela CNI ao Plano Trienal, em seus três primeiros meses de implementação, às facilidades de crédito asseguradas durante este período (1984, p. 344).

e *Conjuntura*, a CNI protestou contra "as fortes restrições creditícias" que, segundo argumentava, não estavam incluídas nas cláusulas do Plano (*Desenvolvimento e Conjuntura*, abril de 1963, p. 3). Os limites de crédito, reivindicava o editorial, "devem ser imediatamente elevados para um nível compatível com o aumento de preços e, portanto, de custos". Sabendo que o governo não tinha condições de divulgar esses limites, a CNI reivindicava que novos tetos fossem atingidos por meio da garantia de facilidades de crédito para os setores mais cooperativos à política restritiva. Ironicamente, entretanto, o mesmo editorial defendia que os salários deveriam ser reajustados a uma taxa 10% inferior ao aumento no custo de vida. Argumentava que essa desvantagem seria grandemente compensada se, durante 1963, a elevação do custo de vida fosse mantida em 30% ou 35% (*Desenvolvimento e Conjuntura*, abril de 1963, pp. 5-6). A inconsistência dessa reivindicação revela as dificuldades inerentes em sustentar o apoio a medidas restritivas. Como Skidmore acuradamente observa, "embora a maioria dos brasileiros quisesse evitar a hiperinflação, nenhum grupo — empresários, trabalhadores, funcionários públicos, oficiais militares — queria começar a estabilização cortando suas próprias demandas" (Skidmore, 1971, p. 359).

À medida que as reivindicações salariais cresciam, a crítica dos grupos industriais anteriormente comprometidos com o Plano se tornou mais acirrada e foram adquirindo um tom marcadamente político. Os trabalhadores eram acusados de querer sabotar o Plano; suas crescentes reivindicações salariais eram vistas como uma reivindicação ilegítima por objetivos particulares em detrimento do interesse nacional. O *Boletim Informativo*, publicado pela FIESP, criticou a oposição dos trabalhadores ao Plano Trienal contrastando a sua atitude com a dos industriais. Denunciava que estava sendo preparada uma greve política em uma grande fábrica "visando desmoralizar a política de controle de preços na qual essa organização industrial assumiu um papel de vanguarda". O objetivo das lideranças sindicais, acusava o editorial do *Boletim*, "é a anarquia para sobre ela construir-se uma estrutura social e econômica que não corresponde ao desejo da esmagadora maioria do povo brasileiro" (*Boletim Informativo* 704, abril de 1963, p. 4).

As associações empresariais passaram a expressar uma preocupação especial em relação à escalada de reivindicações salariais dos trabalhadores em serviços públicos nos setores marítimo, portuário e ferroviário. Tanto a FIESP como a CNI protestavam vigorosamente contra o que consideravam aumentos salariais excessivos nesses setores. De acordo com a FIESP, as reivindicações dos marítimos e portuários por maiores salários atingia os "limites do inconcebível, da ignomínia e da absoluta insensibilidade ao interesse nacional" (*Boletim Informativo* 708, maio de 1963, p. 4). No entanto, a FIESP criticava a contenção dos salários dos militares e apoiava as reivindicações desse setor por maiores aumentos (*Boletim Informativo* 706, abril de 1963, p. 4; 708, maio de 1963, p. 4).

Em julho de 1963, a revista da CNI publicou um editorial analisando a situação política do país. A posição do editorial era apresentada como "uma tentativa de estabelecer as bases para um diálogo [através do qual] os interessados na preservação das instituições democráticas poder[iam] se entender, lançando as bases de uma frente comum capaz de resistir eficazmente aos ataques dos extremismos hoje mobilizados e extremamente ativos".<sup>25</sup> O editorial é dividido em três partes, cada uma das quais são extensamente citadas abaixo, por sua importância para a compreensão das razões que fundamentavam a visão dos grupos industriais sobre os problemas que o país atravessava, as soluções propostas e os limites de seu apoio ao governo. A primeira parte enfocava as "condições para um desenvolvimento democrático":

No regime democrático [...] não basta que uma pequena elite esteja convencida da importância do desenvolvimento: é indispensável que o povo aceite esse fato. Isso sucede quando ele percebe as vantagens de um maior nível de vida e passa a desejá-lo. Surge aqui um paradoxo: para que, em regimes democráticos, tenha início o desenvolvimento deve o povo desejar melhores níveis de vida. Ora, esse desejo entra em choque com a condição primordial do processo, que é a elevação da poupança e, portanto, a baixa do consumo.

---

25. *Desenvolvimento e Conjuntura*, julho de 1963, pp. 3-6. As citações que se seguem foram retiradas deste editorial.

Em países como o Brasil, cujas condições são excepcionalmente favoráveis, e conseqüentemente um elevado dinamismo pode ser obtido a curto prazo e sem sacrifícios excepcionais, o problema pode ser contornado. Em verdade, a rápida elevação do produto nacional proporciona, imediatamente, certas melhoras no padrão de vida da população. A par disso, as altas taxas de crescimento criam a convicção de que as aspirações mais amplas poderão ser atendidas a prazo não muito longo. Para que essa convicção se firme e revele seus efeitos benéficos é, todavia, indispensável que o povo tenha confiança nas elites empresariais e governamentais, que têm a seu cargo levar a bom termo o processo de desenvolvimento. Em outras palavras, uma liderança firme e eficiente constitui a condição fundamental do desenvolvimento em quadros democráticos.

Esta primeira parte é seguida por um diagnóstico da situação:

No Brasil, até recentemente, o mecanismo acima descrito funcionou a contento. As reivindicações salariais, as greves e outras manifestações de um desejo de padrões de vida mais elevados, ficaram dentro de limites razoáveis [...] Com a renúncia do Sr. Jânio Quadros, entrou em crise o delicado equilíbrio do desenvolvimento democrático [...] Até agora a manifestação mais expressiva e perigosa desse novo estado de coisas está no fato de que as esquerdas brasileiras romperam seu compromisso com o desenvolvimento, e lançaram-se em campanhas reivindicatórias, ou de simples agitação [...] Daqui por diante, o que se pode esperar é a manifestação aberta, e cada vez mais virulenta, da insatisfação da massa com sua atual situação.

Finalmente, à medida que atribua razões de ordem sócio-política às dificuldades por que passava o país, a solução sugerida — que pode ser encarada como um ultimato ao governo — era

[...] reconstituir no país uma liderança firme e esclarecida que cosba as agitações da esquerda e neutralize a resistência de grupos menos esclarecidos às chamadas reforma de base. Essa liderança deve ser entendida em função do desenvolvimento do país. Não se trata, pois, de fortalecer o governo militarmente ou policialmente. Basta a criação de uma máquina administrativa eficiente que enfrente, com coragem e energia, os problemas atuais. Feito

isso, o povo devolverá ao governo sua confiança e as esquerdas serão forçadas a fazer o mesmo para não ficarem isoladas.

A liderança a que nos referimos, posto que caiba, na fase atual, principalmente ao governo, só será efetiva se contar com o pleno apoio dos grupos empresariais que comandam o processo de desenvolvimento [...] estes têm o máximo interesse na volta a um clima profícuo à expansão econômica do país [...] [Seu] apoio não pode, contudo, ser gratuito ou unilateral [...] Não resta dúvida que sobre muitos pontos o acordo será difícil [...] [No entanto] acreditamos que ainda subsiste extenso campo para debates.

Esse editorial deixa claro a importância que a CNI atribuía ao papel do governo. Na próxima seção explorarei algumas dificuldades que o governo encontrou em fazer cumprir suas políticas.

## Abandono do plano trienal

Nas duas últimas seções mostrei as dificuldades encontradas em obter um acordo em relação às questões substantivas embutidas no Plano Trienal. Enfatizei as reações ao acordo proposto pelo governo por parte das organizações representativas de cada um dos principais grupos econômicos. Sugeri, também, um elenco de dificuldades inerentes a situações em que todos os grupos concordam quanto aos objetivos buscados, mas nenhum quer ser o primeiro a abrir mão de suas demandas particulares.

A forma pela qual o Plano Trienal foi apresentado deixa claro que o governo buscava obter a aceitação voluntária dos principais grupos econômicos e atrair o seu apoio por meio da persuasão. Baseados na percepção que tinham de seus próprios recursos políticos e das forças e fraquezas de seus adversários, os sindicatos negaram seu apoio ao Plano. Encorajados por essa percepção, não reconheciam a necessidade de adiar reivindicações. Pelo contrário, aumentavam suas pressões por benefícios imediatos ainda mais elevados. Exigiam medidas de controle de preços, mas não aceitavam restrições nos salários. As organizações dos capitalistas, por sua vez, estavam divididas. Algumas se opuseram ao Plano desde o início. Outras deram seu apoio com a

condição de que o governo demonstrasse capacidade de manter as reivindicações dos trabalhadores dentro de limites "aceitáveis". Elas aceitavam cooperar refreando voluntariamente seus aumentos de preços, mas recusavam-se a aceitar o controle governamental.

Nesta seção examinarei um fator — enfatizado por Przeworski (1983) — crucial para o sucesso de acordos em questões substantivas: a existência de garantias institucionais.<sup>26</sup>

Para que um compromisso, tal como o exigido para a implementação do Plano Trienal, seja alcançado, dois fatores devem ser levados em conta. O primeiro é o comprometimento político dos grupos envolvidos, um comprometimento que deriva da disposição de cada um para fazer acordos. O segundo é a estrutura institucional disponível para fazer cumprir o acordo. Somente a boa vontade para fazer acordos não garante que os acordos sejam cumpridos. Para que isso aconteça é necessário que existam mecanismos que forcem o cumprimento do acordo. Esses mecanismos podem ser internos às próprias organizações representativas dos atores relevantes (estrutura centralizada, mecanismos internos de coerção ou "incentivos seletivos" etc.) ou externos a essas organizações. Nesse último caso, os grupos concordam em delegar a uma terceira parte os meios de fazer cumprir o acordo.<sup>27</sup>

No caso particular da implementação do Plano Trienal, o governo poderia, idealmente, desempenhar um papel central em prover essas garantias institucionais. Ao governo caberia assegurar que as ações de cada um dos grupos principais no sentido de avançar em objetivos particulares, fossem mantidas dentro de limites aceitáveis. Além disso, ao restringir suas próprias ações, o governo garantiria que o Plano Trienal fosse executado de uma

---

26. Veja Przeworski (1980) para uma discussão mais aprofundada do problema, e também Przeworski e Wallerstein (1982). Como acentuam O'Donnell e Schmitter, também baseados no trabalho de Przeworski, nas formas de pacto ou acordo sócio-econômico, "o que afinal está em jogo [...] é menos a troca de concessões substantivas ou a obtenção de um objetivo material por mais que estes estejam em disputa, do que a criação de arranjos procedimentais satisfatórios através dos quais sacrifícios a serem barganhados no presente tenham uma razoável probabilidade de serem compensados no futuro." (1986, p. 47).

27. Para uma discussão mais ampla sobre a praticabilidade de pactos institucionais, veja Przeworski (1987).

forma coerente e vigorosa. O desempenho desse papel por parte do governo é normalmente facilitado pela natureza do apoio que ele é capaz de conseguir. Mas, ao mesmo tempo, a própria postura governamental aumenta sua capacidade de manter e de fortalecer o apoio às políticas propostas.

Cabe então a questão: o governo tinha capacidade para exercer tais controles? Essa questão abrange dois aspectos. Em primeiro lugar, depende dos aparatos institucionais e administrativos disponíveis para fazer cumprir os controles. Mas, em segundo lugar, depende também dos custos políticos acarretados pelo exercício de tais controles.

Para que o governo exerça controle sobre aumentos de salários e de preços, diferentes aparatos institucionais e administrativos são necessários. Quando o Plano Trienal foi lançado, já existia controle sobre os preços de alguns produtos (tais como combustível, serviços públicos, transportes, pão, leite e café). Porém, a máquina administrativa do governo era incapaz de exercer um controle estrito sobre os preços em geral. Faltava ao governo uma máquina administrativa que lhe permitisse exercer um controle efetivo em escala mais abrangente. Uma tentativa nesse sentido foi feita com a criação da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), cujo principal objetivo era o controle da especulação. No entanto, a nova agência não dispunha de instrumentos para desempenhar efetivamente sua tarefa. Além disso, algumas das próprias políticas incluídas no Plano, tais como a eliminação de subsídios para o petróleo e o trigo, provocaram uma alta nos preços de alguns produtos básicos, dificultando ainda mais o controle dos preços.

Quanto ao aparato institucional para controle de salários, o governo possuía instrumentos muito mais eficientes, incorporados à estrutura corporativa herdada da ditadura de Vargas. O arcabouço legal existente fornecia uma variedade de instrumentos diretos e indiretos por meio dos quais o governo podia controlar o movimento sindical.<sup>28</sup> Em primeiro lugar, o salário mí-

---

28. Em um trabalho anterior faço a distinção entre três formas de controle — “classista”, “corporativo” e “político” — de acordo com os diferentes mecanismos legais e institucionais de que os governos podem lançar mão para exercer esse controle (Figueiredo, 1975, pp. 17-26).

nimo era estabelecido por decreto do Executivo. Em segundo, os dissídios trabalhistas tinham lugar dentro do próprio aparelho estatal, mediante a intermediação e a arbitragem da Justiça do Trabalho, que tinha a prerrogativa de decidir sobre a legalidade de movimentos grevistas. Finalmente, o direito de greve era limitado devido a uma lei de greve muito restritiva. Em casos de greves ilegais, o ministro do Trabalho tinha a autoridade legal para intervir nos sindicatos. A prerrogativa de intervir em sindicatos podia também ser utilizada em casos de greves políticas (inclusive greves de solidariedade com outros sindicatos) e em casos de atividade política e partidária por parte do sindicato.

Mas um governo apoiado pelos sindicatos e dependente deles para implementar seu programa de reformas não poderia utilizar desses instrumentos para garantir a execução de uma política salarial restritiva. Por essa razão, Goulart se mostrava hesitante em se valer desses instrumentos para levar adiante o seu programa de estabilização. Muito embora, no início de seu governo, Goulart houvesse anunciado que as greves seriam reprimidas, ele continuava usando a persuasão e condenando os extremismos e a intransigência (CM, 19.1.1963). Para melhorar a sua posição frente aos trabalhadores, Goulart traçou a seguinte estratégia: diminuir sua dependência do CGT, mediante a construção, dentro do movimento sindical, de uma base organizacional alternativa que sustentasse sua política centrista de governo. Com esse objetivo transferiu o apoio do governo, na forma de fundos, prestígio e patrocínio, para uma organização sindical recém-criada, a União Sindical dos Trabalhadores (UST), de orientação política mais moderada.<sup>29</sup> Entretanto, o projeto não obteve os resultados imediatos que Goulart tanto necessitava. O fracasso de Goulart em criar essa base sindical alternativa teve duas conseqüências imediatas. De um lado, aumentou a desconfiança do CGT em relação ao governo e, de outro, reforçou a posição do CGT, permitindo-lhe aumentar seus ataques sobre a "política de conciliação".

---

29. Para um relato mais detalhado da tentativa de Goulart em construir esta base organizacional alternativa, veja Erickson (1977, pp. 134-37) e Grieco (1979, pp. 422-42).

Goulart enfrentou também cisões dentro do próprio governo. O ministro do Trabalho, Almino Afonso, que no começo de sua gestão estava empenhado em obter a colaboração dos trabalhadores, pelo final de março já havia se associado à esquerda radical do PTB, adotando uma postura de oposição aberta ao Plano. Essa mudança o levou também a uma associação mais estreita com o CGT.

No final de maio, rumores de um remanejamento iminente no ministério foram acompanhados por mudanças em algumas das políticas essenciais do Plano. O governo, finalmente, concordou em elevar os tetos de crédito e aumentar os salários dos servidores públicos em 70%.

Goulart mostrava-se cada vez menos desejoso de arcar com os custos políticos de manter seu apoio a medidas que o tornavam tão vulnerável ao fogo da esquerda. A situação como um todo indicava que ele havia falhado na tentativa de ampliar suas bases de apoio e estava perdendo terreno rapidamente à esquerda. Compreendendo as implicações políticas dessa situação, Goulart voltou-se para as reformas.

## A REFORMA AGRÁRIA VIA CONSTITUIÇÃO

### Iniciativa do governo

A reforma agrária foi incluída no Plano Trienal juntamente com três outros conjuntos de medidas: as reformas administrativa, bancária e fiscal.<sup>30</sup> O plano apresentava uma extensa análise da situação agrária brasileira e concluía com o reconhecimento de que "a vigente estrutura agrária do país [...] constitu[ia] um sério obstáculo ao desenvolvimento acelerado da economia da nação, por isso tornava-se imperativo ajustá-la às exigências e necessidades do progresso da comunidade brasileira" (Presidência da República, 1962, p. 112). Estabelecia, entretanto, apenas orienta-

---

30. Ver seção sobre as políticas propostas no Plano Trienal.

ções muito gerais para uma reforma agrária, no capítulo sobre as "políticas para as reformas de base".

A posição governamental sobre a reforma agrária foi exposta na Mensagem ao Congresso Nacional, de 1963, encaminhada em março, no início da nova legislatura (Goulart, 1963a). O governo propunha a aprovação de uma emenda constitucional mudando o parágrafo 16 do artigo 146 da Constituição, que exigia pagamento prévio, em dinheiro, para a desapropriação de terras, e, também, a regulamentação do artigo 147 que previa as desapropriações de acordo com o interesse social. O governo justificava o seu pedido alegando que o pagamento prévio em dinheiro exigiria recursos tão grandes que tornaria praticamente impossível qualquer reforma agrária significativa.

Baseado nessa posição, o governo elaborou seu primeiro projeto de reforma agrária.<sup>31</sup> O projeto enfatizava a redistribuição de terra, visando, basicamente, aumentar tanto o acesso à terra quanto o número de unidades familiares. Propunha igualmente corrigir as imperfeições da estrutura agrária existente pela eliminação das formas anti-sociais e antieconômicas de uso da terra, bem como pela incorporação das terras inexploradas ou cultivadas inadequadamente. O projeto continha também incentivos para o desenvolvimento de empresas agrícolas, para a expansão e a diversificação do abastecimento de produtos agrícolas, e para a adaptação do uso da propriedade às características ecológicas regionais. Regulamentava a desapropriação de terras de acordo com o interesse social e estabelecia condições para o planejamento e a implementação da reforma agrária por meio de um órgão executivo central. No que diz respeito à indenização a ser paga por terras desapropriadas — um ponto bastante controvertido —, propunha que fosse dada ao proprietário de terras a opção por uma das seguintes alternativas: recebimento de inden-

---

31. Este projeto foi elaborado pela Assessoria Técnica, dirigida por um grupo de técnicos do Rio Grande do Sul, intimamente ligados a Brizola. Entre eles estava João Caruso, presidente da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA). Este grupo já havia desenvolvido o conjunto das Leis Delegadas, apresentadas ao Congresso pelo primeiro-ministro, Brochado da Rocha, em 1962. Paulo Schilling, um membro deste grupo, apresenta em seu livro este mesmo projeto como sendo o projeto de reforma agrária de Brizola (1981, p. 183).

zação de acordo com o valor declarado para o recolhimento do imposto de renda; recebimento de indenização segundo o valor declarado para o recolhimento do imposto territorial; ou, finalmente, estabelecimento do valor da propriedade para efeitos de indenização mediante avaliação judicial. Tendo em vista que o valor da terra para efeitos de recolhimento de impostos era, de uma maneira geral, subestimado, a última opção deve ser encarada como um gesto de conciliação, abrindo a possibilidade de negociação caso a caso. Duas outras medidas gerais foram propostas. A primeira era o pagamento da indenização com títulos da dívida pública, por seu valor nominal, mas sujeito a correção que compensasse a desvalorização monetária em até 10% do valor total. A segunda era o estabelecimento do "arrendamento compulsório", de acordo com o qual o proprietário de terras ficaria obrigado a renovar seus contratos de arrendamento. Essa medida foi proposta como um instrumento pelo qual algumas formas de parceria e arrendamento rural pudessem ser eliminadas, ou seja, como um estágio transitório para a desapropriação efetiva.

O projeto patrocinado pelo governo não podia, entretanto, ser formalmente submetido à apreciação do Congresso, pois, como propunha o pagamento de desapropriações com títulos da dívida pública, tinha que ser precedido por uma emenda constitucional. Por essa razão, o projeto circulou apenas entre as lideranças partidárias. Houve consenso sobre a maioria dos pontos, exceto dois, que provocaram grande oposição e se tornaram o núcleo das negociações que se seguiram, a saber, o arrendamento compulsório e a indenização com títulos da dívida pública sujeitos a apenas 10% de correção para compensar a inflação.

Em abril de 1963, Bocaiuva Cunha, líder do PTB na Câmara dos Deputados, apresentou ao Congresso o projeto de emenda constitucional necessário para a implantação do plano de reforma agrária do governo. As mudanças propostas foram vistas como uma tentativa de levar adiante a reforma agrária radical preconizada pela coalizão de esquerda pró-reformas, sem levar em conta a existência de uma maioria conservadora no Congresso. O projeto de emenda constitucional endossava os dois pontos controversos contidos no projeto de reforma agrária do Executivo. Além disso, incluía uma proposta segundo a qual as

desapropriações baseadas em interesse social poderiam abranger tanto propriedades rurais como urbanas. As mudanças propostas por esse projeto de emenda eram tão abrangentes que vale a pena reproduzir seu texto integral:

art. 141, § 16. Garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante prévia indenização ou por interesse social, na forma do art. 147.

art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social e para isso a lei poderá inclusive:

I. Dispor sobre a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos e para este único feito, regular a desapropriação dos bens indispensáveis, assegurando ao proprietário indenização justa, mediante título da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas a correção monetária com limite não excedente a dez por cento ao ano;

II. Disciplinar o uso da terra e estabelecer o arrendamento compulsório de propriedades rurais;

III. O arrendamento compulsório será uma etapa inicial com prazo determinado para a desapropriação definitiva;

IV. São isentos de quaisquer tributos federais, estaduais, municipais, por prazo e forma que a lei determinar, as terras, os bens e os atos que se relacionam com a execução das reformas agrárias e territorial urbana;

V. A cada família será assegurada uma propriedade rural ou urbana, que satisfaça o mínimo vital que a lei estabelecer. [Tapia, 1986, p. 507]

## Derrota da emenda constitucional

Antes de ser submetida a plenário, a emenda proposta pelo PTB tinha que ser avaliada por uma Comissão Parlamentar. Composta de onze membros, essa comissão formada para considerar a matéria era dominada por deputados conservadores: três opositores intransigentes da UDN (Aliomar Baleeiro, Ernani Sátiro e Pedro Aleixo); três membros da ala de centro do PSD (Martins Rodrigues, líder do partido na Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães e Gustavo Capanema); e Arnaldo Cerdeira, membro de um pequeno partido, o Partido Social Progressista (PSP). O

PTB estava representado por três membros da ala radical do partido, Bocaiuva Cunha, líder do partido na Câmara, Leonel Brizola<sup>32</sup> e Doutel de Andrade; e o PDC, pelo nacionalista e pró-reformas Plínio de Arruda Sampaio.

Tal como apresentada, a emenda constitucional do PTB era inaceitável. A proposta de estender as desapropriações a propriedades urbanas assustava os grupos conservadores, como uma ameaça generalizada ao direito de propriedade. Da mesma maneira, os conservadores encaravam como um simples confisco as propostas de arrendamento compulsório e de pagamento das indenizações das propriedades desapropriadas pelo valor nominal, pago em títulos vulneráveis à desvalorização monetária. Além disso, a emenda era considerada demasiadamente vaga, deixando cláusulas demais para serem reguladas por lei ordinária, que requeria apenas maioria simples para sua aprovação. O PSD e a UDN não desejavam perder o recurso que tinham em mãos na forma de garantias constitucionais.

A despeito da necessidade de negociação se realmente se pretendesse que a proposta tivesse chance de ser aprovada, a radicalização e a intransigência prevaleceram durante o período em que o projeto estava sendo considerado pela comissão.<sup>33</sup> O PSD, seguindo as orientações da Declaração de Brasília, aprovada na convenção nacional ocorrida em março de 1962, concordou com a proposta de que as terras desapropriadas fossem indenizadas com títulos da dívida pública. Reivindicava, entretanto, que o valor dos títulos fosse inteiramente protegido dos efeitos da inflação, e que apenas propriedades não exploradas fossem sujeitas à desapropriação.<sup>34</sup>

---

32. O mandato de Brizola como governador do Rio Grande do Sul havia expirado em 1962. Na eleição de outubro de 1962 ele havia sido eleito como deputado federal pelo Estado da Guanabara, com 26% do número total de votos.

33. Para detalhes sobre a discussão da emenda na comissão e a posição dos partidos, veja Tapia (1986, pp. 508-22).

34. Esta decisão foi tomada pela bancada do PSD no Congresso, no começo de abril. Em maio, os diretórios regionais do partido foram consultados sobre a questão e garantiram apoio à posição assumida pelo partido. A "Carta Circular" e as respostas recebidas dos diretórios regionais encontram-se no Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro. Ver, Também, *CM*, 5, 10 e 21.5.1963.

Dentro da UDN, a oposição era cerrada. A princípio, prevaleceu a posição da ala pró-reformas do partido — a “Bossa Nova”. Uma comissão designada para definir a orientação do partido em relação à emenda constitucional proposta aprovou um projeto similar ao que o PTB havia formulado.<sup>35</sup> Mas esse projeto foi logo repudiado pela maioria do partido, que parecia mais inclinada a concordar com a posição do PSD (CM, 20 e 26.4.1963). Entretanto, a Convenção Nacional, ocorrida no final de abril, terminou por rejeitar completamente a reforma agrária através de mudanças na Constituição: foi firmemente declarado que a Constituição era intocável.<sup>36</sup> É interessante observar que a decisão da convenção representou uma derrota para a tentativa do grupo “Bossa Nova” de empurrar o partido para uma posição mais progressista e, também, um recuo na disposição demonstrada anteriormente pela UDN em aceitar uma emenda constitucional.<sup>37</sup> Em consequência, as negociações na Comissão Parlamentar se radicalizaram.

Apesar da decisão da UDN em rejeitar o projeto do PTB como um todo, o PSD continuava a endossar a emenda constitucional. Mas recusava-se a aceitar qualquer proposta que tornasse compulsória a renovação de contratos de arrendamentos ou que impusesse um limite de 10% para correção monetária dos títulos que os proprietários de terra receberiam em indenização por suas terras desapropriadas. Nessa medida, o PTB, se quisesse ter seu projeto aprovado, teria que conseguir uma fórmula conciliatória para chegar a um acordo com o PSD. Apesar de sua posição minoritária, o PTB recusou-se a fazer alterações no projeto. Bo-

35. Para o esboço de emenda constitucional da UDN, que aceitava até mesmo a expansão da desapropriação para propriedades urbanas, veja CM, 17 e 20.4.1963.

36. Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais, apoiou as teses reformistas e a decisão final foi uma vitória de Lacerda, governador da Guanabara, que era contra a mudança constitucional. Por trás das duas posições havia uma disputa pela candidatura à Presidência da República, em 1965.

37. Após a Convenção da UDN houve uma troca de integrantes da comissão parlamentar. Os dois membros anteriormente designados para integrar a comissão, Bilac Pinto, presidente do partido, e Adauto Lúcio Cardoso, líder no Congresso, que aceitavam uma emenda constitucional para a reforma agrária, foram substituídos por Aliomar Baleeiro e Ernani Sátiro, que tinham uma posição contrária (Castello Branco, 1975, 1º tomo, p. 169).

caítua Cunha, o autor do projeto e um dos representantes do PTB na comissão, rejeitou a reivindicação do PSD de proteção integral da inflação. De acordo com ele, tal medida representaria um "negócio agrário" e não uma reforma agrária (CM, 12.5.1963). Durante os debates na comissão, declarou que a posição do PTB referente à emenda era "inarredável" (Tapia, 1986, p. 508).

A trajetória do projeto de reforma agrária, na arena legislativa, foi acompanhada por uma intensa e veemente campanha visando pressionar o Congresso para votar as reformas. Liderada por Brizola, essa campanha foi sustentada pela participação ativa do movimento sindical representado pelo CGT, de congressistas da Frente Parlamentar Nacionalista e do movimento estudantil. A campanha incluía comícios, demonstrações públicas e ameaças de greve geral. Em um comício amplamente transmitido por rádio logo após a Mensagem ao Congresso Nacional, em março, Brizola deu um ultimato ao Congresso: a proposta de reforma agrária deveria passar dentro de quarenta dias senão outros meios de realizá-la seriam encontrados (Castello Branco, 1975, 1º tomo, p. 138; CM, 23.3.1963). Não é importante aqui sabermos se esses meios estavam ou não disponíveis para ele naquele momento. O que importa é que os ataques de Brizola sobre o Congresso e suas ameaças de recorrer a ações extraparlamentares estabeleceram o tom da campanha da esquerda. As reações da direita, enfatizando a necessidade de "salvar e garantir o funcionamento do Congresso", radicalizaram mais ainda a campanha e, certamente, afetaram a batalha na arena legislativa. Em 13 de maio, no meio dessa campanha, a emenda do PTB foi finalmente derrotada na comissão parlamentar por sete votos a quatro.

### Busca de um projeto viável

A derrota do projeto do PTB na comissão foi seguida por uma disputa entre o governo e a oposição sobre quem tomaria a iniciativa em relação à reforma agrária. A UDN queria evitar aparecer ante o eleitorado como um obstáculo à reforma. Por essa razão, sua primeira ação depois de 13 de maio foi reabrir a discussão no Parlamento sobre o projeto de reforma agrária apresentado por Milton Campos, que estava de acordo com a posição do

partido, já que não exigia nenhuma mudança constitucional. Para o PTB, entretanto, era essencial manter a iniciativa sobre uma questão que havia se tornado o eixo de seu programa de reformas. O malogro, já visível, do Plano Trienal tornava ainda mais urgente a aprovação da legislação sobre a reforma agrária.

Embora houvesse sido rejeitada na comissão, a emenda do PTB ainda estava programada para ser votada em plenário. Sua derrota, no entanto, era certa. A fim de encontrar uma solução negociada para o impasse, Goulart tentou obter o apoio do PSD. Na primeira reunião do ministério depois da derrota da emenda do PTB, ele elogiou o papel do PSD em tentar evitar a derrota total da emenda, e reafirmou seu comprometimento com uma reforma agrária moderada, declarando que não queria "levantar a bandeira da reforma radical".<sup>38</sup>

Dentro do PSD, diversos grupos concordavam que era necessária uma emenda constitucional para uma reforma agrária efetiva. Isso era aceito tanto pela ala progressista do partido, o chamado "grupo agressivo", que favorecia mudanças mais profundas na estrutura agrária, quanto por alguns de seus principais líderes, tais como Tancredo Neves e Kubitschek. Este último, já ativamente em campanha presidencial, assumiu uma postura claramente reformista. Declarou que era favorável a uma emenda constitucional que, no seu entender, desfrutava de amplo apoio popular e, portanto, poderia eliminar a agitação social (Castello Branco, 1975, 1<sup>o</sup> tomo, pp. 178-82). Finalmente, o Diretório Nacional do partido estava, também, disposto a fazer concessões no sentido de atingir um acordo sobre um projeto de centro.

A busca de uma fórmula aceitável era, no entanto, constrangida por dois fatores. O primeiro era a crescente oposição da ala direita do PSD a qualquer mudança constitucional. Além disso, havia divergências dentro do partido em relação a questões específicas. O segundo fator que limitava a possibilidade de negociação era a demanda por uma reforma agrária radical, defendida tanto pelo próprio partido de Goulart, particularmente por sua ala esquerda identificada como Grupo Compacto ou Ideológico,

---

38. Resumo da reunião ministerial ocorrida em 17 de maio de 1963 (Arquivo Amarel Peixoto, CPDOC/FGV).

quanto pelas organizações da esquerda não parlamentar e, principalmente, pelo movimento sindical.

Com o objetivo de superar, ou pelo menos minimizar, esses problemas, Goulart decidiu assumir ele mesmo o comando das negociações com o PSD e, ao mesmo tempo, tentar neutralizar a influência da ala radical do PTB em seu governo. Com esses objetivos, em junho, reestruturou seu gabinete visando com isto ampliar o apoio parlamentar para a aprovação da emenda constitucional para a reforma agrária (CM, 9.6.1963; Castello Branco, 1975, 1<sup>o</sup> tomo, p. 182). Almino Afonso, que representava a ala radical no gabinete, foi substituído no Ministério do Trabalho por Amaury Silva, um membro moderado do PTB. O Ministério da Agricultura foi atribuído a Oswaldo Lima Filho, que era o líder de um movimento dentro do PTB por reformas moderadas (CM, 8,9 e 11.6.1963). Com a nomeação de Abelardo Jurema, do PSD, para o Ministério da Justiça, Goulart esperava também ampliar o apoio parlamentar para uma solução negociada: Jurema tinha ligações com Kubitschek e contatos extensos com membros dos partidos de oposição. Finalmente, Tancredo Neves, o primeiro-ministro anterior, foi escolhido líder da bancada do governo na Câmara dos Deputados e encarregado de articular uma solução aceitável tanto para o PTB como para o PSD. Na frente sindical, Goulart ganhou uma trégua forçada do CGT, que havia sofrido um revés temporário com a mudança de apoio do governo para a UST, mais moderada.<sup>39</sup> O resultado disso havia sido o fracasso do CGT em sua tentativa de convocar uma greve geral nacional, planejada para o fim de maio, com a finalidade de pressionar o Congresso para votar a reforma agrária (CM, 21, 22, 23 e 28.5.1963).

O processo que visava encontrar uma fórmula viável dentro do PSD foi marcado pela necessidade de acomodar pontos de vista conflitantes sobre matérias específicas e neutralizar a influência do grupo de oposição à reforma constitucional. Entretanto, por volta de meados de junho, o partido chegou a um

---

39. Grieco fornece uma análise detalhada da aproximação de Goulart com a UST, definindo seus efeitos sobre a capacidade do CGT de mobilizar apoio para as reformas (1979, pp. 422-42).

acordo sobre uma proposta de emenda constitucional feita por Oliveira Brito. Essa proposta foi apresentada como a alternativa com maior probabilidade de obter a aprovação do PTB. A proposta encaminhada continha, de fato, algumas concessões. Aceitava a emissão de títulos da dívida pública para pagar terras desapropriadas e não mais exigia que esses títulos fossem completamente protegidos da inflação. O PSD concordava, agora, com uma correção monetária de 30% a 50% da eventual desvalorização da moeda anualmente apurada. Impunha, contudo, limitações sobre as propriedades que poderiam ser desapropriadas. Primeiramente, conforme o artigo 2 da proposta, as desapropriações só poderiam recair sobre a "propriedade rural inaproveitada para fins agrícolas ou pastoris, ou explorada em condições anti-econômicas". Pelo artigo 3 da proposta, não poderiam ser desapropriadas as propriedades agrícolas que tenham pelo menos 50% de sua área agricultável explorada em condições econômicas, qualquer que seja sua área ou localização". Além disso, nas desapropriações previstas no artigo 1, seria "assegurada ao proprietário a reserva de metade da área desapropriada, até o máximo de 500 hectares". O projeto considerava "exploração econômica satisfatória" o seguinte: "a propriedade agrícola, pastoral ou mista, cujo rendimento seja pelo menos igual à média dos índices de produtividade de propriedades da mesma região, com análogas possibilidades e idênticas características de clima e solo". A proposta inicial aceitava a desapropriação de "propriedades valorizadas, segundo o disposto em lei, em consequência de obra pública de notória significação econômica", qualquer que fosse sua área.<sup>40</sup> Esse último item contido na proposta inicialmente liberada à imprensa gerou tamanha resistência dentro do PSD que, três dias depois, foi divulgada nova versão desse artigo com um adendo que excluía, nos casos de desapropriações de terras beneficiadas por obras públicas, as propriedades que tivessem 50% de sua área aproveitável cultivada (*OESP*, 13.7.1963; *CM*, 13.7.1963).

40. *OESP*, 10.7.1963. O mesmo texto publicado nessa data encontra-se no Arquivo Amaral Peixoto, então presidente do PSD, em papel timbrado da Câmara dos Deputados (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

A proposta do PSD limitava bastante a abrangência da reforma agrária advogada pelo PTB e, por isso, provocou forte resistência entre os representantes deste partido. Goulart, no entanto, acreditava que, uma vez garantido o princípio da desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública, os outros aspectos poderiam ser conseguidos por legislação ordinária. Por essa razão, pressionou o PTB para continuar as negociações.

O cronograma de votação do projeto da UDN levou o PTB e o PSD a uma estreita colaboração. Ambos os partidos concordaram em primeiro derrotar o projeto Milton Campos e adiar a discussão e votação da emenda do PTB, a fim de ganhar tempo para elaborar uma solução de compromisso que tivesse uma chance real de ser aprovada pelo Congresso. Até então, o líder do PSD não tinha recebido a palavra final do PTB em relação à sua própria proposta (o anteprojeto de Brito) e esperava que ele fosse apresentado como um projeto do governo. Por seu lado, a liderança do PTB queria garantir a derrota do projeto da UDN, cuja aprovação jogaria por terra a iniciativa de seu partido e diluiria as probabilidades de uma reforma mediante mudança na Constituição. Em 7 de agosto, o projeto de Milton Campos foi derrotado na Câmara dos Deputados por 168 votos contra 67. A aliança entre o PTB e o PSD funcionou pela última vez durante o período de Goulart. Como a Tabela 4 mostra, os dois partidos garantiram juntos, quase 80% dos votos contra o projeto. Mas é importante notar que o apoio da UDN para seu próprio projeto era também fraco: apenas metade (48) de seus representantes estava presente na sessão em que o projeto foi votado, e 10% deles votaram contra.

### Acordo impossível

Após a rejeição do projeto Milton Campos, os efeitos dos dois fatores referidos acima, que constrangiam as negociações entre o PTB e o PSD, reduziram ainda mais as possibilidades de uma solução mutuamente aceitável. Aumentou, dentro do PTB, a resistência à emenda constitucional proposta pelo PSD, e a posição defendida pelos radicais do partido finalmente prevaleceu. No início de agosto, a bancada do PTB concedeu a seu líder no Congresso, Bocaiuva Cunha, da ala radical do partido, um voto

de confiança para negociar a emenda constitucional (CM, 4.8.1963). No final de agosto, em um encontro da bancada do partido no Congresso, o PTB rejeitou a proposta do PSD. Em uma carta ao líder da bancada do PSD, Martins Rodrigues, Bocaiuva Cunha comunicou a decisão do partido: o artigo 2 da emenda, que rejeitava a desapropriação de terras produtivas, era inaceitável, porque equivalia "à institucionalização do latifúndio" e à "perpetuação do monopólio da terra". O PTB descartava, também, as isenções contidas na proposta do PSD, bem como sua definição de "exploração econômica satisfatória".<sup>41</sup> A decisão do PTB de insistir em seu próprio projeto era encarada como uma questão de sobrevivência política do partido. Por trás desse raciocínio, estava a convicção de que, se o partido aceitasse uma reforma agrária limitada como a proposta pelo PSD, iria inevitavelmente distorcer sua posição sobre o assunto e trair o apoio de seu eleitorado (CM, 29.8.1963).

Por outro lado, dentro do PSD, a minoria que se opunha à mudança constitucional manobrava para atar as mãos da liderança nacional do partido. Após reunião da bancada do partido no Congresso com o Diretório Nacional, ocorrida em 21 de agosto, o PSD emitiu uma nota oficial afirmando: 1. que o partido estava preparado para lutar pela preservação do regime democrático; 2. que todas as sugestões e opiniões expressas naquele encontro deveriam ser levadas em conta pelo Diretório Nacional do partido nas negociações subseqüentes com o presidente da República; e 3. que uma Convenção Nacional do partido deveria ser planejada para aquele ano (CM, 22.8.1963). Na realidade, isso representava um voto de desconfiança contra o Diretório Nacional que, para todos os efeitos práticos, não estava mais autorizado a fazer acordos em nome do partido (Hippolito, 1985, p. 232). Há que se notar que o PSD era um partido de base rural, e que sua decisão oficial favorável à emenda constitucional contrariava a posição de intensa hostilidade das associações rurais em relação a tal medida. O acordo interno havia sido alcançado somente mediante a inclusão de duas medidas no projeto de

---

41. Bocaiuva Cunha, Brasília, para Martins Rodrigues, Brasília, 29.8.1963 (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

emenda feito pelo partido: proteção inflacionária, ainda que não integral, dos títulos a serem utilizados nas indenizações e a garantia de que terras cultivadas não seriam desapropriadas (Carmargo, 1979, pp. 113-4). O anteprojeto de Oliveira Brito, que diminuía o valor da correção monetária, representou, em suas palavras, "os limites extremos da transigência pessedista" (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 42).

Com a convocação de uma Convenção Nacional que garantiria maior expressão das bases rurais do partido, o grupo anti-reforma conseguiu não só paralisar as negociações em curso, como também aumentar as possibilidades de reverter a posição oficial do partido. Em suma, o encontro ocorrido em 21 de agosto conseguiu minar a própria solução proposta pelo PSD.

Goulart, por sua vez, hesitava entre garantir alguma forma de emenda constitucional que permitisse, pelo menos, a indenização com títulos da dívida pública e as pressões por um comprometimento maior com uma reforma agrária "radical", como exigiam os grupos de esquerda. Por um lado, tentou deter o movimento dentro do PTB contra um acordo em torno da emenda Oliveira Brito. Na véspera do encontro em que o PTB iria considerar a proposta do PSD, Goulart fez uma tentativa final para mudar a posição de seu partido. Conseguiu adiar o encontro e tentou evitar uma votação decisiva. Para Goulart, a derrota certa da emenda do PTB enfraqueceria a campanha pela reforma, dando a impressão de que o movimento anti-reforma havia sido vitorioso. Além disso, ele estava preocupado em impedir uma cisão dentro do PSD que colocasse o governo em posição de minoria e tornasse, assim, impossível até mesmo a realização de suas tarefas administrativas (CM, 28.8.1963).

Apesar de continuar pressionando o PTB para manter as negociações, no início de agosto, Goulart já revelava inclinação de apoiar a decisão do PTB e converter seu projeto no esforço central de seu governo. Retomou também os contatos com a esquerda radical em um esforço para definir uma estratégia de luta pela reforma agrária (Castello Branco, 1975, 2º tomo, pp. 25-6). Mais ainda, anunciou sua intenção de desencadear uma enorme campanha popular para "forçar o Congresso a se curvar à realidade", se a solução conciliatória não funcionasse (CM, 25.8.1963).

Entretanto, foi precisamente sua "política de conciliação", posta em prática com a formação do novo gabinete, que provocara o bombardeio contra o seu governo por parte das organizações sindicais e de esquerda. Em vista do impasse na arena parlamentar, houve uma escalada das pressões.

Quanto ao movimento sindical, Goulart logo compreendeu que havia fracassado em sua tentativa de usar a UST para construir uma base alternativa de apoio dentro do movimento sindical. A UST ainda era uma organização de base local e, apesar dos fundos e benefícios que recebera do governo, ela não seria capaz de adquirir, no curto prazo, a força organizacional e a reputação nacional do CGT. Reconhecendo isto, Goulart tentou, então, retomar contato com essa última organização.<sup>42</sup> Fortalecido pelo fracasso de Goulart em sabotar o seu poder, o CGT intensificou sua campanha pelas reformas, enfatizando a necessidade da reforma agrária por meio de uma emenda constitucional. Um comício, organizado pelo CGT para comemorar o aniversário da morte de Vargas, em 23 de agosto, foi um exemplo ilustrativo da polarização dentro do movimento sindical e de como suas pressões colocavam Goulart na corda bamba. Em seu discurso para a imensa massa de trabalhadores que assistia ao comício,<sup>43</sup> Goulart evitou se alinhar com a esquerda radical. Enfatizou que as reformas poderiam ser implantadas dentro dos limites do processo constitucional e legislativo (Erickson, 1977, p. 140). Seu discurso moderado foi friamente recebido e interrompido por gritos pedindo "definição e reformas". Levado pelo estímulo das massas, a meio caminho mudou totalmente o tom de sua fala, terminando por estabelecer um prazo final para as reformas: "no ano que vem estaremos celebrando as reformas" (CM, 24.8.1963).

Embora estivesse plenamente consciente de que o projeto de reforma agrária, na forma apresentada, não tinha a menor chance

42. Veja Erickson (1977, pp. 134-7) e Grieco (1979, pp. 442-5) para um relato dos eventos que levaram Goulart a abandonar seu plano de criar uma base alternativa de poder na UST.

43. De acordo com Erickson, compareceram ao comício 40.000 civis e 15.000 soldados designados para protegê-los da polícia hostil do Estado da Guanabara (1977, p. 140). O jornal *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro, estimou o público em 50.000 pessoas, a maioria delas trabalhadores (CM, 24.8.1963).

de ser aprovado, o PTB escolheu levá-lo até a derrota final, em plenário, pretendendo assim apresentar ao público o espetáculo de um Congresso "reacionário", hesitante em decretar até mesmo reformas modestas. Essa decisão, bem como a mudança de Goulart, estavam de acordo com a estratégia, defendida pela esquerda radical, de recorrer a pressões diretas sobre o Congresso, por meio de organizações não parlamentares e de respaldo militar. Como Brizola argumentava, "há uma correlação entre o clamor popular, um certo tilintar de espadas e a sensibilidade do Congresso" (Castello Branco, 1975, 1<sup>a</sup> tomo, p. 160). A combinação de mobilização popular e pressões militares havia de fato funcionado no passado recente, induzindo o Congresso a garantir a posse de Goulart e a antecipar o plebiscito. Brizola iludiu-se com esses precedentes, achando que podia contar novamente com o apoio dos militares. Dessa vez, entretanto, como veremos na próxima seção, as espadas ficaram silenciosas, para tilintar mais tarde em dissonância com o "clamor popular".

Em 17 de outubro, em meio a uma séria crise política e militar, a Câmara dos Deputados rejeitou a emenda do PTB. Os resultados da votação (ver Tabela 4) mostram que a emenda do PTB obteve maior apoio do que o projeto de Campos: enquanto apenas 67 parlamentares (29%), em 235, votaram a favor do projeto de Campos, a emenda do PTB recebeu 117 votos (41%), em 283.

Vale a pena notar também que a emenda do PTB obteve forte apoio entre os parlamentares desse partido: 73% de sua bancada votou a favor do projeto. O fato de que mais de dois terços do partido tenha votado favoravelmente ao projeto de reforma constitucional proposto por Bocaiúva Cunha mostra que, naquele estágio do processo, teria sido realmente impossível uma solução de compromisso. Dada a polarização das posições políticas tanto entre os parlamentares do PTB como do PSD, era altamente improvável que se conseguisse os votos necessários para a aprovação, em plenário, de qualquer projeto conjunto. A oportunidade havia sido perdida. Antes da convenção da UDN e da derrota da emenda do PTB na comissão parlamentar teria sido possível chegar a uma solução negociada. Uma pesquisa realizada antes da convenção da UDN mostrava que 200 deputados apoiariam a posição do PSD em relação à reforma agrária, e mais

90 seriam favoráveis a qualquer tipo de reforma (CM, 27.4.1963). Naquele momento, entretanto, os membros do PTB na Comissão não estavam convencidos da necessidade de uma solução negociada. Não estavam convencidos de que seriam incapazes de realizar qualquer item da escala de preferências do partido sem a aquiescência e colaboração efetiva dos outros partidos.<sup>44</sup>

Somente após a derrota da emenda na comissão é que foi reconhecida a necessidade de negociar. A reação de Sérgio Magalhães, um dos líderes da Frente Parlamentar Nacionalista, à primeira concessão feita pelo PSD demonstrou uma disposição em aceitar uma solução alternativa mais viável. De acordo com ele,

Nós da FPN não podemos nos contrapor a nenhuma providência que importe, como essa nova emenda do PSD [aceitando 50% de correção monetária] um passo decisivo a favor das reformas pelas quais estamos empenhados, sem embargo de pretensões mais avançadas. [CM, 26.5.1963]

Entretanto, suas sucessivas tentativas para obter vantagens máximas, sem uma avaliação acurada dos limites da capacidade do outro partido em fazer acordos, conduziram ao impasse. A situação evoluiu para um estágio no qual os partidos ultrapassaram os parâmetros estabelecidos por seus representados.<sup>45</sup> Por um lado, Goulart havia se mostrado incapaz de neutralizar a tendência radical dentro de seu partido e do movimento sindical. Por outro lado, a liderança nacional do PSD havia perdido sua capacidade em garantir apoio interno para sua própria proposta.

---

44. Wanderley Guilherme dos Santos estabelece que esta é a primeira condição para um partido entrar em negociações (1984, 42).

45. De acordo com Santos, outra condição para o sucesso de uma negociação é que a solução seja aceitável para os representados de cada partido (1984, p. 43).

**Tabela 3**  
**Distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados**  
**1945 - 1962**

Legislaturas					
Partidos	1945/47 <sup>a</sup>	1950	1954	1958	1962
PSD %	52 (158)	37 (112)	35 (114)	35 (115)	29 (118)
UDN %	26 (79)	26 (81)	23 (74)	22 (70)	22 (91)
PTB %	8 (24)	17 (51)	17 (56)	20 (66)	28 (166)
OPET <sup>b</sup> %	6 (18)	6 (18)	4 (14)	8 (27)	12 (49)
OPC <sup>c</sup> %	7 (22)	14 (42)	19 (62)	15 (48)	9 (35)
Nenhum/ outro	1 (4)		6 (2)		
<b>Total %</b>	<b>100</b> <b>(305)</b>	<b>100</b> <b>(304)</b>	<b>100</b> <b>(326)</b>	<b>100</b> <b>(326)</b>	<b>100</b> <b>(409)</b>

a. Eleição para a Assembléa Constituinte, em 1947, e Eleição Suplementar em 1947.

b. Outros Partidos Trabalhistas ou de Esquerda: PSB, PTN, PRI, PST, PDC e MRT. Para a legislatura de 1945 inclui também o Partido Comunista (PCB).

c. Outros Partidos Conservadores: PR, PSP, PRP e PL. Para a eleição de 1945 inclui o PR em aliança com a UDN.

Fonte: Supremo Tribunal Eleitoral, 1964.

**Tabela 4**  
**Distribuição de votos nominais por Partido - 1963**  
**(Números absolutos)**

Partidos		Projeto de Campos (UDN) (7.8.1963)	Emenda Constitucional do PTB (7.10.63)
PSD	Sim	9	5
	Não	63	67
PTB	Sim	—	85
	Não	67	—
UDN	Sim	43	1
	Não	5	72
OPET <sup>a</sup>	Sim	5	21
	Não	22	14
OPC <sup>b</sup>	Sim	10	5
	Não	11	13
Total	Sim	67	117
	Não	168	166
Total		235	283

a. Outros Partidos Trabalhistas ou de Esquerda : PSB, PTN, PRT, PST, PDC e MTR.

b. Outros Partidos Conservadores: PR, PSP, PRP e PL.

Adaptado da Tabela V-8 em Santos (1979, pp. 150-51).

## CAPÍTULO 4

### O ISOLAMENTO DE GOULART

Defrontado com uma escalada de greves que encontrava forte oposição nos altos escalões militares; com um movimento de insurreição dos baixos escalões das Forças Armadas contra uma decisão do Supremo Tribunal Federal; e com sua autoridade desafiada pelos ataques de Lacerda, Goulart solicitou permissão para decretar o estado de sítio em outubro de 1963. O que conseguiu com isso, entretanto, foi apenas despertar uma feroz oposição à medida, por parte de todas as forças do espectro político, dentro e fora do Congresso. O isolamento de Goulart no poder chegava ao auge.

### PEDIDO DE ESTADO DE SÍTIO

O mês de setembro testemunhou uma escalada do movimento grevista, seguida por um confronto entre os trabalhadores e os militares devido à mudança de atitude destes últimos em relação às pressões exercidas pelos sindicatos. A greve de Santos foi um exemplo flagrante da nova posição abertamente antigreve dos militares, marcando assim o seu rompimento com a atitude anteriormente adotada durante o período parlamentarista.<sup>1</sup> O

1. Em geral os militares haviam adotado uma atitude condescendente, quando não de apoio, como no caso da greve geral pelo plebiscito, em setembro de

órgão coordenador do CGT em Santos — O Fórum Sindical de Debates (FSD) — convocou uma greve geral de apoio a uma paralisação em um hospital daquela cidade. A greve geral foi reprimida pelo governo do estado de São Paulo, o que, por sua vez, fez com que o CGT ameaçasse com uma greve geral nacional (JB, 3.9.1963). A intervenção militar ordenada pelo ministro da Guerra, Jair Dantas Ribeiro, pôs fim à greve em Santos. O ministro da Guerra expressou também sua disposição em utilizar a força, se necessário, para deter a greve geral anunciada, o que se mostrou eficaz para impedir a expansão do movimento (JB, 4, 5 e 6.9.1963).

