

DIRETAS JÁ



EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

21 ANOS DE REGIME MILITAR

BALANÇOS E PERSPECTIVAS

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES

MARIA CELINA D'ARAUJO
Organizadores

ALMIR PAZZIANOTTO PINTO

DAVID FLEISCHER

DULCE PANDOLFI

ELI DINIZ

HÉLGIO TRINDADE

MARIA D'ALVA GIL KINZO

RUBENS PENHA CYSNE

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

21 ANOS DE REGIME MILITAR

Balanços e perspectivas

CI-00000466-2



984.084/.084.5
v489
FUNDACÃO GETÚLIO VARGAS

21 ANOS DE REGIME MILITAR

Balanços e perspectivas

Gláucio Ary Dillon Soares
Maria Celina D'Araujo
(organizadores)

Almir Pazzianotto Pinto
David Fleischer
Dulce Chaves Pandolfi
Eli Diniz
Hélgio Trindade
Maria D'Alva Gil Kinzo
Rubens Penha Cysne
Sônia Miriam Draibe

EDITORA DA FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS
Rio de Janeiro — RJ, 1994

ISBN 85-225-0176-9

Direitos reservados desta edição à Fundação Getúlio Vargas
Praia de Botafogo, 190 — 22253-900
CP 62.591 — CEP 22257-970
Rio de Janeiro, RJ — Brasil

Obra aprovada pelo Conselho Editorial da FGV

É vedada a reprodução total ou parcial desta obra

Copyright © Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

1ª edição — 1994

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Chefia: Francisco de Castro Azevedo

Coordenação editorial: Cristina Mary Paes da Cunha

Editoria de texto: Clóvis Alberto Mendes de Moraes, Luiz Alberto Monjardim e Maria Lucia Leão Velloso de Magalhães

Editoria de arte: César R. Garcia, Eliane da Silva Torres, Jayr Ferreira Vaz, Marilza Azevedo Barboza, Osvaldo Moreira da Silva e Simone Ranna

Revisão: Alcides de Beltrão, Fatima Carrozi e Renato Barraca

Produção gráfica: Helio Lourenço Netto

Capa: Luiz Pessanha

21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D'Araújo (organizadores); Almir Pazzianotto Pinto... [et al.]. — Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

VI, 320p.

Inclui bibliografia.

I. Brasil — História — 1964-1985. 2. Brasil — Política e governo — 1964-1985. 3. Militarismo — Brasil. I. Soares, Gláucio Ary Dillon. II. D'Araújo, Maria Celina Soares. III. Pinto, Almir Pazzianotto. IV. Fundação Getúlio Vargas.

CDD-981.064

Sumário

Apresentação	1
<i>Gláucio Ary Dillon Soares Maria Celina D'Araujo</i>	
O Golpe	
<i>Gláucio Ary Dillon Soares</i>	
Razões do golpe: ascensão e queda do PTB	52
<i>Maria Celina D'Araujo</i>	
Os comunistas e o golpe	
<i>Dulce Chaves Pandolfi</i>	
Sindicatos, corporativismo e política	89
<i>Almir Pazzianotto Pinto</i>	
O radicalismo militar em 64 e a nova tentação fascista	123
<i>Hélgio Trindade</i>	
O legado	
Brasileiro	142
<i>Maria D'Alva Gil Kinzo</i>	
Manipulações casuísticas	
usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro	154
<i>David Fleischer</i>	
Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85	198
<i>Eli Diniz</i>	
A economia brasileira no período militar	232
<i>Rubens Penha Cysne</i>	
As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84	271
<i>Sônia Miriam Draibe</i>	

Apresentação

Gláucio Ary Dillon Soares
Maria Celina D'Araujo

TRANSFERIDO o poder militar para os civis, ou mesmo antes, quando se negociava a transferência desse poder, todas as mazelas do país foram tributadas "àqueles 20 anos" de autoritarismo. Esse modo de sentir ficou bem registrado nos diálogos de nosso cotidiano e foi consagrado no Carnaval de 1986 no samba-enredo da escola de samba Império Serrano, que assim expressava um desabafo que era comum a muitos brasileiros:

*"Me dó, me dó
Me dó o que é meu
Forum 20 anos
Que alguém comeu..."*

Pensar o legado desse período de autoritarismo militar é tarefa que se impõe aos historiadores e também aos cidadãos interessados no futuro do país. A sensação de perda anunciada na canção popular exprime uma percepção que atribui àquele período vários retrocessos. Há debates sobre as perdas econômicas, acentuadas com a decolagem da inflação que marcou o fim do regime, e poucos duvidam de que houve um retrocesso institucional: durante mais de duas décadas a democracia regrediu. Os partidos não evoluíram, e a legislação eleitoral, cada vez mais casuística, deixou marcas que ainda dificultam nossa evolução política. Interrompeu-se a formação da elite política e, após a redemocratização, o Brasil voltou a ser comandado por várias das figuras que o golpe quis apagar. Os novos políticos que entraram em cena foram treinados por um regime que desprezava a política e que pagava tributo apenas superficial à democracia. A descrença na atividade política como um canal legítimo de representação dos interesses da população continuou após a redemocratização.

A crise ética que espocou nos anos 90 se deve, em muito, a esses fatores, e as iniciativas para reverter esse quadro vêm demonstrando um anseio de reconstrução política do país. Certamente nem todos os problemas existentes no Brasil após o período militar (1964-85) podem e devem ser creditados àquele regime. Entretanto, por mais que acentuemos os aspectos positivos daquele período, nem todos os seus ganhos, especialmente o crescimento econômico de fins da década de 60 e início da de 70, podem, é claro, ser atribuídos a "virtudes" do regime militar. O balanço exaustivo do regime ainda está para ser feito, e a oportunidade de fazê-lo torna-se ainda maior neste ano de 1994, quando se completam 30 anos do golpe de 1964, certamente um dos marcos mais importantes da história política

brasileira. A importância desse recorte pode ser colocada de várias maneiras. Foi, por exemplo, a primeira vez que o país se defrontou com um governo inequivocamente controlado pelos militares, com claras e intensas repercussões para nossa trajetória institucional, inclusive com fortes reflexos dentro da corporação militar. As forças armadas foram, certamente, muito marcadas por essa experiência, e os efeitos disso precisam ser mais bem estudados. Pesquisas recentes, realizadas pelos organizadores desta coletânea, indicam que parte dos militares com participação expressiva no golpe e no governo ainda se sente superiormente aparelhada para comandar os destinos do país, ao passo que outra parte, com participação igualmente significativa, sublinha aspectos negativos gerados por essa experiência, particularmente o desprestígio da corporação militar quando o regime terminou. Mesmo movido por uma forte lealdade às forças armadas, este último grupo vê de forma crítica a passagem pelo poder e desaconselha uma nova incursão na política. Sublinha os efeitos negativos, não antecipados, que a sua estada no governo produziu. Os custos sociais foram muito altos, como reconhecem, inclusive, os adeptos mais ferrenhos do regime militar.

No que toca ao sistema político, o regime militar deixou um legado bastante negativo. O amordaçamento das instituições e as restrições às liberdades públicas não geraram o efeito utópico, desejado pela extrema direita, de silenciar para sempre toda voz de oposição no país e produziram um efeito perverso para a cultura política e a vida pública do Brasil. Não é demais repetir que as novas gerações foram mutiladas em seus sonhos de participação e cidadania política. Contudo, muitos velhos atores se adaptaram a contragosto e o país gerou alguns novos atores, também dispostos a atuar dentro das restritas regras impostas, o que teve como consequência a expansão dos próprios limites do sistema. No que toca à política econômica, os sucessos obtidos foram cantados em prosa e verso (nem sempre de boa qualidade). Falava-se no "milagre econômico", que se de fato rendeu ganhos substantivos no que toca ao crescimento econômico, à diversificação da economia e à expansão das atividades industriais, científicas e tecnológicas — durante *parte do regime, quando consideramos sua total duração* —, deixou um legado bastante precário no que se refere ao investimento social e, até mesmo, com respeito aos resultados do que foi efetivamente investido nessa área. Apesar de continuar crescendo num ritmo acelerado, o país ampliou de forma alarmante a pobreza e a miséria.

Um campo sombrio diz respeito aos direitos humanos. A radicalização ideológica sempre tende a aumentar quando as bases da negociação política estão precariamente institucionalizadas, e as consequências disso podem ser ~~desastrosas~~ *desastrosas*. O texto bíblico que diz "violência gera violência" encontrou nessa época sua mais plena confirmação. O fechamento dos canais normais de expressão política alimentou a uscensão da luta armada, que pegou desprevenidas as agências de coerção do Estado. Garantir uma escalada que colocasse em bases superiores os mecanismos de repressão gerou uma autonomia dos órgãos repressivos em rela-

ção à corporação militar mais profissional e propiciou excessos e desmandos por parte de alguns setores mais radicais, cujos efeitos a memória nacional dificilmente apagará. Isso foi genericamente debitado à corporação militar, e não a setores radicais dentro dela; afinal, o poder foi exercido em nome das forças armadas. Os excessos não pouparam, por desmedido zelo e obsessão da linha dura, os que escrevem a história: a academia e a imprensa. A censura e seu factórum, o Ato Institucional nº 5, permearam, por muito tempo, o cotidiano do país, instaurando um clima de medo e desconfiança, corroendo laços de solidariedade social tão fundamentais na vida de qualquer sociedade.

O regime, como se sabe, contou também com uma forte e consistente base civil. O consentimento civil, se estava longe do propalado por Locke no século XVII, não foi desprezível. Setores empresariais e políticos apegaram-se ao setor militar partilhando de uma inabalável convicção de que tal aliança era imprescindível para livrar o país da ameaça comunista. Se a presença da esquerda e dos comunistas na vida política nacional não era uma invenção ardilosa dos golpistas, o certo é que foi levada ao paroxismo e serviu de pretexto, em muitos casos, para justificar a caça a inimigos políticos e pessoais. Um balanço cuidadoso do período, isento de partidarismos, difíceis de serem descartados mesmo dentro dos cânones científicos, ainda tem que ser feito para precisar o saldo daqueles tempos, a inevitabilidade de sua existência e sua longa duração, e estes são objetivos difíceis mesmo num exercício *a posteriori*. Ainda que se admita que a instauração de uma ordem autoritária não era a única alternativa possível dentro do conjunto de possibilidades apresentadas pelo sistema político, tal foi o resultado a que se chegou. E, posto isso, é forçoso entender sua significação e seus desdobramentos.

Este livro se propõe a ser uma contribuição nesse sentido e, como não poderia deixar de ser, abre possibilidades para novas reflexões. Foi planejado em 1992 e reúne historiadores, sociólogos, cientistas políticos, economistas e antropólogos que apresentam suas contribuições de forma criativa e original. Está dividido em três grandes blocos: o conjunto inicial trata do golpe, suas razões e raízes. O segundo trata da trajetória de alguns atores institucionais cruciais, como os sindicatos, os militares, os partidos políticos e os empresários. Finalmente, um terceiro aborda duas importantes políticas setoriais: a econômica e a social.

Gláucio Ary Dillon Soares escreve sobre o golpe propriamente dito e demonstra, através de entrevistas com militares e da análise do conteúdo de textos escritos ou baseados em entrevistas com militares, que as razões que os militares de diversas orientações políticas apresentam para o golpe não são as mesmas sugeridas por grande parte dos cientistas políticos e sociólogos. Demonstra que uma percentagem muito alta das explicações dos militares para o golpe se encaixa apenas em três grandes eixos: temor de uma situação de caos; vontade de impedir que se instalasse um regime comunista; e interferência do governo em as-

suntos que os militares consideram internos e intocáveis, principalmente a hierarquia.

Os artigos de Maria Celina D'Araujo e de Dulce Chaves Pandolfi também abordam as origens do golpe, privilegiando a trajetória de dois partidos políticos que estiveram no centro dos acontecimentos. O primeiro examina a dinâmica interna do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no decorrer do governo Goulart e as contribuições desse partido para a radicalização que em muito favoreceu as possibilidades golpistas. Dilacerado internamente por disputas envolvendo prestígio e liderança, o PTB se posicionou ambigualmente em relação ao governo. A exemplo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), criticou a política conciliatória do governo e empurrou-o para a radicalização. O exame da posição desses partidos na conjuntura anterior ao golpe ajuda bastante a perceber as contradições e os problemas enfrentados pela esquerda nos idos de 60. Mostra também de que forma se superestimou o potencial das chamadas forças populares organizadas e, conseqüentemente, como se subestimou a capacidade de reação dos setores conservadores, assustados com o prestígio da esquerda junto ao governo. É curioso observar que, nessa escalada visando um maior controle do poder, o PCB, como indica Pandolfi, registrasse, em seus balanços posteriores, que fora influenciado em seu elance esquerdista pelo PTB e por Brizola.

No artigo seguinte, Almir Pazzianotto apresenta um amplo apanhado sobre a questão

de dirigentes socialistas na cúpula das organizações sindicais que contribuiu a acelerar o ritmo das pressões sobre o governo e a desconfiança do empresariado quanto aos reais compromissos do presidente com o movimento sindical. O texto narra, com detalhes, o significado político da emergência das centrais de trabalhadores e seus embates com os empresários que resistiram a aceitá-las como interlocutores legítimos. Os efeitos do golpe sobre os sindicatos são examinados cuidadosamente, em particular no que toca às cassações, às intervenções e às reformas introduzidas na CLT e na legislação trabalhista. No apanhado que faz do sindicalismo brasileiro de 1930 até nossos dias, Pazzianotto salienta a permanência do corporativismo, não obstante novos e importantes acontecimentos como o golpe, o novo sindicalismo dos anos 70 e a Constituição de 1988, esta última, para o autor, um "exemplo claro de casamento entre o arcaico e o contemporâneo". Com este artigo temos excelente oportunidade de rever um tema tão importante à história do país e, ao mesmo tempo, conferir que, embora o golpe tenha tido resultados violentos para os sindicatos, houve continuidade nas premissas básicas do modelo: em mãos de outros dirigentes, durante o regime militar, o corporativismo sindical continuou e até se acentuou.

Hélgio Trindade aborda outros atores estratégicos, os militares, resgatando, desde suas origens, a influência integralista no interior da corporação em articulação com setores civis, e mostra a persistência dessa ideologia e as tentativas de radicalização do governo militar por parte desses setores. Os conflitos provoca-

dos por essa tendência eclodiram na tensa sucessão presidencial de 1969, quando a direita radical apoiou a candidatura do general Albuquerque Lima, episódio que ameaçou a coesão das forças armadas. Segundo o autor, diversos expoentes do integralismo deram mostras de seu projeto de poder no pós-1964; várias dessas lideranças tinham longa trajetória dentro do movimento, o que permite fazer a conexão entre as ambições integralistas e as tentativas de radicalização dentro do regime. Mais do que isso, remanescentes integralistas não raro atribuíram a si próprios a autoria do movimento que levou ao golpe e viram, nesse episódio, a possibilidade de implementar um antigo projeto. A sucessão de 1969 foi mais uma tentativa. Nesse caso, diz Trindade que o "malogro da candidatura Albuquerque Lima representou o epílogo de um processo que começou aglutinando os setores radicais de direita ou nostálgicos do integralismo do a possível fascistização do regime com a emergência de um líder identificado ao nacionalismo radical".

O próximo tema apresentado no livro aborda a oposição institucional ao regime. O Ato Institucional nº 2, o segundo de uma série que iria transformar radicalmente a dinâmica das instituições do país, teve por objetivo acabar com os partidos

mo tutelado. Maria D'Alva Gil Kinzo analisa a criação e a trajetória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o partido de oposição consentido para que fosse mantida uma fachada democrática. O Brasil, diferentemente de outras experiências latino-americanas, preocupou-se com a manutenção do sistema formal representativo e parlamentar, ainda que o partido da oposição não pudesse, na realidade, alcançar o poder. O MDB foi a expressão de uma oposição que se pretendia ser controlada e submissa aos desígnios da "revolução". No entanto, apesar das dificuldades dos primeiros anos, particularmente dos fracassos eleitorais de 1966 e 1970, o partido

donos do poder, e grande parte dos instrumentos legais então produzidos no campo político visaram exatamente interromper seu excelente desempenho eleitoral. A autora detém-se também a examinar o legado desse partido na vida política brasileira no período posterior. Com a reforma de 1979, o partido foi seriamente atingido. Transformou-se em PMDB e continuou como a maior força eleitoral do país. Esse sucesso eleitoral foi, contudo, acompanhado por problemas de ambigüidade e heterogeneidade programática, consequência provável dos limites estruturais que marcaram sua fundação. O PMDB continua sendo um dos mais importantes partidos e um dos que maior representatividade tem junto ao eleitorado, como bem demonstra Kinzo. A oposição, inicialmente legal e limitada, acabou sendo uma escola política para as novas gerações que decidiram combater o regime mesmo que para tanto resolvessem, em algum momento, criar novas legendas.

Na trilha da questão partidária vem, em seguida, o te que trata da manipulação na legislação eleitoral como forma corriqueira de am-

pliar maiorias na Câmara e no Senado, eleger governadores onde eles seriam provavelmente derrotados, eleger presidentes por critérios que nada tinham de livres e abertos, enfim, manter o poder ainda que contrariando a vontade da maioria dos brasileiros. Judiciosamente, Fleischer nos lembra que tentativas semelhantes foram feitas em outros países e mesmo no Brasil, antes do regime militar. O que diferencia então esse regime de outros que também usaram a "legislação eleitoral" para transformar derrotas em vitórias? Em primeiro lugar, as manipulações eleitorais quase sempre foram um ato de força. Em segundo, o regime militar usou e abusou desse recurso de poder. Os 21 anos de regime foram marcados por constantes modificações nessa legislação e na área política e partidária, inclusive por cassações, cujo objetivo era a manutenção de um poder que careceu de um teste popular mais aberto e generalizado — e isso foi particularmente grave no que toca ao Poder Executivo. Em terceiro lugar, essas modificações chamam a atenção por seus efeitos: várias delas não atingiram os objetivos planejados pelo governo, provocando novas modificações ou a imposição de outros atos casuísticos.

Os empresários que se tornaram atores centrais durante o regime militar foram peças cruciais nos preparativos do golpe e na consolidação do regime e, a partir de certo momento, transformaram-se em críticos do processo de tomada de decisão então em voga. Eli Diniz reconstrói de forma articulada e analítica a trajetória do empresariado durante todo o regime. O trabalho "analisa a participação do empresariado na implementação do projeto de modernização autoritária formulado pelas elites que assumiram o poder em 1964, bem como o impacto e os limites da adesão do setor àquele projeto". Diniz descarta a hipótese de que o empresariado brasileiro tenha sido um ator passivo e submisso aos desígnios do Estado autoritário, embora tenha sido agente fundamental nas articulações que levaram à queda de João Goulart e tenha depois partilhado das várias propostas de desenvolvimento econômico para o país. Mas deixa claro que as demandas empresariais de meados da década de 70 em prol da liberalização da economia e contra, portanto, a estatização não se fizeram acompanhar por um consenso do setor "em torno da redefinição das regras do jogo político". A autora mostra a limitação estrutural do setor no que toca à sua capacidade de formular um "projeto de dominação política". Segundo essa ótica, aqueles que desejavam que o setor gerasse mecanismos próprios de coesão política e ideológica e formulasse um projeto articulado de dominação política, assentado na unidade de ação da classe, veriam frustradas as suas expectativas. Com base em amplas evidências, a autora revela como, no decorrer do período, se fortaleceu o corporativismo bipartite formulado nos anos 30. Foram preservados os tradicionais canais de acesso dessas elites ao Estado, com a exclusão da classe trabalhadora, havendo, simultaneamente, um redimensionamento do papel do Executivo e um esvaziamento das esferas política e partidária. Assim, se o empresariado não foi, apenas, um receptor solidário das políticas formuladas no período, foi incapaz de superar a fragmen-

tação que marcou o início da industrialização. O empresariado não superou sua debilidade nem suas clivagens internas, o que o impossibilitou de "formular plataformas supra-setoriais, bem como projetos de longo prazo".

A política econômica é um dos mais importantes aspectos do período. Essa temática foi abordada por Rubens Penha Cysne, que reconstruiu os planos econômicos elaborados e implementados pelos governos militares, relacionando-os aos planos posteriores, principalmente ao Plano Cruzado. Uma ênfase especial é dada ao Paeg, do governo Castelo Branco, afirmando que foi o plano mais bem articulado e que, por isso mesmo, garantiu um lastro positivo para os governos militares subsequentes. O autor fornece importantes comparações sobre o desempenho da economia brasileira antes, durante e depois do regime militar, dedicando atenção especial às várias políticas salariais. Cysne também pontua o descuido atribuído às questões sociais, concluindo que se "o regime militar tivesse se encerrado logo após o período das reformas implantadas entre 1964 e 1966 ou, no mais tardar, antes da ascensão inflacionária de 1973, a sua defesa, do ponto de vista econômico, seria bem mais facilitada".

A questão social foi um calcanhar-de-aquiles do regime militar e, portanto, não poderia ser ignorada. O tema é longamente abordado no trabalho de Sônia Miriam Draibe, enfocando as políticas públicas direcionadas no período para essa área. A autora começa discutindo várias teses equivocadas sobre as políticas sociais do regime militar. Destaca que, apesar dos resultados limitados, foram uma preocupação dos governantes de então, eram modernizantes e não se tratavam de simples instrumentos de clientelismo, populismo ou manipulação ideológica. Mais precisamente, no período militar o *Welfare State* avançou no Brasil. Isso foi feito definindo o núcleo duro da intervenção do Estado, armando o aparelho centralizado que suportaria tal intervenção, identificando os fundos e recursos que financiariam essas políticas e definindo as formas de operação e as regras de exclusão e de inclusão. As principais políticas sociais da época são revistas: educação, previdência social, saúde, assistência social, alimentação e habitação. Desigualdades, privilégios e distorções gerados por essas políticas são também arrolados de forma criteriosa e, segundo Draibe, seria desnecessário "insistir nos dados que demonstram os impactos modestos, insuficientes ou quase nulos das políticas sociais ao final de um período que foi também marcado pela consolidação de suas estruturas institucionais e pela forte expansão de seus programas". O atraso social do país foi reconhecido de forma mais aguerrida no governo Geisel, tal como ficou expresso no II PND. Mas essa iniciativa, segundo Draibe, não alterou o padrão das políticas sociais que continuaram sendo movidas por padrões autoritários e tecnocráticos, mantendo os tradicionais mecanismos patrimonialistas e corporativistas na gestão e na apropriação da coisa pública. O Brasil, durante o período do regime militar que foi marcado por dinamismo econômico e industrial, perdeu uma oportunidade favorável de modernização da política social e de instauração de um verdadeiro *Welfare State*. Em grande parte,

isso não aconteceu devido ao arranjo político que se instaurou e à maneira autoritária pela qual essas políticas foram concebidas e implementadas. Em suma, a área social, apesar das políticas a ela direcionadas, foi o avesso do milagre que se propalou na economia.

O livro aqui apresentado reúne trabalhos que caminham na direção do reexame e do balanço do período. As conclusões ficam, é claro, a critério de cada um. O objetivo desta obra coletiva é manter aceso o debate e contribuir para dinamizá-lo. Os problemas do país não podem ser simples e ingenuamente creditados "àqueles 20 anos" denunciados na canção popular. Mas, certamente, sem um exame rigoroso dessa época pouco poderá ser feito em termos das correções que gostaríamos de fazer em nossa ordem social. Os organizadores agradecem a gentil e competente colaboração de cada um dos autores aqui presentes e se penitenciam pelas lacunas que esta obra possa apresentar, pois muitos outros temas poderiam e mereceriam ser aqui tratados. A impossibilidade de falar de tudo não nos impede, entretanto, de manter o debate. Que outros venham para que possamos aprender sempre mais sobre nosso país e sobre os intrincados problemas que impedem a sociedade brasileira de trilhar caminhos de justiça, desenvolvimento e solidariedade.

Este livro não poderia ser feito sem o apoio de várias instituições de fomento que tradicionalmente têm prestigiado os trabalhos do CPDOC e as atividades de pesquisa no país. Queremos, portanto, registrar aqui nossos agradecimentos ao CNPq, à Finep e ao North South Center, que vêm colaborando com os organizadores em seus estudos sobre o regime militar brasileiro.

O Golpe de 64

Gláucio Ary Dillon Soares*

Introdução

ESTE trabalho analisa as explicações para o golpe militar de 1964. Está dividido em duas partes: uma tece considerações acerca dos fatores explicativos privilegiados por diferentes autores e tenta verificar se os dados existentes permitem descartar alguns deles;¹ enquanto a outra apresenta resultados do projeto O Estado de Segurança Nacional durante o Regime Militar Brasileiro² julgados pertinentes à análise que faço aqui. Esses resultados se referem a dois tipos de dados: análise de conteúdo de textos produzidos por militares e entrevistas com militares cuja atuação, no golpe e durante o regime militar, fez deles fontes importantes para o conhecimento da conspiração, do golpe e do regime.

Durante muitos anos, os trabalhos e pesquisas a respeito das razões para o golpe que iniciou o regime militar tratavam os próprios militares que deram o golpe como uma caixa preta. Não se sabiam, no mundo acadêmico, quais as razões dos militares para o golpe. Não havia como chegar aos militares, como entrevistar os principais conspiradores, para saber o que, afinal de contas, se passava no interior da corporação. Vazava muito pouco: uma entrevista com uma pessoa secundária aqui, uma declaração ali. Claro está que não havia por que acreditar que as razões para dar ou apoiar o golpe deveriam ser as mesmas em todos os grupos sociais e ocupacionais. Mas essas travas fizeram com que todos nós tivéssemos que pesquisar o regime militar *contornando* os próprios militares,³ enfatizando outras variáveis de mais fácil obtenção. As limitações da época foram, portanto, *externas* aos pesquisadores.