A rebelião dos sargentos contra a decisão do Supremo Tribunal de lhes negar o direito de serem eleitos para cargos públicos agravou a já tensa situação política.<sup>2</sup> Em seguida à decisão do Supremo, seiscentos sargentos se rebelaram em Brasília, ocupando os edifícios dos Ministérios da Justiça e da Marinha, assim como o quartel-general da Força Aérea e a Base Naval. Prenderam também o presidente em exercício da Câmara dos Deputados e um ministro do Supremo Tribunal, e cortaram as comunicações telefônicas e de rádio entre Brasília e o resto do país. Apesar de ter sido dominada em poucas horas, a rebelião dos sargentos marcou uma explosão de insubordinação militar dentro dos escalões inferiores, agravada pela associação do movimento com os sindicatos. O CGT começou a organizar uma greve geral em apoio aos sargentos e em resposta aos rumores de que os ministros militares iriam pedir o estado de sítio (JB, 13.9.1963). Uma declaração oficial do CGT salientava que “o vigoroso protesto dos sargentos não pode servir de pretexto para impor no País um clima de alarme com o único propósito de investir contra as liberdades democráticas e, particularmente, sufocar as justas lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida e pela emancipação econômica da nação” (JB, 14.9.1962).

No decorrer do movimento dos sargentos, Goulart se alinhounou a seus ministros militares ao declarar que a insubordinação

---

1962. Veja Erickson (1977, pp. 97-130) para um relato detalhado da mudança da atitude dos militares em relação às greves políticas.

2. Muitos sargentos haviam sido eleitos em 1962 para a Câmara dos Deputados e Assembléias Estaduais.

não seria tolerada e que o governo seria inflexível na manutenção da ordem (JB, 13.9.1963). Ao mesmo tempo, tentou impedir a greve geral negociando com os líderes sindicais. Durante as negociações, Goulart revelou seu apoio às reivindicações dos sargentos, argumentando que elas eram parte do programa de reformas do governo (CM, 15.9.1963).<sup>3</sup>

Esse episódio realçou novamente a situação difícil que Goulart enfrentava. Ele tinha que lutar para manter o equilíbrio instável entre as forças sindicais, cada vez mais radicalizadas — nas quais havia se apoiado durante toda sua carreira, um apoio do qual não podia prescindir naquele momento — e as crescentes reivindicações dos militares para um controle cada vez maior do movimento sindical. Um jornal conservador, em editorial, exigiu um “basta”, “à coexistência, dentro do próprio governo, de duas políticas: uma legal, sem eficiência e resultado administrativo democrático, e outra ilegal, visivelmente subversiva, montada nesse apêndice do governo, chamado Comando Geral dos Trabalhadores”. Mais adiante, o editorial advertia que “as Forças Armadas [...] não apóiam a parte ilegal do governo e não seguem sua política ilegal de parceria com o CGT” (JB, 13.9.1963).

Crescia o confronto entre os sindicatos e os militares e aumentava a pressão dos militares pelo estado de sítio (JB, 18.9.1962). Em nota dirigida a seus subordinados, o comandante do II Exército em São Paulo, Peri Bevilacqua, acusou o CGT e outras organizações sindicais, tais como o Pacto de Unidade e Ação (PUA) e o Fórum Sindical de Debates (FSD) — organizações regionais “paralelas”, em São Paulo e Santos —, de serem “inimigas da lei, da ordem e das instituições democráticas”, e rejeitou como “humilhante a associação dos sargentos das Forças Armadas com esse sindicalismo revolucionário” (JB, 19.9.1963).<sup>4</sup>

3. O governo manteve oficialmente esta posição através do líder da bancada governamental na Câmara dos Deputados, Tancredo Neves. Neves defendeu as prerrogativas do Supremo Tribunal Federal, mas declarou que a Constituição deveria ser mudada para garantir aos sargentos o direito de serem eleitos (OESP, 14.9.1963).
4. Vale a pena comparar a atitude dos generais Bevilacqua e Ribeiro em relação a greves políticas nesta situação com suas posições anteriores durante a escolha do novo gabinete em julho de 1962 e a votação da emenda que antecipou a data do plebiscito, em setembro de 1962. Ver, no capítulo 2, a seção “Golpe

Um incidente adicional serviu como justificativa final para a solicitação de poderes emergenciais. Em uma entrevista para o *Los Angeles Times*, o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, virtualmente pediu a intervenção norte-americana na política interna brasileira, argumentando que os Estados Unidos não podiam ignorar o que estava acontecendo no Brasil, nem ficar indiferentes a respeito de quem estava governando o país. Acusou Goulart de ser um caudilho, "uma versão comunista de um totalitário à moda sul-americana", e, finalmente, provocou os militares insinuando que Goulart ainda continuava no poder porque eles hesitavam se seria "melhor tutelá-lo, patrociná-lo, pô-lo sob controle até o fim de seu mandato ou alijá-lo imediatamente" (citado em Victor, 1965, p. 456).

O ataque da direita forneceu a Goulart um pretexto para apoiar a insistência de seus ministros em decretar estado de emergência, sem se desincompatibilizar com seus aliados de esquerda, em particular o movimento sindical. Os ministros militares reagiram ao ataque de Lacerda com uma enérgica nota recriminatória, na qual consideravam suas declarações uma provocação insultuosa ao governo constitucional com o objetivo de criar agitação e desordem (Victor, 1965, pp. 456-7). Essa nota mereceu o aplauso entusiástico do CGT, mas a organização sindical proclamou sua oposição a uma eventual adoção, pelo governo, de poderes extraordinários, que pudessem ser utilizados para reprimir o "movimento sindical e as lutas democráticas progressistas de nosso povo" (Costa, 1981, pp. 129-30). Para Goulart, os poderes de emergência certamente seriam um instrumento para reprimir a crescente oposição de direita ao governo. Mas, para os militares, a medida serviria também para restaurar a disciplina dentro das Forças Armadas e conter a agitação social. Goulart foi acusado de pretender repetir o golpe de Vargas em 1937, que estabelecera a ditadura do Estado Novo.<sup>5</sup> O presidente da Associação Comercial de São Paulo, em uma mensagem dirigida à Câmara dos Deputados e ao Senado, lembrava o 10 de novembro de 1937, e

---

Final no Parlamentarismo".

5. Nesta ocasião, após reprimir, com o apoio dos militares, os integralistas e o Partido Comunista, Vargas estabelecera uma ditadura que durou oito anos.

demandava uma ação imediata “para impedir a criação de condições que permitissem a repetição de fatos que a História condenou” (Victor, 1965, p. 459). O discurso de Goulart em 3 de outubro apenas ajudava a alimentar essa suspeita. Ele criticava as “forças obscurantistas e reacionárias” que resistiam às reformas e conspiravam contra o governo. Ao mesmo tempo, entretanto, advertia: “como Chefe da Nação não permitirei, por outro lado, que o sectarismo de minorias inconseqüentes, sem visão exata da perspectiva da realidade nacional, busque canalizar justos protestos populares para fora dos caminhos da renovação pacífica, assim fornecendo argumentos e pretextos aos próprios agentes da reação” (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 230).

Em 4 de outubro, Goulart enviou ao Congresso um pedido formal de aprovação das medidas de estado de sítio. A mensagem presidencial foi acompanhada por uma justificativa dos ministros militares alegando que a segurança do país estava ameaçada pela radicalização das posições políticas. De acordo com os ministros militares, a radicalização recrudescera no momento em que greves políticas tornaram-se pretexto para a conspiração política. Os ministros afirmavam que essa situação tinha efeitos negativos sobre a disciplina indispensável à sobrevivência das Forças Armadas (Mensagem ao Congresso, 4.10.1963).

A oposição ao pedido do governo foi forte e ampla. Cada grupo se via como o alvo dos poderes emergenciais e, por isso, recusava o seu apoio à medida. Os grupos de oposição concordavam que a situação exigia medidas repressivas, mas que o governo já dispunha de instrumentos necessários para tal, se tivesse realmente a intenção de usá-los. Não estavam dispostos a conceder poderes excepcionais ao governo.

Também os grupos de esquerda ofereceram forte resistência às medidas de emergência, expressando assim suas desconfianças em relação às intenções de Goulart. Não acreditavam que Goulart fosse capaz de evitar a aplicação das medidas repressivas aos sindicatos e outras organizações de esquerda.<sup>6</sup> As tentativas

---

6. Antes de seu discurso criticando as posições radicais, Goulart fizera, em 7 de setembro, um discurso no qual advertia aos líderes sindicais que greves não seriam toleradas (JB, 15.9.1963).

de Goulart de convencer as lideranças do CGT de que isto não ocorreria foram inúteis (Costa, 1981, p. 130). Goulart prometeu aos grupos de esquerda que o decreto do estado de sítio seria executado por ele mesmo, e não pelos militares (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 86). Contudo, mesmo que os grupos sindicais e de esquerda confiassem em Goulart, eles não podiam deixar de duvidar da capacidade do presidente de controlar os militares: já tinham experiência de suas recentes reações às greves.

Finalmente, o fracasso de Goulart em obter o apoio de seu próprio partido tornou impossível a aprovação do pedido no Congresso. Três dias após sua apresentação ao Congresso, o pedido foi retirado. Goulart alegou que as novas circunstâncias haviam tornado desnecessária a medida. Na mensagem enviada ao Congresso, afirmava que a análise fornecida pelos ministros militares mostrava que a situação havia mudado. A nota dos ministros, entretanto, não apresentava nenhuma justificativa a respeito dessa mudança. Ao contrário, a razão que eles ofereciam para a desistência da medida, que ainda julgavam necessária, era a oposição que ela havia encontrado e a intenção que muitos grupos viam por trás do pedido, ou seja, de que ele seria utilizado como uma "arma contra o povo" (Mensagem ao Congresso, 7.10.1963).

## TENTATIVA DE RECONSTRUIR O CENTRO

Depois da derrota do pedido de estado de sítio, Goulart tentou, mais uma vez, reconstituir uma base política centrista de apoio ao seu governo. Com esse movimento, ele abandonou os grupos de esquerda e empurrou-os para a oposição. O primeiro passo nessa nova mudança centrista foi a reaproximação com o PSD, ainda em uma tentativa de tornar possível um acordo sobre a emenda da reforma agrária. O PSD também ainda estava interessado nessa possibilidade, porque havia a expectativa dentro do partido de que acordos concretos pudessem ser alcançados, com vistas a fortalecer a candidatura de Kubitschek. Este via o restabelecimento da aliança PTB-PSD como um passo decisivo em direção a tal objetivo.

Foram, então, retomadas as negociações políticas e parlamentares a respeito da reforma agrária. Entretanto, no início de dezembro, nenhum progresso havia sido feito nas conversações entre Goulart e o PSD, e não se havia chegado a um acordo sobre qualquer medida concreta. Por um lado, Goulart recusava-se a oferecer apoio explícito e definitivo à candidatura de Kubitschek como queria o PSD. Por outro lado, o PSD havia voltado atrás em sua posição anterior de aceitar a indenização de terras desapropriadas com títulos da dívida pública, devido à crescente oposição entre setores do partido, principalmente os grupos da região central do país. Kubitschek, respondendo às suas bases nessa região, negou, também, rumores de que havia dado seu apoio à reforma constitucional, e declarou enfaticamente que "não iria desapropriar uma polegada de terra produtiva em todo o país". Em resposta, Goulart declarou que não iria apoiar a candidatura de Kubitschek (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 121).

Além dos conflitos relativos à reconstrução da aliança eleitoral entre o PSD e o PTB, a oposição a Goulart era crescente dentro do PSD. Sob a liderança do presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, um membro do PSD, iniciou-se um movimento no Congresso para a convocação de ambas as Casas Legislativas durante o recesso parlamentar. Esse movimento expressava um voto de desconfiança no Executivo, já que tinha o objetivo de promover uma "vigilância cívica" para resistir a possíveis tentativas de golpe por parte do presidente. Tendo em vista essa divisão, o Diretório Nacional do PSD adotou uma postura independente em relação ao Executivo. Essa parecia ser a única maneira pela qual o partido poderia manter alguma unidade entre seus vários grupos. Tanto a colaboração próxima como o rompimento com o governo iriam provocar sérias dissensões dentro do PSD.<sup>7</sup>

Convencido de que não conseguiria obter o apoio do PSD para a reforma constitucional, Goulart voltou-se de novo para seu outro possível aliado político, a esquerda. No começo de dezembro, restabeleceu o diálogo com Brizola (OESP, 4.12.1963). Naquele momento, a questão da reforma ministerial havia se

---

7. Uma análise detalhada da divisão dentro do PSD é oferecida por Hippolito (1985).

tornado o principal item da agenda política.<sup>8</sup> Através da Frente de Mobilização Popular (FMP), a esquerda iniciou uma intensa campanha a fim de pressionar o governo para nomear um ministério nacionalista. A principal demanda era a nomeação de Brizola como ministro da Fazenda (*JB*, 13.12.1963; *OESP*, 2.12.1963). Entretanto, ao mesmo tempo que respondia às exigências da esquerda, Goulart tentava assegurar o apoio do PSD e manter seu envolvimento na composição do ministério. Em conversações com o presidente do PSD, Amaral Peixoto, Goulart descartou a possibilidade de um ministério de esquerda, e expressou sua intenção de melhorar a cooperação entre o PSD e o PTB para fortalecer seu governo e preparar a sucessão presidencial (*JB*, 13 e 14.12.1963; *OESP*, 7 e 14.12.1963; *Castello Branco*, 1975, 2º tomo, p. 148).

Goulart frustrou completamente os esquerdistas ao nomear Nei Galvão para o cargo pretendido por Brizola. A nomeação abortada de Brizola foi percebida pela esquerda como uma manobra realizada por Goulart para obter o reajustamento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Os setores de esquerda referiam-se a uma troca de cartas entre Lyndon Johnson e Goulart sobre a escolha do ministro da Fazenda. Suspeitavam que Goulart houvesse apenas manobrado com a possibilidade da nomeação de Brizola com o objetivo de alcançar um acordo com Johnson (*JB*, 24.12.1963; *OESP*, 24.12.1963; *Castello Branco*, 1975, vol. 2, p. 156).<sup>9</sup> Convencida de que Goulart pretendia desprezar as pressões por uma maior participação da esquerda no governo, a Frente de Mobilização Popular optou por uma oposição sistemática e crescentemente agressiva ao governo como um todo e ao presidente em particular (*Castello Branco*, 1975, 2º tomo, p. 155).

Entretanto, apesar de ter frustrado as esperanças da esquerda, Goulart não se moveu em direção a seus aliados de

- 
8. Tendo em vista principalmente a renúncia de Carvalho Pinto do Ministério da Fazenda.
  9. Renato Archer declarou também que Lincoln Gordon, o embaixador norte-americano no Brasil, já havia informado ao governo dos Estados Unidos que a nomeação de Brizola era apenas uma ameaça para intimidar o Congresso e, particularmente, o PSD. De acordo com Archer, contudo, Goulart havia de fato revelado sua intenção de nomear seu cunhado porque não mais acreditava na possibilidade de aprovar as reformas através do Congresso (Archer, 1979, p. 389 e 1986).

centro. Pelo contrário, desferiu um golpe ainda mais forte no PSD, ao tornar público o rascunho de um decreto — que ficou conhecido como o Decreto SUPRA. O decreto regulamentava a desapropriação de terras localizadas dentro de um raio de dez quilômetros à margem de rodovias federais, ferrovias, barragens, e projetos de irrigação e drenagem.<sup>10</sup> O Decreto SUPRA seria a primeira de uma série de medidas a serem instituídas por Goulart em relação à reforma agrária.

Desde o começo de dezembro de 1963, Goulart havia anunciado uma política mais agressiva do Executivo em relação à reforma agrária. Havia expressado sua intenção de atingir duramente os interesses do PSD, partido ao qual atribuía a responsabilidade pelo fracasso da emenda constitucional para a reforma agrária. O ministro da Agricultura, Osvaldo Lima Filho, revelou, também, que a atividade de desapropriação seria concentrada nas margens das maiores estradas nacionais. De acordo com ele, a maioria dessas terras pertencia a pessoas ligadas ao PSD, cuja influência política resultara em desvios nas rotas dessas estradas de forma a beneficiar suas propriedades (OESP, 8.12.1968).

O Decreto SUPRA era parte de uma nova ofensiva do Executivo na política agrária. Essa ofensiva se baseava em medidas que não exigiam ação legislativa para serem implementadas. Dada a impossibilidade de se atingir um consenso sobre as mudanças constitucionais necessárias à reforma agrária, o governo introduziu o Decreto SUPRA no debate político como uma advertência aos partidos, especialmente o PSD. O governo declarou sua firme intenção de implementar o Decreto (JB, 22.12.1963). Parece, entretanto, que Goulart recorreu ao Decreto SUPRA mais como uma forma de pressionar o PSD e de conduzir um teste final em relação às possibilidades de obter o apoio do partido para a emenda constitucional (JB, 19.12.1963).<sup>11</sup> Essa hipótese é

---

10. A SUPRA — Superintendência de Reforma Agrária — foi uma agência criada em 1962 para centralizar o planejamento e a implementação da política agrária.

11. Referente a isso é importante lembrar que a implementação do Decreto era economicamente inexequível sem uma emenda constitucional que permitisse o pagamento das terras desapropriadas com títulos da dívida pública.

apoiada pelo fato de que ele adiou indefinidamente a assinatura do Decreto.<sup>12</sup>

A reação do PSD ao Decreto foi extremamente hostil. O partido repudiou o curso tomado pelo governo e considerou o Decreto uma iniciativa "imoral". Apesar disso, em uma reunião ocorrida para examinar a questão, o partido recusou-se a aceitar a proposta de ruptura imediata com o governo (OESP, 19.12.1963; JB, 19.12.1963).

Eram as seguintes as principais objeções que a liderança do PSD tinha para com o Decreto SUPRA. Primeiro, argumentava que o Decreto violava a legislação corrente sobre as desapropriações de terras por utilidade pública ou interesse social. Segundo, de acordo com os líderes do PSD, o Decreto revelava a intenção do presidente de usar a questão da reforma agrária para fins de vingança e perseguição política. Finalmente, o PSD considerava que o Decreto tratava de forma irresponsável o problema da desapropriação, já que não especificava as propriedades a serem desapropriadas nem apresentava um plano para o aproveitamento da terra desapropriada (JB, 19.12.1963). Esse último aspecto foi a razão principal da oposição do partido ao Decreto.

De fato, o governo admitiu que o primeiro esboço do Decreto SUPRA incluía medidas inconstitucionais. A partir das reações e das advertências do PSD, e temendo que a UDN considerasse inconstitucional o Decreto como um todo, Goulart ordenou uma revisão do primeiro esboço.<sup>13</sup> O presidente, no entanto, declarou que essa revisão não devia ser encarada como um recuo na intenção do governo de executar o plano, mas que, antes, derivava da necessidade de ajustar o decreto ao arcabouço legal. Ainda assim, era evidente a inclinação do governo em absorver as críticas levantadas pelo PSD. Este último, por sua vez, não havia descartado a possibilidade de negociar mudanças no Decreto (JB, 21 e 22.12.1963).<sup>14</sup>

---

12. De acordo com João Pinheiro Neto, superintendente da SUPRA, diversas vezes ele havia dado o decreto para o presidente assinar, mas sua resposta era sempre: "Vamos esperar mais algum tempo" (1977, p. 112).

13. Para fazer esta revisão, Goulart nomeou uma comissão composta por Valdir Pires, procurador geral da República, Abelardo Jurema, ministro da justiça, e João Pinheiro Neto, superintendente da SUPRA (JB, 22.12.1963).

14. O superintendente da SUPRA, João Pinheiro Neto, encontrou-se com Amaral Peixoto, presidente do PSD, e lhe assegurou que seriam bem vindas sugestões, já que

Em um esforço paralelo para conciliar as posições de Goulart e do PSD, o deputado Vieira de Mello, um membro da ala progressista, "agressiva", do PSD, conduziu um estudo que propunha mudanças no Decreto, visando estabelecer um acordo em relação aos pontos que provocavam maiores resistências dentro do PSD. Dessa forma, apresentou uma proposta conciliatória. Seguindo as posições do PSD, a proposta de Mello excluía da desapropriação as propriedades localizadas dentro dos limites urbanos e as áreas cultivadas. Estabelecia também que os pagamentos das indenizações das terras desapropriadas, bem como de seus melhoramentos produtivos, teriam que ser efetuados dentro de dois anos, ou as propriedades retornariam a seus proprietários anteriores (*OESP*, 27.12.1963). Ao contrário da posição do PSD, entretanto, sua proposta mantinha a fórmula abrangente de desapropriação. O PSD recusou essa medida, porque ela não especificava antecipadamente, de acordo com um plano anual, as terras a serem desapropriadas. A principal preocupação da liderança do PSD era com os efeitos que desapropriações generalizadas provocariam sobre os preços das propriedades rurais e a conseqüente reação do setor rural à medida (*OESP*, 29.12.1963).

Por outro lado, o governo manteve uma postura de indiferença em relação a esses dois pontos. Primeiramente, o governo queria manter a possibilidade de desapropriação de todas as terras localizadas às margens de estradas federais, estradas de ferro e açudes. Não aceitava uma das principais exigências do PSD, ou seja, um plano anual de desapropriações. Em segundo lugar, não aceitava a redução do raio de dez quilômetros proposto no projeto inicial (*JB*, 29.12.1963; *OESP*, 29.12.1963).

Foi, portanto, num contexto de crescente hostilidade entre o governo e o PSD, por um lado, e entre o governo e a esquerda, por outro, que surgiu a idéia de formação de uma coalizão de centro-esquerda para apoiar o governo.

---

o primeiro esboço não representava acuradamente a posição do governo. Esta conversa é citada em um documento que apresenta a posição do PSD em relação à reforma agrária (Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro).

## CAPÍTULO 5

# ÚLTIMA TENTATIVA: A FRENTE PROGRESSISTA

### ORIGEM E OBJETIVOS

A Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base foi formada por iniciativa de San Tiago Dantas, que liderava um grupo de políticos moderados do PTB e de outros partidos. O próprio San Tiago Dantas batizou esse grupo de "esquerda positiva". O principal objetivo da Frente Progressista era impedir o crescente movimento conspiratório de direita contra o governo. A idéia de reagrupar em torno do governo as forças de centro fundava-se em duas razões. Por um lado, o apoio dessas forças ajudaria o governo a superar o isolamento político que, desde a derrota do estabelecimento do estado de sítio, estava ameaçando cada vez mais a sua capacidade para desempenhar suas funções. Por outro lado, serviria para reverter a escalada de radicalização do processo político, diminuindo assim a probabilidade de sucesso de um golpe de direita.<sup>1</sup>

As principais preocupações que provocaram a formação dessa frente de centro-esquerda aparecem em um documento escrito por Dantas em novembro de 1963, dirigido a um de seus colabora-

---

1. Entrevista com Marclio Marques Moreira (1984) e José Gregori (1983), que pertenciam a um grupo de colaboradores e amigos de Dantas, e que participaram ativamente da formação da Frente Progressista.

dores.<sup>2</sup> Nesse documento, Dantas identificava um processo de radicalização política decorrente do desacordo entre as forças progressistas de centro e de esquerda. Ele previa que esse desacordo “esquentaria” já nos primeiros meses de 1964. Segundo Dantas, a existência de um núcleo de esquerda ativo, “com objetivos de agitação” e “empenhado na quebra da Constituição e na implantação de um regime de fato”, estava provocando a aproximação de diferentes correntes direitistas em torno de um movimento unitário. Tornava-se, portanto, necessário coordenar todas as forças de esquerda — “dos trabalhistas ao Partido Comunista” — para buscar os seguintes objetivos comuns:

1. Formação de uma frente popular, bastante ampla para abrigar elementos progressistas dos partidos de centro, e estruturada fundamentalmente com o grosso do PTB, o Governador de Pernambuco, os Comandos Sindicais “não contagiados pelo anarquismo” e o PC;
2. Definição dos objetivos estratégicos dessa frente, que seriam a preservação do processo eleitoral constitucional, o repúdio ao golpe e à subversão, a condenação de medidas como estado de sítio e fechamento do Congresso, a luta contra o imperialismo, a defesa do direito de greve, a manutenção e redinamização da política externa independente, a sindicalização rural, a luta pelas reformas de base procurando fontes de conciliação capazes de vencer a rigidez da Constituição, etc.;
3. Definição de objetivos táticos: a) eleição de uma Mesa da Câmara [...] contra [...] o *impeachment* e o fechamento do Congresso; b) repúdio a candidaturas reacionárias ou conservadoras; c) criação de um grupo político coordenador da frente popular destinado a manter a unidade das forças de esquerda.<sup>3</sup>

- 
2. San Tiago Dantas, “Notas ao Dr. Leopoldo Brandão”, 26 de novembro de 1963, Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Este documento foi preparado com o objetivo de iniciar uma conversação com Miguel Arraes, o governador de Pernambuco, a respeito da formação de uma frente de centro-esquerda. Brandão levou este documento a Recife, onde encontrou Arraes, que garantiu seu apoio à proposta de Dantas (Entrevista com Brandão, 1985).
  3. San Tiago Dantas, “Nota para o Dr. Leopoldo Brandão”, 26 de novembro de 1963, Arquivo San Tiago, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.

O programa da Frente baseava-se nesses princípios e acentuava a necessidade de se criarem condições para que a aliança fosse constituída sobre pontos programáticos. Isso significava que, para facilitar o acordo entre os vários grupos, deveriam ser excluídas das discussões as questões ideológicas e as negociações sobre nomes e personalidades para preencher cargos na iminente mudança ministerial.<sup>4</sup>

Outro objeto de preocupação na organização da Frente era a consolidação das condições para efetivação das reformas por meio de métodos democráticos. A advertência, tanto para a direita como para a esquerda, contida no documento original da Frente, denotava esta preocupação: "A primeira preocupação da Frente consiste na luta intransigente em defesa das liberdades públicas e contra quaisquer forças que desejem interromper o processo democrático para instituir formas ultrapassadas de poder pessoal ou impedir que se efetivem as reformas de base". O principal objetivo da Frente foi assim definido:

Assegurar apoio parlamentar e popular a um programa, que abrange emendas à Constituição, leis ordinárias e atos da competência exclusiva do Poder Executivo, destinados a permitir que se processem no país, pacificamente, através da expansão e conciliação do processo democrático, e sem quebra de continuidade do sistema constitucional, as reformas de base capazes de conciliar o desenvolvimento econômico, a emancipação do país e a melhoria efetiva do nível de vida das classes populares.<sup>5</sup>

## PROGRAMA DA FRENTE PROGRESSISTA

A Frente Progressista procurava apresentar esse conjunto de medidas como um programa mínimo, incorporando apenas aque-

4. Estes pontos foram expostos na introdução do documento intitulado "Bases para a Formação de uma Frente Popular ou Progressista", 26 de dezembro de 1963 (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.)
5. Documento sem título distribuído aos líderes dos partidos políticos e que, com algumas alterações, tornou-se o programa divulgado pela imprensa em fevereiro de 1964 (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro).

les objetivos sobre os quais seria possível um consenso geral. Mas, de fato, o programa exigia mudanças tão amplas nas políticas governamentais, bem como mudanças estruturais, que era substancialmente idêntico à pauta de reformas apresentada no início da administração de Goulart. O programa reafirmava o comprometimento do governo com as reformas e representava o seu primeiro esforço abrangente e sistemático para articular as chamadas reformas de base. Algumas das medidas contidas buscavam superar a paralisia resultante do impasse entre o governo e os partidos em relação a essas reformas. Sendo este um dos principais objetivos da Frente, o programa incluía um amplo conjunto de medidas a serem implementadas pelo Executivo na área das reformas.

A primeira versão do programa preparado por Dantas começou a circular entre os partidos e outros grupos políticos no início de janeiro de 1964.<sup>6</sup> Embora tivessem sido apresentadas sugestões sobre o esboço original durante diversas reuniões entre Dantas e a liderança dos vários partidos e grupos políticos, apenas o Partido Comunista apresentou sugestões formais e sistemáticas.<sup>7</sup> A versão final do programa, liberada para a imprensa no início de fevereiro, incorporou muitas dessas sugestões.<sup>8</sup>

A primeira versão do programa submetida aos partidos e outros grupos políticos continha dois conjuntos de medidas.<sup>9</sup> O primeiro propunha algumas medidas específicas relativas às reformas agrária, bancária, universitária, administrativa e política defendidas pelo governo. O segundo conjunto de medidas, sob o

6. Esse documento, intitulado "Bases para a Formação de uma Frente Popular ou Progressista", está datado de 26 de dezembro de 1963 (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro).
7. Entrevistas com Archer (1979, 1986), Amaral Peixoto (1983), e Tavares Coelho (1986). O documento preparado pelo Partido Comunista foi enviado a Dantas com um cartão de Prestes, o secretário geral do PC, como uma contribuição para as negociações em curso, juntamente com um pedido de que fosse enviada uma cópia a Goulart (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro). Posteriormente, este documento foi publicado no seminário comunista como sendo a posição oficial do PC (*Novos Rumos*, 24-30 de janeiro de 1964).
8. Para o texto completo, ver CM, 6.2.1964.
9. "Bases para a Formação de uma Frente Popular ou Progressista", 26 de dezembro de 1963 (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro). As referências a partir de agora serão relativas a este documento, a menos que haja outras indicações.

título de "Política Geral do Governo", era dirigido à situação política e sócio-econômica imediata. As medidas ocupavam-se especificamente das questões do abastecimento de alimentos e das políticas financeira, comercial e de exportação.

Entre as reformas, a agrária recebeu a maior ênfase. O programa da Frente insistia na necessidade de mudança da Constituição para permitir a desapropriação sem pagamento prévio em dinheiro. Mas, ao mesmo tempo, propunha uma revisão do decreto SUPRA que o tornasse mais aceitável pelos conservadores. Estabelecia que um programa anual especificaria as áreas selecionadas para desapropriação. Além disso, excluía de desapropriação as pequenas propriedades e as áreas adequadamente cultivadas. Essas últimas medidas respondiam às principais objeções do PSD ao decreto. O documento propunha também o apoio à organização sindical em áreas rurais e a implementação de medidas efetivas para sua aceleração. Em relação à questão agrária, o programa referia-se ainda a uma série de medidas que poderiam ser decretadas mediante legislação ordinária, deixando-as, porém, indefinidas. Afirmava, entretanto, que mesmo aquelas medidas que não dependessem de mudanças constitucionais poderiam "representar o começo de um processo de transformação da estrutura agrária do país". O Partido Comunista, em suas observações, chamou atenção para a necessidade de especificar as medidas a serem tomadas por legislação ordinária.<sup>10</sup> Finalmente, o programa da Frente propunha a regulamentação do arrendamento rural e do estabelecimento do direito de renovação compulsória do arrendamento.

Além das medidas relativas à reforma agrária, o documento propunha apenas pautas gerais sobre cada uma das outras reformas. Propunha que o sistema empresarial fosse reestruturado para que permitisse uma participação crescente dos trabalhadores. O esboço de Dantas também se referia à reforma administrativa proposta por Amaral Peixoto, presidente nacional do PSD.<sup>11</sup> Mas o PC sugeriu que os artigos referentes às reformas bancárias,

10. "A Posição dos Comunistas" (Arquivo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro). Também *Novos Rumos*, 24-30 de janeiro de 1964.

11. Amaral Peixoto era o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa e já tinha elaborado um plano de reforma.

empresarial e administrativa fossem totalmente revisados. Quanto à reforma política o documento propunha quatro medidas: ampliação do direito de voto aos analfabetos e aos praças de pré; a elegibilidade para cargos públicos para todas as pessoas com direito a voto; a eliminação das limitações *ad personam* derivadas da Lei da Segurança; e a livre organização de partidos políticos, inclusive o Partido Comunista. O PC sugeriu que a Lei de Segurança e o Decreto nº 9.070, que regulamentava as greves, fossem revogados.<sup>12</sup> Propunha, também, regulamentar a propaganda política para que se eliminasse a corrupção eleitoral.

Entre as propostas relativas às políticas gerais de governo, destacamos as seguintes:

1. na área financeira o documento propunha conter a inflação e o déficit público, melhorar o sistema tributário, transferir para o Banco do Brasil a responsabilidade pelo controle do crédito e “negociar um refinanciamento a longo prazo (10 ou 20 anos) da dívida brasileira”;

2. na área comercial, propunha as seguintes medidas: a criação de monopólio estatal para controlar o câmbio de moedas e o comércio do café; a regulamentação da lei, aprovada em 1962, restringindo a remessa de lucros; e a diversificação comercial para estimular o intercâmbio comercial com os países socialistas e da América Latina;

3. na área educacional, propunha a eliminação do analfabetismo, a reforma universitária, com a participação efetiva dos estudantes na administração das universidades, e a expansão das escolas secundárias públicas;

4. quanto à política de abastecimento interno, o programa propunha “combater a corrupção e a intermediação e [...] introduzir medidas efetivas para proteger a economia popular”, embora omitisse as medidas concretas a serem implementadas;

5. na área de política externa, propunha a manutenção da “política externa independente”, a defesa do princípio da autode-

---

12. Este decreto era uma regulamentação provisória de greve, decretada nos anos 40, estabelecendo medidas muito restritivas para impedir e reprimir atividades grevistas.

terminação e da não-intervenção, e a coexistência pacífica entre os blocos do Leste e do Ocidente.

Essa primeira versão do programa da Frente não se referia à política salarial. Em seus comentários sobre o programa, o Partido Comunista propôs que essa questão fosse incluída e sugeriu duas medidas específicas: o reajuste periódico de salários de acordo com a inflação e o estabelecimento do salário profissional. Como veremos, essas sugestões foram incorporadas na versão final.

Em 5 de fevereiro, a versão final do programa foi levada a público. O documento divulgado pela imprensa era apresentado como um programa enviado pelo presidente Goulart. Sua introdução refletia uma tentativa de abranger a ampla faixa de grupos a que se destinava. Afirmava:

A Frente não tem o propósito de absorver, superar ou enfraquecer quaisquer partidos ou associações, frentes e grupos, cujos membros se achem nela integrados ou não. Igualmente não pretende oferecer um programa completo ou prioritário de governo relegando a segundo plano as reivindicações e providências que nele não estejam capituladas. A Frente se limita a destacar as aspirações para as quais foi possível obter base ampla de apoio e que podem, assim sendo, converter-se a curto prazo, em realidade, diminuindo as tensões internas e criando condições para o prosseguimento de uma obra renovadora de governo, por métodos democráticos. (CM, 6.2.1964)

A introdução ao programa concluía com a afirmativa de que a Frente representava o comprometimento mútuo de seus grupos componentes e do Presidente para apoiar e executar o programa comum incorporado no documento então apresentado (CM, 6.2.1964).

A versão final diferia significativamente da primeira, tanto na sua forma de apresentação como no conteúdo. As medidas propostas foram rearranjadas de acordo com os instrumentos legais previstos para a sua implementação: distinguiu propostas que exigiam mudanças constitucionais de propostas que poderiam ser implementadas por meio da legislação ordinária. Um terceiro conjunto de medidas continha "Atos do Executivo". Quanto ao conteúdo, o programa definitivo apresentou com mais detalhes algumas medidas específicas.

Entre as políticas a serem implementadas através da reforma da Constituição, o programa distinguia as seguintes: 1. extensão do direito de voto aos analfabetos (não mencionava os praças de pré); 2. direito de todos os eleitores registrados, com exceção dos analfabetos, de assumir cargos eletivos, inclusive oficiais militares desde que tivessem deixado o serviço ativo; 3. abolição da "vitaliciedade de cátedra" nas universidades; e, finalmente, 4. a reforma do artigo 141, parágrafo 16, e do artigo 147 da Constituição, para permitir a desapropriação de terras no interesse social, e o pagamento da indenização com títulos da dívida pública.

A seção relativa às políticas a serem implementadas por meio de legislação ordinária incluía as seguintes medidas: 1. negociação do artigo da lei de segurança nacional que restringia o registro de partidos políticos pela justiça eleitoral<sup>13</sup>; 2. revogação do Decreto nº 9070, que regulamentava greves, e a aprovação de nova legislação de greve; 3. estabelecimento de legislação regulamentando o arrendamento rural, abolindo o sistema de parceria (meias e terças) e de trabalho não pago; estabelecimento de tetos para renda derivada de aluguel rural; direito de renovação compulsória do aluguel rural, quando todas as obrigações tivessem sido cumpridas pelo locatário; 4. uma reforma progressista no sistema tributário; a proteção da pequena e média empresa e do artesanato, e um rigor crescente na punição da sonegação de impostos; 5. anistia para prisioneiros políticos; e, finalmente, incluindo a sugestão do Partido Comunista, 6. o reajuste periódico e geral dos salários.

A terceira e mais extensa parte do programa, intitulada "Atos do Executivo", compreendia tanto as reformas de base quanto as medidas já incluídas no programa original sob o título de "Política Geral de Governo".

É importante notar que, com respeito ao Decreto SUPRA, a versão final do programa da Frente propôs medidas mais próximas às posições defendidas pelo PSD.<sup>14</sup> Manteve o princípio de

13. O objetivo desta medida era permitir a legalização do Partido Comunista.

14. Algumas destas medidas estão contidas em um documento localizado no arquivo Amaral Peixoto com a seguinte nota manuscrita: "entendimento com o ministro San Tiago". Amaral Peixoto reconheceu a autoria da nota mas não foi capaz de identificar o propósito específico do documento (Entrevista com Peixoto, 1986).

planejamento anual para desapropriação de terra, já previsto na primeira versão. A versão final excluía a desapropriação de áreas ocupadas por plantações, pastagens e reservas florestais. Excluía também propriedades de tamanho médio, mas não especificava exatamente o tamanho dessas propriedades, que, conforme sustentava o PC, deveriam ser apenas aquelas menores do que quinhentos hectares.<sup>15</sup> O documento não incorporou as seguintes sugestões do Partido Comunista: preservação de 30% das terras desapropriadas para serem doadas; ampliação do prazo de pagamento da terra comprada por camponeses; e desapropriação de propriedades que não cumprissem a legislação trabalhista. Por outro lado, a proposta incorporou a sugestão de que a reforma agrária deveria ter o objetivo de eliminar o latifúndio e doar terras não exploradas.

As reformas urbana e universitária também foram incluídas entre as medidas a serem implementadas por meio de atos do Executivo. A reforma tributária constava das medidas que dependiam da legislação ordinária. As reformas administrativa e empresarial foram suprimidas.<sup>16</sup> Com referência à reforma bancária, apenas uma única proposta permaneceu. Ela se referia ao controle da expansão do crédito para impedir especulação financeira e favorecer a produção e a comercialização de produtos básicos de consumo extensivo. As medidas antecipadas para a reforma urbana limitaram-se às investigações sobre as necessidades de moradia das "classes populares" e de planejamento para atender a essas necessidades. Com respeito à reforma universitária, o programa final defendia a abolição do sistema de cátedras, a criação de institutos e a participação dos estudantes na administração das universidades.

Com relação às outras políticas gerais de governo, ao lado de políticas que visavam conter a inflação, foi proposto um conjunto de políticas nacionalistas: 1. moratória unilateral sobre o

15. "A Posição dos Comunistas", *Novos Rumos*, 24-30 de janeiro de 1964. O documento que continha a nota de Amaral Peixoto especificava o mesmo tamanho reivindicado pelos comunistas.

16. Amaral Peixoto refere-se à resistência oposta pelos comunistas à inclusão de seu nome como autor da reforma administrativa no primeiro esboço do programa. Posteriormente, Dantas pediu-lhe que ficasse anônimo para que o documento se tornasse aceitável ao PC (Entrevista com Peixoto, 1986).

pagamento da dívida; 2. "defesa da indústria nacional, mediante proteção aduaneira adequada e condições de financiamento que lhe permitam ocupar e desenvolver sua capacidade de produção, exportar manufaturas brasileiras e resistir [...] à concorrência da indústria estrangeira"; 3. o fortalecimento do monopólio estatal do petróleo e sua extensão às refinarias privadas e à distribuição do petróleo; e 4. criação do monopólio estatal de intercâmbio de moeda e café, e o estabelecimento de uma política estatal sobre a exportação de minerais.

## POSIÇÃO DA ESQUERDA

O papel desempenhado pela esquerda na formação da Frente Progressista não pode ser analisado sem que se considere as diferentes facções que compunham essa heterogênea entidade coletiva. Como veremos, cada uma das mais importantes facções de esquerda sustentava uma posição diferente com respeito à tentativa de formar uma aliança para apoiar o governo.

Dentre-esses grupos, o Partido Comunista (PC) foi o que ofereceu a mais próxima e sistemática colaboração com o governo, desempenhando um papel ativo na organização da Frente Progressista. Foi representado nas conversações para a organização da Frente pelo deputado federal Tavares Coelho, um de seus mais importantes porta-vozes.<sup>17</sup> Além disso, contribuiu com um número significativo de sugestões para a elaboração do programa da Frente.<sup>18</sup> Ao garantir um apoio quase incondicional à Frente, o PC seguia a estratégia de formação de uma frente unida com as forças progressistas da sociedade contra o imperialismo e o latifúndio, definida na V Conferência do partido em 1960. O Partido Comunista não escondia sua disposição em fortalecer o poder pessoal do presidente da República e apoiar sua permanência no governo após o final de seu mandato.<sup>19</sup>

17. Entrevistas com Archer (1986) e Coelho (1986). Também Castello Branco (1975, 2º tomo, p. 178).

18. Veja a seção sobre o programa da Frente, para pontos específicos.

19. Em uma entrevista em janeiro de 1964, Luiz Carlos Prestes, secretário-geral do PC, admitiu a possibilidade do apoio a uma emenda constitucional que per-

Desde o início, porém, a Frente Progressista encontrou resistência da Frente de Mobilização Popular (FMP). Esta resistência decorria primordialmente da desconfiança desse grupo com relação à intenção de Goulart de implementar uma política de esquerda (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 184). Como vimos, para assegurar uma política nacionalista, a FMP conduziu uma intensa campanha, durante o mês de dezembro, para a nomeação de Brizola para o Ministério da Fazenda. A campanha foi frustrada pela nomeação de Nei Galvão, que foi percebida como um movimento em direção oposta. Por essa razão, a FMP concordou em colaborar com a Frente somente sob a condição de que fossem realizadas mudanças imediatas nas políticas econômica e externa. Declarou que, naquele momento, uma política econômica e externa nacionalista era tão importante quanto o programa de reformas de base (CM, 17.1.1964). Assim, apesar de sua manifesta "disposição em discutir a crise nacional com o Presidente", a nota emitida pela liderança da FMP assegurava que "a evolução desse diálogo depend[ia] da mudança da política governamental num sentido popular e nacionalista" (CM, 19.1.1964).

Com essa postura, a FMP expressava a predominância da posição sustentada pelo grupo liderado por Brizola. Esse grupo ofereceu a mais forte resistência à Frente. Brizola havia sempre expressado não apenas desprezo pela tentativa de incluir o PSD em uma aliança para a realização de reformas, como insistia também, repetidamente, na impossibilidade de sucesso de qualquer programa que necessitasse de aprovação do Congresso. Na sua opinião, a Frente de Dantas serviria apenas para manter o *status quo*, o que, decididamente, não era do interesse da esquerda revolucionária (JB, 15.2.1964). De fato, Brizola já havia abandonado seu mandato como congressista para dedicar suas energias políticas a movimentos extraparlamentares, tais como a FMP ou o Grupo dos Onze.<sup>20</sup>

---

mitisse a reeleição de Goulart (Moraes e Viana, 1982, p. 168). Ver, também, Castello Branco (1975, 2º tomo, p. 184). De acordo com Coelho, membro do comitê central do PC, esta declaração teve um efeito perturbador nas negociações da Frente Progressista, uma vez que a reeleição de Goulart somente seria possível através de uma mudança constitucional (improvável naquele momento) ou de um golpe de estado (Entrevista com Coelho, 1986).

20. Estes grupos constituíram outra tentativa, por parte de Brizola, para estabelecer meios extraparlamentares de promover as reformas. No final de 1963, Bri-

Além dessas razões "ideológicas" que o predispunham contra a participação em uma Frente que incluísse forças de centro, o comportamento de Brizola era determinado também pela competição com seu cunhado, Goulart, pela liderança dos grupos de esquerda. O sucesso da Frente, com o apoio do Partido Comunista, partido de forte influência no movimento sindical e estudantil, fortaleceria significativamente a liderança de Goulart sobre as demais forças de esquerda. Sob o risco de se isolar, Brizola não podia se permitir fazer uma oposição aberta à Frente. Além disso, a Frente estava comprometida com um programa de reformas e desfrutava do apoio de outros grupos de esquerda. Por essa razão, Brizola adotou uma posição ambígua em relação à Frente. Apesar de fazer freqüentes declarações a seu favor, continuava a exigir mudanças imediatas nas políticas de governo antes de garantir seu apoio total. O *Panfleto*, um semanário publicado pelo grupo de Brizola, exigia:

Demonstre, primeiro, o governo com fatos concretos (dezenas de medidas de caráter progressista podem ser tomadas na área do executivo) a sua decisão de enveredar, efetivamente, pelo caminho das reformas e da libertação nacional. [Depois disso] o apoio das forças populares será total, incondicional, não terá preço e se manifestará por todas as maneiras, em praças públicas e de armas nas mãos, se necessário". [O *Panfleto*, 17.2.1964].

O jornal *O Semanário*, porta-voz da Frente Parlamentar Nacionalista, criticava duramente as reivindicações de Brizola por mudanças políticas e sua precipitação em abandonar a arena parlamentar. Apresentava uma opinião moderada, que o qualificaria como expressão do que Dantas chamara de "esquerda positiva".

Concordando com San Tiago Dantas na definição da Frente

---

zola divulgou uma brochura de onze páginas em que pregava a organização de "grupos de onze companheiros", para pôr em execução a reforma agrária e libertar o Brasil da espoliação internacional. De acordo com Brizola, estes grupos foram organizados "em vista da grande fraqueza, erros e fracassos do governo de Goulart" (Dulles, 1970, p. 246). No início de fevereiro de 1964, *O Panfleto*, o jornal semanal de Brizola, declarou que esperava que os Grupos dos Onze atinxissem cem mil membros até junho de 1964 (*O Panfleto*, 23 de março de 1964).

como "em parte parlamentar e em parte extraparlamentar", *O Semanário* afirmava:

Um dos maiores equívocos dos nossos "radicais" [grupo brizolista] foi justamente o de se retirarem, sem glória, do campo de luta do Congresso a pretexto de que o Congresso é reacionário e nada, pois, tinham eles a fazer ali [...] A nova Frente deve, por isso, dar bastante atenção à luta no Parlamento, onde uma minoria ativa, operosa e bem orientada pode levar a maioria reacionária a votar de acordo com os interesses do povo, como ocorreu nos casos da Petrobrás, da Eletrobrás, da remessa de lucros, etc. [*O Semanário*, 16-22.1.1964]

*O Semanário* criticava também as demandas de Brizola por modificações prévias na política econômica como condição para seu apoio. Apontava o grupo liderado por Brizola como o único a opor dificuldades à formação da Frente:

[...] a formação da Frente Única não deve depender, na sua primeira fase, de que o Governo, ou, mais precisamente, o Presidente da República, atenda e ceda previamente, com providências administrativas que de fato pertencem à sua alçada, àquelas reivindicações reformistas mais avançadas da FMP e FPN. E isto pela razão de que o atendimento a tais reivindicações [...] depende precisamente de que a Frente Única, já estabelecida e em ação, mobilize a opinião pública em extensão e em profundidade, criando para o governo as condições que ora lhe faltam e que o habilitem a dar aqueles passos mais conseqüentes e necessários. [*O Semanário*, 12-18.3.1964]

Ao atacar a atitude de Brizola e de seu grupo, o editorial de *O Semanário* assegurava que eles estavam simplesmente exigindo que Goulart, "prévia e individualmente, por um simples ato do governo e através de ministros esquerdistas, realizasse a revolução que eles sonhavam". Finalmente, dirigindo-se, segundo suas palavras, àqueles que pretendiam impor condições "inatingíveis", o editorial fazia um apelo para que esse grupo atentasse para as conseqüências possíveis de suas ações:

Cabe aqui [...] uma advertência a mais, àqueles que recalcitram ao chamamento da Frente Única, pretendendo o carro adiante dos

bois. Isto é, pretendendo que um Presidente formule e resolva solitária e previamente todas as proposições do radicalismo revolucionário para só depois disso merecer o apoio que solicita. Pois que se isso fosse possível, sem risco para a legalidade democrática, ou seja, com riscos para todos, a revolução já estaria obviamente realizada. [O *Semanário*, 20-26.2.1964]

A esquerda radical, liderada por Brizola, seguia a estratégia do confronto. De acordo com essa estratégia, as pressões deveriam ser exercidas não apenas sobre o Congresso "reacionário", mas também sobre o presidente da República "conciliador". Já que esse grupo havia abandonado a arena parlamentar como via eficaz para canalizar suas demandas, passava a dirigir seus esforços exclusivamente em direção à mobilização popular. Esse curso de ação impossibilitava acordos e barganhas políticas. Na opinião de um dos colaboradores de Dantas, durante a organização da Frente Progressista, os grupos radicais de esquerda "estavam convencidos de que seria possível realizar um programa mais radical através de comícios e mobilização política, sem recorrer à barganha política. Estavam convencidos de que as condições para o confronto estavam maduras e que o confronto lhes favoreceria".<sup>21</sup>

O *Semanário* advertia ainda sobre os riscos acarretados pelo confronto: "É [...] engano supor que toda situação revolucionária desemboca fatalmente na revolução. Pode muito bem desembocar na contra-revolução, como o demonstraram os casos alemão e italiano" (O *Semanário*, 30.1-5.2.1964).

Mesmo antes da proposta formal de Dantas de organização da Frente Progressista, o semanário da FPN havia endossado uma opinião favorável em relação à idéia de aglutinar os grupos políticos progressistas da esquerda e do centro em torno de uma bandeira única. A conclamação para que se formasse tal frente decorreu de um diagnóstico da situação, segundo o qual a correlação de forças políticas não aconselhava aventuras, seja da direita ou da esquerda (O *Semanário*, 31.10-6.11.1963). Dessa forma, a organização de uma frente, similar à proposta por Dantas, era encarada como o instrumento mais adequado, tanto para a reali-

---

21. Entrevista com Gregori (1983).

zação das reformas quanto para a defesa da legalidade e do processo democrático (*O Semanário*, 12-18.3.1964).

O *Semanário* defendia um forte apoio pessoal a Goulart e pregava a unidade entre os grupos de esquerda, o único meio que considerava viável para fazer face à oposição da direita:

Entendemos que deve-se passar por cima de todas as restrições, seja quanto a Goulart, seja quanto aos nossos "pequenos burgueses enfiados" [Brizola e seu grupo] para acumular o máximo de forças em torno de um programa mínimo de reformas [...] E sair dessa fase de perplexidade e confusão dirigida para outra mais construtiva e mais responsável em que se cuide realmente de resolver os problemas do país e não de brincar de fazer revolução da boca para fora [...] Achamos por isso que interesses e idiosincrasias pessoais de modo algum devem prevalecer na nova articulação de forças que se processa, visando à realização pacífica das reformas, tal como todos nós, patriotas, o desejamos. [*O Semanário*, 16-22.1.1964].

O jornal também criticava a desconfiança da esquerda radical para com Goulart, bem como a relutância da Frente de Mobilização Popular em lhe garantir um apoio mais forte. De acordo com o editorial do periódico, com essa atitude os grupos de esquerda, ao invés de se opor às manobras da direita em direção a um golpe contra o governo, estavam endossando as acusações da direita de que Goulart pretendia permanecer no poder. De acordo com o jornal:

Interpretar certas contemporizações ou certas manobras de Jango como significando o seu propósito de continuísmo, como ainda domingo passado se insinuou num equívoco pronunciamento da Frente Parlamentar Nacionalista, é falta de perspectiva política, é levar cavacos para a fogueira do inimigo, é servir à tese udenista de Bilac Pinto e Lacerda [...] Pois que a Frente Única impõe firmar-se e afirmar-se logo, independentemente da consideração da pessoa do Presidente da República e do que a ele se atribua, dele se suspeite ou dele se espere. A presença política da Frente e a ação política que ela desencadear é que haverão de prevalecer sobre os subjetivismos e as conjecturas. E seria um erro, senão mesmo um absurdo que ela, a Frente, começasse a sua campanha com as ba-

terias voltadas contra um aliado notório, o Presidente João Goulart, ao invés de nos voltarmos para os verdadeiros inimigos e lhes declararmos solenemente, para começo de conversa, a nossa indestrutível unidade. [O *Semanário*, 12-18.3.1964]

A despeito da moderação pregada por O *Semanário* e do apoio garantido inicialmente pelo Partido Comunista, a estratégia de confronto prevaleceu entre os grupos de esquerda. O Partido Comunista, abandonando sua posição anterior, exigiu a exclusão do PSD da Frente.<sup>22</sup> Ao fazer isto, livrou o PSD do embaraço de ter que vetar a coalizão, pois, como veremos, o PSD fazia sérias objeções à participação de grupos extraparlamentares na Frente. O Partido Comunista, o grupo de esquerda mais disposto a colaborar com o governo, no entanto, enfrentava uma dissensão interna em relação à sua posição a respeito da Frente Progressista. Os grupos mais próximos dos sindicatos queriam impor uma postura mais radical.<sup>23</sup> Além disso, crescia dentro do PC e de outros grupos de esquerda, como o CGT, a crença de que a esquerda poderia lançar candidato próprio à eleição presidencial de 1965.<sup>24</sup> Emprestando seu apoio a uma frente que contava com o PSD entre seus membros, o PC poderia dar a entender que estava apoiando a candidatura de Kubitschek. Entre os membros do PC era forte a resistência à candidatura de Kubitschek.<sup>25</sup>

Assim que o programa da Frente foi divulgado, o PC reuniu-se para analisá-lo. A posição final do partido veio na forma de um artigo, escrito por seu secretário-geral, Prestes, e publicado no jornal comunista *Novos Rumos*, com o título "Os Comunistas e as Negociações". Nesse artigo, Prestes reafirmou o desejo dos comunistas de manter as negociações. Mas o apoio do partido, avisou ele, estaria condicionado a que o governo decretasse medidas concretas em vez de "um longo e detalhado programa no qual palavras elaboradas escondiam um conteúdo vazio e

---

22. De acordo com Archer, Prestes, secretário-geral do Partido Comunista, após seu retorno da União Soviética, inesperadamente declarou, em uma reunião com Dantas, que o PC não poderia participar em uma Frente com Amarel Peixoto (Entrevista com Archer, 1986).