A situação começou a mudar na década de 70. Stepan (1971) usou, inteligentemente, dados publicados e algumas entrevistas com altas patentes do grupo

* Doutor em sociologia, professor da Universidade da Flórida e pesquisador associado do CPDOC/FGV.

¹ No sentido de que, se uma explicação atribui determinado golpe a uma condição que nunca existiu, tem um vício de origem e deve ser descartada.

² Iniciado por Gláucio Ary Dillon Soares, pesquisador responsável, tendo hoje como pesquisadores associados Maria Celina D'Araújo, Dulce Pandolfi e Celso Castro. O projeto recebeu auxílio do CNPq, da Universidade da Flórida, do North-South Center e do CPDOC, onde se realizou a maior parte da coleta de dados.

³ Sem mencionar o fato de que, durante as fases mais fechadas do regime, pesquisar temas militares podia gerar problemas políticos e de segurança para os pesquisadores.

castelista.⁴ Deu-se novo salto com as primeiras publicações de livros escritos pelos conspiradores: Mourão Filho (1978), Portela (1979) e Guedes (1979). Algumas entrevistas relevantes foram feitas, organizadas e publicadas (Camargo & Góes, 1981). Entretanto, com a abertura e, particularmente, após o fim do regime, os principais atores militares já não tinham a obrigação de sigilo que, por razões óbvias, mantiveram durante todo o período “duro” (até 1974, pelo menos). Não obstante, desde o fim do regime militar, a atenção dos pesquisadores políticos e sociais passou a se concentrar nos *novos* problemas nacionais, na reconstrução da democracia, na elaboração da Constituição de 1988, na solução dos grandes problemas da Nova República, deixando para trás, esquecido, o regime militar. O projeto O Estado de Segurança Nacional durante o Regime Militar Brasileiro procurou preencher as lacunas mencionadas através de entrevistas com militares que tiveram atuação relevante durante o regime militar e da análise *sistêmica* dos textos produzidos pelos militares.

A subestimação do papel dos militares

Em 1963, eu vivia fora do Brasil e, por ocasião de uma visita ao país, dediquei-me a atualizar minha biblioteca, comprando o que tivesse sido publicado no âmbito das ciências sociais. Havia uma quantidade considerável de livros recém-publicados, muitos deles com o termo “revolução” no título; porém, a revolução prevista na quase totalidade desses livros era de esquerda.⁵ O ator político dessa revolução citado com mais frequência era o proletariado, seguido pelo campesinato, guiados ou não por “vanguardas” político-intelectuais.

O papel dos militares na transformação política que, segundo muitos, se avizinhava foi seriamente subestimado, devido a vários fatores, entre os quais desejo ressaltar os seguintes:

a) A tradição, de origem marxista, profundamente arraigada na sociologia política latino-americana, que penetra inclusive na ciência social mais conservadora, de privilegiar as explicações econômicas e subestimar as demais. Como as elites conservadoras e os oficiais militares estavam nos 20% superiores em distribuição de renda, a teoria dizia que o ímpeto revolucionário somente poderia vir de baixo e não deles. Subjacente a essa explicação está a noção de que, numa sociedade muito desigual, somente os prejudicados podem querer mudá-la: a revolução teria que vir, e teria que vir de baixo. Essa noção ignora que a cupidez não tem limite e os beneficiários da desigualdade podem querer mudar a sociedade para

⁴ Como eram vários os grupos de conspiradores, a visão da conspiração e do regime apresentada por Stepan é muito mais integrada e harmônica do que a que se impõe a partir das entrevistas feitas pelo nosso projeto, que abarca vários grupos de conspiradores.

⁵ Uma bem-vinda exceção: Santos, Wanderley Guilherme dos. *Quem dará o golpe no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

aumentar ainda mais a sua parcela no bolo nacional. Acreditava-se, por outro lado, que tínhamos atingido o limite superior da desigualdade, concepção reforçada pela teoria de Kuznets (1955) a respeito das relações entre nível de renda *per capita* e desigualdade na distribuição de renda: a desigualdade cresceria até certo ponto, decrescendo a partir daí. A crença na validade da curva de Kuznets permaneceu amplamente difundida, a despeito do alerta de vários economistas, inclusive de Edmar Bacha (1979),⁶ e muitos continuaram acreditando nela a despeito de visíveis tendências no sentido contrário — concentradoras de renda — já a partir do início da década de 80 nos EUA e na Inglaterra. A visão do Brasil como uma sociedade capitalista e burguesa impedia atribuir à burguesia qualquer projeto de mudança, pois a sociedade já lhe pertencia.

b) A tradição arraigada no Brasil, e nem por isso menos errada, de ver nos militares os executores dos projetos políticos e econômicos *de outras classes*. Foi somente em tempos relativamente recentes que trabalhos como o de Edmundo Campos (1976) sublinharam, no plano teórico, a considerável autonomia dos militares em relação aos projetos de outras classes.

c) Parte das deficiências nas análises feitas anteriormente deriva da dificuldade de pesquisar uma instituição *fechada* como a militar, condição agravada num regime de exceção, que faz do segredo parte integrante do ofício.⁷ A escassez de conhecimentos empíricos sobre os militares fez com que os autores tivessem que trabalhar sem qualquer confronto salutar com a realidade.

d) As tradições da sociologia política feita no Brasil, na época, que eram eurocêntricas e geradas no século XIX, dificultaram a percepção da relevância política de várias classes e setores sociais *historicamente novos*. Insistiam em ver toda luta política como um embate entre as duas únicas classes que seriam politicamente relevantes: a burguesia e o proletariado. Outras classes, grupos e instituições eram e são relevantes no Brasil, mas, como não se enquadravam naquela herança teórica de fundo religioso, dogmática, que não se discutia, ficavam de fora das análises ortodoxas e, quando entravam, a própria teoria proibia que lhes fossem atribuídos papéis relevantes. Abundavam as interpretações e reinterpretações e escasseavam as pesquisas. Eram valorizados o refinamento conceitual e a consistência interna das teorias *independentemente* de seu valor empírico. Muitos trabalhos publicados antes de 1964 sobre a revolução que viria, e sobre quem

⁶ Bacha, Alduwalla (1976) e outros demonstraram que, a preços constantes, o Brasil e outros países já haviam atingido o nível de renda *per capita* a partir do qual a concentração de renda tinha começado a diminuir nos países mais industrializados; portanto, se o ponto de inflexão não era constante, havia duas possibilidades: a) o ponto de inflexão seria mais alto, por motivos ainda desconhecidos, e a teoria teria validade universal, ou b) a teoria seria específica dos países industrializados e, possivelmente, somente para um período da história destes, não se aplicando aos países subdesenvolvidos.

⁷ Infelizmente, como demonstra Walder de Góes neste livro, essa tradição permanece inalterada.

a faria, tratavam de agentes políticos "ortodoxos", burguesia e proletariado, com algumas concessões ao campesinato,⁸ todos conceitualizados e interpretados como se fossem idênticos, em composição, estrutura e função, às classes com nomes iguais que existiram, ou teriam existido, um século antes e em três países da Europa ocidental. A revolução *teria* que ser feita por um desses atores políticos "clássicos", ou seja, consagrados pela literatura político-sociológica "universal", que de universal não tinha nada, baseada quase exclusivamente nas limitadas experiências da Alemanha, da França e da Inglaterra. Isso revela, simplesmente, que muitos analistas da época tinham uma intimidade muito maior com as correntes acadêmicas européias e, secundariamente, norte-americanas, do que com a sua própria realidade. Deduziam o que aconteceria com bases em teorias supostamente universais e não em pesquisa concreta, feita no Brasil e sobre ele. O resultado foi uma produção sociológica e política livresca, derivada da leitura de textos clássicos, mas sem contato com a realidade política brasileira.

Nesse contexto intelectual, o papel dos militares na revolução que viria teria que ser subestimado. Dada a suposição de que, no Brasil, os atores revolucionários e contra-revolucionários seriam os mesmos recomendados pelas teorias, quaisquer outros atores — cuja desagradável e inesperada presença não pudesse ser negada — teriam que agir a serviço dos atores "clássicos", sem tirar nem pôr. Assim, autores diferentes colocaram os militares a serviço seja da aristocracia, seja da burguesia, seja das classes médias. A *autonomia* dos militares foi sistematicamente subestimada.⁹ Como resultado, foram grosseiros os erros de avaliação da situação militar.

Trabalhos publicados pouco antes do golpe, quando já havia dezenas de pólos conspiratórios espalhados pelo Brasil, ilustram a pobreza do conhecimento existente na época sobre a corporação militar, suas inclinações políticas e suas atividades. Dentro e fora do Brasil, escrevia-se sobre a revolução socialista iminente, subestimando grosseiramente o papel político dos militares, seja ignorando-os inteiramente, seja atribuindo-lhes uma participação reduzida, inteiramente condicionada e ordenada pelos atores políticos academicamente consagrados. A presença de Cuba, desafiando com êxito o gigante norte-americano e procurando exportar sua revolução, contribuiu para o otimismo da esquerda revolucionária. O mundo acadêmico e a esquerda política estavam despreparados para o que realmente aconteceu: um golpe de direita, liderado pelos militares.

Os analistas políticos lançaram-se à elaboração de explicações para o golpe, cuja revisão minuciosa supera os limites deste trabalho. Limitar-me-ei, portanto, a rever algumas das explicações que julgo mais importantes.

⁸ Particularmente a partir da experiência cubana.

⁹ Há muitos anos venho batendo nessa mesma tecla. Ver Soares (1984 e 1987, p. 258, nota de rodapé 17).

O regime militar brasileiro foi o precursor dos regimes militares latino-americanos daquele período (descontados o caudilhismo militar, tipo Stroessner ou Somoza, ou o golpismo militar continuado, tipo El Salvador ou Guatemala). Foi também o de mais longa duração e o que avançou mais no caminho da *institucionalização*.¹⁰ Em prazo relativamente curto, houve muitos golpes que instalaram regimes militares na América Latina (Brasil, 1964; Argentina, 1966; Peru e Panamá, 1968; Equador, 1972; Chile, 1973; Argentina, novamente, e Uruguai, 1976 — para citar apenas alguns). Assim, o mundo acadêmico reagiu aos acontecimentos latino-americanos, buscando explicações para os regimes militares, *no plural*. Daí que muitas interpretações passaram a analisar o regime militar brasileiro *juntamente* com os demais, buscando *não* o que ele tinha de específico, o que era particular às instituições militares, mas o que ele comparava genericamente com os demais países latino-americanos onde havia regimes militares. As causas econômicas foram privilegiadas, mas dessa vez aparentemente com *certo razão*: o país conhecia seus mais altos índices de inflação até então e uma estagnação econômica séria, ainda que de curta duração. Guiados pela ótica teórica, muitos autores foram buscar as explicações, mais uma vez, na infra-estrutura econômica.

Os economistas latino-americanos tinham constatado um decréscimo na taxa de crescimento econômico nos países latino-americanos mais industrializados; muitos, particularmente os de inspiração estruturalista, atribuíram isso ou ao fim da etapa "fácil" da substituição de importações (o que fazia prever que o crescimento posterior seria possível, mas difícil), ou à exaustão pura e simples do modelo de industrialização substitutiva de importações (ISI). Maria da Conceição Tavares (1964), no mesmo ano do golpe, publicou um influente trabalho sobre os pontos de estrangulamento da economia brasileira, causados pela exaustão da fase fácil da industrialização substitutiva de importações. Outros trabalhos, como os de Celso Furtado (1966), enfatizaram os problemas da ISI.

Essas interpretações contribuíram para explicar a crise econômica do início da década de 60 e, no caso de Maria da Conceição Tavares, a preannunciar explicitamente a crise dos anos 80 (ver também a elaboração posterior em Tavares, 1972). As interpretações economicistas dos regimes militares vieram a reboque dessas contribuições dos economistas. Porém, desde o início houve problemas para explicar a resposta política que a crise do modelo econômico teria provocado em vários países latino-americanos. Os principais derivaram: a) da tremenda *heterogeneidade econômica* dos países que tiveram golpes militares com características repressivas (Argentina, Brasil, Chile, Equador, Panamá, Peru e Uruguai); b) da *dessemelhança*, entre os aspectos *institucionais* dos regimes, inclusive em

¹⁰ No sentido de que os militares como corporação, e não um militar, assumiram a responsabilidade pelo poder e adaptaram as instituições políticas à nova ordem autoritária.

termos de duração; e c) do ponto de vista dos direitos humanos, da cruzeza, violência e intensidade da repressão.¹¹

Fernando Henrique Cardoso (1972, 1975) sugeriu que o processo de acumulação exigia "que fossem desmantelados os instrumentos de pressão e defesa à disposição das classes populares" depois do golpe. Consciente de que havia acumulação desde muito antes do golpe e, portanto, da incapacidade do argumento para explicar porque o golpe se deu em 1964, e não antes, complementou sua explicação afirmando que a acumulação atingiu níveis mais elevados. Essa explicação para o golpe é voluntarista e economicista-funcional, no sentido de que o golpe teria sido dado para possibilitar esse novo nível de acumulação. A explicação, em sua forma mais elaborada, enfrentou porém outras dificuldades, particularmente a razão pela qual "os instrumentos de pressão e defesa da classe trabalhadora" não foram desmantelados imediatamente, mas a prazo até 1974. Em minha opinião, essa tentativa de fornecer uma ampla explicação se ajusta melhor a acontecimentos posteriores ao golpe, após a definição de um novo modelo econômico e das resistências que ele provocou no seio da classe trabalhadora.

Guillermo O'Donnell, utilizando a ISI como fundamento para sua explicação, especificou que a transição de uma etapa fácil, nacional, intensiva em termos de trabalho baseado na expansão horizontal, para uma difícil etapa competitiva, intensiva no tocante ao capital, de alta tecnologia, com forte participação de multinacionais, seria responsável pela emergência de regimes burocrático-autoritários. Concebido para explicar o Cone Sul, inclusive o Brasil, o modelo esbarrou na inclusão, pela história, no rol dos regimes militares, autoritários e burocratizados, de países onde a substituição de importações estava muito mais retardada, como o Equador e o Panamá.¹² Esses acontecimentos provocaram uma série de revisões e ajustamentos nas teorias que, como todas as demais, posteriormente esbarraram na tarefa de explicar a crise desses regimes, que não derivou da resposta revolucionária das classes oprimidas.

Muitos dos argumentos baseados nas políticas adotadas pelo golpe de 1964 são, como salientou Hirschman, claramente *funcionalistas*: o fato de que políticas concentradoras de renda tenham sido implementadas depois do golpe não quer dizer que tenham sido sua causa (Hirschman, 1971 e 1977).¹³

¹¹ Pelo que sabemos hoje podemos afirmar com certeza que os regimes militares de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala e Uruguai foram incomparavelmente mais atrozés do que o brasileiro, o que não exime o regime militar brasileiro da responsabilidade pela violência usada contra seus opositores.

¹² Evidentemente, não há uma regra metodológica que proíba usar uma explicação baseada no fim da etapa fácil da substituição de importações para o grupo de países mais industrializados (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) e outra para os demais países. Porém, a regra da parcimônia sugere tentar primeiro uma explicação comum.

¹³ A direita chegou a inverter a relação, argumentando que a democracia política era incompatível com altas taxas de crescimento, atribuindo ao AI-5 o propalado milagre econômico brasileiro que, aliás, nunca existiu. Ver as palavras de advertência de Fishlow (1973, p. 69).

Adam Przeworski (1980) argumentou, genericamente, que a crise das democracias resulta da inability em satisfazer as necessidades materiais mínimas das classes subordinadas. Essa explicação, que pinça o ator político “classes subordinadas”, supõe que as revoluções são levadas a cabo por elas e dificilmente contribuiria para explicar o Golpe de 64, apoiado exatamente pelas classes mais privilegiadas e não apoiado pelas menos privilegiadas, a menos que se abra o leque explicativo para incluir os golpes dados *em reação* a ações daquelas classes. Contribui, não obstante, para explicar o *apoio diferencial* dado ao regime militar pelas classes sociais, depois de anunciadas e impostas as suas políticas econômicas, a crescente perda de apoio das classes trabalhadoras e o crescente apoio à política econômica do regime militar por parte das grandes privilegiadas por ela — as classes média e alta. Contribui também para explicar a crise desse apoio, após a implementação de políticas recessivas de amplo espectro, que afetaram os interesses das classes média e alta.

Outra explicação para o golpe que, sendo claramente econômica, coloca a origem na estagflação, é defendida por Wallerstein (1980, p. 297-333). Em suas palavras:

“A crise política não foi provocada tanto por um novo conjunto de requisitos políticos correspondentes a um novo estágio do crescimento econômico quanto pela inability do regime populista de sobreviver a um período de estagflação.”

Wallerstein observou que a literatura interpretativa do golpe de 1964 coloca muito mais ênfase nos problemas do desenvolvimento do que nos ciclos econômicos;¹⁴ argumentou também que o déficit público total foi, em média, de 0,7% do PNB entre 1956 e 1960, elevando-se para 2,9% em 1961, 4,8% em 1962, 3,8% em 1963 e 4,4% em 1964. O crescimento do déficit não se deveu a uma elevação dos gastos, mas a uma redução das rendas, de 23,3% em 1960 a 18,8% em 1964 (Wallerstein, 1980, p. 324). O setor externo estava em sérios apuros, com as reservas praticamente esgotadas e carga pesada da dívida e seu serviço. Wallerstein procurou também desfazer a idéia de que os salários dos trabalhadores aumentaram drasticamente com Goulart, argumentando que o salário mínimo tinha atingido o seu nível mais baixo desde 1958. Wallerstein, entretanto, não levou em consideração o fato de que os reajustes do salário mínimo passaram a ser *mais freqüentes* e que, a preços constantes, a renda total dos salários recebidos durante um período maior, um governo por exemplo, depende não só da magnitude dos reajustes, mas também da sua freqüência. A posição de Wallerstein lem-

¹⁴ Ironicamente, o conceito de imperialismo é amplamente usado em parte dessa literatura, mas quando a explicação economicista do golpe é apresentada, ela funciona como se o país fosse uma unidade econômica isolada.

bra a existência de uma crise cíclica que, em certo sentido, é uma explicação mais parcimoniosa do que a necessidade de elevar a taxa de acumulação, cuja existência se afirma, mas não se prova, ou do que a transição de uma etapa substitutiva de importações para outra, que cobriu um amplo período, muito maior do que o da crise política. Os argumentos e os dados apresentados por Wallerstein apóiam a idéia de que a estagflação contribuiu para o golpe. A verossimilhança desse argumento aparece quando perguntamos acerca da factibilidade de um golpe semelhante se as taxas de crescimento do produto fossem altas e a inflação baixa ou nula.

A factibilidade empírica das explicações

Esta seção revê a literatura explicativa do golpe de 1964 e busca subsídios empíricos para avaliar a factibilidade de cada explicação. A explicação do Golpe de 64, como destarte de qualquer movimento político, dificilmente poderia ser fundamentada em um só fator. Foram vários os fatores que contribuíram para o êxito do Golpe de 64. Tivemos que aguardar o fim do regime para, através de entrevistas com os principais conspiradores e da análise de textos escritos por eles, estabelecer uma hierarquia entre os fatores. Enquanto isso não acontecia, na ausência de uma teoria integrada, com uma base factual sólida, o máximo que podia ser feito era listar algumas condições que pareciam ter contribuído para a eclosão do movimento de 1964, discutindo-as separadamente. Considero útil refazer essa discussão para que o leitor possa aquilatar as dificuldades de teorização quando não dispúnhamos de acesso direto aos principais atores da conspiração.

Inflação

A inflação, como demonstraram Mircea Buescu (1973) e Cláudio Contador (1977), entre outros, é antiga no Brasil, mas por si só não conduz obrigatoriamente a movimentos políticos.¹⁵ A inflação não foi criada por João Goulart, mas foi consideravelmente acelerada durante seu curto governo. As séries temporais compiladas pela Fundação Getúlio Vargas demonstram que a inflação sofreu aceleração durante o governo Kubitschek, acentuando-se ainda mais a partir de 1962. Em 1958, a taxa de inflação foi de 11,1%, razoável para a experiência brasileira; em 1959, saltou para 29,2%, baixando para 26,3% em 1960, subindo para

¹⁵ Embora seja possível postular que deve haver uma taxa máxima de inflação além da qual a vida organizada é impossível e os movimentos políticos revolucionários são mais prováveis. Entretanto, a taxa máxima, politicamente tolerável não deve ser uma constante, parecendo variar com a estrutura. As taxas à época de Goulart (menos de 100% ao ano) seriam altamente desejáveis e estabilizantes hoje (1993).

33,3% em 1961, saltando para 54,8% em 1962, atingindo a altíssima taxa de 78% em 1963. Em 1964, a inflação dos primeiros meses foi assustadora, deixando claro que o governo de João Goulart tinha perdido o controle do processo inflacionário: nesse ano a despeito das medidas draconianas impostas por Castelo Branco, a taxa anual ainda foi de 87,3%. A inflação, durante o governo Goulart, atingiu os níveis mais altos deste século até aquele momento.

Não obstante, é possível aceitar a óbvia existência da inflação e negar sua relevância política, havendo quem alegue que, no Brasil, a inflação não era politicamente importante. Recoloquemos, portanto, a segunda questão: era a inflação um problema *político* que sensibilizava amplos setores da opinião pública? A relevância política, do ponto de vista da população, das altas taxas de inflação da época, transparece em um *survey* levado a cabo no Rio de Janeiro entre os meses de janeiro e março, pouco antes, portanto, do Golpe de 64. Nesse estudo, 55% dos entrevistados mencionaram o alto custo de vida como o principal problema que o país deveria enfrentar, que foi seguido, de longe, pelas necessidades não-atendidas dos grupos rurais e da agricultura (14%). O partido político com maior número de adeptos entre os entrevistados era o PTB, partido do governo, cujos esforços eram no sentido de desviar a atenção da inflação para os problemas sociais. Essa pesquisa demonstra que, mesmo numa população predominantemente petebista, a inflação era percebida como o problema principal do Brasil, com uma frequência quatro vezes maior do que o segundo problema mais citado. Não temos informação sistemática sobre qual era a importância política atribuída pelas classes médias e pela burguesia à inflação; entretanto, o exame de discursos, jornais, manifestos e outros textos escritos orientados para aqueles grupos e classes sociais sugere que eles acreditavam que: a) o governo de Goulart havia perdido o controle sobre a inflação; e b) a inflação havia atingido níveis incompatíveis com a vida econômica organizada.

Assim, a inflação foi um fator politicamente relevante e pode ter contribuído para a queda da popularidade de Goulart. Entretanto, esses dados não permitiam verificar se a inflação foi uma das principais motivações dos *militares* para a sua crucial participação no golpe.

A estagnação econômica

A economia brasileira cresceu no período pós-guerra a taxas bastante altas, sendo que a renda *per capita* cresceu anualmente sempre a taxas superiores a 2%, exceto em 1953 e 1956. O produto nacional bruto cresceu aceleradamente entre 1957 e 1961, confirmando uma longa tendência histórica: 8,1%, 7,7%, 5,6%, 9,7% e 10,3%. Essas altas taxas geraram otimismo em relação ao futuro econômico do país, e as oposições, tradicional e prudentemente, deslocaram a batalha política do crescimento econômico para outros temas. Não era possível acusar os governos de fracasso econômico; cresceram então as acusações de corrupção, argu-

mentou-se que o *custo social* do desenvolvimento era alto, falando-se também no endividamento a longo prazo. Jânio Quadros fez da corrupção o seu cavalo de batalha (o seu símbolo eleitoral foi uma vassoura), sendo a inflação o único tema econômico importante durante as eleições. Ninguém duvidava de que o Brasil estivesse crescendo; a questão era se poderia crescer melhor e com custos mais baixos.

A população brasileira, acostumada há décadas a crescimento econômico acelerado, foi surpreendida pela estagnação que se iniciou durante os governos parlamentaristas. Em 1962, começou o declínio do crescimento econômico; em 1963 e 1964, a crise atingiu o auge, com a diminuição da renda *per capita*. O péssimo desempenho da economia brasileira durante o parlamentarismo sacudiu a opinião pública: o crescimento econômico acelerado não era inevitável. Como o Brasil não tinha escassez de recursos naturais (a população, muito ao contrário, tinha uma visão ufanista, que superestimava os recursos de que o país efetivamente dispunha); como não havia crise mundial de grande magnitude, a explicação tinha que ser interna: para alguns era o parlamentarismo, para outros, era simplesmente a *política*. Semeava-se, portanto, no espírito de muitos brasileiros os grãos do autoritarismo: se a política era a culpada, cumpria acabar com ela. Quando a situação piorou, ao invés de melhorar, durante o governo de Goulart, muitos dos que antes acusavam o parlamentarismo, passaram a acusar Goulart, a democracia, e a política que ela permite e requer.

Assim, as explicações baseadas na estagnação são compatíveis com os dados: havia estagnação e o fenômeno era percebido como politicamente relevante pela *população em geral*. Entretanto, como o golpe não foi dado pela população em geral e sim pelos militares, resta saber qual a importância dada pelos *militares* à estagnação, ao pensamento da população a respeito dela, e se eles interpretavam corretamente esse pensamento. Faltava o vínculo entre a realidade da estagnação e a relevância política atribuída a ela pela população, por um lado, e as motivações dos que deram o golpe, pelo outro.

A concepção "suja" da política

O crescimento econômico acelerado, entretanto, não é a única forma de legitimar um sistema político: há variáveis especificamente *políticas* que podem legitimar um sistema político, ainda que este seja considerado economicamente ineficiente. Nos EUA, por exemplo, é arraigada a crença na ineficiência econômica do Estado, mas também é arraigada a crença em que é o sistema político que garante liberdades consideradas fundamentais.¹⁶ No Brasil, entretanto, a situação era diferente: a credibilidade pública do político brasileiro era baixíssima antes do gol-

¹⁶ Entretanto, em 35 anos de observação do cenário político norte-americano, pude observar um claro decréscimo da legitimidade política naquele país.

pe militar de 1964; a imagem que boa parte da população tinha de um deputado era, simplesmente, a de um ladrão.¹⁷ Quanto essa imagem contribuiu para estimular a anulação do Legislativo, a partir de 1968, é uma questão empírica, mas é intuitivo aceitar que é mais difícil fechar um Legislativo que goza de alta legitimidade do que um que goza de baixa legitimidade. A péssima imagem pública do político que, afirmamos, existia antes do Golpe de 64 não é uma criação da imaginação sociológica: várias pesquisas, realizadas pouco antes, revelaram a existência de uma imagem muito deteriorada do político e da política. Entre 466 moradores do então estado da Guanabara, entrevistados pelo Usis, era bastante clara a preocupação com a corrupção e a desonestidade na política.

A corrupção catalisava as preocupações desses brasileiros que estavam menos impressionados com a eficiência do governo, com a liberdade individual, com a justiça social e com a união nacional do que com a corrupção.

Quadro 1
De que o país precisa mais, de acordo com 466 moradores
do estado da Guanabara, 1964 (%)

1) de um governo honesto, sem corrupção	62
2) de um governo que faz	16
3) de mais liberdade individual	15
4) de distribuição de renda mais justa	5
5) de união nacional	3
Total	100

Nº = 466 (78 não responderam à pergunta).

Essa preocupação estava presente também em alguns grupos sociais mais restritos: pesquisa realizada em 1963/64 com candidatos ao Instituto Tecnológico da Aeronáutica oriundos praticamente de todos os estados da Federação demonstra o baixo conceito que os jovens tinham dos políticos: 81% manifestaram o seu desacordo com a afirmação de que “apesar de tudo, a maioria dos políticos ainda é honesta”. A repulsa pelos políticos, entre candidatos a uma instituição formadora de elites tecnológicas e militares, se verifica pelo fato de que 36% concordaram com a afirmação extrema, que não permite exceções, de que “todo político é ladrão e os que não eram ficam sendo depois de eleitos”. Essa população jovem também não percebia melhoria da situação, uma vez que 3/4 acreditavam que a corrupção política não havia diminuído nos anos mais recentes. A que

¹⁷ Infelizmente, no momento em que revejo esta seção (novembro e dezembro de 1993), a credibilidade dos políticos brasileiros voltou a ser bastante baixa.

se deve a generalização da crença na desonestidade dos políticos brasileiros? Especulando sobre o tema, vejo algumas condições que contribuíram para agravar essa imagem:

a) A excepcional leveza com que o Legislativo tratou (e trata) os seus membros delinqüentes levou o público à conclusão, destarte justificada, de que o Legislativo não era o foro adequado para julgar os legisladores, e de que o julgamento dos legisladores, para ser sério, teria que ser feito fora do Legislativo. Essa atitude, arraigada em amplos setores de opinião, se fortaleceu na medida em que, repetidas vezes, o Legislativo não submeteu os seus próprios membros à mesma probabilidade de punição, nem à mesma severidade de penas, a que os cidadãos comuns estavam submetidos no foro comum.¹⁸

b) A atitude, comum ainda hoje entre congressistas, de que a corrupção é um problema *individual* do congressista e não do Congresso, foi autodestrutiva. O comportamento individual dos congressistas tem implicações na imagem pública do Congresso, inclusive na imagem que grupos influentes tinham dos políticos. É razoável levantar a hipótese de que o comportamento de muitos políticos, percebido como aético, facilitou a redução das funções do Poder Legislativo, em particular, e dos políticos, em geral. Uma imagem pública deteriorada da política e dos políticos, semelhante à existente no Brasil, subsidia fortemente as pretensões autoritárias do Executivo.

c) Ainda que a extensão real da corrupção política seja desconhecida, certos partidos e grupos políticos, ao capitalizarem política e eleitoralmente o problema, exagerando-o e transformando-o em tema de campanha, contribuíram para a formação de uma imagem pública altamente negativa, que superestimou a extensão da corrupção na política, em geral, e no Legislativo, em particular. Ao contribuir para formar essa imagem, plantaram as sementes da sua própria destruição. Nesse sentido, Jânio Quadros e políticos da UDN, sobretudo Carlos Lacerda e a chamada Banda de Música, ao fazerem da corrupção o principal cavalo da batalha política, contribuíram não só para a futura cassação dos mandatos dos seus opositores, mas para a cassação ou esvaziamento dos seus próprios mandatos. O principal efeito das campanhas anticorrupção não foi o de associá-la a políticos de um determinado partido (o PSD, o PTB e o PSP eram os alvos prediletos), mas aos políticos *em geral*. Não se sujaram aqueles partidos, sujou-se a política. E, os dados demonstram, a corrupção estava presente como uma das justificativas para o golpe na mente de alguns dos militares que conspiraram.

¹⁸ Essa desconfiança, comum e justificada numa sociedade de natureza corporativista, também existe em relação a outros grupos socioprofissionais, como os médicos e os militares.

*A instabilidade do governo Goulart: o problema da ingovernabilidade*¹⁹

O governo de João Goulart, impedido a princípio de assumir plenamente a Presidência da República e forçado posteriormente a governar com minoria no Senado e na Câmara, foi marcado pela instabilidade. Wanderley Guilherme dos Santos, escrevendo em 1979, caracterizou sugestivamente aquele momento pela sua paralisia decisória; prefiro ampliar o âmbito dessa arguta interpretação, já que a paralisia afetou o funcionamento do governo em todos os seus níveis, não só nas grandes decisões, mas também no cotidiano administrativo.

Goulart usou e abusou das nomeações para altos postos do governo como meio de adquirir o poder político-decisório que sua situação de presidente em minoria no Legislativo lhe negava. Goulart estava em condição minoritária também na sociedade civil, o que aumentou muito a demanda de altos cargos administrativos: a corte de Goulart a instituições (como os sindicatos), grupos e correntes se fez através da concessão de cargos. O resultado é que o governo não foi administrado; foi distribuído e redistribuído muitas vezes, faltando-lhe coerência e sobrando instabilidade. Wanderley dos Santos subtraiu o número de ministérios do número de ministros, obtendo um indicador da rotatividade dos ministérios: em uma situação totalmente estável, os ministros seriam sempre os mesmos, os dois números seriam iguais, e o resultado da subtração seria zero. Houve 47 ministros a mais do que ministérios durante o governo de João Goulart, em comparação com 18 de Kubitschek, 15 de Vargas e 14 de Dutra. Porém, esse indicador é incompleto: quanto maior o tempo de governo, maior a probabilidade de mudança de ministros; assim sendo, é preciso “descontar” o efeito das diferenças na duração dos mandatos. A despeito de a duração do seu mandato — incluindo o período parlamentarista — ter sido a menor, 31 meses, em comparação com 60

Quadro 2
Estabilidade dos governos da República, 1945-64

<i>Governos</i>	<i>Estabilidade</i>	
	<i>Ministérios</i>	<i>Agências e empresas federais</i>
Dutra	0,42	0,52
Vargas	0,30	0,44
Kubitschek	0,38	0,53
Goulart	0,13	0,28

Fonte: Santos (1975, p. 205 e 215).

¹⁹ As questões da ingovernabilidade e da paralisia decisória durante o governo de João Goulart foram estudadas principalmente por Wanderley Guilherme dos Santos.

de Eurico Dutra e de Juscelino Kubitschek, e com 42 de Getúlio Vargas, João Goulart teve mais do que o dobro de ministros dos demais presidentes tomados isoladamente. Wanderley dos Santos calculou a estabilidade dos diferentes governos, na suposição de que tivessem terminado seu mandato constitucional e de que a taxa de renovação dos ministros daqueles governos permanecesse a mesma.

Os resultados mostram que a estabilidade ministerial no governo de Goulart foi menos de 1/3 da que havia no governo Dutra, praticamente três vezes menor que a existente no de Kubitschek, e bem menor que a metade do que se verifica no de Getúlio Vargas. Confirma-se a hipótese de que o governo de João Goulart foi invulgarmente instável, dada a alta rotatividade de seus ministros. Wanderley dos Santos também analisou a rotatividade na direção de 15 das maiores empresas públicas, e os resultados apontam na mesma direção: metade dos presidentes ou diretores das principais empresas públicas do governo Dutra permaneceu no cargo; durante o governo Vargas, nove das 15 empresas foram administradas pela mesma pessoa durante todo o governo; no governo Kubitschek, foram 8; já no governo Goulart, foram quatro, a despeito do seu mandato mais curto (Santos, p. 214). O governo Goulart teve um índice de estabilidade equivalente praticamente à metade do que caracterizou os governos Dutra e Kubitschek, e consideravelmente menor do que o do governo Vargas, confirmando o observado no nível ministerial. Computados globalmente, os índices de estabilidade das empresas e agências públicas são mais altos do que os dos ministérios; entretanto, permanecem as diferenças entre o governo Goulart e os demais, o que levou Wanderley Guilherme dos Santos à acertada conclusão de que:

“O aparelho do Estado brasileiro, responsável pela implementação de importantes políticas nacionais... foi protegido pelos chefes de Estado precedentes... das demandas do jogo de influências entre o Legislativo e o Executivo. A área da burocracia não-ministerial foi tradicionalmente de [formulação e implementação de] políticas a longo prazo, inegociáveis. Sob Goulart, entretanto, até aquelas posições estratégicas, vinculadas a mudanças na política que comprometeriam o Brasil como um todo por muitos anos, entraram no jogo como capital político para comprar o apoio dos moderados no Congresso e dos radicais fora dele” (Id. ibid., p. 220, minha tradução).

E mesmo assim Goulart fracassou. O uso de cargos públicos para comprar apoio político novo, sem perder o antigo, requer a expansão contínua do aparelho do Estado. No caso de Goulart, cada apoio obtido com um cargo significava a possível perda de outro, vinculada ao ocupante anterior daquele cargo. Os negócios do Estado, é escusado dizer, foram ignorados e, progressivamente, a administração pública deixou de funcionar. Cada substituição de ministro ou de diretor de empresa pública acarretava várias substituições nos escalões subsequentes,

além daquelas que normalmente se efetuavam nesses níveis subalternos, pois, evidentemente, não foram usados somente os postos do primeiro escalão como capital político. A rotatividade no segundo e no terceiro escalões também foi muito alta. Ao final do período, reinava um caos administrativo no Estado brasileiro. Essa imagem do governo Goulart, que é confirmada por outros dados, gerou um sentimento negativo em vários setores de opinião do país, particularmente entre os militares, sempre preocupados com uma interpretação muito estrita da ordem, e que não podiam deixar de notar a “baderna” dominante na esfera pública, reforçando a sua impressão de que o país estava sem governo.

O caos e a ordem

A desordem, o caos e a anarquia, em contraposição à ordem, à estabilidade, à segurança e à tranquilidade, ocupam posição central nas análises da situação política feitas por militares, embora sejam conceitos usualmente desprezados pelos cientistas sociais. O caos está sempre presente nos discursos e pronunciamentos feitos por militares a respeito da situação que levou ao Golpe de 64. Nas entrevistas e nas análises de escritos de militares, o caos e a anarquia estão entre as condições contribuintes para o golpe mencionadas com mais frequência. Ainda que outras causas tenham sido apontadas, o caos e a anarquia estão presentes em todas as análises feitas por militares.

O amplo período que se estendeu da renúncia de Jânio Quadros até o Golpe de 64 foi caracterizado por uma sucessão de crises políticas que impediram o funcionamento normal do sistema político e administrativo. As críticas ao regime parlamentarista basearam-se, em sua maioria, na ineficiência e na desordem que o caracterizaram; a ascensão de Goulart representava uma esperança nessa direção mas, infelizmente, o governo Goulart não foi capaz de satisfazer as expectativas de tranquilidade e progresso dos que votaram pelo retorno ao regime presidencialista.

A preocupação com a desordem foi uma das molas mestras do Golpe de 64; ela aparece com frequência nos discursos presidenciais, particularmente nos comemorativos do aniversário do golpe. Garrastazu Médici foi incisivo quando afirmou que

“...a nação bem se lembra... da angústia daquelas horas, a agonia da disciplina, da ordem, do respeito, da hierarquia, da autoridade... E a nação também se lembra de que foi chamar os seus soldados dos quartéis para dizer o ‘basta’ e o ‘fora’ ao cinismo e à insensatez, à audácia e à anarquia, à desonestidade e ao despudor, ao desgoverno, à desagregação... os fundamentos da sociedade brasileira [estavam] perigosamente abalados... pela desordem administrativa” (Médici, 1973a, p. 87; 1973b, p. 26).

Uma década após o golpe, Geisel, em discurso divulgado pela televisão, insistiu na mesma tecla. Dele são as seguintes passagens:

"levemos o pensamento ao caótico passado... corrupção e desordem em que sossobravam todas as instituições da sociedade brasileira... as massas insufladas pelos agentes do desordem. A vida nacional era continuamente perturbada por paralisações em suas atividades essenciais... o grande espetáculo dos tumultos e do terrorismo amoral..."

Em contraste, a ordem, a estabilidade e a tranquilidade foram sublinhadas como virtude: "as virtudes patrióticas do nosso povo generoso e ordeiro" (Geisel, 1974, p. 61-5). As acusações não cobrem todas as possibilidades: em nenhum momento se acusou seriamente Goulart de favorecer as elites, concentrando a renda, nem de abusar da repressão (embora lhe atribíssem tal intenção, como resultado da subida ao poder dos comunistas); não se acusou o governo de estar entregando o país aos capitalistas internacionais, nem de insensibilidade com relação às necessidades do povo, nem de estar conduzindo o país a um enfrentamento bélico com outro país etc. A ausência dessas e de muitas outras acusações revela que houve seletividade: de um amplo universo de acusações possíveis, somente algumas foram feitas e reiteradas. Isso ressalta a importância das que foram efetivamente feitas para as forças armadas que deram o golpe e para os setores sociais que o apoiaram. Nos discursos dos presidentes militares, sempre críticos do governo Goulart, deu-se mais atenção ao caos e à desordem do que à inflação ou à estagnação. O caos, real ou percebido, é um conceito politicamente relevante, sobretudo para entender a participação política dos militares, que são particularmente sensíveis à desordem. Além de um bem em si, os responsáveis pelo regime militar consideravam a ordem um pré-requisito para o crescimento econômico. A ampliação e a elaboração da ordem levaram ao conceito de segurança nacional, que integra o binômio doutrinário que regeu boa parte da política pós-64 — desenvolvimento e segurança. Além disso, a literatura política e sociológica sobre a mentalidade e os valores dos militares menciona, com certa frequência, uma necessidade de ordem, de certeza e previsibilidade, e uma intolerância com a ambigüidade e com o que é percebido como desordem. Essas considerações, juntamente com a leitura dos discursos dos presidentes militares e com a observação dos militares brasileiros, me fizeram incluir o caos como uma dimensão negativa importante no pensamento militar, e a intolerância para com o caos como uma motivação capaz de tirar os militares da caserna e impeli-los ao golpe (Soares, 1986). Nesse sentido, o clima de caos administrativo que imperou durante o governo de João Goulart, e antes dele desde agosto de 1961, parece ter contribuído para convencer os militares a intervir.

A ameaça comunista

O anticomunismo domina o pensamento militar brasileiro desde a fracassada revolta comunista de 1935. O clima ideológico da Guerra Fria, por sua vez, contribuiu para exacerbar as posições ideológicas antagônicas. A Guerra Fria era a dimensão central da concepção geopolítica dominante nas forças armadas. Quando Jânio Quadros renunciou, João Goulart visitava a China comunista, cujas posições, naquele momento, eram as mais radicais. Assim, aos olhos de muitos militares, confirmava-se a associação entre João Goulart e o comunismo, apoiada na observação de uma certa comunhão ideológica entre o vice-presidente e grupos e partidos de extrema esquerda. Essa perspectiva "desde fora" só correspondia em grau muito moderado à realidade. O apoio sindical a João Goulart e o clima de intensa mobilização ideológica confirmaram as suspeitas de muitos. O acesso de grupos radicais aos meios de comunicação de massa e a intensa proselitização ideológica geraram o receio, por parte de muitos militares e de amplos setores da classe média e até de setores da classe trabalhadora, de que se gestava um regime radical de inspiração comunista. Os setores conservadores responderam com táticas de mobilização, através das marchas da família, com Deus, pela liberdade. A mobilização da direita foi a única consequência da contraproducente retórica radical da esquerda. Como em tantas vezes na história humana, grupos radicais perderam o sentido dos sentimentos da maioria; através de uma retórica muito violenta, geraram muito mais resistência do que apoio, fabricaram mais inimigos do que companheiros. A retórica radical serve mais às necessidades psicológicas do radical do que às necessidades táticas e estratégicas do movimento.

Fatores externos

A questão da participação de empresas multinacionais e de governos estrangeiros, particularmente o dos EUA, foi objeto de muitas discussões, mas por falta de informações e acesso a documentos durante muitos anos não foi pesquisada. Não há a menor dúvida de que muitas multinacionais, assim como o governo norte-americano, apoiaram o golpe. Em muitos setores políticos, jornalísticos e acadêmicos, tanto no Brasil quanto nos EUA, predomina a crença de que a participação norte-americana foi intensa e decisiva (Morel, 1965), mas, até o fim da década de 70, poucas foram as pesquisas a respeito.

O cuidadoso estudo de Dreifuss (1987) mostra que uma conspiração começou muito antes da queda de Goulart, e que participaram dela tanto empresas nacionais quanto multinacionais. As fontes militares publicadas antes do início da nossa pesquisa também indicam que os militares estavam conspirando desde o plebiscito.²⁰

²⁰ Cordeiro de Farias, na sua entrevista com Aspásia Camargo e Walder de Góes, não fez nenhum segredo a respeito disso, mencionando que a conspiração se tornou um movimento político com alguma organização em janeiro de 1963 (Camargo & Góes, 1981, p. 543-52).

Uma pesquisa recente e séria (Leacock, 1990) revela que a CIA e a embaixada norte-americana, dirigida por Lincoln Gordon, tinham uma leitura muito mais radical do governo Goulart do que ele realmente era, em contraposição com a leitura feita pelo Departamento de Estado, que era muito mais moderada. Leacock percebe dois grandes grupos de explicações para o golpe, que ela chama de dependência e de colapso estrutural, criticando-os por subestimarem a participação dos EUA. As virtudes da pesquisa de Leacock, assim como suas limitações, derivam de suas principais fontes — arquivos localizados nos EUA (Johnson e Kennedy). Leacock usou também como fontes secundárias entrevistas com políticos brasileiros constantes do Programa de História Oral do CPDOC. Não há entrevistas com militares brasileiros, nem foram usadas fontes militares brasileiras secundárias.

O apoio do governo norte-americano ficou claro quando este reconheceu o governo militar antes mesmo que Goulart deixasse o país. Houve também uma operação militar de apoio logístico, que nunca chegou a ser necessária. Depois do golpe, houve apoio financeiro, rápida renegociação da dívida e outras ações que não deixam margem a qualquer dúvida a respeito do apoio total dado pela administração de Johnson ao golpe. Nas palavras de Parker:

“O governo americano apoiou os conspiradores militares, e a generosidade do subsequente apoio americano ao regime militar indica que os líderes americanos consideravam que os generais serviriam melhor aos interesses americanos do que Goulart” (Parker, 1979, p. 107, minha tradução).

Entretanto, o apoio norte-americano posterior ao golpe não resolve a questão da participação no golpe propriamente dito. Cordeiro de Farias assumiu plena responsabilidade por ter pedido auxílio aos EUA, particularmente gasolina. Isso teria levado à Operation Brother Sam, na qual uma pequena frota de petroleiros e alguns navios-escolta foram enviados, tanto de acordo com Cordeiro de Farias, quanto de acordo com as declarações de Lincoln Gordon. Isso demonstra que os EUA tomaram medidas concretas para apoiar o golpe, mas não revela quão longe os EUA iriam caso o golpe tivesse degenerado em conflito armado ou em guerra civil.

A posição de Parker, com base em seu estudo dos arquivos de Lyndon Johnson, é clara:

“Não há provas de que os EUA instigaram, planejaram, dirigiram, ou participaram da execução do golpe de 1964... Ao mesmo tempo, copiosos dados sugerem que os EUA aprovaram e apoiaram a destituição de Goulart pelos militares quase desde o início da conspiração. Os EUA materializaram o seu apoio com planos de contingência que poderiam ter sido úteis aos cons-

piradores caso houvesse necessidade" (Parker, 1973, p. 102-3, minha tradução).

Stepan (1971), apoiando essa posição, fala de uma *coincidência de interesses*, com o que sumariza bem o que aconteceu. A presença de planos militares de contingência e de petroleiros com escolta armada indica claramente que os EUA estavam dispostos a dar mais do que apoio moral ao golpe. Provavelmente nunca se saberá até onde iria esse apoio, em caso de necessidade. Essa, por sua vez, é uma questão separada de quão importante foi o apoio norte-americano para a queda de Goulart. Pessoalmente, não tenho qualquer dúvida de que Goulart caíria com ou sem apoio americano (Soares, 1986, p. 57). As entrevistas com os conspiradores militares demonstraram que o apoio externo foi pouquíssimo importante.

A visão dos atores

A distância social, psicológica e ideológica que tradicionalmente separa os intelectuais, particularmente os cientistas sociais, dos militares tem feito com que muitas análises do comportamento militar sejam feitas sem pesquisa, sem contato direto, sem entrevistas, sem acesso a fontes documentais e testemunhais. Com isso, perde-se a indispensável função de correção do dado, assim como a iniciação e a abertura de linhas de trabalho. Isso faz com que as hipóteses sobre o comportamento militar sejam elaboradas a partir de dados de outra natureza, como estatísticas econômicas. O comportamento militar foi então tratado como extensão, que se supõe lógica, daqueles dados. Alguns comentaristas não usaram qualquer tipo de dado, limitando-se ao trabalho dedutivo, a partir de grandes linhas teóricas. As interpretações iniciais do golpe militar enfatizaram suas causas econômicas, em parte devido à predisposição genética de aceitar explicações econômicas, em parte devido à relativa simultaneidade do fim da etapa fácil da substituição de importações e da eclosão de regimes militares na América Latina. O economicismo do pensamento político e social na América Latina fez com que se fosse buscar nas elites econômicas os responsáveis pelo golpe.²¹ O golpe, porém, foi essencialmente *militar*: não foi dado pela burguesia ou pela classe média, independentemente do apoio que estas lhe prestaram. O fato de o golpe ter sido dado pelos militares e o regime que se gerou ter sido dirigido pelas forças armadas e exercido em nome delas definiu a estratégia ideal da pesquisa: entrevistar os militares. Essa estratégia se revelou totalmente impraticável durante o regime militar, e tivemos que aguardar o fim do regime até conseguir acesso às suas principais figuras.

²¹ As elites, particularmente a burguesia econômica, apoiaram em peso o golpe militar, como demonstrou exhaustivamente René Dreifuss em seu livro (1987), hoje clássico. O golpe, não obstante, foi essencialmente militar e deu origem a um regime também militar.

O acesso a novas fontes de informação

A partir de fins da década de 70 passamos a ter acesso a fontes escritas por alguns dos que deram o golpe e estabeleceram o regime e, a partir do fim do regime militar, foi aberto o caminho a fontes testemunhais, com entrevistas diretas com as principais figuras do regime. Tornou-se possível, através de técnicas quantitativas simples de análise de conteúdo, *hierarquizar* os diversos fatores oferecidos como causais para o golpe, comparando-os com as avaliações resultantes de entrevistas diretas com os principais personagens do regime. Esse trabalho foi essencial para avaliar as explicações propostas anteriormente, aceitando-as ou rejeitando-as, assim como para buscar *novas* linhas de análise e novas perspectivas, “desde dentro”. Os resultados desses dois tipos de dados — análises de textos e entrevistas abertas pessoais — foram extremamente positivos, alterando algumas orientações e noções que tínhamos anteriormente. Obtivemos grande quantidade de informações que abriram novas perspectivas numa área antes fechadíssima.

Métodos e técnicas

O projeto O Estado de Segurança Nacional durante o Regime Militar Brasileiro utilizou diversos tipos de dados e técnicas. Neste trabalho utilizamos sobretudo entrevistas e análises do conteúdo de textos e documentos,²² além do levantamento de uma extensa bibliografia a respeito do golpe de 1964, feita como parte do projeto. Ela incluía tanto a bibliografia que tratava do golpe em si, como, por exemplo, a escrita por Wanderley Guilherme dos Santos, quanto a que trata o Golpe de 64 como parte de um fenômeno mais amplo, por exemplo, o do estabelecimento de regimes burocráticos-autoritários, como os trabalhos de O'Donnell. Estudamos também partes das publicações de autoria de militares que participaram da derrocada de João Goulart, ou de livros escritos por terceiros com base em entrevistas com participantes da conspiração e do golpe. Foram analisados e codificados os livros de Mourão Filho, Jaime Portela de Mello, Hernani D'Aguiar, uma coletânea publicada pelo Exército, um trabalho de Antônio Carlos Murici, um trabalho de Nelson de Melo e a entrevista de Cordeiro de Farias, edi-

²² Essas duas técnicas têm méritos e limitações conhecidas. Estamos plenamente conscientes de que cada autor ou entrevistado apresentou sua perspectiva ou, como alguns deles disseram, sua verdade. Claro, como com qualquer testemunha, a credibilidade é maior quando o evento não lhe concerne. Isso não quer dizer que o pesquisador esteja perdido num mar de afirmações desconcoradas, num mar de respostas motivadas por fatores puramente pessoais. O método mais importante que usamos para separar objetivos individuais, pessoais, de cada um dos autores e entrevistados, de perspectivas institucionais foi a validação cruzada. Quando havia concordância entre os diversos autores e entrevistados concluíamos que a perspectiva era institucional e não individual. Nossa confiança nos dados crescia se membros de grupos diferentes (por exemplo, castelistas, costistas) concordavam com uma afirmação. Essas técnicas permitiram também ver onde os grupos concordavam e onde divergiam.

tada por Aspásia Camargo e Walder de Góes.²³ Lemos também as entrevistas disponíveis no CPDOC com participantes-chave do golpe.²⁴ Iniciamos, paralelamente, entrevistas com militares que ocuparam posições-chave em todos os cinco governos militares.²⁵

Com base na totalidade das fontes consultadas, fizemos uma *listagem* preliminar de *todas* as explicações dadas para a ação contra Goulart, usando os termos tal qual apareciam nos textos.²⁶ Essa lista era demasiado extensa para fins analíticos. A lista individualizada e especificada continha mais de 100 termos, muitos dos quais sinônimos. Codificamos, então, essa lista, condensando-a em uma segunda lista, mais reduzida, de 34 fatores contribuintes e descritivos do golpe (ver anexo 1).