23. Entrevista com Coelho (1986).

24. Entrevista com Coelho (1986). Também *CM*, 7 e 23.2.1964.

25. Entrevista com Coelho (1986).

pobre". No artigo, Prestes afirmava que a proposta final apresentada por San Tiago Dantas era o resultado de uma política conciliatória que distorcia uma plataforma de unidade para atender aos interesses dos setores reacionários. Afirmou também que o programa era incapaz de fornecer soluções duradouras para os problemas nacionais, ou de levar adiante as reformas de base. Apresentou, então, uma longa lista de medidas a serem decretadas "sem a interferência do Parlamento".<sup>26</sup> Paradoxalmente, no entanto, muitas das medidas demandadas dependiam da reforma da Constituição, e, portanto, do Congresso. As que não dependiam de reforma constitucional, por sua vez, eram idênticas às que estavam contidas no programa da Frente. De fato, como San Tiago Dantas já havia declarado antes, o programa da Frente Progressista não era muito diferente do Programa da Frente de Mobilização Popular (CM, 15.2.1964).

A Frente de centro-esquerda que San Tiago Dantas tentou aglutinar tornou-se inviável. Impelido pelos acontecimentos, Goulart transferiu seu apoio à incipiente Frente Única de Esquerda, defendida desde o início pelo grupo brizolista.

No comício de 13 de março, Goulart finalmente assinou o Decreto SUPRA e um decreto desapropriando as refinarias privadas de petróleo.<sup>27</sup> A participação de Goulart no comício foi considerada uma mudança definitiva de postura política, e parece ter dissipado as suspeitas entre os grupos mais radicais com relação à sua intenção de sustentar um programa nacionalista e de reformas. Um artigo, escrito por Barbosa Lima Sobrinho, um parlamentar socialista, intitulado "As Esquerdas têm um Novo Comandante",<sup>28</sup> ilustra os efeitos que a nova atitude de Goulart produziu:

---

26. O artigo completo, como apareceu em *Novos Rumos* (6-12.3.1964) é reproduzido em Carone (1982, pp. 266-71).

27. O comício de 13 de março foi organizado por Goulart com a colaboração ativa dos líderes do CGT ligados ao Partido Comunista. O comício foi planejado para ser o primeiro de uma série de demonstrações de massa, como parte da nova estratégia de pressionar o Congresso para instituir as reformas.

28. O uso do termo esquerda no plural era muito comum e decorria de suas múltiplas divisões políticas.

O discurso e os atos de 13 de março marcaram uma nova fase. Deixa o Presidente de ser arrastado ou envolvido pelas correntes trabalhistas, para falar como um verdadeiro comandante. E o primeiro efeito dessa atitude foi unificar as esquerdas. Figuras prestigiosas do movimento, esquerda negativa ou positiva, tudo como que passa para segundo plano, de uma hora para outra, porque uma voz de comando se fez ouvir no comício da Central do Brasil. [*Semanário*, 19.3-1.4.1964]

Louvando o presidente, continuava:

Até mesmo os adversários do governo atual não escondem suas apreensões quando verificam que o comício de 13 de março revelou o líder que o próprio plebiscito não chegara a apresentar, o líder que também não conseguira aparecer na restauração do regime presidencialista. O comício de 13 de março revelou assim um líder e um comando... No dia do plebiscito o Sr. João Goulart recebeu um crédito de confiança de que, na verdade, não soube aproveitar-se [...] Acaba de receber agora, como resultado de seus atos e de suas palavras, outro crédito imenso, no apoio irrestrito de correntes populares e a convicção, que todos têm, é a de que esse novo crédito não será malbaratado, como o outro, em manobras desencontradas e sem sentido. [*O Semanário*, 19.3-1.4.1964].<sup>29</sup>

O editorial de *O Semanário* adotou uma posição mais cautelosa, apesar de continuar apoiando fortemente o presidente. Observou, no entanto, que Goulart havia escolhido o "risco sem previsão":

O Presidente da República, posto ante o desafio quase unânime e, principalmente, posto ante o desafio de seus próprios correligionários, teve de decidir-se entre a alternativa do risco calculado e a do risco sem previsão. Optou por este. Isto é, vendo que não podia esperar mais pela prévia mobilização frentista, que haveria de respaldar o desfecho de suas pacientes manobras de bastido-

---

29. É interessante notar, contudo, que, em uma entrevista posterior, Barbosa Lima Sobrinho utilizou-se destas mesmas ações para indicar a intenção de Goulart em cometer o suicídio político. Ele afirmou que "nunca havia visto um conjunto mais completo de ações capaz de levantar a oposição de todas as forças nacionais" e concluiu que "não era aconselhável desafiar todas as forças sociais ao mesmo tempo" (Lima Sobrinho, 1981, pp. 389-90).

res, Jango partiu impávido para essa espécie de Dallas prometida para o palanque fincado na cidadela de Borges e do Corvo [...] O Presidente — devemos todos advertir-nos desse fato sem ilusões — avançou para além dos limites políticos que os ensinamentos estratégicos recomendam. [O *Semanário*, 19.3-1.4.1964]

Pelos aplausos com que a esquerda recebeu a nova postura de Goulart, dificilmente se poderia antecipar seus efeitos sobre a já agitada cena política. No próximo capítulo abordarei os desdobramentos da mudança de atitude de Goulart e sua contribuição para o desfecho final do regime.

## POSIÇÃO DO PSD

A posição do PSD em relação à Frente Progressista de Apoio às Reformas foi condicionada por dois conjuntos diferentes e contraditórios de fatores: o primeiro, que levava o partido a buscar coordenação dentro de seus próprios quadros com o objetivo de apoiar as reformas, e o segundo, que dificultava a cooperação do partido com os esforços frentistas.

As razões que impeliavam os líderes nacionais do PSD a aderirem à Frente decorriam de sua meta imediata de promover mudanças no Decreto SUPRA. Além do mais, seu apoio à Frente fortaleceria a candidatura de Kubitschek à presidência em 1965.

A revisão do Decreto SUPRA foi, de fato, a alavanca utilizada por Dantas para conseguir que o partido se interessasse em participar da aliança proposta (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 162). Apesar da tensão entre o PSD e Goulart a respeito do Decreto, nenhum deles estava interessado em romper as negociações. Para Goulart era importante manter o apoio do PSD enquanto decidia que rumo dar a seu governo. Como vimos antes, o fato de Goulart ter adiado a assinatura do Decreto SUPRA indicava que ele não tinha ainda se decidido sobre uma mudança definitiva de política. De fato, ele havia deliberadamente recorrido a essa medida para obter uma maior cooperação do PSD sobre a questão da emenda constitucional para a reforma agrária.

A fim de apresentar suas sugestões, o PSD formou uma

comissão para examinar o Decreto SUPRA.<sup>30</sup> Contudo, a comissão não chegou a uma conclusão, pois as divisões internas do partido se acentuaram. A ala pró-reformas do PSD, o “grupo agressivo” representado na Comissão por Vieira de Mello, rompeu com os outros membros da comissão. Em uma carta ao presidente do PSD, Amaral Peixoto, na qual afirmava falar em nome de quarenta deputados pró-reformas, Vieira de Mello criticou as objeções do partido ao Decreto.<sup>31</sup> Entretanto, como vimos, o programa final da Frente incorporou duas mudanças propostas pelo PSD, ou seja, a programação anual de desapropriação de terra e a exclusão das propriedades de tamanho médio e das áreas ocupadas por plantações, pastagens, ou reservas florestais. Essas mudanças no Decreto SUPRA pareciam suficientes para obter o apoio inicial do PSD à Frente.

Em relação à questão da candidatura de Kubitschek, a aliança proposta por Dantas era encarada como um instrumento eficaz para o fortalecimento do candidato do partido na eleição de 1965. Isto porque, entre outras razões, o sucesso da Frente garantiria a continuidade institucional e o processo eleitoral, que estavam sendo ameaçados pela crescente radicalização das forças políticas. A liderança nacional do PSD estava convencida de que “enquanto persistisse a causa da crise política do país, não haveria o clima de tranqüilidade necessário para a realização de eleições” (CM, 8.1.1964). Os líderes do PSD declararam que cederiam às reformas para garantir as eleições.<sup>32</sup> Mais ainda, o próprio fato de a Frente apoiar as reformas, exigidas por vários setores da sociedade e que contavam com apoio popular generalizado, tornou impossível a oposição frontal e pública do PSD em relação a tais demandas.<sup>33</sup>

---

30. A comissão foi formada por Vieira de Mello, um membro ativo do “grupo agressivo” do PSD, e por dois outros representantes de centro, Pacheco Chaves e Gustavo Capanema.

31. Vieira de Mello, Brasília, para Amaral Peixoto, Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 1964, Arquivo Amaral Peixoto, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro.

32. JB, 8.1.1964. De acordo com Archer, San Tiago Dantas já havia convencido os líderes do PSD de que “algumas reformas deveriam ser aceitas, caso contrário seria impossível manter o regime democrático” (Entrevista com Archer, 1986).

33. Pesquisas de opinião pública sobre o tema, encomendadas pelo PSD a fim de orientar as declarações públicas de Kubitschek sobre a questão das reformas,

Outra razão que impelia o PSD a apoiar a Frente decorria do fato de que, através da colaboração, o partido manteria sua influência política nas decisões governamentais, particularmente na iminente mudança ministerial.<sup>34</sup> A esse respeito, o partido era movido por sua "vocação governista". Esse mero fato tornava mais difícil o rompimento definitivo do PSD com o governo de Goulart. Por trás dessa atitude estava, é claro, o papel crucial que o controle das fontes de clientelismo sempre havia representado no desempenho eleitoral do PSD.

Finalmente, a colaboração do PSD com o governo aumentaria também as possibilidades de obtenção do apoio do PTB para a candidatura de Kubitschek. A importância de garantir o apoio de Goulart para a candidatura de Kubitschek e da recomposição da aliança eleitoral entre o PSD e o PTB tornava-se evidente pela insistência com que a liderança nacional do PSD tentava convencer Goulart a declarar apoio ao candidato do partido.<sup>35</sup>

Se as razões acima compeliavam a liderança do PSD a colaborar com o esforço de Dantas, três outros fatores afastavam o partido da aliança. O primeiro era a divergência, dentro do partido, em relação à agenda de mudanças sócio-econômicas e político-institucionais. Os setores mais conservadores, constituídos principalmente por representantes de Minas Gerais e da região central do país, eram contrários a qualquer modificação na estrutura agrária. Também se opunham à legalização do Partido Comunista (CM, 2, 7 e 18.2.1964). Os representantes de Minas Gerais ameaçavam se rebelar contra o Diretório Nacional se este apoiasse a legalização do PC (OESP, 13.2.1964). A ala progressista do PSD — o "grupo agressivo" —, por outro lado, era favorável a mudanças

---

mostravam que estas tinham um amplo apoio popular (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 193).

34. Isto apesar de muitos líderes do PSD declaramem que a mudança ministerial não estava em jogo nas conversações a respeito da Frente e que iriam negociar sua participação no governo somente com Goulart (CM, 17.1.1964; OESP, 23.1.1964).
35. Em seu longo testemunho ao Centro de História Oral do CPDOC, Amaral Peixoto deixou claro, em muitas passagens, a importância da aliança entre o PSD e o PTB para a candidatura de Kubitschek. Ele disse que "o Jango se aproveitou muito do Juscelino, pois nós precisávamos do PTB para eleger o Juscelino" (Peixoto, 1983, p. 479). Ele reafirmou esta importância em uma entrevista posterior (Peixoto, 1986).

imediatas na estrutura agrária, bem como mudanças políticas e institucionais. Ambos os grupos tinham um peso considerável dentro do partido, mas nenhum conseguia impor sua própria posição.

A segunda razão que dificultou a participação do PSD na Frente foi sua desconfiança das intenções de Goulart com relação à reforma constitucional. Era generalizada, entre os membros do PSD, a opinião de que a emenda constitucional poderia ser utilizada como um instrumento para promover outras reformas além da agrária — em especial, a alteração da cláusula constitucional que proíbia a reeleição do presidente.

Finalmente, os líderes do partido também eram céticos quanto às chances de sucesso da Frente, devido à imprecisão do programa mínimo e da falta de apoio do próprio Goulart (OESP, 16.1.1964). A declaração de Goulart, expressando suas dúvidas de que o Congresso realizasse alguma ação pró-reformas efetiva, fomentou dentro da liderança nacional do PSD a convicção de que seu comprometimento com a Frente era débil. Eles declararam que, com essa atitude, "João Goulart romp[ia] talvez com a última possibilidade de entendimento não só para a reformulação do governo como, sobretudo, para a esquematização do tema das reformas em bases viáveis" (OESP, 19.1.1964).

No início, prevaleceram os fatores que favoreciam a participação do PSD na Frente. Durante o mês de janeiro e o início de fevereiro, a liderança nacional do PSD esteve empenhada em garantir o sucesso da Frente e demonstrava boa vontade para discutir e negociar os principais pontos do programa mínimo. Compelida por seu interesse em consolidar o apoio à candidatura de Kubitschek e em exercer influência sobre o governo, a liderança nacional do PSD foi capaz de superar suas dissensões internas e somar esforços para criar a Frente. No processo de negociações para sua formação, o PSD foi representado por seu presidente nacional, Amaral Peixoto, e pelo candidato presidencial do partido, Kubitschek. A Frente contava também com o apoio ativo da ala "agressiva" do PSD. Renato Archer, um destacado membro do grupo, desempenhou um importante papel como assistente de Dantas nas conversações com outros grupos.<sup>36</sup>

36. Entrevistas com Archer (1986) e Coelho (1986).

Uma expressão significativa dessa disposição favorável foi a declaração pública de Kubitschek em favor das reformas, desafiando sua principal base política em Minas Gerais (*JB*, 31.1.1964). O apoio do PSD tinha, contudo, dois pré-requisitos. Primeiro, uma definição precisa dos limites das reformas e, segundo, o apoio definitivo de Goulart à candidatura de Kubitschek. A relutância de Goulart em aceitar qualquer uma das exigências serviu apenas para alimentar a desconfiança entre os membros do partido sobre suas reais intenções e para afastar o partido das negociações.<sup>37</sup>

Devido a suas divisões internas, que a ambigüidade de Goulart exacerbava, o partido demorou em tomar uma posição definitiva sobre a Frente. No final de fevereiro, passou a impor condições mais estritas para a sua participação. A primeira foi a exigência de um compromisso prévio por parte dos pactantes em relação às medidas contidas no programa, que o partido considerava muito imprecisas. A segunda era que os grupos não parlamentares, tal como o CGT e outras organizações de trabalhadores, fossem excluídos da Frente (Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 188). Essas condições refletiam a preponderância conservadora dentro do PSD e, portanto, a derrota do "grupo agressivo" que havia tentado empurrar o partido para uma posição favorável à Frente. Um líder desse grupo do PSD observou que aquela era "a última oportunidade que se oferecia] aos partidos da órbita situacionista para encontrar não só a solução viável para as questões relacionadas com as reformas, mas também de montar um dispositivo político que [pudesse] servir de garantia para o processo eleitoral" (*CM*, 5.3.1964).

Desta forma, o comício de 13 de março apenas consolidou a oposição do PSD ao governo, uma oposição já visível pelo final de fevereiro. Em sua Convenção Nacional, em 20 de março, o PSD decidiu lançar Kubitschek como seu candidato presidencial. Durante a Convenção, o "grupo agressivo" e o ministro da Justiça, Abelardo Jurema, tentaram ainda obter o apoio do partido para as reformas. Mas foram aconselhados por Amaral Peixoto,

---

37. De acordo com Amaral Peixoto, Goulart queria carta branca para as reformas. Isso jamais seria concedido pelo PSD. Por outro lado, Goulart havia sempre relutado em garantir seu apoio a Kubitschek (Entrevista com Amaral Peixoto, 1986).

presidente do partido, a retirar suas propostas que certamente seriam derrotadas. Amaral Peixoto convenceu-os de que o PSD jamais daria um "cheque em branco" a Goulart.<sup>38</sup> Em seu discurso como candidato oficial do PSD, Kubitschek reconheceu a necessidade de reformas, mas argumentou que elas poderiam ser realizadas sem a mudança da Constituição: "desejamos a bandeira das Reformas, mas não a reforma da Bandeira", afirmou.<sup>39</sup>

## ATITUDE DE GOULART

A atitude de Goulart em relação à formação da Frente Progressista foi marcada pelas ambigüidades que caracterizaram seu comportamento em outros momentos cruciais do período em que esteve no poder. Por um lado, envolveu-se em negociações com os vários grupos políticos insistindo para que apoiassem a Frente, concentrando esforços sobre grupos de esquerda e sindicatos, cuja participação encarava como essencial ao sucesso da Frente (CM, 17.1.1964). Por outro lado, desacreditava publicamente o esforço de Dantas, e expressava seu ceticismo a respeito de uma coalizão de centro-esquerda que visasse o estabelecimento das reformas. Declarou que não havia atribuído nenhuma missão a Dantas, mas apenas consentira em participar nas negociações que este estava promovendo. Declarou ainda que concordava com Brizola que um programa de reformas que dependesse da aprovação do Congresso não se mostraria viável (OESP, 18.1.1964).<sup>40</sup> Finalmente, acabou por abandonar o projeto original de centro e promover a "Frente Única de Esquerda", sustentada pelos grupos de esquerda, que excluía os partidos e grupos de centro.

As oscilações de Goulart em suas relações com a Frente certamente revelavam traços de sua personalidade e estilo político. Mas devem ser vistas primordialmente como resultado de seu isolamento em face de seus principais aliados potenciais: a

38. Entrevista com Peixoto (1983, p. 481).

39. O discurso completo está reproduzindo em CM, 22.3.1964.

40. O jornal conservador *O Estado de S. Paulo* publicou um editorial criticando duramente as declarações do presidente e sua atitude em relação às negociações em curso.

esquerda, de um lado, e as forças de centro, representadas pelo PSD, de outro. Como vimos, ao enfrentar o problema de escolher que direção dar a seu governo, durante o mês de dezembro, Goulart havia frustrado a expectativa desses dois grupos: a mudança na política econômica reivindicada pela esquerda não foi atendida e o anúncio do Decreto SUPRA quase provocou uma ruptura com o PSD.

A Frente projetada por San Tiago Dantas colocou Goulart mais uma vez em um estado de equilíbrio instável. Suas possibilidades de escolha eram apenas duas: ceder às reivindicações radicalizadas por reformas ou aceitar os limites impostos pelo PSD. Qualquer das alternativas colocava-o em uma relação de dependência com um desses dois grupos. Nesse sentido, a hesitação de Goulart em se comprometer com uma dessas alternativas pode ser interpretada como uma tentativa de ganhar tempo para formar uma base de apoio político independente. Nesse sentido, tentou um acordo com alguns segmentos da esquerda, particularmente o Partido Comunista, que desde o início havia demonstrado uma grande disposição para moderar suas reivindicações e para garantir a liderança de Goulart sobre o movimento sindical e sobre a esquerda como um todo.

Entretanto, para atender as condições do PSD, o ritmo e os limites das reformas deveriam ser estabelecidos de forma precisa. Os grupos de centro encaravam a Frente como um instrumento com o qual poderiam restringir o comprometimento de Goulart com reformas mais profundas: ela o induziria a definir o escopo das reformas. Esse argumento realmente era utilizado para "vender" a idéia da Frente aos grupos conservadores.<sup>41</sup> Mas, apesar de ser endossada principalmente pelos conservadores, a idéia de se definir a abrangência e o ritmo das reformas era também amplamente aceita entre a esquerda moderada. Argumentava-se que sem essa definição seria impossível realizar as reformas dentro do arcabouço institucional existente.<sup>42</sup>

---

41. De acordo com Castello Branco, Goulart foi avisado de que este argumento havia se mostrado convincente nas negociações do programa da Frente (1975, 2º tomo, p. 163).

42. O próprio San Tiago Dantas era um destacado defensor dessa posição. Em seu discurso *Idéias e Rumos para a Revolução Brasileira* (1963, p. 5), colocou a questão nos seguintes termos: Para alguns a reforma social deve ficar propositadamente infor-

Definir precisamente a natureza e a abrangência das reformas propostas significaria excluir da coalizão os grupos de esquerda mais radicais. No início de março, Dantas tentou adotar esta estratégia, mas nunca foi apoiado por Goulart. Seguindo essa estratégia, Dantas declarou que "os extremistas subversivos" estavam excluídos da Frente e reafirmou seu comprometimento com a manutenção do processo democrático (*JB*, 3.1.1964). Comentando a tentativa de Dantas, Carlos Castello Branco, já na época, observou que seu sucesso iria trazer tranqüilidade à arena política e dissolver a tensão existente, facilitando assim as negociações internacionais sobre a difícil situação do país. Outra e ainda mais importante conseqüência do isolamento da extrema esquerda, salientava esse mesmo jornalista, seria o fato de que isentaria Goulart da suspeita de ser o co-autor de um "processo subversivo", para usar a linguagem do líder da UDN em sua campanha contra Goulart (1975, 2º tomo, p. 187). Entretanto, naquele momento, Goulart já estava preparando o comício de 13 de março e sua definitiva guinada à esquerda.

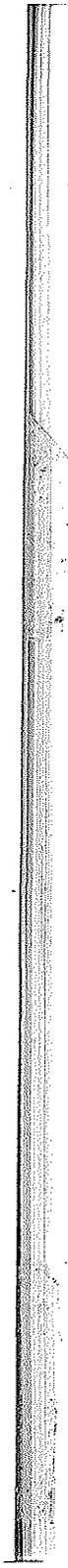
A Mensagem ao Congresso Nacional, enviada em 15 de março de 1964, passou a ser o programa da nova Frente Única de Esquerda (*UH*, 20.3.1964). A Mensagem propunha mudanças sobre cinco questões: as reformas agrária, universitária e política, a delegação de poderes legislativos e o plebiscito. As principais medidas propostas em relação à reforma agrária eram as seguintes: 1. a revogação do parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição, que exigia pagamento prévio em dinheiro para desapropriação de terras; 2. a mudança do artigo 147, de maneira a tornar o direito de propriedade subordinado ao de bem-estar social e dar

---

mulada, servindo mais de incentivo a reivindicações isoladas, que somam forças no sentido da violência, enquanto para outros é uma forma de contemporização consciente, destinada a servir de anteparo a um esforço de preservação das estruturas atuais. Essas formas de deslealdade com a história não conseguem ser, porém, de duração prolongada. Se o pensamento democrático não for capaz de formular em termos válidos e inteligíveis a reforma social, esta abrirá o seu caminho antidemocraticamente, porque no quadro das tensões internas da sociedade atual as forças que aspiram a uma participação mais ampla nos benefícios da vida comum são superiores em intensidade às que procuram deixar em segundo plano essa ampliação, para se limitarem à defesa das chamadas garantias democráticas.

poderes à União para garantir uma distribuição justa de terras através da desapropriação por interesse social, de acordo com critério a ser estabelecido por lei ordinária; e 3. o estabelecimento do arrendamento compulsório. Quanto à reforma política, enfatizando a necessidade de abolir discriminações "inadmissíveis" em uma democracia madura, a Mensagem propunha a ampliação do direito de voto aos analfabetos e aos sargentos e praças das Forças Armadas, assim como a modificação das condições de elegibilidade para os cargos eletivos. De acordo com a Mensagem, o direito de ser eleito deveria ser garantido a todos aqueles que tivessem capacidade de votar: "são elegíveis os alistáveis". Com essa mudança, as restrições existentes à elegibilidade cairiam, inclusive as mais importantes, que proibiam a reeleição para cargos executivos e a candidatura de parentes de detentores de cargos. A primeira afetava o próprio Goulart e a segunda relacionava-se com a possibilidade da candidatura de seu cunhado, Brizola. A Mensagem reivindicava, também, a delegação de poderes legislativos para o Executivo, revogando o princípio da indelegabilidade dos poderes da União. A delegação de poderes, como expressa na Mensagem, visava conferir ao Estado o instrumento legislativo necessário para permitir uma ação mais rápida e eficiente. Esse pedido era justificado pela alegada incompatibilidade entre as tarefas de um Estado moderno e a lenta ação legislativa. Finalmente, propunha um plebiscito, para que o povo fosse consultado sobre a questão das Reformas de Base (Goulart, 1964, pp. XLIX-LIX).

Independentemente de suas razões ou intenções, o comportamento hesitante e ambíguo de Goulart em relação à Frente teve duas conseqüências imediatas. A primeira foi a de estreitar a sua margem de escolha, empurrando-o inexoravelmente para a radicalização — a alternativa do "risco sem previsão". Essa alternativa, além de ser supostamente contra sua inclinação política pessoal, era também contrária a seu interesse político, devido ao risco que representava para a continuidade de seu governo. Em segundo lugar, o comportamento vacilante de Goulart impediu o sucesso de uma solução negociada para a crise. Sua guinada final para a esquerda alimentou a suspeita de seus opositores em relação à sua intenção de permanecer no poder, e, com isso, reduziu os custos para que eles mesmos rompessem as regras democráticas.