Na análise de conteúdo contamos o *número de páginas*, e não o número de vezes, em que cada fator aparecia; caso um fator aparecesse muitas vezes numa só página, o resultado da contagem seria 1.²⁷ Isso para limitar a influência das repetições. Uma análise preliminar revelou que, surpreendentemente, alguns fato-

²³ Para fins de codificação, foram consideradas somente partes, capítulos e seções que se referiam à conspiração e ao golpe. Assim, por exemplo, foram codificadas 55 páginas do livro de Muniz, 141 do livro de Portela, 124 do livro de Camargo e Góes, 178 do livro de Aguiar etc. Há referências ocasionais à conspiração e ao golpe em outras partes dos textos que não foram levadas em consideração.

²⁴ O trabalho de codificação foi feito pelo bolsista Carlos Sousa. Alguns trechos foram codificados também por outros bolsistas, para verificar se havia consistência entre codificadores diferentes.

²⁵ Os entrevistados foram selecionados de acordo com o critério de relevância para a compreensão de diferentes aspectos do regime militar. Por exemplo: para entender a função da Justiça Militar, procuramos entrevistar membros do STM; para entender o funcionamento e a estrutura dos órgãos de repressão, inteligência e informação, procuramos entrevistar oficiais com passagem pelo Conselho de Segurança Nacional, pelo SNI, CTE, Cenimar, Cisa, assim como algumas subdivisões, como o DOI, o Codi etc. O acesso aos entrevistados foi facilitado quando estes eram apresentados por outro militar. A maioria foi entrevistada na Fundação Getúlio Vargas e alguns foram entrevistados em sua residência ou no trabalho. Houve pouquíssimas recusas. As entrevistas foram gravadas, editadas, submetidas à revisão dos entrevistados e estarão disponíveis e abertas ao público no CPDOC após o término deste projeto. Os entrevistadores foram Gláucio Ary Dillon Soares (GS), Maria Celina D'Araújo (MC) e Celso Castro (CC). Ocasionalmente, outros entrevistadores do CPDOC participaram das entrevistas.

²⁶ As fontes incluem textos acadêmicos, jornalísticos e de militares; usamos também explicações que surgiram nas primeiras entrevistas que realizamos, sendo portanto muito heterogêneas no que concerne ao caráter analítico e ao grau de abstração dos termos. O objetivo era não deixar fora da lista nenhum fator explicativo, para poder verificar a frequência com que todos os fatores, independentemente de sua origem, apareciam no discurso dos militares. A diferença fundamental no estilo dos trabalhos analíticos, escritos por cientistas políticos e sociólogos, e os trabalhos descritivos dos participantes é que, nos primeiros, as explicações são analíticas, ao passo que, nos segundos, elas obedecem a uma ordem cronológica. Um erro comum nas análises de conteúdo consiste em elaborar *a priori* as categorias a serem usadas na codificação, antes de consultar os textos a serem codificados, impondo a eles parâmetros conceituais que podem não ter, perdendo a oportunidade de descobrir como aquele(s) autor(es) organiza(m) o pensamento.

²⁷ Selecionar a página como unidade de análise é uma decisão arbitrária, tal qual escolher palavras, frases, publicações etc.

res mencionados na literatura acadêmica e jornalística não apareceram uma só vez nos textos analisados. Outros, pedras fundamentais de muitas interpretações acadêmicas e jornalísticas, quase não foram mencionados pelos militares. Tanto nas entrevistas quanto na análise do conteúdo dos textos escritos por militares ficou claro que as razões dadas por estes divergiam daquelas encontradas na literatura explicativa do Golpe de 64.

Efetuamos uma análise preliminar desses dados, buscando as razões mais comuns dadas pelos autores militares, entre as 34 alegadas. Chegamos às seguintes, por ordem de frequência:

1. Caos, desordem, instabilidade;
2. Perigo comunista e subversão;
3. Crise hierárquica militar;
4. Interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares;
5. Apoio popular ao golpe;
6. Corrupção, roubo de verba pública;
7. Sindicalismo, república sindical.

As referências ao caos, à anarquia, à desordem e a conceitos semelhantes foram as mais frequentes em todos os autores, exceto Antonio Carlos Murici, que as utilizou como segunda causa mais frequente. Esse fator, a despeito de não ser uma categoria comum nas análises político-sociológicas, foi sugerido por Soares (1986), levando em conta a mentalidade militar e sua exigência de um conceito particular de ordem e organização. Além do mais, por força do treinamento, os militares se sentem mais à vontade numa situação de guerra convencional, com adversários definidos, do que numa situação vista como anárquica, com constantes comícios, greves, demonstrações e quebra-quebras. Decidimos incluir a paralisia decisória, um aspecto da ingovernabilidade da administração Goulart, juntamente com os demais indicadores de caos. A paralisia decisória foi mencionada em quatro dos textos militares analisados.

Não me resta dúvida de que a maioria dos militares que participaram do golpe percebia o governo Goulart como infiltrado de comunistas e João Goulart como muito influenciado por eles. A ideologia exageradamente anticomunista — parte da formação militar — agiu como um multiplicador da situação efetivamente existente. O “perigo comunista” foi uma das principais razões explicativas do golpe para todos os autores militares. Além disso, o suposto plano de Goulart de estabelecer uma república sindicalista e as atividades sindicais consideradas radicais pelos militares que, juntas, foram a sétima razão mais mencionada estavam misturadas com a ameaça comunista na mente dos militares. Muitos faziam referência ora à república sindicalista, ora a diversas formas de ameaça comunista. Assim, ao perigo comunista e à subversão, agregamos o medo da emergência de uma república sindical, que seria um projeto de João Goulart, e outras relacio-

nadas: a influência comunista no governo, mencionada por três dos autores, e a influência comunista no meio militar, também mencionada por três. Assim, dado o fato de que, na mente militar, diferentes respostas individuais pertenciam à mesma categoria ou grupo, decidimos agrupá-las, gerando cinco grupos e deixando oito justificativas isoladas.

As razões propriamente militares foram muito importantes: a interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares, particularmente em relação às chamadas revoltas dos sargentos e dos marinheiros, assim como, em menor grau, as promoções, missões e cargos foram mencionadas por todos, situando-se entre as seis mais frequentes em quatro dos autores. Foram cruciais “a infiltração comunista no meio militar”, mencionada por três, e sobretudo “a crise hierárquica militar” (conflito, episódios dos sargentos e dos marinheiros), mencionada por todos e também situando-se entre as mais frequentes em quatro deles! Outras razões, encontráveis na literatura, foram mencionadas com pouca frequência: a redução do orçamento militar, mencionada apenas uma vez; a insatisfação dos militares com os salários, mencionada por dois dos autores. Por terem uma estrutura ideológica comum, decidimos juntá-las no bloco “razões militares”. Juntas, as razões propriamente militares formam um imponente bloco que dividiria com as explicações baseadas no caos e na desordem, e na ameaça comunista e sindical, a preponderância das razões para o golpe. Além desses grupos, dois itens isolados, o “apoio popular, não-militar” (incluindo todos os grupos civis) e a corrupção, foram mencionados com frequência. A corrupção foi o tema dominante da publicação feita sob os auspícios do Exército.

Para a análise final, condensamos a lista de 34 fatores em cinco grupos de explicações, de acordo com o tipo de variáveis: os três primeiros (caos, perigo comunista, razões militares) foram incluídos porque eram os mais frequentes, respondendo por altíssima percentagem das razões mencionadas. O primeiro, que denominei de caos, incluía todas as menções ao caos propriamente dito, desordem, baderna, bagunça, anarquia, inclusive o troca-troca de ministros e administradores, a paralisia decisória, o relaxe administrativo. Era o caos, tal qual percebido pelos conspiradores, em várias dimensões: social, política e administrativa.²⁸ O grupo representado pelo “perigo comunista” também incluía várias dimensões, como o crescimento da esquerda, a possibilidade de o Brasil se tornar uma república popular, ou uma república sindicalista, e outros termos semelhantes. O terceiro bloco inclui razões especificamente militares: dentre elas, a crise hierárquica e a interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares foram, de longe, as mais frequentes. *Esses três blocos foram clara-*

²⁸ Incluímos aqui as frequentes menções ao crescimento das greves mas, no contexto dos escritos militares, as referências claramente negativas ao fenômeno tinham duas conotações que pertencem a blocos conceituais diferentes: uma, de crescimento da esquerda, da subversão, do sindicalismo, a ameaça de uma república sindicalista etc. e outra, de caos e convulsão social.

mente dominantes nos textos escritos por militares, sendo mencionados com frequência muito maior do que os demais. As justificativas e as explicações dadas pelos militares para o golpe praticamente se exaurem nesses três blocos. Condenamos também em dois grupos as explicações econômicas e as baseadas em fatores externos, que eram comuns na literatura acadêmica e jornalística, agregando-os aos três favorecidos pelos militares, porque queríamos contrastar as explicações privilegiadas pelos acadêmicos e jornalistas com as privilegiadas pelos próprios militares. Terminamos, portanto, com cinco grupos de fatores explicativos,

Tabela I
Agrupamento das razões para o golpe militar

Bloco I — Caos

- 3 — Caos, desordem e instabilidade política;
- 18 — Greves;^a
- 21 — Incompetência político-administrativa de João Goulart;
- 22 — Ineficiência administrativa do governo Goulart;
- 29 — Paralisia decisória.

Bloco II — Perigo comunista e esquerdismo

- 10 — Crescimento do PTB, em particular;
- 11 — Crescimento dos partidos de esquerda, em geral;
- 14 — Descontentamento da classe operária;
- 24 — Influência comunista no governo;
- 25 — Influência comunista no meio militar;^b
- 30 — Perigo comunista e subversão;
- 34 — Sindicalismo.

Bloco III — Razões militares

- 12 — Crise hierárquica militar;
- 27 — Insatisfação dos militares com salários;
- 28 — Interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares;
- 32 — Redução do orçamento militar.

Bloco IV — Razões econômicas

- 15 — Estagnação econômica;
- 16 — Fim da etapa fácil da substituição das importações;
- 23 — Inflação.

Bloco V — Influências externas

- 26 — Influência militar norte-americana;
 - 33 — Significativo apoio do governo norte-americano.
-

a. O contexto em que esse item apareceu indica que ele também poderia ter sido codificado sob "perigo comunista e esquerdismo".

b. O contexto em que esse item apareceu indica que ele também poderia ter sido classificado entre as razões militares.

que denominamos genericamente de caos, comunismo, fatores militares, fatores econômicos e fatores externos. Estes cinco grupos com os itens específicos que os compõem estão descritos na tabela I.

De posse dessa lista, definitiva e condensada, voltamos aos textos escritos por militares ou com base nas entrevistas de militares que participaram do golpe — no caso de publicações — e às entrevistas transcritas, reanotando as páginas em que cada grupo de itens aparecia.

Os resultados

Quando começou o golpe?

O Golpe de 64 não começou em março daquele ano, sendo impossível entendê-lo se começarmos o estudo naquela data. Embora seja ingênuo pretender determinar o momento em que um processo histórico começa, há razões para crer que, até a renúncia de Jânio Quadros, os episódios de insatisfação e rebeldia militares foram de menor monta. A renúncia de Jânio colocou o Brasil, em particular os militares, diante da possibilidade de ser presidido por um político de esquerda com claras vinculações com o aparelho sindical e relações cordiais com os comunistas. A fé anticomunista, que permeava e permeia a corporação militar, se sentiu encurralada. Houve, então, uma tentativa de golpe por parte dos ministros militares, só impedido pela resistência do III Exército e pela rede da legalidade do então governador Brizola. A ameaça de guerra civil, com as forças armadas divididas, ainda que provocada pela própria intervenção inconstitucional dos ministros militares, levou muitos setores das forças armadas a um pesado rancor para com Goulart a partir daquele momento. Alguns estudiosos foram buscar as origens do Golpe de 64 no tenentismo; outros na campanha contra Vargas (no episódio do Manifesto dos Coronéis) e nos movimentos contra Juscelino Kubitschek. O general Jaime Portela de Melo, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional durante o governo Costa e Silva e um dos responsáveis por vários dos atos mais nefastos do regime de 1964, atribuiu as origens do golpe às tentativas golpistas de 1954 e 1955 e, em segunda instância, à renúncia de Jânio: "... 64 é um movimento que nasce 10 anos antes de sua eclosão. Consolida-se depois, durante o esforço patriótico para impedir a posse de João Goulart..." (Portela de Melo, 1979, p. 5).

As origens do golpe de 1964 podem ser encontradas, no mínimo, em 1961, quando Jânio renunciou. Como Jango ainda não estava no governo, não poderia ser dito que foi sua interferência nos assuntos militares, particularmente na hierarquia, que provocou a reação já naquela época. O general Meira Matos, que conspirou ativamente e teve importantes funções durante o regime militar, explica como, em 1961, boa parte da oficialidade se opunha à posse de Goulart, particularmente devido ao seu esquerdismo e às suas vinculações com os comunistas:

M.C. — General, em 1961, com o governo Jânio Quadros, o senhor era oficial de gabinete do ministro Segadas Viana, não é isso?

M.M. — É.

M.C. — O senhor já presenciava uma hostilidade muito grande ao governo civil? O senhor presenciou, de dentro do palácio, a reação contra a posse de João Goulart?

M.M. — A posse do João Goulart foi muito contestada no Exército. Isso não há dúvida: havia uma reação muito grande. Eu tenho a impressão de que a posse do João Goulart aconteceu por um acidente, porque, se dependesse das forças armadas... ele não tomaria posse... Havia a convicção no Exército de que João Goulart era um elemento que vinha para o governo prestar serviço ao comunismo internacional. Em face disso, o Exército... não era favorável à posse de João Goulart. [Entretanto], os três ministros militares fizeram uma declaração um pouco ambígua. Em face dessa declaração ambígua, o Congresso não deu o passo à frente que deveria dar, que se esperava que desse, no sentido de impedi-lo, e foram criados uns claros, uns vazios no quadro político. Nesses claros, nesses vazios, entrou o Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul. E o comandante do III Exército, no Rio Grande do Sul... cedeu àquela agressividade de Leonel Brizola, e abriu uma brecha nas forças militares, que eles souberam aproveitar politicamente muito bem. Então, os chefes militares, que tentaram impedir a posse, aceitaram uma situação intermediária: que ele tomaria posse, mas com uma limitação de poderes, que foi o tal parlamentarismo caolho que saiu naquela hora. É como eu vejo [os] acontecimentos dessa época.

A hostilidade dos militares a Goulart era, portanto, antiga, datando pelo menos da época da renúncia de Jânio. Em verdade, a hostilidade de alguns militares a Jango é ainda mais antiga, datando das suas atividades como ministro do Trabalho.

A caracterização do golpe

Que foi o golpe? Muitos autores descreveram o golpe como deflagrado pela burguesia, pelas multinacionais, pelo poder econômico etc., que convinha averiguar o que pensam os militares. Há pouca dúvida, na mente dos que conspiraram e deram o golpe, sobre o que ele representou. Tínhamos cinco respostas alternativas, saídas da leitura dos próprios textos, das primeiras entrevistas com militares e da literatura sobre o tema:

1. Conspiração dos grupos econômicos brasileiros;
2. Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio do governo norte-americano;
3. Conspiração dos militares com apoio dos grupos econômicos brasileiros;

4. Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio dos militares e das multinacionais;
5. Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio das multinacionais.

A opção de que foi uma conspiração dos militares com apoio dos grupos econômicos brasileiros é absoluta: foi a *única* mencionada em seis dos sete textos analisados. Olympio Mourão Filho, por exemplo, menciona e discute sobre essa explicação em 167 páginas, em flagrante contraste com, literalmente, zero das demais. Jaime Portela a menciona em 61 páginas, Cordeiro de Farias em 32. A explicação de que a conspiração foi dos grupos econômicos brasileiros com apoio dos militares e das multinacionais só foi mencionada por um dos autores militares, Hernani D'Aguiar, embora seja uma das explicações favoritas na literatura política e sociológica sobre o golpe: no texto de Hernani D'Aguiar, ela recebeu 14 menções, e a de que foi uma conspiração dos grupos econômicos brasileiros recebeu três. Duas interpretações não encontraram qualquer apoio nos textos militares: a de que o golpe foi uma conspiração de grupos econômicos brasileiros com apoio do governo norte-americano e a de que foi uma conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio das multinacionais. Elas não foram mencionadas uma só vez em qualquer dos textos. Assim, duas opções, encontráveis na literatura, não mereceram uma só menção dos militares consultados, demonstrando que há um divórcio entre a caracterização do golpe pela literatura político-sociológica e a percepção do que foi o golpe por parte dos próprios militares.

As razões dadas pelos militares para o golpe

Considerando os cinco grupos de explicações, as três mais frequentes nos textos escritos por militares a respeito do golpe (caos, perigo comunista e razões militares) e as duas dominantes na literatura profissional e jornalística (razões econômicas e razões externas), computamos primeiramente o número de páginas em que cada autor mencionou cada um dos fatores. Isso nos permitiu aquilatar, para cada texto separadamente, a relevância de cada grupo de fatores. Entretanto, não permitiu a comparação *direta* entre autores porque a extensão dos documentos não é a mesma.

Primeiramente, ressalta à vista a importância quase nula atribuída nesses textos ao motivo central de mais de um livro, os *fatores externos*, identificados como militares de outros países ou como o próprio governo dos EUA. Somente Cordeiro de Farias, que admitiu ter buscado esse apoio, e Jaime Portela mencionam o fator; nenhum dos outros o menciona.

Os fatores econômicos, preferidos pelos cientistas políticos e sociais, tiveram uma presença marginal nos textos de militares: em nenhum deles tais fatores sequer se aproximaram dos fatores mais mencionados. A estagnação, a inflação e

Quadro 3
Frequência absoluta dos blocos de justificativas, por autor

<i>Autores*</i>	<i>Blocos de justificativas</i>				
	<i>Caos</i>	<i>Comunismo</i>	<i>Militares</i>	<i>Econômicas</i>	<i>Externas</i>
Mourão Filho	60	44	45	16	0
Cordeiro de Farias	10	3	5	2	2
Hernani D'Aguiar	23	21	15	2	0
Antonio Carlos Murici	15	22	7	2	0
Jaime Portela de Melo	56	46	28	4	1
Exército brasileiro	55	56	15	6	0
Nelson de Melo	4	6	3	0	0

<i>Ordem das respostas</i>					
Mourão Filho	1	3	2	4	5
Cordeiro de Farias	1	3	2	4,5	4,5
Hernani D'Aguiar	1	2	3	4	5
Antonio Carlos Murici	2	1	3	4	5
Jaime Portela de Melo	1	2	3	4	5
Exército brasileiro	2	1	3	4	5
Nelson de Melo	2	1	3	4,5	4,5
Ordem final	1	2	3	4	5

* Páginas e capítulos codificados em cada obra: Mourão Filho: prefácio, p. 15-21; cap. I, p. 23-167; cap. II, p. 168-228; cap. III, p. 229-401; cap. IV, p. 403-57. Total: 436 páginas consultadas. Cordeiro de Farias: cap. XII, p. 499-535; cap. XIII, p. 537-77; cap. XIV, p. 579-604; cap. XV, p. 605-35. Total: 131 páginas. Hernani D'Aguiar: cap. X, (parte 1), p. 73-88; cap. 1 (parte 2), p. 99-108; cap. II, p. 109-27; cap. III, p. 128-80. Total: 94 páginas. Antonio Carlos Murici (entrevista): p. 7-62. Total: 55 páginas. Jaime Portela de Melo: prefácio, p. 3-5; cap. I, p. 9-42; cap. II, p. 45-81; cap. III, p. 83-115; cap. IV, p. 117-44. Total: 132 páginas. Exército (coletânea de 25 artigos, vários autores): p. 1-297. Total: 296 páginas. Nelson de Melo (série de entrevistas): primeira, p. 1-64; sexta, p. 281-334; sétima, p. 334-84. Total: 166 páginas.

o fim da etapa fácil da substituição de importações talvez fossem os fatores que mais contaram para a população, mas não tiveram saliência no pensamento militar. Embora sua existência fosse mencionada em todos os textos, exceto no de Nelson de Melo, em todos ocuparam posições muito discretas, sem significação quantitativa ou qualitativa.

Analisando os *grupos* de explicações, vê-se que o primeiro conjunto — que inclui caos, anarquia, desordem, instabilidade política, greves, paralisia decisória etc. — é o mais freqüente, seguido do perigo comunista, sindicalista, esquerdista etc. e das razões militares. Mourão Filho, Cordeiro de Farias e Portela concedem discernível prioridade ao caos e a conceitos relacionados; em D'Aguiar essa prioridade não é estatisticamente relevante. Murici prioriza a ameaça comunista. As razões militares figuram em terceiro em cinco dos sete textos e em segundo em dois. Outro fator militar, a apatia do alto comando militar, foi mencionada por Cordeiro de Farias, Mourão Filho e Portela, assim como em várias entrevistas.

As razões para o golpe nas entrevistas com militares

O caos

Cordeiro de Farias, um dos principais conspiradores, enfoca o caos desde o ângulo político. Afirmou perceber, por um lado, um plano janguista de sabotar e desestabilizar o parlamentarismo e, por outro, a paralisia decisória, a ingovernabilidade da administração Goulart:

“Mas Jango e seus assessores começaram a sabotar o parlamentarismo. Fabricaram-se crises no Congresso e tudo o sistema ruiu. O Gabinete de Tancredo Neves durou pouco tempo. O que o seguiu, menos ainda. E assim por diante. À medida que esses governos se sucediam, mais fracas eles eram. O presidente estava determinado a enfraquecer o parlamentarismo a fim de torná-lo inviável. Para isso, ligava-se diretamente a certos ministros — enfraquecia uns e fortalecia outros... (Farias, 1981, p. 543) A situação política se deteriorava. Jango já estava completamente desarteado. Substituí os ministros, cedendo a pressões ora de uns, ora de outros, sem saber o que fazia, e muito influenciado pelo cunhado...” (Camargo & Góes, p. 541).

O general Portela percebeu o caos como intencional e dentro de uma perspectiva faseológica, por etapas: “[64]... eclodiu exatamente para evitar o caos, primeiro passo para a implantação do governo da agitação comunista” (1979, p. 5).

O perigo comunista

Evidentemente, as várias justificativas não foram apresentadas de maneira estanque: elas se relacionavam. Hemani D'Aguiar, que participou ativamente da conspiração no grupo de Costa e Silva ou, como este foi caracterizado, no “grupo da tropa”, e exerceu funções na área de relações públicas durante o governo de Cos-

ta e Silva, focaliza o crescimento do comunismo, mas vê no caos provocado pela inflação uma importante condição que facilitava aquele crescimento:

"O comunismo foi crescendo. Acenando com utopias, levantando a bandeira de algumas boas causas, falando em nome de reformas de base e prometendo sempre, o PC continuou sua penetração facilitada pela fragilidade de nossa estrutura social e explorando o caos econômico que o governo inflacionário de Juscelino Kubitschek promovera" (D'Aguiar, 1976, p. 79).

Mais adiante, D'Aguiar volta a insistir na tecla da comunização, citando o apoio de professores.²⁹

"Mais de 400 professores universitários, tendo à frente Sobral Pinto e Hélio Tornaghi, lançam manifesto à nação acusando o governo federal pela atitude complacente diante do processo de comunização do Brasil" (D'Aguiar, 1976, p. 109).

A leitura dos textos de Hernani D'Aguiar não deixa dúvida quanto à importância central da comunização; os demais fatores adquiriram relevância porque contribuíram para, ou de alguma maneira facilitaram, o crescimento do comunismo, visto como o grande perigo. Menciona também algumas estratégias, como a de alianças com alguns dos principais partidos e com alguns políticos de renome:

"Antes de partirem, decididamente, para o terrorismo, os comunistas brasileiros tentaram participar da poder aliando-se a grandes partidos como o PSD e o PTB para apoiar os candidatos desses partidos, Juscelino Kubitschek e marechal Teixeira Lott" (D'Aguiar, 1976, p. 79).

A preocupação com o comunismo está presente também de maneira vinculada à interferência em assuntos militares. Hernani D'Aguiar percebeu a substituição do general Maurell Filho como um ato político, decorrente do seu anticomunismo:

"No início de novembro de 1962, o general Emílio Maurell Filho, Cmte. da 1ª RM, que estava nesse importante comando há apenas quatro meses, foi substituído. Oficial que todos reconheciam como apolítico [foi], em verdade, removido apenas por ter mandado intensificar, no seio da tropa sob sua jurisdição, a instrução contrária à Guerra Revolucionária e alertadora do perigo de sua infiltração nos quartéis" (D'Aguiar, 1976, p. 79-80).