## CAPÍTULO 6

### COALIZÃO ANTIDEMOCRÁTICA: O CONSENSO NEGATIVO

Goulart assumiu a presidência sob a ameaça de um golpe, ameaça que permaneceu presente durante todo o seu governo. Como vimos, a tentativa de romper as regras constitucionais de sucessão e depor o presidente da República falhou em 1961. A ameaça de golpe dividiu os militares e encontrou uma forte resistência tanto por parte das forças pró-reformas que apoiavam o presidente constitucional, quanto por parte das forças conservadoras preocupadas em manter o processo eleitoral e garantir a realização das eleições presidenciais de 1965. Os militares que lideravam a tentativa de golpe ficaram isolados, mas perseveraram em seus esforços. Em menos de três anos foram, finalmente, bem sucedidos. Nesse momento já não mais estavam sós. Nesse período vários grupos políticos e sociais haviam se juntado ao movimento contra o governo constitucional. Mais importante ainda, a pura força não foi o único meio empregado. O golpe contra o governo, em 1964, foi saudado com satisfação por grupos cuja oposição à intervenção militar havia sido crucial em 1961. Isso significa que a conspiração foi uma condição necessária mas não suficiente para o sucesso do golpe de 1964. Muitos outros fatores contribuíram para fortalecer a conspiração e para converter um grupo golpista minoritário em uma ampla coalizão de apoio à derrubada do governo constitucional.

## A CONSPIRAÇÃO

A conspiração sempre encontrou adeptos entre alguns líderes militares e políticos, assim como entre membros da comunidade empresarial. Entre os militares, os conspiradores de primeira hora não se deixaram afetar pelo fiasco de agosto de 1961. Como relata Cordeiro de Farias, montar a conspiração foi um trabalho lento. Tendo desempenhado um importante papel em persuadir os militares a aceitar a solução parlamentarista em 1961, logo em seguida Cordeiro de Farias passou a dedicar tempo integral à conspiração: “[...] durante todo o governo de Jango vivi em *dolce far niente*. Não exerci qualquer cargo, civil ou militar [...] Fiquei com tempo integral para conspirar” (citado em Camargo e Góes, 1981, p. 535).

Dentro da UDN, sempre houve manifestações favoráveis à intervenção militar. Durante a convenção do partido, em 1963, Bilac Pinto, presidente da UDN, já havia convocado as Forças Armadas “para interromper o curso visível desse processo revolucionário, restituindo a tranqüilidade à família brasileira” (citado em Benevides, 1981, p. 124).

No período imediatamente posterior à crise sucessória, um grupo ativo dentro da comunidade empresarial começou a organizar a oposição ao governo. Motivados pelo que percebiam como uma escalada crescente à esquerda e a conseqüente necessidade de defender o “sistema de empresa privada bem como a liberdade e a democracia”, empresários intransigentemente anti-comunistas criaram, em novembro de 1961, uma agência que tinha como objetivo básico a doutrinação política — o Instituto de Pesquisas Sociais (IPES).<sup>1</sup>

Em seu livro *1964: A Conquista do Estado*, Dreifuss dirige sua atenção para o papel desempenhado pelos “intelectuais orgânicos” — a quem chama tecno-empresários — na organização da burguesia como um ator político durante o período do governo

1. Sobre a formação, a estrutura formal, o financiamento e a organização do IPES, veja Dreifuss (1981, pp. 161-208). Relatos do líder do IPES, Paulo Ayres Filho, sobre sua criação e atividades, podem ser encontrados em Siekman (1964) e Ayres Filho (1965).

Goulart. Tendo como foco a formação do IPES e as atividades empreendidas por essa agência, em conjunto com uma fração dos militares (ligada à Escola Superior de Guerra — ESG), até a derubada do governo, Dreifuss enfatiza a ação política da burguesia como classe, atribuindo ao IPES um papel dirigente e coordenador na conspiração contra o governo. Para ele, a conspiração foi um empreendimento conjunto, liderado por um agente político único e unificado — a burguesia —, que ampliou habilmente sua influência, dirigindo outros grupos para os objetivos por ela desejados. Para chegar a essa conclusão, Dreifuss centra sua análise, exclusivamente, nas características positivas intrínsecas à conspiração, tais como a capacidade do grupo de mobilizar recursos para suas atividades, sua competência em construir uma rede de doutrinação ideológica através dos meios de comunicação de massa etc. Entretanto, ele passa por cima dos efeitos de outros fatores intrínsecos que poderiam ter provocado a inibição das ações do grupo-núcleo, ou pelo menos ter impedido o desenvolvimento linear que descreve. Assim, descarta os fatores que diminuíam a capacidade dos conspiradores de mobilizar apoio na comunidade empresarial ou de fazer alianças. Mais ainda, negligencia o papel de fatores extrínsecos, tais como a situação econômica do país e o conteúdo de políticas governamentais específicas, fatores que poderiam contribuir para facilitar a consecução dos objetivos dos conspiradores.

No que diz respeito aos fatores intrínsecos que poderiam inibir a “ação de classe” da burguesia, consideremos “o problema de ação coletiva” a ser enfrentado pelo núcleo conspiratório. Elster define um “problema de ação coletiva” como aquele em que todos se beneficiam se todos cooperarem, mas cada um se beneficia mais se se abster de cooperar.<sup>2</sup> De acordo com alguns relatos, esse problema era claramente percebido pelos líderes do movimento contra o governo. Referindo-se às dificuldades de recrutar apoio para uma oposição política organizada ao governo entre os membros de sua própria classe, um dos fundadores e figuras

---

2. A lógica da ação coletiva foi enunciada por Olson (1975) e o uso que faço desse conceito para o caso da ação conspiratória contra o governo é analógico e adaptado a essas circunstâncias. Para uma discussão mais aprofundada do “problema da ação coletiva”, ver Elster (1985, pp. 358-71 e 1989, pp. 17-49).

eminentes do IPES queixou-se de que os "empresários haviam renunciado à vida pública e à política". Criticou, também, a indiferença de seus companheiros de classe para com os problemas políticos, dizendo que "eles se voltavam apenas para seus próprios problemas com os negócios como se fosse possível resolvê-los fora de um quadro mais amplo de soluções nacionais" (Ayres Filho, 1965, p. 248). Continuando a relembrar as dificuldades encontradas, no começo, para garantir apoio financeiro à organização, Ayres Filho observa que

alguns [membros da comunidade empresarial] não contribuíam porque pensavam que estávamos errados; outros não o faziam porque pensavam que estávamos certos mas não queriam se envolver [...] poucos indivíduos estavam dispostos a correr o risco político de uma contribuição direta para o IPES, que a imprensa comunista havia prontamente rotulado de "reacionário" e acusado de estar a serviço dos "imperialistas". [Ayres Filho, 1965, p. 249].<sup>3</sup>

Estes últimos estavam, segundo ele, "cegos em relação ao interesse de sua própria autopreservação, [e] recusavam-se a contribuir para as atividades do IPES por medo de represálias esquerdistas ou de cortes creditícios induzidos por agências federais de crédito" (Ayres Filho, 1965, p. 249).

O segundo fator, que impedia a "burguesia" de desempenhar a função integrativa que Dreifuss lhe atribui, derivava da natureza de sua aliança com os militares. É questionável a alegação de que a burguesia teve um papel de liderança e de coordenação na conspiração.<sup>4</sup> Parece, ao contrário, que havia diversos grupos conspirando dentro das elites militares e civis, e, a despeito da interação entre eles, é exagerado considerar suas ações como uma conspiração única com um comando unificado.<sup>5</sup> Mas,

3. Analisando reações diferentes de grupos econômicos em relação a políticas redistributivas, Ascher (1984) ressalta que os empresários geralmente consideram prudente se manter na defensiva, mesmo sob um governo que eles detestem.

4. Schmitter, por exemplo, nega a centralidade do papel da burguesia ao afirmar que o golpe de 1964 foi principalmente uma questão militar. Ele reconhece o apoio que as associações empresariais garantiram às atividades conspiratórias, mas não atribui importância decisiva a isto (Schmitter, 1971, p. 360).

5. Ver Silva (1975). O próprio relato de Dreifuss reconhece a existência desses vários grupos. Seu argumento da liderança exclusiva da burguesia não é convincente.

mesmo supondo que a "burguesia" (falando mais corretamente, a oposição empresarial ativa) tenha desempenhado um papel central, ela poderia ter influenciado apenas o grupo de militares já envolvidos em atividades conspiratórias. No que diz respeito aos militares, de uma maneira geral, os oficiais envolvidos na conspiração contra o governo enfrentavam um problema equivalente ao "problema da ação coletiva" da burguesia: eles tinham que convencer seus quadros da necessidade de derrubar um presidente constitucionalmente eleito. Stepan chama atenção para a posição legalista das Forças Armadas. Essa posição, juntamente com o medo de divisão em suas fileiras, como havia acontecido em 1961, atuava no sentido de inibir tentativas, por parte das Forças Armadas, de derrubar Goulart (Stepan, 1971, p. 189). De acordo com a estimativa de um destacado conspirador militar, 80% dos altos oficiais mantinham uma posição legalista em 1963, embora estivessem cada vez mais apreensivos a respeito da situação do país e da unidade e disciplina militares. Isto significava que eles ainda seguiam o presidente em sua capacidade formal como comandante-em-chefe das Forças Armadas (Stepan, 1971, p. 89). O relato de Ayres Filho esclarece como esse fato era percebido pelos conspiradores civis ativos:

A opção básica de submissão às autoridades constituídas por parte das Forças Armadas tornou muito mais difícil a ação daqueles que se opunham à infiltração comunista [...] Os serviços de inteligência do Exército, Marinha e Aeronáutica sabiam da infiltração comunista em postos governamentais chave e nos sindicatos. No entanto, enquanto essa infiltração se desse nos limites da lei e da Constituição, lhes parecia que nada poderia ser feito para combatê-la. Dessa forma, os militares hesitavam, por motivos de tradição e de escrúpulos, entre a obrigação constitucional de obediência ao Presidente e a obrigação superior de defender as instituições e o país. [Ayres Filho, 1965, p. 246]

À medida que o parlamentarismo definiu e o governo ganhou terreno com as eleições de 1962 e a vitória no plebiscito, o núcleo de conspiradores intensificou suas atividades. Segundo Cordeiro de Farias, "podemos situar o início da conspiração, como atividade política relativamente organizada, no momento

em que Jango recuperou todos os poderes, após o plebiscito que restaurou o presidencialismo" (Camargo e Góes, 1981, p. 543). Para ele, "os primeiros tempos do governo de Jango não inspiraram grandes temores, pois o sistema parlamentarista não dava muito espaço ao presidente. Não era ele quem decidia. Mas o parlamentarismo se deteriorou". O parlamentarismo, segundo ele, havia aparecido "como uma fórmula excelente pois propunha a coexistência da legalidade com a estabilidade política e o exercício competente do governo. Mas a experiência malogrou, e a conspiração se tornou inevitável" (Camargo e Góes, 1981, p. 542). O marechal Denny, ministro da Guerra de Quadros, dá a mesma versão:

Falhando os partidos políticos na compreensão do perigo comunista, para o qual o Brasil caminhava, não acreditando primeiramente na conveniência do impedimento e depois repudiando o poder que tinham nas mãos, com o parlamentarismo, era preciso que os militares passassem a agir [...] Depois do plebiscito foi aumentando paulatinamente o número de militares dispostos a reagir [...]. [citado em Silva, 1975, p. 202]

O comportamento dos conspiradores civis ligados ao IPES seguiu um caminho semelhante. Novamente o líder do IPES, Ayres Filho, dá um testemunho esclarecedor:

Em fins de 1962, a atividade de muitos membros do IPES começou a mudar. No início, a idéia era resistir e não atacar. Todos queríamos que Jango terminasse o seu mandato. Sabíamos que pessoas em outras partes do mundo ficariam contra nós se o depuséssemos. Mas à medida que o governo de Goulart tornou-se mais agitado, ficou evidente que a resistência intelectual não ia funcionar suficientemente rápido. Enquanto o IPES continuava sua propaganda e seu trabalho educacional, membros individuais da organização começaram a procurar maneiras mais diretas de mostrar sua oposição. [citado em Siekman, 1964, p. 149].

Apesar de sua intensificação, as atividades antigovernamentais do núcleo de conspiradores ativos eram insuficientes até mesmo para garantir o apoio de seus próprios "representados"

— empresários individuais, oficiais militares, e os demais membros das Forças Armadas —, para não falar de outros segmentos da população. Da experiência de 1961 os militares haviam aprendido a lição ensinada por Maquiavel de que conspirações sem apoio popular estão fadadas a fracassar. Eles não queriam correr o risco novamente. Mesmo a linha dura dos militares havia concordado que “sem manifestações inequívocas da opinião pública as Forças Armadas não se sentiriam autorizadas a intervir”.<sup>6</sup>

O apoio mais geral que os conspiradores buscavam, e que se mostrou decisivo para o sucesso da conspiração, veio apenas no final do governo e foi ativado pelas ações do próprio Goulart. Como Stepan (1978) acertadamente enfatiza, em seu último mês de governo, Goulart não apenas galvanizou a oposição contra si mesmo, como também minou o apoio que poderia ter obtido das forças de centro. Na próxima seção analisarei os fatores que levaram atores decisivos, individuais e coletivos, a entreverem a possibilidade de uma solução militar para a crise crescente e que os induziram a aderir ao movimento conspiratório.

## A COALIZÃO ANTI-GOULART

Logo no começo de 1964, já havia sinais de que a crise política ia se resolver de forma violenta e não pela negociação. A situação era de quase total incerteza. Os problemas econômicos se acumulavam à medida que a taxa de crescimento caía abruptamente: a inflação disparava, enquanto o problema da dívida externa continuava sem solução. Desde a tentativa de estado de sítio, pela qual Goulart foi acusado de encenar um golpe bonapartista, as suspeitas em relação às suas intenções cresceram de forma generalizada. A crença de que ele recorreria a poderes excepcionais garantiu o sucesso do movimento liderado pelo presidente do Congresso, Auro de Moura Andrade, visando suspen-

---

6. De acordo com Silva, esta decisão foi unanimemente aceita pelos ministros militares de Quadros e por outros participantes civis de uma reunião que ocorreu logo após a posse de Goulart (1975, p. 248). Stepan relata uma afirmação semelhante, feita pelo general Golbery, um dos principais conspiradores militares (Stepan, 1971, p. 189).

der o recesso parlamentar.<sup>7</sup> Para a oposição e para importantes grupos econômicos ainda hesitantes em aderir ao movimento contra o governo, crescia dramaticamente o custo da não-ação.

Uma série de medidas tomadas pelo governo ajudou a burguesia a superar o seu "problema de ação coletiva", empurrando capitalistas individuais e associações corporativas para a oposição política aberta. A esse respeito, dois eventos foram particularmente importantes. O primeiro, a demissão de Carvalho Pinto do Ministério da Fazenda, em dezembro de 1963, diminuía enormemente as esperanças dos industriais de obter "o clima tranqüilo e ordeiro de trabalho e confiança", tal como demandado pelo presidente da FIESP (*Boletim Informativo* 742, dezembro de 1963, p. 5).<sup>8</sup> O segundo episódio, a eleição, em janeiro de 1964, para a diretoria da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), reforçou a crença já dominante entre os empresários de que o governo não estava disposto a restringir as reivindicações dos sindicatos. O resultado dessa eleição foi percebido pelos empresários como uma evidência clara da infiltração comunista no governo. Uma chapa composta por antigos pelegos foi desafiada por uma chapa patrocinada pelo CGT. O apoio ativo de Goulart à chapa do CGT foi decisivo para a sua vitória.<sup>9</sup> Essa eleição era da maior importância tanto para os industriais como para o CGT, porque a CNTI abrangia metade dos trabalhadores organizados e fornecia a principal base organizacional e financeira do CGT. Depois da eleição, a poderosa FIESP rompeu com Goulart.<sup>10</sup>

7. De acordo com a Constituição, no intervalo entre sessões legislativas, o Presidente da República tinha a prerrogativa de decretar o estado de sítio sem a aprovação prévia do Congresso.
8. Devido à sua atuação como governador de São Paulo, de 1958 a 1962, Carvalho Pinto obtivera forte apoio da comunidade empresarial daquele Estado. Sua nomeação para o Ministério, na reforma do gabinete em junho de 1963, foi uma tentativa de transferir este apoio ao governo federal, em vista do fracasso do Plano Trienal.
9. Erickson faz um relato detalhado desta eleição e do zig-zag tático de Goulart até seu apoio final à chapa da esquerda (1977, pp. 141-46).
10. Entrevista com Hugo de Faria (1983), chefe interino da Casa Civil durante o governo Goulart e diretor da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil na época da eleição da CNTI. De acordo com Faria, pela primeira vez os industriais desafiaram o presidente e afirmaram que não mais poderiam apoiar o governo.

O movimento de oposição política evoluiu também para o confronto. Os conservadores radicais sentiram-se bastante confiantes para ameaçar retaliações políticas e a derrubada do presidente, em reação a possíveis iniciativas de reformas. Nas palavras de Último de Carvalho, deputado do PSD de Minas Gerais, "a sorte das nossas propriedades [...] está cingida à sorte do mandato do Presidente da República [...] Se o Presidente confiscar nossas propriedades [...] haverá também quem confisque o seu mandato [...]" (citado em Castello Branco, 1975, 2º tomo, p. 177). Em meados de janeiro, o presidente da UDN, Bilac Pinto, denunciou uma "guerra revolucionária" iminente, que, afirmava, teria o apoio tácito do presidente, quando não seu envolvimento ativo. Por isso, ele conclamava publicamente as forças de oposição à reação armada. Esse movimento demonstrou a disposição da UDN em recorrer à ação direta. A alternativa legal, a saber, o *impeachment*, foi descartada, apesar do alegado envolvimento do presidente no processo revolucionário.<sup>11</sup>

Em meados de fevereiro, o governo anunciou a assinatura do Decreto SUPRA. Ao mesmo tempo, o general Osvaldo Alves, presidente da Petrobrás, anunciava a nacionalização das refinarias de petróleo (CM, 18 e 21.2.1964). Nenhuma das medidas constituía uma concessão inequívoca às reivindicações nacionalistas e pró-reformas. Ao contrário, ambas estavam fadadas a produzir escassos efeitos. A nacionalização das refinarias de petróleo afetava um setor que era essencialmente brasileiro, e deixava intocadas as companhias norte-americanas de distribuição de petróleo. Mais ainda, como salienta Skidmore, a operação das refinarias não atrapalhava a Petrobrás, e representava um esforço privado menos significativo do que a distribuição de petróleo (Skidmore, 1967, p. 289). O Decreto SUPRA, embora em princípio uma medida agrária de grande alcance, era economicamente inviável devido à permanência da cláusula constitucional que exigia pagamento antecipado em dinheiro para terras desapropriadas.

---

11. Em sua denúncia, Bilac Pinto alegava que haviam sido distribuídas armas para o sindicato dos marítimos e que armamentos haviam sido confiscados em diversos Estados. Entretanto, ele não apresentou qualquer prova de suas acusações. Ver Castello Branco (1975, 2º tomo, pp. 167-68); OESP e CM, 22.1.1964.

Ainda assim, o mero anúncio dessas medidas teve repercussões políticas imediatas. O decreto de nacionalização foi percebido como uma ameaça frontal ao direito de propriedade. O Decreto SUPRA, por sua vez, devido exatamente à impossibilidade de sua implementação, ampliou enormemente a expectativa de que o governo em breve iria confiscar terras e de que as propriedades seriam invadidas por camponeses. Além disso, em termos imediatos, essas expectativas afetaram adversamente o valor comercial das propriedades rurais. Juntos, esses fatores, extrínsecos à conspiração, serviram para expandir o círculo restrito de oposição ativa ao governo e aumentar os sentimentos negativos em relação ao governo entre segmentos localizados fora do núcleo de conspiradores ativos.

Em 11 de março, na Convenção da Confederação Nacional de Associações Comerciais do Brasil, que contava com a participação de trezentos empresários da indústria e do comércio, uma reação armada foi abertamente conclamada. Parafraseando um ditado cristão, o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro incitou seus pares: "Armai-vos uns aos outros porque nós já estamos armados" (DN, 12.3.1964). A Convenção divulgou um Manifesto das Classes Produtoras que criticava o presidente da República por agir como um chefe de partido e não como a autoridade suprema do país. Advertia também que seus membros estavam vigilantes e prontos para reagir à ação de forças organizadas que, com o consentimento do governo, estavam conduzindo o país a uma desordem generalizada (*Revista das Classes Produtoras* 957, março de 1964, p. 24).

Depois do comício de 13 de março e da Mensagem ao Congresso Nacional, o tema da reforma tornou-se inextricavelmente ligado às questões políticas: Goulart pretendia continuar no poder? Iria acatar as normas constitucionais para instituir as reformas anunciadas? A proposta de Goulart de que fossem mudadas as regras da sucessão ajudou a alimentar a suspeita de que ele não iria manter as regras do jogo para a próxima eleição presidencial. Essa suspeita era agravada pela omissão de Goulart a respeito de possíveis candidatos à sua sucessão. A solução institucional contida na Mensagem com o propósito de instituir as reformas, ou seja, um plebiscito com um eleitorado ampliado,

afastava o Congresso como o canal institucional existente para promover as mudanças necessárias. O presidente não deixou claro como iria obter o consentimento do Congresso para um plebiscito com esse objetivo. Se anteriormente o Executivo não havia sido capaz de conseguir o apoio do Congresso para a emenda constitucional para a reforma agrária, agora, em um contexto de crescente desconfiança e conflito, tornava-se evidente que o Congresso não iria aprovar mudanças constitucionais de maior abrangência. Nos círculos governamentais discutia-se a possibilidade de que o plebiscito fosse convocado mediante decreto do Executivo.<sup>12</sup> O Partido Comunista exigia também que o plebiscito fosse convocado pelo Congresso ou pelo Executivo.<sup>13</sup>

Como uma estratégia política, o presidente acirrou suas críticas à Constituição e ao Congresso. Dirigindo-se à enorme multidão que compareceu ao comício de 13 de março, Goulart pedia urgência para a mudança da "arcaica" Constituição, insistindo que ela "não mais correspondia às aspirações do povo [...] porque legaliza[va] uma estrutura econômica obsoleta, injusta e desumana" (CM, 14.3.1964). A esquerda radical representada por Brizola sugeriu que o Congresso fosse substituído por uma Assembleia Constituinte. Argumentava que apenas soluções institucionais radicais poderiam levar a cabo as reformas pretendidas. Em seu discurso no comício, Brizola foi mais longe ainda em seu ataque ao Congresso. Exigiu "a eleição de um Congresso Popular com a participação de trabalhadores, camponeses, sargentos e oficiais nacionalistas, do qual as raposas velhas da política tradicional fossem eliminadas" (O Panfleto, 16.3.1964). O leque de mecanismos institucionais alternativos propostos no comício, ao limitar prerrogativas do Congresso, serviram apenas para exacerbar ainda mais as suspeitas já levantadas em relação às demandas por mudanças substantivas.

A oposição habilmente se apoderou do tema crítico da legalidade. Segundo sua argumentação, do mesmo modo que a estratégia adotada por Goulart para implementar o programa de re-

---

12. Castello Branco, escrevendo no começo de março, afirma que San Tiago Dantas havia endossado esta proposta (1975, 2º tomo, p. 191).

13. Nota divulgada pelo Comitê Central do PC, em 27 de março de 1964 (Vinhas, 1982, p. 193).

formas ameaçava as regras institucionais vigentes e os canais constituídos de decisão política, especialmente o Congresso, também o presidente perdia o direito de ser obedecido de acordo com essas mesmas regras. O eixo do argumento é resumido por um jornalista de *O Estado de S.Paulo*:

Se o governo se põe contra a ordem jurídica, isto é, contra a Constituição e a lei, o natural é que se crie na opinião pública uma dissidência entre os que seguem um e outro. É preciso escolher, entre os dois contendores, um, a quem servir [...] Assim se definem as posições: este estará com o regime e contra o governo; o outro, com o governo e contra o regime.

Para as Forças Armadas não há opção, dentro da lei. A Constituição lhes impõe um dever expresso e inelutável: o de manter a ordem jurídica. Presume-se que, portanto, deva começar por manter o governo, porque se pressupõe que o governo encarne a ordem jurídica e não possa colocar-se contra a mesma [...] Na inconcebível situação de luta entre o Presidente da República e a lei, prevalece a lei. [OESP, 17.3.1964].

Esse argumento ganhou um apoio cada vez mais amplo da opinião pública. Na realidade, serviu de base para o apelo das lideranças e forças políticas civis à intervenção das Forças Armadas. De acordo com o argumento desenvolvido acima, "a defesa da democracia" exigia a ruptura das regras democráticas. Estava armado o cenário para o golpe de baixo custo tentado em 1961. A situação experimentada naquela ocasião foi revertida. Dessa vez, a ampla coalizão que se formou voltou-se contra o governo constitucional.

O presidente do Congresso, Auro Moura Andrade, que, nessa mesma posição em 1961, havia defendido a posse de Goulart, proclamou a disposição do Congresso "em fazer todos os sacrifícios para impedir que se deflagre sobre a Nação a terrível desgraça do fim de sua constituição democrática" e em preservar "a autoridade da lei".<sup>14</sup> Suas declarações receberam o apoio de associações empresariais, governadores e políticos, todos aqueles

---

14. Discurso pronunciado na abertura da legislatura em 15 de março de 1964 (em *Digesto Econômico* 177, maio-junho de 1964, p. 40).

que subscreviam o argumento que dissociava a autoridade do presidente da autoridade da lei e da Constituição (OESP, 17.3.1964; CM, 18.3.1964; Victor, 1965, p. 483).

O movimento pela "legalidade" e pela "liberdade" culminou com a "Marcha da Família com Deus pela Liberdade", em 19 de março, quando a oposição levou 500 mil pessoas às ruas de São Paulo. O movimento "ofensivo", anteriormente confinado a círculos civis e militares restritos, inflou-se. A "conspiração" transformou-se em "revolução".<sup>15</sup> Com a "Marcha da Família", em março, o "limite crítico"<sup>16</sup> foi ultrapassado. Depois da marcha, um grande número de atores passou a atribuir uma alta probabilidade de sucesso ao movimento contra o governo. Daí em diante, o custo de participação em atividades antigovernamentais decresceu marcadamente. Juntar-se ao movimento tornou-se atraente não só para os grupos que potencialmente o apoiavam mas também para os que anteriormente eram neutros.