²⁹ D'Aguiar parece ter esquecido, convenientemente, que um dos citados nominalmente, Sobral Pinto, foi um dos brasileiros que mais lutaram em defesa dos torturados e perseguidos políticos.

Essa citação ilustra o grau em que o anticomunismo era aceito como função preçpua dos militares, *e não como uma atividade eminentemente política!* Um oficial que combatesse ativamente as idéias deesquerda era definido como apolítico!

Alguns militares, como o general Antonio Carlos Murici, vincularam os problemas de disciplina e de hierarquia nas forças armadas a uma tentativa *intencional* de penetrar as forças armadas, de dividi-las:

"É preciso ressaltar que os comunistas sentiram a importância do problema e procuraram penetrar nas nossas forças armadas de maneira a destruir suas bases: disciplina e hierarquia. Tentaram quebrar a união, jogando irmãos contra irmãos" (Murici, 1964, p. 12).

Mais uma vez, aparecem juntos dois problemas: o da quebra da hierarquia e a percepção de que havia uma tentativa comunista de tomar o poder, inclusive penetrando e dividindo as forças armadas.

O coronel Cyro Etchegoyen, que participou ativamente do desenvolvimento do Centro de Investigações do Exército (CIE) e do que os militares chamaram de "a luta contra a subversão", a repressão à luta armada, colocou as *razões* de ordem político-ideológica no primeiro plano.³⁰

C.E. — ... nós tínhamos no Brasil uma República sindicalista. Um presidente sindicalista, todo mundo estava na República sindicalista. Um movimento comunista muito forte no Brasil. Vindo de fora e aqui de dentro. Muito forte.

Para o general Murici, a centralidade da ameaça comunista era tal que, na sua opinião, se Goulart a combatesse, não teria sido derrubado:

"Mas... podem acreditar na palavra sincera de um soldado: se o sr. João Goulart houvesse permanecido no centro e ficado contra os comunistas, ele ainda seria presidente da República" (Murici, 1964, p. 15).

Outro testemunho importante foi o do general Octávio Medeiros, que durante muitos anos chefiou o SNI. O general Medeiros, então um tenente-coronel muito atuante na conspiração, considera que havia uma tentativa do governo João Goulart de levar o país a uma aventura comunista; menciona também a "desestruturação" do governo, mas insiste no caráter prioritário da ameaça comunista, esquerdista e sindicalista.

³⁰ O coronel Etchegoyen trouxe uma dimensão geopolítica interna, na medida em que sublinhou, em outra parte da entrevista, a influência de São Paulo, particularmente das elites paulistas, tanto na criação de um clima favorável ao golpe quanto, mais recentemente, ao impedimento de Collor.

O general Portela acusou o governo Goulart de permitir uma campanha doutrinária comunista:

"Cartilhas, seguindo os modelos marxistas, eram publicadas com slogans comunistas e destinadas à alfabetização de adultos. O Ministério da Justiça nada fazia para deter a onda de subversão, preferia a omissão" (Portela de Melo, 1979, p. 61).

Para o general Reinaldo Almeida, que conspirou ativamente e que se enquadrava no grupo "castelista" e, posteriormente, comandou o I Exército e presidiu o Superior Tribunal Militar, as duas principais razões para o golpe contra Goulart foram a penetração comunista nas forças armadas — salientando que Goulart se cercou de um grupo militar de esquerda e mencionando especificamente o general Assis Brasil — e a quebra da hierarquia militar, citando o episódio dos sargentos. Concorde também que os motivos que levaram os militares a agir diferiam, e muito, dos motivos que levaram os políticos a participar do movimento e também dos motivos que levaram setores da população a apoiá-lo — para estes, a inflação era um dos principais problemas.³¹ A entrevista com esse militar revela que, para ele, o Golpe de 64 foi essencialmente militar, com apoio de diversas classes, inclusive as classes médias e as elites.

Os fatores precipitantes: a quebra da autonomia e da hierarquia militares

Vários militares se referiram aos problemas de indisciplina militar, que teria sido apoiada pelo governo de Goulart. Muitos se referiram aos episódios da revolta dos marinheiros e à dos sargentos como "a desculpa de que precisavam", ao passo que outros se referiram a eles como o que os levou à decisão de dar o golpe. Em verdade, aqueles fatos, que violavam o princípio da hierarquia — sagrado para os militares, particularmente para os oficiais —, parecem ter tido dois tipos de influência: a) empurraram os comprometidos com o golpe para a ação, e b) estimularam muitos indecisos e apolíticos a apoiar o golpe, ainda que não participando ativamente dele. D'Aguiar mostra que os episódios numa das forças armadas repercutiram nas demais:

"Três importantes acontecimentos abalaram o mês e desencadearam, afinal, a Revolução: o comício do dia 13, a Rebelião dos Marinheiros e Fuzileiros Navais no Sindicato dos Metalúrgicos no dia 20 e a Reunião dos Sargentos no Automóvel Clube, no dia 30..." (D'Aguiar, 1976, p. 113) "...as forças armadas não estavam indiferentes. A... esmagadora maioria dos ofi-

³¹ Entrevista a Cláudio Soares, Maria Celina D'Araújo e Ignes Cordeiro de Farias. Rio de Janeiro, 11 de setembro de 1992.

ciais do Exército se mostrava frontalmente contrária à indisciplina ocorrido na Marinha. Por sua vez, a Aeronáutica se sensibilizava com o grave problema” (Id. ibid., p. 124).

O general Mourão Filho, que se adiantou à data planejada por alguns grupos³² e deslançou o golpe desde Minas, também escreveu a respeito do comício e do papel fundamental que este desempenhou:

“O comício foi um escândalo! Um presidente da República deixa seu palácio e vai para a praça pública fazer comício como um simples demagogo, aplaudido por comunistas que empunhavam faixas com a foice e o martelo! E o pior: no palanque, nas barbas do Ministério da Guerra, com a assistência de todos os ministros... Toda essa subversão garantida por tropas das três armas do Exército! O fim da picada. Temos de partir contra eles enquanto é tempo...” (1978, p. 351).

Na citação a seguir, Mourão Filho mostra que a revolta dos sargentos está vinculada, no seu entender, à quebra de hierarquia e ao conceito de caos, de baderna:

“Vejo-se, por exemplo, o caso da revolta dos sargentos no Rio Grande do Sul, onde um sargento de polícia de nome Gil assumiu o supremo comando e dominou todos os quartéis. Pois bem, o governo federal não intervém naquela Unidade da Federação para restabelecer a ordem! A tropa federal está ilhada nos seus quartéis! Jango e Brizola comandam a baderna...” (Mourão Filho, 1978, p. 341).

O coronel Etchegoyen identifica os fatores precipitantes, particularmente aqueles que representam interferência com a hierarquia e a unidade militares:

G.S. — E quais foram os fatores precipitantes do golpe contra Jango?

C.E. — Foram aqueles comícios: do Automóvel Clube, aquele comício da Central do Brasil, aquela greve dos marinhaes...

G.S. — Por que esses foram os fatores?

³² Havia muitos grupos conspirando, com pouca coordenação. O grupo castelista, de maior peso, era visto com desconfiança por outros grupos, particularmente o grupo “da tropa”, formado em sua maioria por oficiais mais jovens, sob a liderança de Costa e Silva. Mourão Filho também tinha pouca concordância com muitos dos grupos conspiratórios e resolveu iniciar o golpe, por conta própria. Conta o general Carlos Alberto Fontoura, que durante vários anos chefiou o SNI, que Mourão Filho, muitos meses antes, já havia tentado iniciar um golpe.

C.E. — ... [estávamos] procurando um pretexto. Havia... um estado de desagregação nacional... Ninguém respeitava mais ninguém... é a teoria deles: leva[r] para o caos, para tomar o poder. E aí, então, esses três eventos foram muito significativos, porque dois deles repercutiram muito nas forças armadas: um na Marinha, muito, e o outro no Exército, quando o nosso ministro foi ao comício da Central do Brasil. Então, a chama final, quem jogou o último palito de fósforo pegando fogo foram esses três eventos...

O general Antonio Carlos Murici, cujo nome chegou a ser cogitado para a Presidência da República, também concluiu que episódios como o do comício serviram ao golpe:

"E o comício, para felicidade nossa, foi melhor do que esperávamos. Ele demonstrou ao povo brasileiro que o presidente Goulart não era mais presidente da República, era um joguete nas mãos do Partido Comunista Brasileiro... Mostrou que o comício era do PC, pois à frente do palanque estavam cartazes com ataques violentos aos chefes militares e o subversão escrito claramente em todos os cartazes. Mostrou que o governo desejava perpetuar-se no poder, através da mudança da Constituição. Mostrou que o governo queria a revolução e preparava a luta... Finalmente, quando chegou a noite de 30, o presidente Goulart, já então completamente dominado pelos comunistas... resolveu fazer aquela pregação no Automóvel Clube, aos sargentos das forças armadas. Nesse momento, a revolução estava terminando os seus últimos ajustamentos..." (Murici, 1964, p. 24).

Cordeiro de Farias, em sua entrevista, também enfatizou a rebelião dos marinheiros, o comício da Central e a reunião de Jango com os sargentos. A dimensão que Cordeiro de Farias privilegiou foi a da "subversão hierárquica".

"... Jango, nos últimos dias de seu governo, fez tudo o que era preciso para levantar o Exército contra ele, com as atitudes que tomou. Em primeiro lugar, a rebeldia dos marinheiros. Oficiais da Marinha, naquele dia, procuraram-me em prantos, chocados com a subversão hierárquica. Em seguida, o comício da Central e a reunião de Jango com os sargentos no Automóvel Clube... A indignação militar era enorme!" (Camargo & Góes, 1981, p. 567-8).

O general Portela, como quase todos os militares que entrevistamos ou que escreveram a respeito das raízes do golpe, também associou a quebra da hierarquia e a indisciplina à ação intencional dos comunistas:

“... A indisciplina já lavrava nos quartéis, onde os sargentos não queriam mais prestar obediência aos seus superiores, instigados pelos agitadores comunistas...” (Portela de Melo, 1979, p. 73).

O conjunto das informações disponíveis indica que, aos olhos de vários militares, Jango teria terminado seu governo se respeitasse a autonomia militar e a hierarquia dentro das forças armadas. Além disso, alguns dos entrevistados e dos textos deixam claro que esses três episódios, que chamamos de fatores precipitantes, forneceram o pretexto para muitos grupos conspiradores. Do ponto de vista político, parece ter sido mais um erro crasso de avaliação de João Goulart e dos grupos de esquerda que o empurravam. O general Fiúza de Castro, um ativo participante da conspiração e, posteriormente, do regime militar, que se considerava um “duro”, também considera que as próprias ações de Goulart deram aos conspiradores o pretexto para a ação militar e que, sem elas, Goulart poderia ter terminado o mandato:

G.S. — General, se não houvesse o estopim, a oficialidade teria esperado até o Goulart terminar o mandato e as novas eleições, ou não? O que é que o senhor acha?³³

F.C. — Não sei... A minha opinião é que se o João Goulart tivesse um pouco mais de juízo, ele terminaria o mandato dele.

G.S. — Se ele não tivesse feito o comício dos sargentos...

F.C. — Ah! O comício irritou inclusive os sargentos... que não estavam no comício. Ficaram todos muito irritados. Irritou todo mundo. O comício e a missa. Houve uma missa depois, não é? Ah... houve a questão dos fuzileiros navais... se o João Goulart tivesse tido um pouco mais de habilidade política, ele terminava o mandato.

G.S. — O senhor acha que se o Goulart não tivesse provocado as forças armadas com os comícios etc., elas o deixariam chegar até o fim?

F.C. — É. Eu acho que não haveria o [pretexto] que todo mundo estava esperando para... um movimento armado.

Essa opinião não se limitava a oficiais considerados da “linha dura”, como o general Fiúza de Castro, sendo compartilhada por oficiais de orientações as mais variadas: por exemplo, o general Moraes Rêgo, que serviu junto com o general

³³ Essas perguntas eram parte do roteiro desde o início das entrevistas. Entretanto, depois das duas primeiras entrevistas, devido à ênfase colocada pelos entrevistados — particularmente pelo general Moraes Rêgo — no fato de que, sem os mencionados fatores precipitantes, Goulart não teria caído, foi feita uma pergunta específica sobre se esses foram realmente fatores precipitantes.

Castelo Branco e posteriormente, no governo Geisel, foi secretário do Conselho de Segurança Nacional, não tem qualquer dúvida de que, sem interferir na hierarquia e na autonomia militares, Jango terminaria o mandato.

Os fatores econômicos

Dominantes no pensamento acadêmico, no pensamento militar os fatores econômicos não tiveram a relevância do caos, do perigo comunista e das questões militares. Isso não significa que estivessem ausentes. As referências, entretanto, foram relativamente escassas e quase sempre associadas a outros fatores. D'Aguiar, por exemplo, associa a inflação à corrupção (D'Aguiar, 1976, p. 83).

Outro membro do grupo de Costa e Silva, dos mais influentes e radicais, o general Portela também vinculou a situação econômica à corrupção:

"Enquanto isso, a situação econômica se agravava e a corrupção ia campeando sem o menor freio, nos diversos setores da administração pública, atingindo a inflação taxas insuportáveis. A produção nacional caía e as exportações também diminuíam, provocando desequilíbrio na balança comercial e no balanço de pagamentos. Os salários se aviltavam e o custo de vida subia de maneira vertiginosa" (Portela de Melo, 1979, p. 58).

O coronel Etchegoyen mencionou, em sua entrevista, "uma situação econômica muito difícil, herdada do Juscelino Kubitschek. Mas muito difícil". No pensamento do coronel Etchegoyen houve uma multiplicidade de fatores que o levaram à conclusão de que o governo de Goulart deveria cair; entretanto, esses fatores não tiveram todos peso igual, sendo os de cunho político-ideológico os mais importantes. O coronel foi um dos poucos militares que mencionaram, com certo destaque, os fatores sócio-econômicos, enfatizando que a decisão de dar o golpe baseou-se numa ampla gama de fatores, com pesos diferentes, inclusive alguns de cunho pessoal, como o comportamento da mulher do presidente. Presentes esses fatores, o golpe ficou à espera de um fator precipitante, que veio na forma da posição de Goulart em relação aos sérios problemas de hierarquia e disciplina nas forças armadas, incluindo os episódios conhecidos como "o dos marinheiros", "o dos sargentos" e o comércio da Central do Brasil, quando a espada de ouro foi entregue ao marechal Lott.

Se, por um lado, as freqüentes e elaboradas referências dos acadêmicos aos fatores econômicos podem ser parcialmente explicadas pela familiarização com essa perspectiva, por outro, a falta de familiaridade dos militares com conceitos e teorias econômicas pode ter dificultado as referências a explicações dessa natureza. Em parte devido à alta capacidade de barganha e autonomia funcional, os militares estão mais protegidos da inflação do que outros grupos ocupacionais. A relativa escassez de referências por parte dos militares a fatores econômicos não

significa que eles não tiveram influência sobre a probabilidade de dar ou não o golpe; pode ter havido influência *indireta*, através do apoio de outros setores sociais ao golpe.

A concordância *entre* militares de diferentes orientações políticas e de diferentes armas a respeito do papel secundário que os fatores econômicos desempenharam não deixa lugar a dúvida: o Golpe de 64 foi um golpe *essencialmente político*.

Os fatores externos: a influência norte-americana

O papel dos EUA é compreensivelmente um dos temas centrais das pesquisas e debates acadêmicos a respeito do Golpe de 64. O que surpreendeu nas análises dos textos de militares não foi a omissão vigorosa da essencialidade da participação norte-americana, que nos faria suspeitar de que teria havido uma relevância embaraçosa, mas a ausência simples e pura. Em cinco dos sete textos não foi sequer mencionada; nas entrevistas que fizemos não apareceu espontaneamente e, quando perguntamos especificamente a respeito da participação dos EUA, a resposta foi tranqüila, não a negando, mas dimensionando-a.

O governo norte-americano não era, e continua não sendo, homogêneo. Houve discordância no que concerne a ações a serem tomadas em relação a Goulart. A resultante indica que, efetivamente, os EUA apoiaram o golpe e o subsequente regime. As fontes, agora abertas, claramente o demonstram. Entretanto, uma coisa é o fato de os EUA apoiarem o golpe e outra é a essencialidade desse apoio. A julgar pelo consenso da opinião dos militares, o apoio norte-americano ao golpe foi irrelevante. Entretanto, o apoio ao regime pode ter sido mais importante, particularmente devido ao auxílio financeiro. Fica sem resposta a pergunta sobre quão longe iriam os americanos se o golpe *fracassasse* e, particularmente, se o Brasil desse uma guinada à esquerda.

Considerações teóricas e metodológicas

Uma limitação de muitos trabalhos teórico-estruturais deriva da ausência de vinculação do macro com o micro, de como as condições estruturais afetam o comportamento de grupos específicos. Raramente essa vinculação é feita. Com alguma frequência, certamente desconcertante, a vinculação é ignorada. Em outros casos, por omissão e por necessidade lógica, os trabalhos são apresentados como se as condições estruturais afetassem igualmente todos os grupos, classes e instituições. Fala-se, por exemplo, da estagflação como fator causal mas não se discute, e muito menos se pesquisa, se as diferentes classes, grupos e instituições são afetados *diferencialmente* por ela e se reagem *diferencialmente* a ela.

A nossa pesquisa deixou claro o alto grau de *especificidade* dos militares.³⁴ Talvez por se tratar de uma instituição com alto grau de isolamento social, uma instituição quase-total,³⁵ os militares têm alto grau de autonomia na criação e manutenção de um sistema de valores, se comparados a sociedade. Devido à sua vinculação com o Estado, ao monopólio dos grandes meios de coação e à debilidade do controle político e civil sobre eles, os militares também dispõem de alto grau de *autonomia funcional*. Seu comportamento depende menos dos desejos da sociedade do que o da maioria das demais instituições.

Essas considerações implicam que não é possível *deduzir* o comportamento dos militares a partir de teorias baseadas em outras instituições, grupos ou classes. Tampouco é possível estudar eventos nos quais os militares tiveram participação decisiva a partir de teorias e dados sobre a sociedade. Nesses casos, os militares têm que ser pesquisados diretamente.

As grandes teorias têm, no meu entender, grande utilidade como orientações sociológicas gerais, no sentido mertoniano. Sua função é orientar as pesquisas, ver que tipo de variáveis incluir, como relacioná-las. Elas não provam, não demonstram, e nem podem ser usadas como substitutas da pesquisa. Infelizmente, alguns estudiosos se deixam seduzir pelo trabalho exclusivamente conceitual e não realizam pesquisas empíricas. Talvez haja um efeito perverso da qualidade das macroteorias, no sentido de que quanto mais interessantes e promissoras, menos os seus adeptos realizam pesquisas empíricas.

Não há caminho fácil, nem atalhos, para o conhecimento dos golpes e regimes militares. Os grandes avanços, como o livro hoje clássico de Dreifuss a respeito da participação dos grupos econômicos organizados, requerem pesquisa detalhada, cuidadosa e cansativa. A análise de conteúdo exigiu meses de leitura, de levantamento de listas de termos usados, de codificação dos textos de acordo com a frequência do número de páginas em que os termos apareciam, de processamento desses dados no computador e de diversas análises estatísticas. Isso nos permitiu várias conclusões:

a) ver, para cada participante, quais as explicações usadas e quais as abandonadas;

b) estabelecer, com base no número de páginas, se havia uma hierarquia das explicações aceitas pelo participante e, em caso positivo, qual seria ela;

³⁴ No sentido de que seus valores e crenças diferem consideravelmente dos da sociedade global e dos de outras instituições, grupos e classes. Nesse sentido, a opinião militar diverge consideravelmente da brasileira e uma não espelha a outra.

³⁵ Eu defino como quase-totais aquelas instituições que dificultam, mas não impedem, o contato de seus membros com outros membros da sociedade global. Esse isolamento pode ser voluntário. Os militares têm um alto grau de isolamento social. A inspiração para essa conceitualização, evidentemente, vem de Goffman (1961).

c) verificar, através do conteúdo propriamente dito do texto, se essa hierarquia se confirmava ou não;

d) comparar a distribuição de frequências das explicações aceitas por diferentes participantes e comparar as hierarquias por eles estabelecidas;

e) descobrir se havia um *padrão* na hierarquia entre os diferentes participantes, o que demonstrou que a hierarquia era supra-individual, *institucional*;

f) comparar o *padrão* das hierarquias encontradas nas explicações dos militares com as sugeridas pelos autores acadêmicos, o que nos permitiu constatar um divórcio entre as duas;

g) sugerir o esboço de uma nova estrutura teórica, com base nos passos aqui descritos.

As entrevistas foram um mergulho na caixa preta: as primeiras entrevistas proporcionaram informações novas, que passamos a pesquisar mais a fundo nas entrevistas posteriores. Elas também nos permitiram confirmar o peso, na mente militar, dos diferentes fatores e entender muito melhor as suas inter-relações, mais fáceis de elucidar com perguntas do que através de leituras. Não é possível elucidar o que o texto não aborda, mas voltamos várias vezes ao mesmo tema em entrevistas subseqüentes, elucidando pontos que haviam ficado obscuros.

A mente militar é mais simples do que as teorias explicativas do golpe. Ela girava em torno de uma noção muito particular (da instituição militar) e exigente de ordem, de previsibilidade; ela rejeita e não consegue conviver com o conflito social, desenvolveu-se num ambiente ferozmente anticomunista e é extremamente ciosa da autonomia da corporação e da hierarquia dentro dela. A hierarquia, conceito fundamental nas forças armadas, não convive bem com a igualdade, conceito fundamental na democracia.

Houve *mudanças*, para evitar falar de etapas, na atitude em relação a Goulart. O exagerado anticomunismo da corporação a predispôs contra um político que ocupara o Ministério do Trabalho e que mantinha contatos não-antagônicos com a esquerda, inclusive com os comunistas. Goulart já era malvisto pela corporação muito antes da eleição de Jânio Quadros. A renúncia de Jânio e a tentativa falhada de golpe dos ministros militares foram traumáticas para a corporação, ainda que tenha sido ela quem tentou dar o golpe. A possibilidade de uma guerra civil, com as forças armadas divididas, gerou uma profunda hostilidade a Goulart e a Brizola. As conspirações, muito pouco coordenadas, apareciam em diferentes pontos do Brasil, algumas vezes com várias conspirações na mesma cidade. Naquele momento, as posições cobriam todo o espectro: havia militares dedicados à conspiração, muitos simpáticos à conspiração, um grosso apolítico e estritamente profissional, alguns simpáticos a Goulart e relativamente poucos dedicados a Goulart, a maioria dos quais mais por dever de ofício do que por convicção ideológica. Goulart, através de promoções e de postos, tentava manter o controle nas

mãos da minoria militar que lhe era fiel. Essa interferência alienou muitos militares. O crescente grevismo, o caos no governo, e o proselitismo da esquerda geraram, na mente militar, a impressão, certamente correta, de que o país “estava à deriva”, e a impressão, certamente falsa, de que o país estava a um passo do comunismo. Entretanto, para muitos militares, como as eleições presidenciais se aproximavam, poderiam aguentar até lá; para outros, conspiradores ativos, faltava o pretexto. O comício do dia 13 e os episódios de rebelião dos sargentos e dos fuzileiros navais jogaram muitos, antes apolíticos, na conspiração e deram a outros o pretexto. Continuava, não obstante, o caos conspiratório. A circular de Castelo Branco, menos de duas semanas antes do golpe, forneceu, para muitos dos grupos conspiradores, ainda que certamente não para todos, o aval e a liderança de uma figura muito respeitada dentro da corporação, conhecida pelo seu legalismo. Quando Olympio Mourão tentou entrar na história mais uma vez pela porta dos fundos, adiantando-se às demais conspirações, o apoio militar a João Goulart era mínimo. João Goulart foi deposto quase sem resistência, e o Brasil entrou numa ditadura militar que duraria 21 anos.

Referências bibliográficas

Ahluwalia, Montak. Inequality, poverty, and development. *Journal of Development Economics*, 3: 307-42, Dec. 1976.

Bacha, Edmar. Más allá de la curva de Kuznets. In: Muñoz G., Oscar, ed. *La distribución del ingreso en América Latina*. Buenos Aires, El Cid, 1979. p. 29-61.

Buescu, Mircea. *300 anos de inflação*. Rio de Janeiro, Apac, 1973.

Camargo, Aspásia & Góes, Walder de. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981.

Campos Coelho, Edmundo. *Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

Cardoso, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro*. São Paulo, Difel, 1972.

_____. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Contador, Cláudio. *Ciclos econômicos e indicadores de atividade*. Rio de Janeiro, Ipea, 1977.

D'Aguiar, Hernani. *A revolução por dentro*. Rio de Janeiro, Artenova, 1976.

Dreifuss, René. *1964, a conquista do Estado: ação política e golpe de Estado*. 5 ed. Petrópolis, Vozes, 1987.

Exército Brasileiro. *A revolução de 31 de março, 2º aniversário*. Rio de Janeiro, Bibliex, 1966.

Fishlow, Albert. Some reflections on post-1964 Brazilian economic policy. In: Stepan, A. Op. cit., 1973.

Furtado, Celso. Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista. *Desarrollo Económico*, 6(22-23): 191-224, 1966.

Geisel, Ernesto. Discursos, I. Brasília, Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, 1974.

Goffman, Erving. *Asylums*. New York, Doubleday, 1961.

Guedes, Carlos Luís. *Tinha que ser Minas*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1979.

Hirschman, Albert. *A bias for hope*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1971.

_____. The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants. In: Malloy, James, ed. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.

Kuznets, Simon. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45(1):1-28, Mar. 1955.

Leacock, Ruth. *Requiem for revolution. The United States and Brazil. 1961-1969*. Kent, Ohio, Kent State University Press, 1990.