A tese da defesa da legalidade, que opunha o "governo" ao "regime", forneceu um forte argumento para quebrar a resistência dos setores legalistas das Forças Armadas e para unificar os militares. Contudo, deve-se observar que o governo não tinha, na verdade, tomado nenhum passo ilegal. Porém, o fato de que o argumento fora construído a partir de uma ameaça imputada, e não de uma ameaça real, como em 1961, tornou-se irrelevante

---

15. Castello Branco (1964) faz distinção entre caráter defensivo e caráter ofensivo da conspiração. Ele utiliza o termo "revolução" que é o rótulo empregado pelos conspiradores, para significar o momento após o qual a conspiração ofensiva adquiriu um maior apoio.

16. Este termo — *critical threshold* — cunhado por Norden e Collier (1986), foi inspirado nos trabalhos de O'Donnell (1985) e Przeworski (1986). De acordo com Przeworski a expectativa do ator em relação ao sucesso de uma coalizão não só serve de motivação à sua participação em um movimento em direção à liberalização (ou colapso), como também aumenta a probabilidade de sucesso do movimento. Assim, um limite é atingido quando um número suficiente de atores atribui uma alta probabilidade de sucesso a esses movimentos (1986, pp. 54-5). O'Donnell enfatiza os cálculos de custos e benefícios que os atores antecipam para sua participação. De acordo com ele, uma coalizão para a consolidação (ou colapso) da democracia atinge o limite quando um número crescente de atores se engaja em tais ações, de maneira que os custos de participação sejam grandemente diminuídos (1985, p. 34). No momento subsequente, o efeito *bandwagon*, ou seja, o aumento expressivo de adesões, é produzido (1985, p. 71).

diante de seus efeitos. O apoio público exibido em março precipitou a ação militar.

O primeiro sinal de que os setores militares, que anteriormente apoiavam apenas uma estratégia defensiva, haviam sido convertidos para uma posição ofensiva, veio na forma de uma ordem do dia de Humberto Castelo Branco, chefe do estado-maior do Exército, a seus subordinados, e indicava que a intervenção militar era iminente. Dizia: "Os instrumentos militares nacionais e permanentes não devem ser usados em defesa de um programa de governo, muito menos para sua propaganda, mas para garantir os poderes constitucionais, seu funcionamento e o cumprimento da lei".<sup>17</sup>

De acordo com seu autor, a definição de uma posição das Forças Armadas era necessária por três razões. A primeira era a intranqüilidade e o sobressalto verificados entre seus subordinados após o comício de 13 de março. A segunda era a perspectiva de estabelecimento de uma Assembléia Constituinte para instituir as reformas, o que considerava "revolucionário". O general Castelo Branco recusava-se peremptoriamente a aceitar o envolvimento das Forças Armadas nesse programa de reformas. Finalmente, o documento considerava que os militares deveriam se definir ante a ampliação da "agitação" promovida pelo CGT, uma organização que, segundo ele, representava um "poder ilegal".

Um fato adicional e decisivo para a intervenção militar teve lugar uma semana após a diretriz do general Castelo Branco: a rebelião dos marinheiros.<sup>18</sup> O tratamento que o governo deu a esse acontecimento foi mais um estímulo à ação dos militares. Goulart reverteu a ordem dada pelo ministro da Marinha de reprimir o movimento, levando à sua demissão. Além disso, concedeu anistia aos marinheiros e escolheu o novo ministro com o apoio de líderes sindicais ligados ao CGT. Com essa atitude, Goulart foi acusado de transgredir, ele próprio, os princípios de hierarquia e disciplina das forças armadas. A questão de sua auto-preservação, através do controle sobre a disciplina militar era

---

17. O texto integral é reproduzido em Dines *et al* (1964, pp. 332-3).

18. Em reação a medidas disciplinares ordenadas pelo ministro da Marinha, 600 marinheiros se rebelaram e se enquartelaram na sede do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro.

crucial e, como observa Stepan, unificava os militares. Assim, a posição de Goulart tornou-se muito mais vulnerável, não só entre os militares que conspiravam ativamente contra o governo, mas também entre os oficiais legalistas e até mesmo entre setores a ele favoráveis (Stepan, 1978, pp. 130-1).

Os pedidos de intervenção militar se sucederam. Auro de Moura Andrade, em nome da instituição que presidia, reiterou a prontidão do Congresso para fazer "o que fosse necessário" para defender a democracia e a liberdade — "com a Nação e as Forças Armadas". Argumentava:

A Pátria, a Lei, a Ordem e os poderes constitucionais repousam na defesa e na garantia que lhes possam dar as Forças Armadas [...] Para isso a Constituição declarou-as instituições permanentes e as erigiu com base na hierarquia e disciplina [...] A Nação deve, pois, reunir-se em torno de suas Forças Armadas. Deve exigir que se respeite sua hierarquia e que não se subverta sua disciplina. [Di-gesto Econômico 177, maio-junho de 1964, pp. 40-1]

Em 31 de março, um editorial do jornal de centro e pró-reformas, *Correio da Manhã*, exigia a renúncia de Goulart. A reação armada contra o governo começou nesse mesmo dia. Os principais comandantes do Exército se juntaram às forças sediciosas. A defesa do governo ficou restrita ao III Exército, no Rio Grande do Sul, depois que o comandante do II Exército, Amaury Krueel, supostamente leal a Goulart, se juntou ao movimento. Goulart partiu para o Rio Grande do Sul, de onde Brizola quis repetir o movimento de resistência de 1961. Dessa vez, entretanto, a bandeira da legalidade já havia sido capturada pela coalizão golpista. Aproveitando a ausência de Goulart da capital, o próprio Congresso desfechou o golpe final no governo ao declarar vago o cargo presidencial.

## CONCLUSÃO

### ENTRE DEMOCRACIA E REFORMAS.

No princípio dos anos 60, no Brasil, democracia e reformas eram percebidas como objetivos políticos conflitantes. Durante o período Goulart, tornou-se impossível a construção de um compromisso que combinasse democracia e reformas em um projeto político consistente. Diferentes coalizões formaram-se em torno de cada um desses objetivos, estruturadas, na maioria das vezes, em função de um e em detrimento do outro. De fato, em diferentes conjunturas do processo político, a realização de um desses objetivos implicava, em graus variados, concessões em relação ao outro. A estrutura do conflito político e os limites impostos pela situação econômica certamente dificultavam muito a resolução de conflitos substantivos dentro do quadro institucional vigente. Ainda assim, não era impossível, desde o início, uma solução negociada. Em cada um desses momentos, diferentes fatores contribuíram para o fracasso em alcançar um equilíbrio aceitável entre regras democráticas de competição política e mudança sócio-econômica.

Em agosto de 1961, a democracia foi mantida porque os conservadores se asseguraram de que, com a mudança para o regime parlamentarista, seriam capazes de manter sob controle o rumo e o ritmo das reformas. Grupos esquerdistas e pró-reformas exigiam que as regras constitucionais para a sucessão presi-

dencial fossem estritamente observadas a fim de assegurar a Goulart a plenitude de poderes que a Constituição investia a presidência da República. Apesar disso, a solução legal ao conflito mostrou-se inviável. Os grupos conservadores, que dominavam o Parlamento, viam a manutenção do presidencialismo como uma ameaça aos interesses que representavam. Por outro lado, a disposição da extrema-direita para ignorar o "formalismo" constitucional a fim de impedir o "comunismo"<sup>1</sup> encontrava pouca simpatia entre esses grupos. O interesse dos conservadores na manutenção do jogo eleitoral, tendo em vista as eleições de 65, levou-os a rejeitar a alternativa de ruptura institucional. Entretanto, a fidelidade dos conservadores às regras institucionais existentes não era tão forte a ponto de impedi-los de remendar a Constituição para garantir-lhes um poder ainda maior no processo decisório do que aquele de que já dispunham por serem maioria no Congresso.

Para os conservadores, desejosos de protelar mudanças mais radicais, o regime parlamentarista representou a solução institucional mais conveniente. Entretanto, a conjunção de interesses de grupos políticos diversos impediu o governo parlamentarista de funcionar efetivamente.

No meio da crise sucessória, Goulart havia escolhido uma estratégia "avessa a risco", ou seja, a que lhe assegurasse poder, ainda que limitado. Assim que assumiu o cargo, sua primeira prioridade foi a luta pelo pleno poder presidencial. Para esse fim, obteve total e incondicional apoio dos grupos esquerdistas e nacionalistas. Apesar das diferenças entre esses grupos formou-se, durante o período parlamentarista, uma coalizão principalmente em torno da necessidade de uma reforma agrária radical. Concentrando suas atividades na mobilização ampla da população, a coalizão radical pró-reformas adotou uma estratégia maximalista que desprezava a via da negociação no interior do Parlamento.

Em vista de sua frágil representação no Congresso e das garantias adicionais que o novo regime oferecia contra a implementação de um programa rápido de reformas, os grupos pró-reformas podiam esperar resultados bastante limitados em relação ao programa que haviam lançado. Não estavam interessados

---

1. Vide argumento de Lacerda contra a posse de Goulart.

na obtenção de reformas graduais, limitadas. A coalizão pró-reformas não tinha motivos para fazer concessões e adiar suas demandas, porque os seus integrantes sabiam que poderiam contar ainda com duas oportunidades para aumentar o seu poder e, com isso, também a probabilidade de obter reformas mais profundas.

A primeira era a eleição de outubro de 1962, que poderia alargar a representação parlamentar das forças pró-reformas. Além de ampliar e consolidar o apoio extraparlamentar, a tática de mobilização política servia também a propósitos eleitorais.

A segunda oportunidade era a restauração do presidencialismo. Por essas razões, a coalizão pró-reformas não estava motivada a fazer concessões e a abdicar de suas demandas.

A natureza do compromisso parlamentarista legitimava as reivindicações de poder de Goulart. Embora os grupos esquerdistas e pró-reformas não tivessem participado do compromisso que alterou o sistema de governo, uma avaliação realista do equilíbrio de poder prevalectente na crise sucessória os havia impedido de radicalizar a luta pela legalidade. Para esses grupos, a campanha pelo retorno ao presidencialismo era também uma oportunidade para promover o seu programa de reformas. Mais ainda, seu apoio à campanha aumentou sua influência sobre Goulart. Ao vincular a restituição do pleno poder presidencial à implementação do programa de reformas, os grupos de esquerda obrigavam Goulart a um comprometimento mais forte com o programa.

Em suma, essas considerações não imediatas ditaram as ações empreendidas pela coalizão pró-reformas durante a experiência parlamentarista. Era irracional aceitar mudanças pequenas, graduais, se novas oportunidades para mudanças mais profundas poderiam ser criadas. Entretanto, duas conseqüências dessa estratégia, à qual retornarei, devem ser consideradas. A primeira refere-se às futuras possibilidades de formação de uma coalizão menos radical, porém mais forte, em favor das reformas. A segunda refere-se às avaliações, pela coalizão pró-reformas, de sua própria força política e de sua capacidade de se confrontar com as forças de oposição ao programa de reformas.

Entretanto, as ações de Goulart e dos grupos pró-reformas na busca de interesses de mais longo prazo não foram o único obstáculo ao funcionamento efetivo do regime parlamentarista.

Eles encontraram fortes aliados entre as lideranças nacionais conservadoras e políticos que estavam preocupados, antes de mais nada, com sua sobrevivência política. Estes, ao contrário da coalizão pró-reformas, agiram com base em considerações de curto prazo e objetivos imediatistas. Movido por seu interesse em permanecer no cargo e controlar fontes de clientelismo, um número crescente de conservadores se mostrou disposto a abrir mão das salvaguardas institucionais contra mudanças rápidas oferecidas pelo regime parlamentarista.

A eleição de 1962, de fato, ampliou a representação das forças pró-reformas no Congresso. Os resultados do plebiscito legitimaram o mandato do presidente. Foi dado um novo ímpeto às aspirações por reformas. Esses dois eventos, entretanto, também definiram os parâmetros políticos dentro dos quais essas demandas poderiam se realizar. Dentro do quadro institucional existente não restava nenhum outro recurso de poder a ser conquistado. Não estavam previstas eleições parlamentares até 1966. O presidente estava investido das prerrogativas ampliadas que o regime presidencialista atribuía ao cargo. Mas as desejadas reformas ainda dependiam de um Congresso predominantemente conservador.

Se o regime parlamentarista foi incapaz de produzir qualquer ação na agenda de reformas, seu desempenho na área da economia foi ainda mais desanimador. Desde 1961, a situação econômica da nação havia se deteriorado rapidamente. O crescimento *per capita* do PIB caiu de 7,2% em 1961 para 2,3% no ano seguinte; no mesmo período a inflação subiu de 42,9% para 55,8% (Wallerstein, 1980, p. 5). Esses fatores, econômicos e políticos, balizavam o curso das políticas governamentais no começo de 1963.

O Plano Trienal e a reforma agrária propostos pelo governo eram dois tipos distintos de medidas e se voltavam para a resolução de problemas diversos que só poderiam ser realizadas sob diferentes condições. O Plano Trienal poderia produzir benefícios a longo prazo para todas as frações e classes, ainda que implicasse em sacrifícios imediatos. O sucesso de sua implementação requeria um consenso em relação aos sacrifícios a serem arcados por cada grupo. A reforma agrária, por outro lado, era, essencialmente, uma medida redistributiva. Inevitavelmente alguém teria

que sair perdendo. Sua resolução dependia da construção de uma coalizão sobre um projeto capaz de aglutinar o apoio de uma maioria no Congresso.

Pela própria natureza das medidas de estabilização compreendidas no Plano Trienal, era difícil obter a concordância voluntária dos grupos por elas afetados. Para ser bem-sucedida, a implementação dessas medidas exigia, certamente, o pagamento de custos no presente para que benefícios incertos fossem obtidos no futuro. O governo, como uma terceira parte, fracassou em assegurar a cooperação dos principais grupos envolvidos. Para obter a aquiescência desses grupos às políticas propostas, o governo dispunha de dois meios: coerção e persuasão. Entretanto, para implementar uma política coercitiva teria que superar duas ordens de dificuldades. Primeiro, o Estado teria que possuir um aparato efetivo para controlar aumentos de salários e preços. O governo possuía um amplo conjunto de instrumentos, corporificados na legislação corporativista, que lhe permitiria conter o movimento trabalhista e manter dentro de limites aceitáveis as reivindicações por maiores salários. No entanto, com relação aos capitalistas, faltavam mecanismos necessários para impor-lhes uma política de controle de preços. A segunda dificuldade referia-se às condições políticas para a implementação de uma política coercitiva. Para um governo cuja principal base de apoio eram os trabalhadores e suas organizações sindicais, seria muito arriscado, senão impossível, usar a coerção contra essa base política, particularmente se se mostrasse incapaz de impor, por outro lado, uma política de controle de preços.

Defrontado com essas alternativas, o governo optou por usar a persuasão. Entretanto, a efetividade desse rumo de ação dependia grandemente do nível de confiança de que dispunha. Os freqüentes movimentos de Goulart para a direita, durante o regime parlamentarista, para assegurar a restituição do pleno poder, levantavam dúvidas na esquerda sobre sua intenção de promover as reformas. Suas manobras no caso UST aumentaram ainda mais esse sentimento. Mais ainda, os grupos de esquerda tinham também uma posição radical sobre a solução do problema da inflação. Como colocou o deputado Sérgio Magalhães, presidente da Frente Parlamentar Nacionalista, a esquerda man-

tinha "uma divergência doutrinária com o Plano Trienal porque ele partia da suposição de que a inflação resultava de desequilíbrios orçamentários e problemas financeiros internos e não [...] da atividade de grupos internacionais". Para ele, o Plano revelava uma "política conciliatória" e falhava na defesa da "idéia de um desenvolvimento independente da economia" (1964, p. 120). As lideranças dos movimentos dos trabalhadores concordavam com essa posição. Entretanto, como já observei antes, mesmo se o CGT estivesse inclinado a responder positivamente ao apelo do governo para restringir salários, não teria sido capaz de assegurar a aquiescência dos trabalhadores.

Os capitalistas não possuíam organizações centralizadas, e as principais associações reagiram de forma diversa ao Plano Trienal. As Associações Comerciais opuseram-se, desde o começo, ao Plano. As Associações Industriais, que apoiaram inicialmente a política governamental, viram-se diante de um problema análogo ao da organização central dos trabalhadores: não dispunham de mecanismos apropriados para controlar os capitalistas individuais. Mais importante ainda, essas organizações exigiam, como pré-condição para seu apoio, a demonstração da capacidade do governo de controlar reivindicações salariais. Estava em jogo a capacidade do governo de resistir a pressões do movimento sindical. A escalada das reivindicações salariais e as elevações nos salários no setor público induziram os grupos capitalistas a adotarem uma posição mais rígida em relação ao Plano.

Goulart, por sua vez, não demonstrava um comprometimento firme com o Plano Trienal. Com isso, ao mesmo tempo que perdia apoio entre seus aliados à esquerda, alimentava as desconfianças dos grupos à sua direita quanto à sua disposição para resistir às reivindicações dos primeiros. Desde o momento em que o Plano foi posto em ação, ele mostrava uma tendência para colher os seus frutos sem pagar os custos. Já em fevereiro de 1963, em sua coluna política, Castello Branco comentava a insatisfação, entre setores políticos influentes, com o que eles sentiam como um apoio insuficiente de Goulart para Dantas no Ministério da Fazenda. Como mostra a análise da situação feita por esse jornalista, a posição ambígua de Goulart em relação à crítica da esquerda ao Plano Trienal era então evidente. De acordo com ele,

Goulart teria naquele momento uma excelente oportunidade de fortalecer a posição do ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, e assim aumentar as chances de sucesso do Plano Trienal. No entanto, como escreveu na época:

Evitando um comprometimento total, o Presidente demonstra que hesita mesmo e desconfia e deixa aberto um flanco para possíveis retiradas estratégicas, tão do seu estilo. Se o sr. Brizola conseguir mobilizar setores importantes da opinião pública contra a política do Ministro da Fazenda, minando-lhe as condições de êxito, o Presidente poderia em sessenta dias recuperar sua posição anterior, articulando-se para a hipótese, que ele mesmo já formulou, de apelo ao povo em face de uma alegada insuficiência de colaboração dos donos da indústria e dos magnatas do comércio. [Castello Branco, 1975, 1<sup>o</sup> tomo, p. 125]

A esquerda répetia incessantemente que Goulart havia desapontado as esperanças colocadas sobre sua administração após o plebiscito, insistindo no fracasso de sua "política conciliatória", da qual o Plano Trienal era considerado a principal expressão. Essa alegação, no entanto, baseava-se em uma avaliação otimista em relação à extensão do apoio concedido a Goulart por ocasião do plebiscito. Se, de fato, com o plebiscito havia sido renovado um voto de confiança no governo, não foi dado a Goulart o grau de liberdade que os grupos esquerdistas insistiam em afirmar. Apesar de reconhecer a importância do sucesso do Plano, Goulart sempre relutou em lhe emprestar apoio integral. E essa relutância minou de forma irremediável suas possibilidades de sucesso.

Em 1963, uma coalizão vitoriosa poderia ter sido formada em apoio a uma reforma agrária. Praticamente todos os grupos concordavam que uma reforma agrária era necessária. As distorções na estrutura agrária eram demasiadamente evidentes. As propriedades maiores de quinhentos hectares, correspondendo a 2% do número total de propriedades (43 mil de 3,3 milhões), ocupavam 58% de toda a área rural. Entretanto, essas propriedades representavam apenas 3,5% da área cultivada total.<sup>2</sup> Isso in-

---

2. Ver Baer (1965, p. 157), Quadro 7-4.

dica que apenas um punhado de grandes proprietários de terra teria sido afetado por uma reforma agrária.<sup>3</sup>

Existia consenso, entre um amplo espectro de grupos, de que o latifúndio improdutivo constituía um grande obstáculo ao desenvolvimento da agricultura e ao crescimento econômico. Os efeitos positivos de uma reforma agrária na expansão do mercado interno era outro ponto de consenso, particularmente entre os setores industriais. Em relação a esses dois aspectos, é interessante notar que tanto o IPES como o Partido Comunista concordavam.<sup>4</sup>

Embora ninguém questionasse a necessidade de uma mudança no campo, permanecia ainda a seguinte questão política: "Que grau de mudança?" Isso teria que ser resolvido na arena parlamentar.

A postura intransigente do PTB em relação a seu projeto de emenda constitucional contribuiu para acirrar a posição dos conservadores radicais. A insistência do partido do governo em um projeto, que, dada sua abrangência, era inaceitável aos grupos centristas, impossibilitava um acordo sobre uma alternativa mais viável. Goulart, novamente, adotou uma postura ambígua. Embora tivesse, inicialmente, reconhecido a importância de obter a concordância dos conservadores para o pagamento da indenização com títulos da dívida pública, não sustentou essa linha de raciocínio e, por várias vezes, cedeu às pressões do PTB.

A proposta do PSD de que a desapropriação das propriedades maiores do que quinhentos hectares deveria se limitar às que fossem improdutivas ou exploradas em condições antieconômicas, não foi aceita pelo PTB, sob o argumento de que constituía um "negócio agrário".

3. As cifras acima se referem a propriedades e não a proprietários. Isso significa que o número de proprietários era ainda menor do que o número de propriedades.
4. Ver a publicação do IPES, *Reforma Agrária — Problemas, Bases, Solução* (IPES, 1964) e também Tapia (1986, pp. 534-40). Também o IBAD, no documento *Recomendações sobre a Reforma Agrária* (1961), adota a mesma posição. Sobre a posição do IBAD, ver Tapia (1986, pp. 463-9) e Camargo (1979, pp. 63-5). Ayres Filho, líder do IPES, refere-se às dificuldades que tiveram para estabelecer uma aliança com os grandes proprietários de terra devido à posição favorável do IPES em relação à reforma agrária (em Siekman, 1964, p. 148).

A falta de informações precisas dificulta a avaliação da abrangência real de uma reforma agrária nos termos propostos pelo PSD. Uma rápida olhada em algumas cifras, entretanto, indica que, embora a reforma proposta não tivesse sido suficiente para alterar a estrutura de propriedade da terra, os seus efeitos redistributivos não teriam sido de todo insignificantes. A desapropriação de propriedades improdutivas maiores do que quinhentos hectares teria atingido 6,5% da área rural total, somando 15,1 milhões de hectares. Isso correspondia à área ocupada por 220 mil propriedades entre 50 e 99 hectares. Além disso, o projeto do PSD deixava margem para ser definida politicamente o que constituiria exatamente uma "área explorada em condições antieconômicas". Considerando a proporção de propriedades maiores que quinhentos hectares ocupadas por plantações (3%) e por pastagens (52%), pode-se supor que boa parte das últimas não eram "exploradas em condições econômicas satisfatórias". Essa situação poderia fornecer um bom argumento para a desapropriação de parte dessas terras com a finalidade de aumentar a produção de alimentos.<sup>5</sup>

Quando, após o plebiscito, o governo tentou implementar o Plano Trienal e passar uma lei de reforma agrária, a coalizão radical pró-reformas falhou em perceber que a situação havia mudado e que não mais contaria com uma nova oportunidade, no futuro próximo, para aumentar seu poder dentro dos limites do quadro institucional existente. Se os grupos pró-reformas tinham por objetivo aprovar as reformas dentro das regras democráticas vigentes, deveriam ter mudado sua estratégia. Ao manter a estratégia maximalista, posta em ação durante o regime parlamentarista, e a tática de buscar fora do Parlamento o apoio para medidas que dependiam da aprovação do Congresso, eles estavam agindo inconsistentemente. Estavam praticando uma espécie de radicalismo que correspondia a "um desejo impaciente de explorar ao máximo as possibilidades do momento presente à

---

5. A fonte dessa informação é o Censo Agrícola de 1950, pois as mesmas categorias não estão disponíveis no Censo de 1960 (IBGE, 1959, p. 56). Seu uso, entretanto, permanece válido porque não há indicação de que a situação tenha mudado de uma década para outra. A porcentagem de área cultivada, por exemplo, era de 3% em 1950 e 3,5% em 1960.

custa da criação ótima de novas possibilidades" (Elster, 1978, p. 144). Além disso, praticavam um radicalismo retórico que não se adequava a algumas de suas propostas específicas de política. Por exemplo, as propostas de "reforma agrária radical" incluíam o que o Partido Comunista chamava de "medidas parciais". Tanto a Declaração de Belo Horizonte, de novembro de 1961, como o projeto apresentado pelo Conselho Nacional das Ligas Camponesas, em junho de 1963, propunham a "desapropriação, pelo governo, das terras não aproveitadas das propriedades com área superior a 500 hectares, a partir das regiões mais populosas, das proximidades dos grandes centros, das principais vias de comunicação e reservas de água".<sup>6</sup> O fato de que o projeto do PSD contemplava essa mesma medida, assim como o pagamento das indenizações com títulos da dívida pública — condição *sine qua non* para a realização da reforma agrária —, foi ignorado.

A recusa do PTB a mudanças em seu projeto de reforma constitucional expressava "a lógica de uma ideologia que não aceitava nenhuma alternativa aquém da solução ótima" (Santos, 1981, p. 157). Por trás dessa postura, amplamente adotada pelos grupos de esquerda, estava a convicção de que a atividade parlamentar era uma mera plataforma para propaganda radical e não uma via para reformas graduais. Por essa razão, esses grupos eram extremamente críticos à cooperação com forças de centro.

Além disso, os grupos pró-reformas e de esquerda não acreditavam na eficácia das medidas propostas, seja do Plano Trienal, ou dos projetos de reforma agrária apresentados no Congresso. E, mais importante ainda, mantinham a crença de que sairiam favorecidos de um confronto com as forças de oposição. Essa era, talvez, a razão principal que levava a coalizão radical pró-reformas a sustentar sua estratégia maximalista. Esse cálculo, no entanto, mostrou-se incorreto. O confronto não resultou na vitória da reforma agrária demandada. Entretanto, é interessante notar que a reforma agrária foi mantida na agenda do primeiro governo militar. Precisamente um ano após a derrota da proposta de emenda constitucional do PTB, a Emenda nº 10, permitindo o pagamento da desapropriação com títulos da dí-

6. Para o texto completo desse documento, ver Bastos (1984, pp. 124-38).

vida pública, e o Estatuto da Terra foram aprovados com o voto dos parlamentares do PTB e do Partido Socialista que ainda restavam após o expurgo sofrido no Congresso.<sup>7</sup> O projeto de reforma agrária então aprovado era muito mais limitado do que a proposta do PSD.<sup>8</sup>

É difícil demonstrar como o fracasso em alcançar um acordo sobre as reformas influenciou as probabilidades futuras de resolução da crise sem ruptura institucional. Uma constatação transparente e imediata foi a ineficácia do governo.<sup>9</sup> Em 1963, o governo teve uma atuação ainda pior que no ano anterior. O crescimento *per capita* foi negativo e a inflação disparou. As únicas conquistas legislativas significativas — a lei restringindo a remessa de lucros e a legislação previdenciária para a área rural — permaneceram sem aplicação.

No início de 1964, já era tarde demais para consolidar uma Frente, tal como concebida por San Tiago Dantas, a fim de conter a radicalização política e obter um acordo sobre um programa de reforma agrária. A radicalização já dominava a cena política. A ação independente, isto é, cada um viver intensamente seu próprio papel, tornou-se a estratégia dominante.

O clima político estava tomado por suspeitas, acusações e contra-acusações. Avultava o espectro de um golpe, seja da direita ou da esquerda. Enquanto a direita responsabilizava o presi-

7. Nesta ocasião, em face da oposição oferecida pela UDN e de sua recusa em apoiar o projeto do governo, o relator do projeto foi o deputado socialista Aurélio Viana. É notável que, mesmo depois do golpe que havia apoiado e, portanto, sob um governo em que "confiava", a UDN continuou se opondo à emenda constitucional para a reforma agrária.
8. As desapropriações foram confinadas às áreas de conflito. A lei também perdeu os objetivos redistributivos enfatizados pelos grupos pró-reforma. O Estatuto da Terra colocou uma ênfase muito maior na formação de grandes empresas agrícolas do que na ampliação da propriedade a um número grande de famílias. Tapia chama a atenção também para o fato de que o peso atribuído ao papel da grande empresa agrícola no Estatuto da Terra é muito maior que no próprio projeto do IPES, que privilegiava a propriedade familiar (1986, p. 539).
9. Para um modelo de ruptura de regime que incorpora a eficácia do governo, ver Linz (1978). Linz define a eficácia como a "capacidade de um regime para encontrar soluções para os problemas básicos com que se defronta qualquer sistema político (e aqueles que se salientam em qualquer momento histórico), que são percebidos mais como satisfatórios do que insatisfatórios por cidadãos conscientes" (1978, pp. 20-1).

dente por fomentar a revolução, a esquerda aguçava seus ataques sobre sua "política de conciliação".

As atitudes da maioria dos atores políticos eram permeadas por inconsistências. O PSD estava à beira do rompimento com o governo, mas seu apego ao poder era mais forte. O mais importante, para o partido, era a vitória de Kubitschek na eleição presidencial de 65.

Goulart radicalizou sua posição, mas, após o comício de 13 de março, tentou reavivar a Frente de Dantas e assumir sua coordenação. Dessa vez, entretanto, estava disposto a correr os riscos. Algumas horas antes do comício, disse: "Hoje vou correr todos os riscos. O máximo que pode me acontecer é ser deposto. Não renunciarei [como Quadros], ou cometerei suicídio [como Vargas]. De agora em diante governarei apenas com o povo [...]" (citado em Callado, 1964, p. 256). Ainda assim, como sua própria declaração indica, ele estava consciente das reações que poderia provocar. Por isso, não foi sem vacilações que embarcou em uma estratégia radical. A sua tentativa de isolar a esquerda radical durante a organização do comício revelou a tendência de Goulart em buscar um equilíbrio fora da radicalização.<sup>10</sup> Mas o comício havia desencadeado forças à esquerda e à direita que o governo não mais podia controlar. Enquanto Goulart escolhia o risco sem previso, os militares calculavam cada passo, até os últimos momentos.<sup>11</sup>

Apenas a esquerda radical agia consistentemente tentando sempre empurrar o governo para posições mais radicais. As "vitórias" de 1961 e da antecipação do plebiscito criaram nesses grupos um senso irrealista de poder.<sup>12</sup> A coalizão radical não foi capaz de perceber a influência de outros fatores que não o seu próprio poder, nos resultados obtidos nessas ocasiões. De fato, a

---

10. Esta tendência é salientada por um observador político cuja análise demonstra que Goulart tentou não apenas dar um tom menos radical ao comício, mas também estava indeciso em assinar os decretos anunciados, especialmente o decreto de nacionalização (Castello Branco, 1975, 2º tomo, pp. 190-8). Sobre a tentativa de excluir Brizola e seu grupo ver Schilling (1981, pp. 22-3).

11. De acordo com Gomes, somente após o apoio, em 30 de março, do Comandante do II Exército, general Amaury Kruehl, os militares concluíram que a intervenção não era uma aventura mas um risco calculado. (1964, p. 99).

12. Os escritos da esquerda repetidamente se referiam a estes dois episódios. Ver especialmente o jornal semanal publicado pelo grupo de Brizola, *O Panfleto*.

maior parte dos grupos de esquerda e do movimento sindical mostrava pouca preocupação com a organização de suas bases.<sup>13</sup> Isso os tornou muito dependentes de circunstâncias favoráveis das quais tiravam proveito com habilidade e rapidez, mas eram incapazes de discernir a natureza derivada de seu poder. Mais ainda, a esquerda radical mostrava-se cética com relação à força e à audácia de seus inimigos.

Todos esses aspectos ficaram transparentes nas conclusões alcançadas pelo encontro do comando nacional dos Grupos dos Onze, ocorrida em 24 de março de 1964, com o objetivo de analisar a situação política vigente. O encontro foi presidido por Brizola e contava com a participação da liderança do movimento dos sargentos e dos marinheiros. Eles concluíram, primeiramente, que a organização da esquerda revolucionária era muito frágil e, por isso, não seria capaz de enfrentar sozinha um golpe. Em segundo lugar, consideraram a probabilidade de Goulart tentar um golpe. Se isso ocorresse, achavam que não haveria oposição porque Goulart levantaria a bandeira das reformas e tiraria vantagem do ódio popular a Lacerda. Nesse caso, argumentavam, seria necessário empregar as mesmas táticas utilizadas com sucesso no comício de 13 de março, ou seja, participar e tentar assumir a direção dos eventos, transformando o golpe no início da revolução. Finalmente, no caso de um golpe de direita — o que a maioria dos participantes do encontro considerou a hipótese menos provável —, concluíram que as chances de resistência a tal golpe dependia do remanescente apoio militar ao governo.<sup>14</sup>

Entretanto, todas as considerações acima sobre as ambigüidades e inconsistências dos atores políticos devem ser encaradas à luz de uma situação que lhes impunha tarefas contraditórias e fomentava a ambigüidade e a hesitação.<sup>15</sup> Além disso, a rapidez

---

13. Schilling, colaborador de Brizola, reconhece o fato de que o maior erro de Brizola foi sua incapacidade em organizar massas que o sustentassem (1979, p. 233). Ele afirma que a organização do Grupo dos Onze começou muito tarde porque os brizolistas estavam esperando "generais nacionalistas para fazer a revolução" (1979, p. 244).

14. As apreciações desse encontro baseiam-se no relato de um participante (Schilling, 1981, p. 54).

15. Uma comparação com o caso chileno pode ilustrar este ponto. Allende, por exemplo, que pode ser considerado um líder político mais habilidoso e ideo-

com que os eventos se desenrolam e o nível de incerteza que caracteriza uma situação de crise podem reduzir grandemente a capacidade dos atores em avaliar seu próprio papel e o de outros.

Dentre os vários resultados imagináveis que pudessem combinar, em vários graus, democracia e reformas, alguns eram impossíveis ou altamente improváveis. Um cenário no qual as regras democráticas fossem integralmente mantidas e as reformas radicais realizadas, por exemplo, estava completamente fora do leque de alternativas possíveis, devido à maioria conservadora no Congresso. A instalação de um regime autoritário nacionalista de esquerda, capaz de implantar as reformas radicais, também parecia impossível porque faltavam à esquerda revolucionária a organização e o apoio militar necessários. Entretanto, esse resultado não era descartado do repertório de alternativas contemplado pela esquerda radical. Por outro lado, a manutenção do *status quo*, ou seja, plena democracia e nenhuma reforma, era igualmente um resultado altamente improvável, dadas as crescentes demandas por mudança e redistribuição, bem como a tendência para o aumento da representação de forças pró-reformas no Congresso.

Entretanto, além do resultado realmente ocorrido — nenhuma democracia e nenhuma reforma — três outros cenários eram possíveis em um ou outro momento. O primeiro e mais remoto era a combinação de “alguma” democracia com reformas radicais. Se Goulart desfrutasse de um apoio nacionalista mais forte entre os militares, a declaração do estado de sítio poderia ter conduzido a esse resultado. Para que esse resultado se realizasse, no entanto, seria necessário que a esquerda confiasse inteiramente na intenção de Goulart em promover reformas radicais.

Um segundo cenário — combinando alguma democracia e alguma reforma — delineou-se nas circunstâncias reais sob as quais Goulart buscou governar com poderes extraordinários em outubro de 1963. Se a tentativa de Goulart para estabelecer um estado de sítio tivesse dado certo, ter-se-ia chegado próximo a uma situação na qual ele teria sido capaz de implementar refor-

---

logicamente mais consistente do que Goulart, apresentou posturas semelhantes em algumas ocasiões. Ver Valenzuela (1978).

mas moderadas, porém, à custa da repressão de greves políticas. Esse movimento poderia ter tido o efeito de ampliar o apoio da centro-direita no Congresso de forma a passar a emenda constitucional sobre a reforma agrária. Por outro lado, Goulart também poderia ter sido capaz de neutralizar a oposição de extrema-direita. Outra situação concreta na qual democracia limitada poderia ter-se combinado com reformas limitadas aconteceu em março de 1964. Mesmo nessa última conjuntura, Goulart poderia ter sido capaz de manter seu mandato se se dispusesse a distanciar-se de seus aliados nas organizações sindicais, em troca do apoio dos militares e do Congresso. A declaração de Kubitschek e de alguns militares instando Goulart a governar com os partidos e com as Forças Armadas e não com as organizações de trabalhadores corrobora a hipótese de que Goulart poderia ter mantido seu mandato.<sup>16</sup> Tal curso de ação, como Goulart havia antecipado, acarretaria um enorme custo. Ele, muito provavelmente, teria sido forçado a conduzir uma repressão generalizada contra os grupos de esquerda, e, uma vez alinhado com os militares, ficaria "amarrado" a eles por um futuro imprevisível.<sup>17</sup>

Finalmente, um terceiro resultado possível poderia ter envolvido a implementação de reformas moderadas sob o quadro democrático existente em uma das duas conjunturas: ou durante o período parlamentarista ou imediatamente após o plebiscito. Durante o parlamentarismo, a coalizão pró-reformas poderia ter aceito reformas graduais. Entretanto, não tinha motivos para fazê-lo, já que as oportunidades para obter reformas mais profundas ainda estavam disponíveis. Depois do plebiscito, os grupos pró-refor-

---

16. Em 31 de março, Kubitschek e o general Bevilacqua, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, tiveram uma longa conversa na qual pressionaram realmente Goulart a aceitar este caminho. Para esta conversa, ver Silva (1975, p. 403) e entrevista com Kubitschek (1974). Segundo o general Zerbini, que estava no comando de tropas leais ao governo na região de Caçapava no dia 31 de março, o general Krueel, comandante do II Exército, antes de se juntar ao movimento contra Goulart, fez a mesma exigência. A resposta de Goulart foi que ele nunca tinha sido capaz de contar com os militares e que agora não poderia abandonar as forças que sempre o apoiaram (Zerbini, 1974, p. 7).

17. Muito mais do que os fatores sugeridos por Stepan, a percepção que Goulart tinha da situação em que se encontrava deve tê-lo induzido a assumir o risco de "ficar ao lado do povo".

mas tiveram novamente uma chance de conquistar reformas mais amplas. As razões que levaram a coalizão pró-reformas a repelir essa alternativa foram revistas neste capítulo. Além dessas razões, um outro fator contribuiu para impedir a realização de qualquer das duas possibilidades de combinar reforma e democracia, ou seja, a visão instrumental de democracia, mantida tanto pela direita como pela esquerda. De fato, os grupos esquerdistas e pró-reformas buscavam essas reformas ainda que ao custo da democracia.<sup>18</sup> Para obter as reformas, propunham e estavam dispostos a apoiar soluções não democráticas. Aceitavam o jogo democrático somente enquanto fosse compatível com a reforma radical. A direita, por outro lado, sempre esteve pronta a quebrar as regras democráticas, recorrendo a essas regras apenas quando lhes eram úteis para defender interesses entrincheirados. Aceitavam a democracia apenas como meio que lhes possibilitava a manutenção de privilégios. Ambos os grupos subscreviam a noção de governo democrático apenas no que servisse às suas conveniências.<sup>19</sup> Nenhum deles aceitava a incerteza inerente às regras democráticas.<sup>20</sup>

---

18. Uma discussão deste ponto de vista pode ser encontrada em Barros (1986).

19. O'Donnell comenta sobre as ambigüidades e oportunismo dos partidos de direita e de esquerda na América Latina, durante os anos 60 (1986, p. 16).

20. Para uma definição que coloca a incerteza na essência do conceito de democracia, ver Przeworski (1983 e 1986).

## BIBLIOGRAFIA

- Andrade, Auro de Moura, *Um Congresso Contra o Arbitrio — Diários e Memórias — 1961-1967*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.
- Archer, Renato, *Renato Archer (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - História Oral, 1979.
- Archer, Entrevista pela autora, Rio de Janeiro, 5.7.1986.
- Ascher, William, *Scheming For the Poor — The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- Ayres Filho, Paulo, "The Brazilian Revolution", in Norman A. Bailey (ed.), *Latin America — Politics, Economics and Hemispheric Security*, Nova York: Fredrick A. Praeger, 1965.
- Azevedo, Fernando A., *As Ligas Camponesas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- Baer, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1965.
- Barros, Robert, "The Left and Democracy: Recent Debates in Latin America", *Telos*, 68:49-71, 1986.
- Bastos, Elide R., *As Ligas Camponesas*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- Benevides, Maria Vitoria M., *A UDN e o Udenismo — Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- Bevilaqua, Peri, *Peri Bevilaqua (Depoimento)*, Rio de Janeiro: Centro de Memória Social Brasileira, 1975.
- Bonilla, Frank (1962), Pesquisa Nacional, Instituto de Pesquisa de Opinião e Mercado, 1975.
- Brandão, Leopoldo, Entrevista pela autora, Rio de Janeiro, 21.4.1985.
- Callado, Antônio, "Jango ou Suicídio Sem Sangue", in Alberto Dines et

- al., *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, Rio de Janeiro: José Álvaro Editor, 1964.
- Camargo, Aspásia, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)", Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, manuscrito, 1979.
- Camargo, Aspásia e Walder de Góes, *Meio Século de Combate: Diálogo com Cordeiro de Farias*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981.
- Cardoso, Fernando Henrique, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications" in Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Carone, Edgard, *O PCB (1943-1964)*, São Paulo, Difel, 1982.
- Castello Branco, Carlos, "Da Conspiração à Revolução", in Alberto Dines et al., *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, Rio de Janeiro, José Álvaro Editor, 1964.
- Castello Branco, Carlos,, *Introdução à Revolução de 1964*. 1º tomo: *Agonia do Poder Civil*. 2º tomo: *A Queda de João Goulart*, Rio de Janeiro, Artenova, 1975.
- Chacon, Vamireh, *Parlamento e Parlamentarismo — O Congresso Nacional na História do Brasil*, Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1982.
- Coelho, Marco Antônio Tavares, Entrevista pela autora, São Paulo, 1º.5.1986.
- Collier, David, "Overview of the Bureaucratic Authoritarian Model", in David Collier (org.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Congresso Nacional, *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Ano XVI, nº 168, 1961.
- Congresso Nacional, *Anais do Congresso*. vol. XII, 1962.
- Congresso Nacional, *Anais do Congresso*, vol. XIII, 1962a.
- Costa, Sérgio Amad, *O CGT e as Lutas Sindicais Brasileiras (1960-1964)*, São Paulo, Editora Grêmio Politécnico, 1981.
- Cruz, Sebastião C. Velasco, "Burguesia e Empresariado (Notas Teóricas e Observações sobre o Brasil/1964)", Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais — ANPOCS, Nova Friburgo, 21-25.10.1981.
- Daland, Robert T., *Brazilian Planning — Development Politics and Administration*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.

- Dantas, San Tiago, *Idéias e Rumos para a Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1963.
- Dines, Albert et al., *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, Rio de Janeiro, José Álvaro Editor, 1964.
- Dreifuss, René Armand, 1964: *a Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, Petrópolis, Vozes, 1981.
- Dulles, John F.W., *Unrest in Brazil — Political-Military Crisis 1955-1964*, Austin, University of Texas Press, 1970.
- Elster, Jon, *Logic and Society*, Nova York, John Wiley, 1979.
- Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- Elster, Jon, *Making Sense of Marx*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Elster, Jon, *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Erickson, Kenneth Paul, *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- Faria, Hugo, Entrevistas pela autora, Rio de Janeiro, 2 a 20.2.1983.
- Faria, Hugo, *Hugo de Faria (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral, 1985.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, "Política Governamental e Funções Sindicais", tese de Mestrado, Universidade de São Paulo, 1975.
- Gomes, Pedro, "Minas: do Diálogo ao 'Front'" in Alberto Dines et al., *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, Rio de Janeiro, José Álvaro Editores, 1964.
- Goulart, João, *Desenvolvimento e Independência — Discursos 1962*, Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1963.
- Goulart, João, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1963a.
- Goulart, João, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- Gregori, José, Entrevista pela autora, São Paulo, 19.7.1983.
- Grieco, Júlio César, "L'Union Fait la Faiblesse: Le Commandement Général de Travailleurs et la Politique Bresiliene - 1962-1964", these de Doctorat de Troisième Cycle en Sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1979.
- IBGE, *Censo Agrícola*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950.
- Hippolito, Lucia, *De Raposas e Reformistas — o PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-1964)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- Hirschman, Albert, "The Turn to Authoritarianism and the Search for

- Economic Determinants", in David Collier (org.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Karl, Terry L., "Petroleum and Political Pacts: the Transition to Democracy in Venezuela", in Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (orgs.), *Transitions from Authoritarian Rule — Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Kruel, Amaury, *Amaury Kruel (Depoimento)*, Rio de Janeiro, Centro de Memória Social, 1974.
- Kubitschek, Jucelino, *Jucelino Kubitschek (Depoimento)*, Rio de Janeiro, Centro de Memória Social, 1974.
- Labaki, A., *1961: A Crise da Renúncia e a Solução Parlamentarista*, São Paulo, Brasiliense, 1986.
- Leopoldi, Maria Antonieta P., "Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil (The Association of Industrialists, Economic Policy Making and the State with Special Reference to the Period 1930-1961)", PhD, diss., University of Oxford, 1984.
- Levine, Daniel H., "Venezuela since 1958: the Consolidation of Democratic Politics" in Juan Linz e Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Lima Sobrinho, Barbosa, *Barbosa Lima Sobrinho (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral, 1981.
- Linz, Juan, "O Tempo e a Mudança de Regimes", *Documentação e Atualidade Política* 2:24-36, 1977.
- Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regime: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Lopes, José Machado, *O III Exército na Crise da Renúncia de Jânio Quadros*, Rio de Janeiro, Editorial Alambra, 1979.
- Magalhães, Sérgio, *Prática da Emancipação Nacional*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1964.
- Marques, Marcílio Moreira, Entrevista pela autora, Rio de Janeiro, 16.6.1984.
- McClelland, Peter, *Causal Explanations and Model Building in History, Economics, and the New Economic History*, Ithaca, Cornell University Press, 1976.
- Medeiros, Leonilde S., "A Questão da Reforma Agrária no Brasil: 1955-1964", Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 1982.

- Monteiro, Armando, *Armando Monteiro (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral, 1979.
- Moraes, Denis e Francisco Viana, *Prestes: Lutas e Autocríticas*, Petrópolis, Vozes, 1982.
- Morlino, Leonard, "Crisis Without Breakdown: Italy as a Crucial Case", *paper* apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, Rio de Janeiro, 2-6.7.1982.
- Neves, Lucília de Almeida, *O CGT no Brasil: 1961-1964*, Belo Horizonte, Editora Vega, 1981.
- Norden, Debora e David Collier, "Choosing Change in Latin America: the Analytic and Prescriptive Value of Strategic Choice Analysis", Unpublished Manuscript, Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1986.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- O'Donnell, Guillermo, "Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritário", Buenos Aires, CEDES/CLACSO. Documento nº 1, 1975.
- O'Donnell, Guillermo, "Notes for the Study of Democratic Consolidation in Contemporary Latin America", *paper* apresentado na Conferência sobre Consolidação Democrática, CEBRAP, São Paulo, 1-2.12.1985.
- O'Donnell, Guillermo, "Introduction to Latin American Cases", in Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule — Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo e Phillippe Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- PCB: *Vinte Anos de Política 1958-1979 — Documentos*, São Paulo, Livraria Editora de Ciências Humanas.
- Peixoto, Ernani do Amaral, *Ernani do Amaral Peixoto (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral, 1983.
- Peixoto, Ernani do Amaral, *Entrevista pela autora*, Rio de Janeiro, 9.7.1986.
- Pinheiro Neto, João, *João Pinheiro Neto (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral.
- Presidência da República, (1962) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social — 1963-1965 (Síntese)*, Brasília, Serviço de Imprensa Nacional.
- Przeworski, Adam, "Material Basis for Consent: Politics and Economics

- in a Hegemonic System", *Political Power and Social Theory*, 1:23-68, 1980.
- Przeworski, Adam, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", *paper apresentado na Conferência on Constitutionalism and Democracy*, University of Oslo at Ustaoset, Norway, 16-19.1.1983.
- Przeworski, Adam, "Social Democracy as a Historical Phenomenon", in Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Przeworski, Adam, "Party Strategy, Class Organization and Individual Voting", in Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985a.
- Przeworski, Adam, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", in Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter e Laurence Whitehead (orgs.), *Transitions from Authoritarian Rule — Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Przeworski, Adam, "Capitalism, Democracy, Pacts", *paper apresentado na Conferência sobre Pactos no Processo de Transição para a Democracia*, Universidade de São Paulo, 16-19.6.1987.
- Przeworski, Adam e Michael Wallerstein, "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", *American Political Science Review*, 76:215-38.
- Reis, Fábio Wanderley, *Política e Racionalidade*, Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1984.
- Ryff, Raul, Entrevista. *O Pasquim*, 16:4-10, 1979.
- Ryff, Raul, Entrevistas pela autora e por Valentina Rocha, Rio de Janeiro, julho-setembro de 1982.
- Ryff, Raul, *Raul Ryff (Depoimento)*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV — História Oral, 1985.
- Santos, Wanderley Guilherme, *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, Rio de Janeiro, Vértice, 1986.
- Santos, Wanderley Guilherme, "A Ciência Política na América Latina: Nota Preliminar de Autocrítica", *Dados* 23, nº 1:15-28, 1980.
- Santos, Wanderley Guilherme, "A Negociação que Não Houve", *Novos Estudos CEBRAP*, 10:42-4, 1984.
- Schilling, Paulo R., *Como se Coloca a Direita no Poder*. Vol. 1, *Os Protagonistas*, São Paulo, Global, 1979.
- Schilling, Paulo R., *Como se Coloca a Direita no Poder*. Vol. 2, *Os Acontecimentos*, São Paulo, Global, 1981.
- Schmitter, Philippe, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

- Serra, José, "Three Mistaken Theses Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes", in David Collier (org.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Siekman, Philip, (1964), "When Executives Turned Revolutionaries", *Fortune*, September:147-9, 1964.
- Silva, Hélio, 1964: *Golpe ou Contragolpe?*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.
- Skidmore, Thomas E., (1967) *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*, Nova York, Oxford University Press, 1967.
- Sola, Lourdes, "The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil — 1945-1964", PhD diss., Somerville College, 1984.
- Stepan, Alfred, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971.
- Stepan, Alfred, "Political Leadership and Regime Breakdown", in Juan Linz e Alfred Stepan (eds.), *Breakdown of Democratic Regimes — Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Supremo Tribunal Eleitoral, *Dados Estatísticos*, vol. 6, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- Tapia, Jorge R. B., "Capitalismo e Questão Agrária: um Estudo sobre as Alternativas para a Reforma Agrária no Brasil — 1945-1964", tese de Mestrado, Universidade de Campinas, 1986.
- Victor, Mário, *5 Anos que Abalaram o Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.
- Vinhas, Moisés, *O Partidão — a Luta por um Partido de Massas, 1922-1974*, São Paulo, Hucitec, 1982.
- Wallerstein, Michael, "The Collapse of Democracy in Brazil: Its Economic Determinants", *Latin America Research Review* 15, nº 3.
- Weber, Max, "Estudios Críticos sobre la Lógica de las Ciencias de la Cultura" in Max Weber, *Ensayos sobre la Metodología Sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.
- Weffort, Francisco, (1972), "Sindicato e Política", tese de Livre-Docência, Universidade de São Paulo, 1972.
- Weffort, Francisco, "Partidos, Sindicatos e Democracia: Algumas Questões para a História do Período 1945-1964", Manuscrito, 1974.
- Zerbini, Euriale J., *Euriale Zerbini (Depoimento)*, Rio de Janeiro, Centro de Memória Social.

UNIVE

Título: De  
alternat

Este livro de

28/06/05

30/07/05

06/08/05

10/04/05

17/04/06

03/05/06

09/05/06

16/05/06

18/05/06

20/02/07

11/04/07

24/05/07

03/07/08

05/01

UNIVERSIDADE

8

ampliação e consolidação de apoio para as reformas, reduzindo as oportunidades de implementar, sob regras democráticas, um compromisso sobre as mesmas. Existiram duas oportunidades para implementá-las — a primeira durante o regime parlamentarista que inaugurou o governo Goulart; a segunda depois de restaurado o presidencialismo — e ambas falharam por razões diversas. O efeito acumulado dessas duas tentativas frustradas reduziu o campo de ações possíveis do governo e condenou ao fracasso uma tentativa subsequente de se formar uma frente ampla de centro-esquerda — a Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base, liderada por San Tiago Dantas — visando obter um acordo sobre um programa mínimo de reformas e deter o iminente movimento direitista. Já então a oposição ao presidente havia aumentado, com a adesão de outros grupos ao bloco antigovernamental. O confronto entre as facções políticas competidoras acirrou o crescente consenso negativo em relação às possibilidades de resolver o conflito dentro de regras democráticas. No entanto, além do resultado a que se chegou — nenhuma democracia e nenhuma reforma —, a autora acena com três cenários que teriam sido possíveis num ou noutro momento.

Argelina Cheibub Figueiredo é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense, mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo e PhD em Ciência Política pela Universidade de Chicago. Atualmente é professora do Departamento de Ciência Política da UNICAMP e pesquisadora do NEPP-UNICAMP e do CEBRAP. Faz pesquisas sobre políticas sociais, justiça social e sobre o Congresso Nacional. Tem artigos publicados sobre esses assuntos.