Médici, Emílio Garrastazu. *Nova consciência do Brasil*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1973a.

_____. *O povo não está só*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1973b.

Melo, Nelson de. Depoimento, 1977-79. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC/História Oral, 1983.

Morel, Edmar. *O golpe começou em Washington*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

Mourão Filho, Olympio. *Memórias: a verdade de um revolucionário*. 2 ed. Porto Alegre, L&PM, 1978.

Murici, Antonio Carlos. *Os motivos da revolução democrática brasileira*. Curitiba, Universidade do Paraná, 1964.

Parker, Phyllis. *Brazil and the quiet intervention, 1964*. Austin, University of Texas Press, 1979.

Portela de Melo, Jaime. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro, Guavira, 1979.

Przeworski, Adam. The material basis of consent: politics and economics in an hegemonic system. *Political Power and Social Theory*, 1: 23-68, 1980.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *Quem dará o golpe no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961.

_____. The calculus of conflict: impasse in Brazilian politics and the crisis of 1964. Palo Alto, California, Stanford University, 1979. (Doctoral dissertation.)

Soares, Gláucio Ary Dillon. O futuro da democracia na América Latina. *Dados*, 27(3): 269-94, 1984.

_____. The rise of the Brazilian military regime. *Studies in Comparative International Development*, 21(2):34-62, 1986.

_____. Desenvolvimento econômico e democracia na América Latina. *Dados*, 30(3):243-74, 1987.

Stepan, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1971.

_____, ed. *Authoritarian Brazil*. New Haven, Yale University Press, 1973.

Tavares, Maria da Conceição. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, 9 (1), mar. 1964.

_____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

Wallerstein, Michael. O colapso da democracia no Brasil: os seus determinantes econômicos. *Dados*, 23(3), 1980.

Anexo I

- 1 — Apatia do alto comando militar;
- 2 — Apoio popular ao golpe;
- 3 — Caos, desordem e instabilidade política;
- 4 — Conspiração dos grupos econômicos brasileiros;
- 5 — Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio do governo norte-americano;
- 6 — Conspiração dos militares com apoio dos grupos econômicos brasileiros;
- 7 — Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio dos militares e das multinacionais;

- 8 — Conspiração dos grupos econômicos brasileiros com apoio das multinacionais;
- 9 — Corrupção, roubo de verba pública;
- 10 — Crescimento do PTB, em particular;
- 11 — Crescimento dos partidos de esquerda, em geral;
- 12 — Crise hierárquica militar;
- 13 — Derrota dos partidos conservadores;
- 14 — Descontentamento da classe operária;
- 15 — Estagnação econômica;
- 16 — Fim da etapa fácil da substituição das importações;
- 17 — Forma de governo presidencialista;
- 18 — Greves;
- 19 — Ilegitimidade da política;
- 20 — Ilegitimidade dos políticos;
- 21 — Incompetência político-administrativa de João Goulart;
- 22 — Ineficiência administrativa do governo Goulart;
- 23 — Inflação;
- 24 — Influência comunista no governo;
- 25 — Influência comunista no meio militar;
- 26 — Influência militar norte-americana;
- 27 — Insatisfação dos militares com salários;
- 28 — Interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares;
- 29 — Paralisação decisória;
- 30 — Perigo comunista e subversão;
- 31 — Projeto fascista;
- 32 — Redução do orçamento militar;
- 33 — Significativo apoio do governo norte-americano;
- 34 — Sindicalismo.

Raízes do golpe: ascensão e queda do PTB

Maria Celina D'Araujo*

AS pressões militares e as tensões políticas que cercaram a posse de Goulart na Presidência da República em 7 de setembro de 1961, sob o sistema parlamentarista, foram objeto de um conjunto diversificado de análises. A crise de seu governo constitui certamente um dos temas mais discutidos na historiografia brasileira, mormente porque com sua queda instaurou-se no Brasil um poder militar que se estenderia por duas décadas.

Um dos pontos que instigam os analistas diz respeito às razões do esgotamento do sistema representativo e partidário que se inaugurou no Brasil de 1945. Outras facetas dessa crise institucional são vastamente exploradas. Assim, ao lado das análises que remetem à fragilidade das instituições representativas brasileiras, outras interpretações destacam o papel dos militares na política nacional e atentam para a ingerência norte-americana nos negócios internos do país; outras, ainda, chamam atenção para a capacidade de veto dos setores econômicos vinculados ao capital estrangeiro e para a crise econômica. De outra perspectiva, a ênfase recai na crescente influência do movimento comunista brasileiro e na escalada anárquica e subversiva que comprometia o bom desempenho da economia, as ligações históricas do país com o mundo ocidental, a segurança nacional e, principalmente, a disciplina dentro das forças armadas.

Por todas essas razões, o golpe de 1964 pôde ser enquadrado, por muito tempo, numa visão dual que acentuava seu caráter antidemocrático, ditatorial e entreguista, ou seu caráter salvacionista e disciplinador. Análises mais recentes têm demonstrado a insuficiência dessa dicotomia, desvendando aspectos até então pouco explorados na dinâmica do sistema de poder no Brasil. O golpe de 1964, à luz dessas interpretações, tem sido visto dentro de um amplo espectro de limitações e imposições do sistema político nacional.¹ A ênfase na esfera do polí-

* Doutora em ciência política, pesquisadora do CPDOC/FGV e professora da UFF.

¹ Referimo-nos especialmente aos trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos (1964: *anatomia do golpe*. Rio de Janeiro, Vértice, 1986) e de Argelina C. Figueiredo (*Democracia ou reformas: alternativas democráticas à crise política 1961-1964*. São Paulo, Paz e Terra, 1993). Em relação aos trabalhos que enfatizam a perspectiva econômica ou a internacional ver, por exemplo, Oreifuss, René. 1964. *A conquista do Estado*. Petrópolis, Vozes, 1981; Morel, Edmar. *O golpe começou em Washington*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; Parker, Phyllis R. 1964: *o papel dos Estados Unidos no golpe de Estado de 31 de março*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977; Weiss, Michael. *Cold warriors and coup d'État. Brazilian-American relations, 1945-1964*. Albuquerque, University of New Albuquerque Press, 1993. Há ainda uma série de publicações importantes que relatam depoimentos e memórias de vários dos atores estratégicos em 1964 e que são leitura obrigatória no assunto, o exemplo de *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*, compilado por Aspásia Camargo e Walder de Góes (Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981).

tico ganhou, por isso, um valor explicativo diferenciado em relação às outras análises, embora, é claro, o debate continue em aberto. De toda forma, tem razão Argelina Figueiredo quando afirma que o golpe que "instaurou o regime militar em 1964, no Brasil, não foi 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".²

Menos do que fazer um balanço de todas essas teses, nosso objetivo aqui é chamar atenção para o papel do trabalhismo petebista na crise do regime em 1964, e essa opção decorre de várias razões. Em primeiro lugar, porque o PTB é recorrentemente apontado como o alvo do movimento militar. Esse partido reunia uma série de postulados e de figuras políticas que sintetizavam o inimigo a ser combatido. Ou seja, o golpe era contra o trabalhismo janguista e as alianças e os compromissos que o PTB fazia com a esquerda civil e com os militares nacionalistas. Em segundo lugar, por ser o PTB, formalmente, o partido do governo no momento do golpe. Em terceiro por ser este, entre os partidos com representação legal, o que mais se empenhou em fazer dos trabalhadores um sustentáculo privilegiado de poder. Em quarto, porque procurou, por vários meios, compor alianças com setores militares, contribuindo fortemente para o fortalecimento de clivagens internas nas forças armadas e, finalmente, porque subestimou a representação formal e lançou mão com velocidade crescente de vias de participação direta que se confrontavam com os mesmos canais representativos que ajudara a construir.

Por todas essas razões, a atuação do PTB foi crucial para alimentar o conflito e acentuar a radicalização. Do ponto de vista de seus opositores, esses eram argumentos mais do que suficientes para procurarem o apoio da opinião pública e de outros setores militares em torno de um plano conspiratório. Conspiração que se dava em meio ao clima de Guerra Fria e que expressava, portanto, o pânico acerca de uma maior participação popular, o temor em relação ao avanço da esquerda e a expectativa de que a esquerdização seria um processo crescente e sem volta, caso uma intervenção rápida e eficaz não fosse efetuada.

Nenhuma sociedade industrial moderna conseguiu estabilidade democrática sem que tivesse sido bem-sucedida na tarefa de incorporar os trabalhadores ao processo político.³ O PTB, no entanto, diluiu seu caráter de partido de classe, tal como o postulado em sua criação em 1945, para transformar-se num partido de toda a nação, posição tanto mais enfatizada na medida em que colocava como questão primordial a afirmação contra o imperialismo. Enquanto a social-democracia no mundo inteiro optava por um papel minimalista do Estado nas áreas não-lucrativas que fossem fundamentais para a economia e para a regulação das

² Figueiredo, Argelina C. Op. cit., p. 22.

³ Essa é a tese de Karl Schweinitz Jr. em *Industrialization and democracy: economic necessities and political possibilities* (London, The Free University Press of Glencoe, 1964).

distorções do mercado, o PTB dos anos 60 marchou para uma posição de crescente intervencionismo estatal.⁴ Quando da renúncia de Jânio, em 1961, os problemas para a posse de Goulart estavam em grande parte ligados a esse enfoque que, por sua vez, se reportava às desconfianças socializantes do vice-presidente e do PTB. A situação era agravada pelo fato de ser exatamente o chefe petebista a figura que estava no centro dos acontecimentos.

Como chefe que se impunha caudilhisticamente a seu partido e compunha com todas as posições, Goulart não conseguia receber a devida confiança quer das forças conservadoras, quer dos progressistas. Apesar dos descompassos internos à cúpula janguista, o primeiro fato a ser ressaltado é que, em 1961, o partido efetivamente se colocou ao lado do vice-presidente na defesa de sua posse como substituto legal de Jânio Quadros. Almino Afonso na Câmara, como líder do partido, e Leonel Brizola, no governo do Rio Grande do Sul, atestaram, com métodos diferentes, a luta pela preservação da ordem constitucional. A seu lado estavam as várias correntes nacionalistas e sindicais e a União Nacional dos Estudantes, além de setores das forças armadas. Do Rio Grande do Sul, o governador Leonel Brizola comandou a Campanha da Legalidade com o apoio do comando do III Exército. As tensões militares se exacerbaram, gerando a sensação de que o país se encontrava em pé de guerra.⁵

A saída parlamentarista foi a condição imposta pelas forças armadas, pressionadas internamente por clivagens gritantes e externamente pela opinião pública, e contou com o consentimento do novo presidente. Essa solução evidenciou, contudo, que Goulart chegava ao poder sem o apoio seguro de sua bancada, que não concordou com a mudança na forma de governo. Mais do que isso, sua posse significou uma derrota para os setores militares que se opunham à política do novo presidente. A posse pode ser encarada, do ponto de vista interno aos ativistas que queriam o golpe, como um fracasso que indicava a necessidade de se ganhar uma adesão maior da opinião pública para, com isso, poder sensibilizar setores maiores da corporação para o golpe. Dessa forma, como lembra o general Octávio Costa, 1964 teria sido a revanche de 1961.⁶ O episódio da posse tinha assim um aspecto muito delicado ao contrapor o Congresso, ou seja, a ordem institucional, ao poder de veto dos ministros militares. Apesar dessa tentativa de veto expressa através de um manifesto, prevaleceu a tese da legalidade e, com isso, saíram fortalecidos aqueles grupos mais ousados que se posicionaram ao lado do vice-presidente. Se para os perdedores a derrota era dupla, para os vencedores a vitória era instável, a menos que conseguissem desestabilizar o potencial

⁴ Przeworski, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

⁵ Detalhes sobre a Campanha da Legalidade encontram-se em: Muniz Bandeira. *Brizola e o trabalhismo*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979; Silva, José Wilson da. *O tenente vermelho*. Porto Alegre, Tche, 1987.

⁶ Depoimento ao CPDOC, 1992.

de conspiração que se desenhava então. Essa seria uma tarefa árdua para qualquer partido, e foi especialmente difícil para o PTB, partido pouco habituado a bem gerir seus conflitos internos e que, desde suas origens, foi dirigido de forma centralista e caudilhesca, fazendo do carisma de Vargas um instrumento de autoridade para referendar cargos e posições.

Ambigüidade e autofagia

Desde 1952 Goulart conservava a direção do partido, e fora a única pessoa nesse posto a imprimir-lhe estabilidade. Até então, esse cargo fora ocupado por uma série de pessoas que jamais cumpriram seus mandatos.⁷ Mais do que isso, consolidara internamente uma estrutura de poder em torno de sua liderança. O crescimento e a visibilidade do PTB não podem ser dissociados da figura e da ação de Jango, quer por suas qualidades de negociador e de intermediário entre o movimento sindical e o governo, quer pelos temores que seu populismo sindicalista e suas alianças com os comunistas causavam.

Novas lideranças surgiram dentro do partido, mas só se mantiveram na agremiação desde que respeitado o esquema janguista. Controlar os concorrentes e expurgar os dissidentes petebistas fora até então uma tarefa, se não fácil, pelo menos factível. O problema novo que se colocou no governo Goulart foi o fato de que a competição intra-oligárquica, no âmbito do PTB, começava a se esboçar no bloco janguista. A chegada de Jango à presidência corresponde, na verdade, ao primeiro grande desafio do chefe petebista para controlar seu partido. O primeiro teste ocorrera com a cisão, em 1960, do trabalhista gaúcho Fernando Ferrari, resolvida pelos métodos ortodoxos da expulsão. Ferrari deixou o PTB e criou seu próprio partido — o Movimento Trabalhista Renovador, postulando um “trabalhismo de mãos limpas” — que, embora não tivesse tido tempo hábil para testar seu prestígio eleitoral, foi uma importante peça na veiculação de uma proposta partidária concorrente ao petebismo e que centrava suas críticas no chefe petebista.

Em 1960, o atrito dentro da cúpula janguista aflorava em torno da sucessão presidencial, quando grande parte do partido demandava o lançamento de um candidato próprio e Goulart acabou optando pelo apoio ao general Henrique Teixeira Lott, apresentado pelo PSD. O reformismo petebista que começava a escapar do controle de Goulart foi responsável, ainda nesse ano, pelo veto dos nacionalistas à indicação de San Tiago Dantas para a pasta da Agricultura. Finalmente, quando de sua posse, ficou claro que a maior parte dos petebistas (30 contra 19) era contrária à solução parlamentarista acordada entre Goulart e os demais partidos.⁸ Por todas essas razões, ficava claro que, embora Goulart continuasse sim-

⁷ A esse respeito, ver D'Araújo, Maria Celina. *A ilusão trabalhista: o PTB de 1945 a 1965*. Iuperj, 1989. (Tese de doutorado.)

⁸ A Emenda Constitucional nº 4, que instituiu o parlamentarismo, foi aprovada no Congresso Nacional por 253 votos contra 55. Dos votos contrários, a maior parte (30) veio, portanto, do PTB.

bolizando a unidade do partido e a mística getulista, havia-se chegado a um processo crítico de descompasso dentro da cúpula partidária, num momento em que era crucial apresentar coesão em torno das grandes reformas estruturais que tanto ocupavam o discurso petebista. Na formação do primeiro gabinete ficou também claro que o partido e o presidente marchavam em lados opostos. O PTB apoiou a candidatura de Auro Moura Andrade, presidente do Congresso, por considerá-lo a grande figura cívica a defender naquela casa a ordem constitucional quando da renúncia de Jânio. Mais uma vez Goulart cedeu aos benefícios de uma aliança com o PSD, em nome da "unidade nacional", e articulou a eleição de Tancredo Neves. O nome de Moura Andrade, da forma como era defendido pelos petebistas, longe de espelhar uma opção nacionalista, pretendia ser uma demonstração de força contra todos os que tentavam obstruir a ordem legal.⁹ Com um nome conservador, os petebistas procuravam dar uma resposta radical.

Quando da formação do segundo gabinete, em junho de 1962, o presidente mais uma vez se articulou com o PSD, dessa feita para vetar o nome de San Tiago Dantas, ungido agora como candidato dos petebistas radicais.¹⁰ San Tiago, o político preterido pelos nacionalistas em 1960 para a pasta da Agricultura, era alçado então à condição de candidato alternativo das esquerdas para denunciar a política de conciliação do presidente. Sua derrota levou a nova eleição, onde mais uma vez os cálculos momentâneos se superpuseram à coerência. Goulart emprestou seu apoio à indicação de Moura Andrade, enquanto o PTB se articulava com o Comando Nacional de Greve para, através de uma greve geral, exigir a formação de um gabinete nacionalista.

Apesar desses desencontros constantes, o PTB estava unido no objetivo de restaurar o presidencialismo. Para tanto contava com o apoio generalizado das principais lideranças sindicais da época, majoritariamente ligadas ao PCB. A notória instabilidade do governo, no que concerne à composição de sua equipe executiva,¹¹ foi fator importante para que a proposta de restauração do presidencialismo começasse a ser considerada, inclusive por setores militares. A ameaça de greve geral, as reiteradas manifestações presidencialistas e a pressão dos petebistas contra a política conciliatória do presidente levaram, finalmente, à escolha de Brochado da Rocha para o cargo de primeiro-ministro. Brochado era um político inexpressivo na política nacional e pertencia ao circuito dos homens de confiança de Brizola, de quem fora secretário de Estado no Rio Grande do Sul. Finalmente,

⁹ Afonso, Almino. *Rafes do golpe: da crise da legalidade ao parlamentarismo, 1961-1963*. São Paulo, Marco Zero, 1988; Figueiredo, Argelina C. Op. cit.

¹⁰ Idem. Ver também Ernanny, Dault. *Meninos eu vi... e agora passo contar*. Rio de Janeiro, Record, 1988.

¹¹ A instabilidade ministerial do governo Goulart, numa perspectiva comparada, foi objeto de criteriosa análise por parte de Santos, Wanderley Guilherme dos. Op. cit.

o PTB radical chegou ao poder em julho de 1962, graças às consecutivas crises em torno da formação do gabinete.

A instabilidade ministerial contribuiu para dar ao PTB radical duas importantes vitórias. Em primeiro lugar, passou a comandar o gabinete, ao qual tentou imprimir um caráter executivo mais amplo, chegando mesmo a obter do Congresso a delegação de alguns poderes. Em segundo lugar, tornou possível, a partir daí, intensificar a campanha pelo retorno do presidencialismo. A vitória do presidencialismo no plebiscito de janeiro de 1963 não foi, contudo, suficiente para dar maior organicidade às relações entre o presidente e seu partido. A lei de remessa de lucros, uma das principais bandeiras nacionalistas, aprovada pela Câmara em novembro de 1961, continuou sem receber a sanção presidencial. Já no gabinete Hermes Lima, instalado em setembro de 1962, Goulart fora levado a demitir seu ministro do Trabalho, João Pinheiro Neto, em função das críticas que este fizera ao embaixador Lincoln Gordon, a Octavio Gouvêa de Bulhões e a Roberto Campos no sentido de estarem submetendo o Brasil aos ditames da política econômica internacional. As acusações de João Pinheiro Neto em nada destoavam do que o partido e o movimento reformista vinham apregoando há vários anos. Além do mais, à frente da pasta do Trabalho, Pinheiro Neto desenvolvera um trabalho inédito, voltado para a intensificação do sindicalismo rural, que era também uma das principais reivindicações das propostas petebistas.¹²

Novo embate com o PTB pode ser detectado na formação da Frente de Mobilização Popular liderada por Brizola. Tratava-se de uma frente suprapartidária de cunho nacionalista e reformista que sucedeu à Frente de Libertação Nacional, criada em 1961 como instrumento de campanha para as eleições de 1962. A FMP não era um instrumento eleitoral, e sim claramente uma organização concorrente do PTB janguista fora do Congresso e, por isso, uma evidência de que a liderança de Jango perdia terreno entre os radicais que, via oposição sistemática, procuravam forçar o governo para posições mais claras no que tocava ao nacionalismo econômico. Ponto alto das tensões do governo com seu partido foi a oposição petebista ao Plano Trienal, que em sua origem e intenções se propunha a ser um plano de estabilização econômica que garantisse o crescimento econômico e a minimização das desigualdades sociais e regionais. Brizola e sua FMP também se opuseram aos termos dos entendimentos dos governos brasileiro e americano para a compra da American Foreign Power (Amforp) e da International Telegraph Telephone (ITT), como contrapartida para os empréstimos americanos ao Brasil. Seguindo o que fora realizado durante seu governo no estado gaúcho, Brizola pregava uma política agressiva de encampações nesses setores estratégicos.

¹² A esse respeito, ver Camargo, Aspásia. *A questão agrária: crise de poder e reformas de bases (1930-1964)*. In: Fausto, Boris (org.). *O Brasil republicano*. São Paulo, Difel, 1981. t. 3, v. 3; Pinheiro Neto, João. *Jango. Um depoimento pessoal*. Rio de Janeiro, Record, 1993.

Após a revolta dos sargentos, em Brasília, em setembro de 1963, em função da decisão da Justiça Eleitoral contra a legalidade dos mandatos de alguns sargentos eleitos em 1962, a situação política nacional ganhou contornos mais difíceis. Sem o consentimento de seu partido, o presidente decidiu pedir ao Congresso o estado de sítio. O PTB, a UDN e o CGT se uniram nas críticas a essa iniciativa, e o governo teve que recuar. Cada um desses atores que se empenharam em dismantelar a idéia do estado de sítio tinha razões objetivas para isso, o que evidenciava o tamanho da crise de confiança em relação ao governo. Cada um temia, por razões diversas, que o governo pudesse lançar mão desse instrumento excepcional para atingi-lo. Para a UDN, esse era um indicativo dos planos ditatoriais do governo, e o PTB e o CGT, por seu lado, apresentavam suas desconfianças quanto ao uso que o governo faria dessa situação para deter o avanço do movimento social e das lideranças sindicais no campo e nas cidades. Do ponto de vista militar esse era um recurso bem-vindo, visto que através dele seria possível começar a restaurar a disciplina dentro das forças armadas.¹³ Finalmente, em fins de 1963 o presidente tomou outra iniciativa que o colocava em campo oposto aos radicais do PTB. Em meio às críticas e ao impasse gerado pelas controvérsias quanto à política econômica a ser seguida pelo governo, os radicais pediam a nomeação de Brizola para o Ministério da Fazenda, em substituição a Carvalho Pinto. Goulart mais uma vez cedeu ao esforço conciliador e nomeou o empresário Ney Galvão.

De uma situação inicial de descompasso, as relações entre o partido e o governo evoluíram para o confronto. Goulart estava isolado à esquerda e à direita. Brizola seguiu sua política mobilizadora e passou a organizar o “grupo dos onze companheiros”, uma espécie de “corrente” cívica para defender as reformas “na lei e na marra”, conforme o *slogan* cunhado por seu rival Francisco Julião, o líder das Ligas Camponesas. Numa situação de confronto, o governo teve que renegociar e redefinir seus apoios. Dentro da lógica petebista, o caminho mais fácil fora sempre o das composições ampliadas, e foi por ela que Jango se guiou. Em inícios de 1964 o presidente do PTB e da República procurava reafirmar suas alianças com os setores progressistas, num momento em que o partido tinha saído completamente de seu controle. Na verdade o PTB crescera, confundindo-se com o movimento reformista, e o sindicalismo corporativista que lhe dera sustentação continuava corporativista, porém mobilizado. Isso significa dizer que a mobilização popular estava cada vez mais próxima do Estado e que o projeto de reformas era indissociável de uma tomada do poder estatal pelos setores radicais. Por tudo isso não parece plausível supor que o PTB, tanto quanto o sindicalismo brasileiro, tenha evoluído no sentido de uma maior autonomia frente ao Estado.¹⁴

¹³ Stepan, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro, Arzenova, 1985.

¹⁴ Sobre a dependência do sindicalismo frente ao Estado, ver Boito, Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1991. Sobre as relações do PTB com os sindicatos, ver Benevi-

O PTB sempre fora capaz de ampliar crescentemente seus ganhos eleitorais. Seu crescimento foi, no entanto, inversamente proporcional à sua capacidade de estabelecer alianças parlamentares sólidas para a consecução de seus objetivos. No fim do governo Goulart o partido passou a privilegiar a estratégia da participação popular via ação direta, escapando assim ao controle do presidente da República.

A dupla estratégia do PTB

A crise do regime coincidiu com o retorno do PTB ao poder no momento em que esse partido se definia por uma postura reformista radical e optava por uma política de mobilização popular crescente. Pode-se argumentar que o PTB não era um bloco monolítico e comportava setores expressivos que não se enquadravam na rubrica de radicalismo. Se esse contraponto é verdadeiro, é certo também que, apesar das diferentes orientações internas, o PTB foi a agremiação que maior coesão apresentou no Congresso no que diz respeito às votações ocorridas naquele período.¹⁵ Essa coesão em torno do reformismo mostrou-se oportuna para comandar o crescimento do partido e referendar seu prestígio eleitoral. Ampliar a margem de poder era uma questão que interessava indistintamente a todos os setores. Esse realismo político estava, portanto, na base da unidade partidária em sua atuação no Congresso.

Sob a égide dos nacionalistas-reformistas, o PTB estabeleceu durante o governo Jango uma dupla estratégia de atuação cujos desdobramentos são imprescindíveis para explicar a instabilidade do governo. De um lado, o partido fez uma opção pela via parlamentar, isto é, investiu grande parte de suas forças e recursos nas eleições de 1962, com o objetivo de fazer do sistema de representação um instrumento adequado à promoção das reformas. Paralelamente, aderiu a uma estratégia de ação direta. Ou seja, ao mesmo tempo que buscava ampliar sua influência junto ao Legislativo e ao Executivo, mobilizou sindicatos, soldados, sargentos, estudantes e trabalhadores para fazerem pressão sobre o governo. Em ambos os casos, verifica-se a existência de frentes políticas com características nítidas de fontes alternativas de poder para o reformismo. Em ambos os casos também ficava cada vez mais claro que os reformistas precisavam de canais adicionais de atuação para dar seguimento à sua ambição de se converterem nos porta-vozes das grandes questões nacionais.

As eleições de 1962 atestaram o empenho do partido na busca de apoio junto às urnas. O objetivo era eleger o maior número possível de representantes comprometidos com a aprovação do programa de reformas. Para tanto, como já

des, Maria Victória. *O velho PTB paulista: partido, sindicato e governo em São Paulo*. São Paulo, Brasiliense, 1989; Delgado, Lucília A. N. *O PTB. Do getulismo ao reformismo (1945-1964)*. São Paulo, Marco Zero, 1989.

¹⁵ Santos, Wanderley Guilherme dos. *Op. cit.*

foi mencionado, foi criada em outubro de 1961 a Frente de Libertação Nacional, destinada a divulgar as teses nacionalistas no pleito de 1962, que renovaria a Câmara dos Deputados e elegeria ainda dois terços do Senado e 11 governadores estaduais. A frente não foi uma iniciativa exclusiva do PTB. Dela participou o possedista e governador de Goiás, Mauro Borges, que viria a ser o secretário-geral da entidade, enquanto Brizola ocuparia o cargo de presidente. Miguel Arraes, governador de Pernambuco, Barbosa Lima Sobrinho, do PSD, e Aldo Arantes, presidente da UNE, entre outros, passaram a integrá-la, dando-lhe um caráter de movimento suprapartidário, nacionalista e reformista. Num documento intitulado *Declaração de Goiânia*, lançado por ocasião da inauguração do movimento em Goiás, o governador Mauro Borges afirmava o empenho da nova entidade em promover a eleição de líderes populares para o Congresso, “pois este que aí está mostrou-se incapaz de solucionar os problemas básicos do país”.¹⁶

As críticas à morosidade do Legislativo não eram novidade naquela ocasião. O Congresso era frequentemente citado como principal fonte de obstrução das tendências “avançadas” e “progressistas” da sociedade e do Executivo. Essa percepção ganhou a academia, que a partir de então se empenhou em demonstrar a tese de que um grave problema institucional brasileiro podia ser detectado na difícil convivência entre um Executivo dinâmico e progressista e um Legislativo conservador.¹⁷ Os radicais, os nacionalistas e os reformistas apontavam para essa contradição quando propalavam a necessidade de uma ampla campanha eleitoral que, por todo o país, sensibilizasse a população para que votasse em candidatos progressistas.

O programa da frente era uma réplica de tudo o que o PTB e o movimento nacionalista vinham afirmando até então. Nele se pleiteava a nacionalização das companhias estrangeiras, o controle da remessa de lucros, a reforma agrária, tudo isso visando a criação de uma “democracia nacionalista” através da aprovação das reformas de base. Ambicionava-se ainda a formação de um Congresso popular que pudesse alterar a Lei Eleitoral, de forma que não continuasse mais sendo um instrumento de favorecimento para os setores conservadores e mais atrasados do latifúndio.¹⁸

Paralelamente aos interesses meramente eleitorais, com essa plataforma os reformistas faziam a opção de conquistar o poder pela via representativa. O objetivo era conquistar uma parcela maior de poder e, a partir daí, promover as mudanças dentro das regras parlamentares. Mesmo contando com membros de outros partidos, o certo é que o PTB foi o grande beneficiário nessas eleições. No

¹⁶ Citado em Delgado, Lucília de Almeida Neves. Op. cit., p. 360.

¹⁷ Celso Furtado foi um dos pioneiros dessa tese. Ver *Da República oligárquica ao Estado militar*. In: *Brasil tempos modernos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

¹⁸ Verboete Frente de Libertação Nacional. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, 1930-1983*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, FGV/CPDOC, Finep, 1984.

entanto, a vitória do partido em 1962 precisa ser bem qualificada. O PTB elegeu 116 deputados e se tornou o segundo partido nacional em termos de cadeiras no Congresso, superando de muito as 66 cadeiras alcançadas nas eleições de 1958. Há que lembrar, contudo, que esse crescimento, em termos proporcionais, não foi tão expressivo. A partir de 1962 o número de cadeiras na Câmara Federal passou de 326 para 409, isto é, sofreu um aumento de 25,5%. Proporcionalmente, portanto, o partido teve sua participação aumentada nessa casa de 20% para 28%, não superando a taxa de crescimento registrada em 1950, quando dobrara sua participação de 8% para 17%. Ao mesmo tempo, a UDN crescia 5% e o PSD perdia 5% de suas cadeiras.¹⁹

No Senado, o partido obteve 12 das 45 cadeiras então disputadas, e ainda elegeu três dos 11 governadores de estado (Acre, Amazonas e Rio de Janeiro), além de ter ganho a vice-governança na Guanabara. A exemplo de outras eleições, o PTB fez as mais variadas alianças, inclusive com a UDN, o PR e o PRP em vários estados. A mais conhecida, entretanto, ficou sendo a coligação na Guanabara, na qual se reuniu ao PSB, formando a vitoriosa Aliança Social Trabalhista, que fez de Brizola o deputado federal de maior votação em todo o país. Graças a essa estratégia, o partido cresceu em todo o território nacional e obteve índices de crescimento mais altos nos estados de maior contingente eleitoral, como Bahia, São Paulo e Guanabara. Passadas as eleições, a FNL se dissolveu, mas logo em seguida Brizola promoveu a organização de uma nova frente, dessa feita sem a presença de figuras expressivas de outros partidos. A Frente de Mobilização Popular teve como principais expoentes Brizola, Almino Afonso e Sérgio Magalhães, e contou com a colaboração ativa da Frente Parlamentar Nacionalista, de sindicalistas urbanos e rurais, de estudantes e lideranças militares entre os soldados e sargentos.

Logo após o esforço eleitoral, a FMP representava a concentração dos esforços partidários na via da mobilização direta. O objetivo era mobilizar a massa para pressionar o Executivo e o Legislativo no sentido de promoverem as reformas. A FMP era, nessa altura, séria concorrente das organizações comunistas junto ao movimento popular, e se portou de fato como uma entidade oposicionista. Não poupou críticas ao governo em nenhum aspecto. Atacou sua política econômica, sua atuação sindical, a repressão do governo à revolta dos sargentos, enfim, portou-se, tanto quanto a UDN, como uma organização disposta a colocar a

¹⁹ Nessas eleições o PR e o PSP, individualmente, diminuíram sua participação na Câmara em 3%. TSE, *Dados Estatísticos*. Análises clássicas sobre o sentido do crescimento do PTB e a dinâmica eleitoral brasileira no período de 1945 a 1964 podem ser encontradas nos seguintes trabalhos: Soares, Glaucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973; Hippolito, Lucia. *PSD. De raposas e reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984; Campello e Souza, Maria do Carmo. *Estado e partidos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976; Lima Junior, Olavo Brasil. *Partidos políticos brasileiros, 45-64*. Rio de Janeiro, Graal, 1983; Santos, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo. Partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Vértice, 1987.

população contra o governo no que ele tinha de timidez em relação ao reformismo.

Com a FMP Brizola galgava planos cada vez mais importantes na política nacional e se tornava uma figura central para o petebismo. Em seu radicalismo, não poupava o congresso, apontado como um "antio de reacionarismo", e percorria o país em intensa campanha contra o "imperialismo" e os "gorilas".²⁰ A ação da FMP foi decisiva para o descrédito do Plano Trienal. Juntamente com o CGT e a UNE, a frente promoveu uma campanha pela ida de Brizola para o Ministério da Fazenda, em fins de 1963. Com a criação da FMP passava a ficar bem claro que, além da estratégia da pressão popular direta sobre o governo, os radicais do PTB estavam vivenciando um intenso processo de competição de liderança. Dessa feita a competição extrapolava como nunca as hostes do partido e passava a se centrar na rivalidade com os membros atuantes do PCB, o partido que detinha a hegemonia na organização política dos dirigentes sindicais.

A oligarquia petebista, ou seja, o reduzido número de figuras que detinha o efetivo poder de mando no partido, se expunha no confronto com outros setores de esquerda pela liderança do movimento social no campo e nas cidades. Não havia muito a separar os projetos dessas organizações, apesar dos métodos diferenciados. O PC do B, por exemplo, posicionava-se contra as reformas de base e defendia a luta armada.²¹ Contudo, tanto o PTB radical e fisiológico quanto os demais grupos de esquerda tinham em comum a meta de tomar o controle do Estado para depois ditarem a agenda de prioridades a serem seguidas. Não obstante a legitimidade das demandas reformistas de então, não há a menor dúvida de que, no calor da hora, tanto os radicais reformistas quanto a direita desrespeitaram os procedimentos e as instituições da democracia representativa.²²

O partido e o Ministério do Trabalho

O retorno do PTB ao poder no governo Goulart permitiu ao partido investidas mais ousadas no meio social. A partir de 1962 o Ministério do Trabalho voltou ao centro dos acontecimentos por força do novo *status* de Jango e da escolha de lideranças reformistas para essa pasta. Através dela, Goulart foi sendo superado na prática que ele mesmo introduzira, de diálogo fácil com as massas e de acordos com as lideranças sindicais, quer em questões trabalhistas, quer em negociações políticas. O redimensionamento do papel político do ministério foi uma das principais fontes de conflito no governo, isso porque não havia limites prefixados para as alianças entre o partido, os sindicalistas e as esquerdas. Até 1962, du-

²⁰ Silva, Hélio. 1964: *golpe ou contragolpe*. Porto Alegre, LPM. 1978: Muniz Bandeira, Op. cit.

²¹ Gorender, Jacob. *Combate nas trevas*. São Paulo, Ática. 1985.

²² Figueiredo, Argelino C. Op. cit.

rante as gestões de Francisco de Castro Neves (PTB/PI — janeiro a agosto de 1961), Franco Montoro (PDC/SP — setembro de 1961 a julho de 1962) e Hermes Lima (PSB/DF — julho a setembro de 1962), a pasta do Trabalho não ocupou o centro das atenções. O movimento sindical crescia em termos reivindicativos e políticos,²³ mas não se estabeleceu com esses ministros uma nítida relação entre a organização do movimento e a pasta do Trabalho. A política sindical continuava sendo ainda obra intelectual de Goulart, assessorado por Gilberto Croc-kat de Sá. Com João Pinheiro Neto à frente da pasta a partir de setembro de 1962, a situação começou a mudar. O tom nacionalista que imprimiu a suas declarações, associado à própria instabilidade ministerial do governo, fez com que ficasse apenas três meses no cargo, tempo suficiente para veicular a premência da sindicalização rural. A par disso, João Pinheiro Neto fez ampla divulgação das intenções do governo no sentido de promover e implementar a legislação rural. No repertório, a questão social era apontada como a última grande batalha a ser vencida pelos trabalhadores brasileiros, em sua maior parte completamente desassistidos nos meios rurais e sem direitos mínimos de cidadania.²⁴

Em fins de 1962 essa proposta ministerial dava o tom reformista-social a um governo que procurava recuperar o presidencialismo. Por essas razões, a gestão de Pinheiro Neto, futuro superintendente da Superintendência de Política Agrária (Supra) foi um marco na recuperação do Ministério do Trabalho como *locus* privilegiado para a elaboração de políticas e propostas para o movimento sindical em conexão com a questão nacional.

Com a reinstauração do presidencialismo em janeiro de 1963, o Ministério do Trabalho passou a ser ocupado por Almino Afonso, ex-líder do partido na Câmara e um dos principais expoentes do "Grupo Compacto" do PTB. Almino procurou desarticular antigas lealdades pelegas e montar uma rede nacional de lideranças mais expressivas dentro da estrutura sindical. Essa estratégia atingia de perto a estrutura de relações que João Goulart montara, e tinha como meta fortalecer o movimento sindical com lideranças mais agressivas que forçassem o presidente a assumir compromissos mais positivos em relação às reformas. Almino conseguiu a adesão do CGT para sua política, tentou dismantelar a máquina clientelista de Ivete Vargas em São Paulo e, segundo Erickson, "apoiou os radicais contra Jango".²⁵ À frente do Ministério do Trabalho, o novo ministro se impõe como competidor de Jango e Brizola no PTB e no movimento sindical. Sua

²³ Rodrigues, Leônicio Martins. *Sindicalismo e classe operária*. In: Fausto, Boris (org.), *Op. cit.*

²⁴ Pinheiro Neto, João. *Op. cit.* Ver também seu *Depoimento*, CPDOC, 1977. A ação de João Pinheiro Neto à frente do Ministério do Trabalho foi amplamente noticiada pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Correio da Manhã*. É fato que Franco Montoro tivera uma política aberta nessa pasta, mas há que ressaltar sua preocupação em fortalecer os sindicatos católicos.

²⁵ Erickson, Kenneth P. *Sindicalismo no processo político no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979, p. 123. Esse estudo continua sendo a análise mais detalhada sobre a gestão de Almino Afonso à frente da pasta do Trabalho. Ver também Saldanha Coelho, *Depoimento*, CPDOC, 1987.

gestão foi uma demonstração de que, ao fim do governo Goulart, muitos recursos eram válidos quando o objetivo era ganhar a vanguarda do PTB e do movimento sindical e reformista. Isso é tão mais importante quando se sabe que não estavam prefixados os limites para essa corrida.

A exemplo de várias outras lideranças petebistas, Almino Afonso combateu as políticas do governo, principalmente o Plano Trienal, em conjunto com a FMP, e transferiu recursos do PTB para os sindicalistas radicais. Buscou formar suas bases dando prioridade aos remanejamentos dentro dos institutos de aposentadorias e pensões, particularmente em São Paulo e na Guanabara.²⁶ Nessa trilha, contrariou seriamente a política sindical de Goulart, na medida em que tentava alterar comandos fiéis ao presidente da República.²⁷

Assim como todos os ministros que passaram pela pasta do Trabalho, Almino não questionou a estrutura sindical corporativa. Tentou, sim, ocupar os cargos-chave nessa estrutura com pessoas de sua confiança. Quando o objetivo era ampliar bases e firmar lideranças dentro da cúpula partidária, o recomendável era manter o corporativismo sindical, estrutura afeita a um diálogo mais rápido e a um entrosamento mais eficiente entre os detentores dos poderes públicos e as lideranças sindicais.

A gestão Almino apontava, segundo Erickson, para uma alternativa autoritária de esquerda. Esse parecia ser, aliás, o pensamento dominante da época entre os petebistas mais radicais, em meio a circunstâncias em que, em nome das reformas estruturais e dos interesses nacionais e sociais, outros líderes, particularmente Brizola, pediam o fechamento do Congresso e a instauração pelo alto de uma solução nacionalista.

A queda do PTB e do regime

A pluralidade de lideranças e opções políticas é um elemento básico da democracia representativa. Não era esse o caso do PTB, onde o surgimento de novas lideranças sempre esteve associado à irrupção de crises internas e à traição aos donos do partido. Na luta pelo carisma de Vargas, oposição era sinônimo de cisma. Em fins de 1963 verificou-se uma intensa disputa de liderança entre Brizola e Goulart. Segundo os padrões no partido, sempre que uma liderança concorrente se impunha era destruída e colocada no ostracismo. No caso de Brizola essa matriz não se repetiu devido às relações de dependência entre os dois líderes, mas principalmente pelo fato de esse político gaúcho ter-se tornado o porta-voz avançado da proposta petebista de transformação econômica. Ou seja, Brizola não questionava, como Ferrari, o estilo janguista de dominação partidária, exigia do presidente mais ousadia em sua ação governamental e, enquanto isso, aumentava

²⁶ Delgado, Lucília A. N. *O Comando Geral dos Trabalhadores*, Petrópolis, Vozes, 1985.

²⁷ Gorenker, Jacob. *Op. cit.*, p. 60.

seu espaço nas bases partidárias. Entre Goulart e Brizola estabeleceu-se uma dependência perversa. Para Brizola, a manutenção do poder nas mãos de Jango era condição para ter livre atuação política e assim pressionar as massas contra o imobilismo do governo. Para o presidente, a liberdade dada à política trabalhista e sindical era condição para sua legitimação junto às bases populares. Entre os dois líderes, contudo, solidificava-se uma crescente desconfiança que se estendia a outros setores de esquerda.

Em fins de 1963, líderes reformistas, falando em nome de uma massa mobilizada, cobravam de Jango uma posição mais definida em relação às reformas de base. O presidente, por sua vez, gradativamente esgotava sua capacidade de composição com os setores de centro. Nessa situação, render vassalagem à estratégia mobilizadora não foi difícil. Após emitir decreto determinando a revisão dos contratos na área de mineração, o presidente, em janeiro de 1964, regulamentou a lei de remessa de lucros engavetada desde meados de 1962 e passou a dar provas mais visíveis de que estava prestigiando a Supra. Ao mesmo tempo, o presidente não descuidava de suas bases sindicais e acionava também seus contatos junto ao PCB, o organismo de esquerda que mais concorria com Brizola pela vanguarda do movimento popular. Juntos empreenderam operações políticas visando o continuísmo de Goulart no poder.

O continuísmo de Jango era uma perspectiva alimentada pela esquerda, que supervalorizou o poder da mobilização popular em torno do presidente e das reformas. Essa mesma euforia envolvia os segmentos brizolistas em nítida campanha pela eleição de Brizola ou por sua designação para um posto de relevo no governo, que lhe permitisse imprimir um caráter mais agressivo às medidas reformistas. Num momento em que os setores empresariais vinculados ao capital nacional e internacional, bem como expressivos setores políticos e militares, eram unânimes na desconfiança em relação ao governo e numa situação em que o desgaste do governo era patente, a competição entre essas lideranças dá um impulso adicional à crise política que o país enfrentava. Além do mais, ao se apoiar nos setores de esquerda e nos setores sindicais, os dois competidores petebistas davam à oposição conservadora argumentos para os temores, tão característicos da Guerra Fria, de que o país caminhava rumo à estação comunista, ou, quando menos, à tão comentada república sindicalista.

O comício da Central do Brasil, realizado no Rio de Janeiro em 13 de março de 1964, foi um momento especial de conagração entre os petebistas. Organizado por líderes sindicais,²⁸ o comício pretendeu ser uma demonstração da força das diretrizes reformistas do governo e colocou lado a lado líderes comunistas e sindicais, Jango e Brizola. A demonstração de força foi dada pela união simbólica desses segmentos, como nunca divididos e dilacerados. De outra parte, a rea-

²⁸ Talarico, José Gomes. *Depoimento*. CPDOC, 1985, 1987. João Pinheiro Neto (Op. cit., p. 86) narra a "ridícula exacerbação de vaidades" que acometeu vários líderes nessa ocasião.

ção civil e militar ao comício dava a justa medida da fraqueza do governo em seus anseios mobilizatórios.

Nessa ocasião, Goulart anunciou a encampação das refinarias particulares de petróleo e assinou o decreto da Supra, que estabelecia a desapropriação de propriedades rurais superiores a 500 hectares, situadas numa faixa de 10km à margem das rodovias federais, ou propriedades superiores a 30 hectares localizadas às margens de açudes e obras de irrigação efetuadas pelo governo.²⁹ Um tom radical ao evento foi dado por Leonel Brizola, que em seu discurso cooclamou Goulart a pôr fim à “política de conciliação” e a instalar um governo nacionalista e popular. Brizola criticava o Congresso Nacional por ser um “poder controlado por uma maioria de latifundiários, reacionários, privilegiados e ibadianos. É um Congresso que não dará mais nada ao povo brasileiro”. O povo, se consultado em plebiscito, segundo Brizola, votaria contra esse Legislativo e pediria um Congresso popular “de que participem os trabalhadores, os camponeses, os sargentos e os oficiais nacionalistas”. Numa clara alusão às desconfianças políticas da época, Brizola avisava, por fim, entusiasmadamente, que o povo não aceitaria qualquer golpe, “venha de onde vier (...) o nosso presidente que se decida a caminhar conosco e terá o povo a seu lado”.³⁰

O comício, que reuniu de 100 a 200 mil pessoas, foi uma espécie de senha para movimentar os setores conservadores temerosos do assédio da esquerda e do radicalismo petebista. Poucos dias depois, as ruas de São Paulo eram tomadas por uma massa avaliada entre 400 e 500 mil pessoas que, em passeata, pedia que Deus e os militares “salvassem” o Brasil da “tentação comunista”. Ou seja, se a política de mobilização de massas havia sido o ponto forte da estratégia petebista, nessa ocasião o potencial mobilizatório ficou por conta dos setores antibrizolistas e antijanguistas. Dois dias após o comício, Goulart enviou ao Congresso sua última Mensagem Presidencial, uma peça importante para avaliarmos o sinal dos tempos. Por meio dela, o presidente fazia, finalmente, as concessões que lhe eram cobradas pelos reformistas e lançava ao mesmo tempo uma estratégia de revisão constitucional que, se tinha a veleidade de unir os opositores do governo, não dava nenhuma garantia de que a paz fosse imperar entre os setores radicais.

Segundo a mensagem, as reformas seriam efetivadas mediante uma ampla revisão do texto constitucional, mas ao mesmo tempo ficava claro que se pretendia conferir ao Executivo poderes excepcionais no encaminhamento de soluções para problemas essenciais. As reformas diziam respeito a quatro áreas críticas, além de mencionar a imediata reforma universitária. Quanto à atribuição de poderes, o presidente sustentava a necessidade da delegação de poderes pelo Legis-

²⁹ A bibliografia sobre o comício da Central é vasta. A título de ilustração, sugerimos Jurema, Abelardo, *Sexta-feira 13*. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1964; Camargo, Aspásia. Op cit.; Dienes, Alberto. *Os idos de março*. Rio de Janeiro, José Álvaro Editor, 1964.

³⁰ O Panfleto, 16-3-1964.

lativo ao Executivo, mediante a justificativa de que o Brasil, a exemplo dos "países que travam luta pelo Congresso", precisava de um Estado ágil e eficiente. Com esse argumento solicitava a revogação do princípio de indelegabilidade de poderes, o que significava atribuir novas responsabilidades ao Executivo na arena decisória. As suspeitas quanto aos planos golpistas do governo tinham agora um poderoso fundamento empírico.

Do ponto de vista da mobilização popular, o presidente solicitava que o Congresso aprovasse uma consulta à população em forma de plebiscito, para que esta se pronunciasse em relação às reformas de base. No que toca às reformas políticas, o presidente propunha o direito de voto para os sargentos, praças³¹ e analfabetos e pedia a revisão do capítulo sobre inelegibilidade. Com uma simples frase — "são elegíveis os alistáveis" — a mensagem procurava anular os impedimentos da Constituição em vigor quanto à reeleição do presidente da República e dos governadores e ainda abrir caminho para a eleição de parentes consanguíneos ou afins do presidente em exercício. Essas duas últimas alterações favoreciam tanto o continuísmo de Goulart pela via eleitoral quanto a eleição de Brizola, seu cunhado, uma reivindicação que ganhara as ruas sob o lema "cunhado não é parente, Brizola para presidente".

Essas medidas eram instrumentos complementares para a preservação do poder e alimentavam a hipótese de que estava em andamento um plano continuísta acoplado a um projeto de concentração de poderes excepcionais por parte do Executivo. Do ponto de vista do PTB, a sabedoria das reformas consistia em apresentar uma proposta que beneficiava momentaneamente os janguistas e os brizolistas: a presidência estaria potencialmente ao alcance de qualquer um dos dois líderes. Finalmente, a mensagem apresentava soluções para a tão debatida reforma agrária, sugerindo uma reforma constitucional que suprimisse a exigência de pagamento em dinheiro para as desapropriações (art. 141, § 160 da Constituição de 1946). Esses pagamentos seriam feitos de duas maneiras: metade seria paga em dinheiro e metade em títulos da dívida pública, cujo valor seria reajustado na forma da lei. A mensagem propunha ainda formas de desapropriação para as terras improdutivas ou parcialmente aproveitadas.³²

Entre as reformas propostas nos anos 60, a reforma agrária foi a que mais mobilizou a opinião pública e a que recebeu tratamento mais ponderado por parte do governo, e o decreto da Supra, assinado por Goulart no comício da Central, decorreu da falta de entendimento junto aos partidos. Apesar de seu comedimento, em meio ao clima de radicalização ideológica, representou para os conserva-

³¹ Sargentos, marinheiros e soldados foram interlocutores privilegiados da pregação brizolista. A viagem de Brizola ao Nordeste, em maio de 1963, foi uma demonstração do apelo que fez a esses setores contra os "gorilas" e o imperialismo. Ver Silva, Hélio. *Op. cit.*, p. 268-74.

³² O conteúdo integral da mensagem pode ser encontrado em Silva, Hélio. *Op. cit.*, p. 326-30. Sobre o assunto, ver também Hippolito, Lucia. *Op. cit.*, p. 242-4.

dores uma evidência de que o governo começava a sua escalada contra a propriedade privada.

Ao lado do avanço reformista, a UDN retrocedia na sua capacidade de negociar, tal como ficou expresso na convenção de Curitiba, realizada em abril de 1964, quando, atendendo a uma ampla consulta aos diretórios locais, o partido decidiu-se posicionar contra qualquer reforma na Constituição — “a Constituição é intocável”.³³ Do lado do PTB, a 14ª Convenção Nacional realizada em Brasília no dia 20 de março, a primeira desde que Goulart tomara posse, foi uma oportunidade para novas críticas ao governo. Brizola declarou na ocasião que “desde que o sr. João Goulart assumiu a Presidência da República, o nosso partido morreu”.³⁴

Ato final

Após o comício, e ainda durante o mês de março de 1964, seguem-se dois importantes episódios que compõem o ato final do regime e que, sintomaticamente, são aqueles que mais de perto tocariam a corporação militar. Trata-se da rebelião dos marinheiros e da reunião dos sargentos no Automóvel Clube do Brasil, ambos no Rio de Janeiro. A inquietação militar alentada há vários anos por pregações doutrinárias da ESG e depois do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), financiado pelos empresários, ganha agora evidências empíricas de como se dava a influência da política trabalhista e reformista — e até mesmo comunista — dentro dos quartéis. De fato, há muito tempo disputas ideológicas eram expressas nas eleições bianuais para a diretoria do Clube Militar. Mais do que isso, o movimento de contragolpe, em novembro de 1955, dera alento especial à ligação da esquerda com os nacionalistas do Exército. Nacionalismo aí se associou a legalismo, embora essas ligações nem sempre fiquem claras.³⁵

Esse aspecto da ligação entre PTB/nacionalistas e os militares costuma ser pouco lembrado, bem como não se dá a devida ênfase às recorrentes tentativas da esquerda no que toca à busca de apoio militar. Como lembra Stepan, “também a esquerda procurou os militares a fim de melhorar sua própria posição política e aumentar suas bases no poder”.³⁶ Ou ainda, como lembra Argelina Figueiredo, já em 1962 se apelava ao Exército para que “restaurasse os poderes do presidente”.³⁷ Essa associação ganhara fôlego em 1956, com a criação da Frente de No-

³³ Benevides, Maria Victória de Mesquita. *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

³⁴ Segundo João Pinheiro Neto (op. cit., p. 119), ao aceitar o convite dos sargentos para participar do evento no Automóvel Clube, Goulart dava provas de que a “loucura e a insensatez haviam vencido”; *O Estado de S. Paulo*, 21 e 22.3.1964, e Tribunal Superior Eleitoral, Processo nº 2.721/64.

³⁵ Rouquié, Alain (coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro, Record, 1986.

³⁶ Stepan, A. Op. cit.

³⁷ Figueiredo, Argelina C. Op. cit.

vembro, uma organização integrada por militares, petebistas, sindicalistas e comunistas visando "dar conteúdo político ao movimento de 11 de novembro".³⁸

Objetivamente, ao conchamar a atuação dos trabalhadores ao lado do "bom soldado", ao veicular a idéia de que o bom Exército é o do "soldado-trabalhador" e ao conchamar para que os "democratas armassem os trabalhadores contra as forças da reação", a organização, nas palavras de seu dirigente, Nemo Canabarro, procurava deixar claro que o Exército estava dividido.³⁹ O movimento fez do general Lott seu patrono, o qual, sintomaticamente, seria anos depois o candidato do PTB à Presidência da República, numa demonstração de que o partido podia chegar fardado ao poder, como fardada teria que ser a marcha para o nacionalismo. Propondo uma força popular integrada por trabalhadores e soldados visando a emancipação econômica do país, a frente atingia a corporação militar em seus valores de disciplina e hierarquia, num movimento que só fez se acentuar.

Essa capacidade que o PTB teve de influenciar setores militares ou de interagir com eles foi certamente um dos principais fatores para a eclosão do golpe. Às vésperas do golpe, os setores mais radicais do PTB, ao perceberem a dimensão da conspiração militar que se avizinhava, tentaram aderir a uma coalizão proposta pelos setores mais moderados, chamada Frente Progressista. Mas a essa altura a mobilização extraparlamentar já era a estratégia mais importante para os radicais, e a determinação dos militares de oposição a Goulart já se explicitava a favor de uma intervenção.

Desfagado o golpe, o PTB não tinha a força política e o apoio militar que tanto preocupavam os chefes na caserna. A avaliação do governo quanto às suas forças militares foi irreal. A avaliação do PTB quanto ao apoio das massas foi igualmente superdimensionada. Como se sabe, as massas, reiteradamente nomeadas como o quarto poder, ficaram ausentes no momento da resistência. Como lembra Abelardo Jurema, na hora do confronto militar as massas estavam imobilizadas. Os líderes operários "não tinham armas nem tampouco qualquer dispositivo de comunicação (...) Do 'grupo dos onze' de Brizola nem fumaça (...) Da greve geral, nem notícia (...) Da massa na rua para apoio e sustentação ao governo, nem protestantes que não falham nas suas pregações nas praças públicas".⁴⁰

O governo chegava ao fim sem que o grupo militar que tomava o poder soubesse exatamente que projeto implantar. O objetivo principal era depor o governo Goulart, e isso, pelas razões que vimos, foi conseguido com menos custo do que se

³⁸ *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Op. cit.

³⁹ Ver, por exemplo, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Op. cit.; Kubitschek, Juscelino. *Meu caminho para Brasília*. Rio de Janeiro, 1976. v. 2; Lira Tavares, A. de. *O Brasil de minha geração*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1977. v. II.

⁴⁰ Jurema, Abelardo. *Juscelino e Jango, PSD-PTB*. Rio de Janeiro, Artemisa, 1979. p. 253. Sobre as razões ideológicas e políticas que levaram os trabalhadores a se unirem frente ao golpe e, principalmente, sobre o apoio dos trabalhadores à intervenção militar, ver Cohen, Youssef, *The manipulation of consent. The State and working-class consciousness in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

imaginava. O golpe, e isso deve ficar bem marcado, não trazia definido um projeto de governo, muito menos trazia demarcado que nos próximos anos o país entraria em um dos seus piores momentos em termos de liberdades políticas. O que houve a partir de então foi um longo processo de disputas intramilitares e acirramentos ideológicos, que são contornados concedendo maiores poderes aos "revolucionários" mais radicais de primeira hora, para, assim, manter a coesão militar. Dissemos no início que o PTB foi o alvo privilegiado das conspirações, e mostramos também de que forma o partido se converteu em mais um fator complicador daquela conjuntura. Mostramos ainda de que maneira atuou no sentido de intensificar a política de radicalização, e como foram problemáticas suas ações como partido de governo. Parafraseando João Pinheiro Neto, vimos de que maneira o radicalismo, a competição entre lideranças, "foi aos poucos empurrando o governo para extremos condenáveis".⁴¹ Confirmando nosso ponto de vista de que o PTB foi o alvo predileto dos golpistas, basta mencionar que nas primeiras listas de cassações o PTB, que perdera o governo, aparecia como o partido mais atingido.

Em nome de expurgar o país do comunismo, outro grande setor a ser atingido foi o sindical. A perversa associação de sindicato com ~~atuação~~ comunismo e desordem permaneceu por muito tempo, e os sindicatos tiveram que se transformar nos grandes mudos da década seguinte. Ou seja, a intensidade com que o movimento militar atuou sobre os trabalhistas, os sindicalistas e os próprios militares atesta nossa hipótese de que se visualizava um poderoso plano na aliança entre grupamentos desses três setores no sentido de uma tomada de poder.

Pela atuação do PTB, tal como aqui exposta, fica claro também de que forma o partido acirrou internamente seus conflitos de competição de liderança e de que maneira quis transferir para as massas a decisão sobre problemas acerca dos quais era incapaz de gerar respostas minimamente consensuais, que servissem de respaldo à ação do governo. Ou seja, evidenciou-se também que a ação do PTB seguiu uma lógica micheliana que nos informa que a atuação de um partido pode ser bem definida pela forma como seus conflitos internos são administrados.⁴² No caso do PTB, o formato organizacional centralizado e modalidades limitadas de resolução de conflito, bem como uma estratégia constante de jogar para a massa a aferição do prestígio das lideranças, estiveram associados a uma postura ideológica que nunca chegou a ser monopólio do PTB, mas que lhe deu condições para uma ampla composição com setores sociais e militares. O que se observa também nos meses seguintes ao golpe é que a conspiração que se encaminhara contra o governo do PTB rapidamente vai-se redefinindo como uma luta contra a política e os políticos. Por isso mesmo, é importante ficar claro que não é suficiente entender o golpe e suas razões para explicar os desdobramentos do futuro regime.

⁴¹ Pinheiro Neto, João. Op. cit., p. 163.

⁴² Panebianco, Angelo. *Political parties. Organization and power*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Os comunistas e o golpe*

*Dulce Chaves Pandolfi***

Introdução

NO dia 31 de março de 1964 João Goulart foi destituído da Presidência da República. Um dos argumentos centrais para justificar o golpe que pôs fim à ordem democrática vigente no país desde 1946 foi o “perigo comunista”. Discutir as causas que conduziram à implantação do regime militar escapa ao escopo deste trabalho, mas certamente elas extrapolam, em muito, a atuação dos comunistas. A minha preocupação neste texto é analisar a intervenção do Partido Comunista Brasileiro (PCB) no período anterior ao golpe e o impacto que esse importante acontecimento provocou na organização. Interessa-me particularmente refletir sobre o lugar que o golpe político-militar de 1964 ocupa na história do PCB.

A revolução dos comunistas

O Partido Comunista Brasileiro (PCB) viveu ao longo de sua existência diversos paradoxos. Um dos mais significativos foi o fato de se auto-intitular um partido revolucionário, o partido da classe operária, e ter adotado, salvo exceções, uma política mais ampla, buscando abranger os mais variados setores da sociedade. O dilema entre privilegiar a classe operária ou fazer alianças com os diversos segmentos sociais foi vivido de forma intensa e conflituosa.¹ As oscilações entre uma postura mais “revolucionária” e outra mais “reformista” geraram tensões, provocando inúmeras cisões no interior do PCB.

Os primeiros anos da década de 60 representaram uma fase gloriosa na trajetória do PCB. Mesmo na ilegalidade, o partido adquiriu grande visibilidade e transformou-se num ator fundamental do jogo político-partidário. Sua expressão

*Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla que a autora desenvolveu para sua tese de doutorado em história pela Universidade Federal Fluminense.

** Doutora em história e pesquisadora do CPDOC/FGV.

¹ Ao analisar a atuação dos partidos social-democratas nos países capitalistas, Adam Przeworski afirma que nesses países os partidos que se pretendem representantes da classe operária têm que escolher entre ser um partido homogêneo, em termos do apelo a uma única classe, porém condenado a eternas derrotas eleitorais, ou ser um partido que dilua a sua orientação em relação à classe operária, mas obtenha êxitos eleitorais. Ver Przeworski, Adam. *Capitalismo e social-democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989, cap. 3.

social extrapolou em muito sua capacidade orgânica. Através de outras legendas, principalmente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), militantes do PCB foram eleitos para cargos no Legislativo.² Ao mesmo tempo em que exerciam forte influência no movimento popular, os comunistas ocupavam um considerável espaço no aparelho de Estado.³

Ao longo do período, a intervenção política do PCB esteve orientada pelas resoluções do seu V Congresso realizado em setembro de 1960, mas cujas linhas mestras já haviam sido definidas na Declaração de Março de 1958. Em relação ao processo revolucionário, não se rompia com a concepção de duas etapas, herdada da Internacional Comunista desde a década de 20. Ou seja, acreditava-se que, devido ao atraso do Brasil, o socialismo só seria implantado após a tomada do poder pela burguesia. Tratava-se de um país de passado feudal, dominado pelo imperialismo em articulação com o latifúndio e com alguns elementos da burguesia. Havia, contudo, um setor majoritário da burguesia, em conflito antagônico com os grupos dominantes, interessado em romper com os resquícios feudais, visando o desenvolvimento do mercado interno. Nessa fase, o proletariado e outras forças subalternas deveriam fazer uma aliança com a burguesia "progressista" para destruir o imperialismo e o latifúndio. Consolidado o regime capitalista, teria início a segunda etapa do processo revolucionário. Nesse momento, a burguesia se transformaria no inimigo principal do proletariado. Sob a direção do Partido Comunista, o proletariado tomaria o poder e implantaria o regime socialista.

A partir de 1958, diferentemente de outras avaliações do passado, o PCB reconhecia que o capitalismo já estava em curso no Brasil, embora não houvesse completado seu ciclo. Diante dessas circunstâncias, caberia ao proletariado refor-

² Devido à ilegalidade, muitas são as dificuldades para analisar a participação eleitoral do PCB no período. Mesmo fazendo uso de outras legendas, diversos candidatos comunistas foram impugnados pela Justiça Eleitoral. Em 1962, por exemplo, Geraldo dos Santos Rodrigues e Rio Branco Paranhos, eleitos deputados federais com expressiva votação, tiveram suas eleições impugnadas. Nessa legislatura o PCB dispunha de apenas dois deputados federais (Marco Antônio Tavares Coelho, eleito pela aliança PSD-PST, e Fernando Santana, eleito pela aliança PTB-PST), e 15 deputados estaduais distribuídos pelos estados de São Paulo, Guanabara, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Bahia. Ver Brando, Gil do Marçal. *Partido comunista, capitalismo e democracia*. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992, p. 151-2. (Tese de doutorado.)

³ No início dos anos 60, o PCB, em aliança com o PTB, detinha o controle de grande número de sindicatos, federações e confederações de trabalhadores urbanos e rurais. Os comunistas também participaram ativamente da criação de diversas intersindicais, regionais e nacionais, que atuavam à margem da estrutura oficial. Dentre essas a mais importante foi o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), criado em agosto de 1962 e fortemente influenciado pelo PCB. Também em aliança com o PTB, o PCB detinha o controle da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI). Nesse mesmo período os dirigentes comunistas tinham livre trânsito junto às elites governamentais, inclusive junto ao presidente da República João Goulart. Sobre a aliança do PCB com o PTB no movimento sindical, ver Neves, Lucília de Almeida. *PTB: do gerulismo ao reformismo (1945-1964)*. São Paulo, Marco Zero, 1989.

çar a aliança com a burguesia, buscando uma aproximação cada vez maior com a "revolução antiimperialista, antifeudal, nacional e democrática". Segundo as novas concepções, o estágio que o Brasil atravessava era favorável ao fortalecimento das tendências nacionalistas e democráticas. Reconhecia-se a importância da participação nas instituições pertinentes à liberal-democracia. As eleições não eram mais vistas apenas como meio de agitação e propaganda, mas também como um importante instrumento de intervenção política. As alianças eleitorais e a atuação no movimento sindical deveriam ficar subordinadas à formação de uma ampla frente congregando todos aqueles que se opunham ao latifúndio e ao imperialismo. Através do voto era possível conquistar um governo que implementasse reformas estruturais na sociedade. Priorizava-se a via pacífica para transformar o regime.⁴

Essa mudança de orientação, que já vinha sendo processada desde meados da década de 50, foi responsável pela mais séria cisão ocorrida na história da organização. Em 1962 os comunistas dividiram-se em dois agrupamentos distintos: o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), ambos afirmando-se os herdeiros do Partido Comunista criado em 1922.⁵

Mesmo após o rompimento com aqueles que formaram o PC do B, concepções mais radicais e mais moderadas permaneceram convivendo no interior do PCB. Dividido entre os "maximalistas" e os "minimalistas", o partido vivia o dilema entre adotar uma postura mais "conciliadora" ou mais "radical".⁶

Na realidade, nos anos 60, o PCB não tinha uma visão muito clara a respeito da "revolução". A transformação do regime, ou seja, a substituição no poder de uma classe por outra era percebida ora como um processo lento e gradual, ora como uma insurreição, uma ruptura brusca. Em relação à primeira etapa da revolução, considerava-se possível e desejável a utilização da via pacífica. Entretanto, além da possibilidade do caminho institucional, o PCB apostava também numa solução de confronto. Efetuada essa primeira etapa, dever-se-ia avaliar a conveniência de acelerar o percurso para o rompimento total com o capitalismo.⁷ Sem uma definição mais precisa, a expectativa era que a revolução nacional-democrática rapidamente se convertesse em revolução socialista.⁸

⁴ Declaração sobre a política do Partido Comunista Brasileiro. In: *PCB: vinte anos de política*. São Paulo, Lech, 1980. p. 8-9.

⁵ Neste texto estou analisando apenas o Partido Comunista Brasileiro (PCB).

⁶ Sobre a divisão no interior do PCB entre os "maximalistas" e os "minimalistas", ver Rocha, Heitor Costa Lima da. *A face radical do PCB*. Universidade Federal de Pernambuco, 1989. (Tese de mestrado em ciência política.)

⁷ Segatto, José Antônio. *Reforma e revolução: as vicissitudes políticas do PCB (1954-1964)*. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1993. p. 145. (Tese de doutorado.)

⁸ Brandão, Gildo Marçal. p. 34.

Regido por uma doutrina oficial — o marxismo-leninismo — o PCB tinha uma concepção evolucionista sobre a transformação da sociedade. De acordo com esse esquema, reforma e revolução não eram considerados termos antagônicos, mas complementares: “Contrapor as reformas à revolução — quer para considerá-las um fim em si, como fazem os reformistas, quer para negar-lhes qualquer papel no processo revolucionário, como fazem os fraseólogos ultra-esquerdistas — é não perceber a correlação que existe entre elas (...). Em nosso caso, a luta pelas reformas de estrutura é, hoje, o principal meio de fazer avançar o processo revolucionário. A conquista dessas reformas, independentemente dos fins que persigam os diferentes grupos sociais, volta-se contra a espolição imperialista e o atraso semifeudal. Entretanto, os efeitos que dela resultam, naturalmente na medida em que a luta seja dirigida pelas forças de vanguarda, atingem cada vez mais o capitalismo como sistema de exploração do homem pelo homem”.⁹ Nessa perspectiva evolucionista, lutar pelas reformas de base era principalmente acumular forças para desencadear, num futuro não muito longínquo, a revolução socialista, cuja ante-sala era a revolução nacional e democrática.

Se, no nível do discurso, reforma e revolução eram termos complementares, na prática muitas foram as dificuldades para conciliá-los. Conforme veremos adiante, a intervenção política do PCB ao longo do governo João Goulart irá confirmar essas dificuldades, bem como evidenciar a fragilidade do arcabouço teórico do partido.

Ao assumir a Presidência da República em 7 de setembro de 1961, Goulart apresentou à nação uma proposta de mudanças bastante próxima do programa defendido pelos pecebistas. Além das chamadas reformas de base, incluindo as reformas agrária, urbana, bancária, fiscal e universitária, o presidente da República propôs uma política de controle sobre o capital estrangeiro e a nacionalização e estatização dos setores básicos da economia. Defendia a extensão do direito de voto aos analfabetos e aos oficiais não-graduados das forças armadas, assim como a legalização do Partido Comunista.¹⁰

A posse de Goulart foi saudada pelos comunistas como uma vitória das forças nacionalistas e democráticas. Tudo parecia confirmar o acerto da nova linha política do PCB. Mas é importante frisar que João Goulart foi empossado na Presidência da República graças a uma solução de compromisso. Quando Jânio Quadros renunciou ao mandato presidencial em 24 de agosto de 1961, os ministros militares tentaram impedir a posse do vice-presidente João Goulart. O pretexto eram os seus vínculos com os comunistas e com o movimento sindical. Diante da tentativa de golpe, uma ampla coalizão de forças políticas apresentou a proposta do parlamentarismo. Não se rompia com o arcabouço institucional, mas

⁹ Dias, Giocondo. Sentido revolucionário das lutas pelas reformas. *Novos Rumos*, 10 a 16-1-1964.

¹⁰ Figueiredo, Argelina. *Democracias ou reformas?* São Paulo, Paz e Terra, 1993. p. 66.

os poderes presidenciais ficavam temporariamente cerceados. O retorno ao regime presidencialista só poderia ocorrer através de um plebiscito, previsto para nove meses antes do término do mandato de Goulart. Em virtude da ampla maioria que os partidos conservadores detinham no Congresso, a adoção do regime parlamentarista representava uma dificuldade para que o presidente implementasse reformas que ferissem os interesses dos grupos mais conservadores.¹¹

Devido à sua fragilidade política e tendo em vista a recuperação dos seus poderes presidenciais, Goulart, ao mesmo tempo que acenava para a esquerda, tentava conquistar a confiança dos setores conservadores. Dentre os diversos agrupamentos de esquerda, Goulart buscou aproximação particularmente com o PCB, que demonstrava uma disposição inicial para moderar as reivindicações dos setores populares e fortalecer a liderança do próprio presidente da República no movimento sindical.¹²

Já nos primeiros meses após a posse de Jango o PCB colocou-se oficialmente na oposição. A postura do gabinete parlamentarista liderado por Tancredo Neves em relação ao capital estrangeiro, contrária à Lei de Remessas de Lucros, não agradou os comunistas. O governo foi acusado de ser, na sua essência, “reacionário e entreguista”.¹³

Segundo os comunistas, as “vacilações” do governo Goulart eram decorrência natural do caráter duplo da burguesia: os aspectos nacionalistas e democráticos *versus* os aspectos atrasados e conciliadores.¹⁴ Caberia, portanto, ao PCB pressionar o movimento popular para que a burguesia desenvolvesse seu potencial revolucionário e implementasse as reformas de base.

Dentre todas as reformas em pauta, a mais polêmica era a agrária. Em relação a esta, diferentemente de outros setores da esquerda, o PCB adotou inicialmente uma posição mais moderada. Ao invés de uma transformação radical na estrutura agrária, os comunistas propunham medidas parciais: a desapropriação das grandes propriedades incultas ou pouco cultivadas, o aumento da taxa sobre os latifúndios e a utilização da propriedade pública para formar núcleos camponeses. Em novembro de 1961, o I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores do Campo aprovou uma declaração combatendo as propostas de “revisões agrárias” e outras “manobras” visando à manutenção indefinida do *status quo*. Proclamava-se a luta por uma reforma agrária radical.¹⁵ Impulsionado pelo movimento social, o PCB assumiu a palavra de ordem “reforma agrária na lei ou

¹¹ Id. *ibid.*, p. 51.

¹² Figueiredo, Argelina. *Op. cit.*, p. 176.

¹³ Ver Resolução dos comunistas sobre a crise política e o governo Jango-Tancredo Neves, *Novos Rumos*, 3 a 9-11-1961.

¹⁴ Aarão Reis Filho, Daniel. *A revolução falhou ao encontro*. São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 38.

¹⁵ Figueiredo, Argelina. *Op. cit.*, p. 68.

na mara", aprovada naquele congresso. A partir daí, o projeto de reforma agrária do PCB sofreu alterações substantivas. Pretendia-se eliminar o latifúndio, fortalecer a economia camponesa, sob as formas individuais ou associadas, e iniciar o estabelecimento da propriedade estatal no campo. As desapropriações das terras dos latifundiários deveriam ser pagas com títulos da dívida pública e segundo o valor tributado. Para tanto, seria preciso alterar o § 16 do art. 141 da Constituição de 1946, que exigia o pagamento em dinheiro.¹⁶

Sem dúvida, naquela conjuntura o clima era de grande radicalização. Para um partido que se considerava o detentor do monopólio da representação do proletariado e que tinha como objetivo maior implantar o socialismo no país, a existência de outros agrupamentos mais à esquerda era, no mínimo, um elemento complicador. Embora o PCB fosse no pré-64 a força mais importante no campo das esquerdas, a disputa se dava com o Partido Comunista do Brasil (PC do B), a Organização Revolucionária Marxista-Política Operária (ORM-Polop), a Ação Popular (AP), as Ligas Camponesas dirigidas por Francisco Julião e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), cuja ala mais radical era liderada por Leonel Brizola. Diante da competição, a tendência era radicalizar o discurso e incentivar o movimento popular para fazer avançar o processo revolucionário, cuja direção caberia, naturalmente, ao PCB.

Mas, por mais que radicalizasse, o partido permanecia fiel ao seu modelo de revolução nacional e democrática. Ou seja, de acordo com as proposições oficiais do PCB, a formação de uma ampla frente com todas as forças progressistas que se opunham ao imperialismo e ao latifúndio era o caminho necessário para realizar, num primeiro momento, a revolução democrático-burguesa, condição prévia para a implantação do socialismo. Portanto, naquela conjuntura "ser revolucionário" era também ser aliado de Jango, considerado um dos principais representantes da burguesia nacionalista e progressista. Enquanto os setores conservadores sentiam-se ameaçados pelo PCB, diversos agrupamentos de esquerda o consideravam um partido "reformista", aliado da burguesia. Exemplar nesse sentido foi o debate travado entre o dirigente pecebista Giocondo Dias e Francisco Julião, dirigente das Ligas Camponesas, em meados de 1962. Afirmando que naquele momento a revolução brasileira era socialista e discordando, portanto, da aliança do proletariado e dos camponeses com a burguesia, Julião questionava o projeto revolucionário do PCB.¹⁷

Em dezembro de 1962 o PCB realizou a sua IV Conferência Nacional. Nesse encontro a linha política não foi alterada, mas críticas severas foram feitas à sua aplicação. Alegava-se que a ausência de uma postura mais crítica refletia-se no reboquismo dos setores populares em relação ao presidente da República. Era

¹⁶ Ver Segatto, José Antônio. Op. cit., p. 148.

¹⁷ Segatto, José Antônio. Op. cit., p. 168.

preciso corrigir alguns desvios de rota. O documento ali aprovado afirmava que o governo Goulart, embora incluisse personalidades vinculadas ao movimento nacionalista, mantinha “a política de conciliação com as forças reacionárias e entreguistas, sendo incapaz, portanto, de realizar reformas profundas na vida do país”. Maiores cuidados deveriam ser tomados em relação à aliança do proletariado com a burguesia nacional, pois “ao mesmo tempo em que ela utiliza o movimento de massas a fim de exercer pressão sobre as forças retrógradas, ela tende a entrar em conciliação com o inimigo às custas do povo. (...) Neste sentido, somente a aliança operário-camponesa pode dar uma base firme ao movimento antiimperialista e democrático”.¹⁸

A despeito das vacilações de Goulart, as avaliações sobre a situação política eram altamente positivas. Ao que tudo indica, a partir da IV Conferência, ou seja, a partir de dezembro de 1962 a certeza de uma vitória fácil e imediata tomou conta do PCB. Num tom ufanista, o partido passou a apostar cada vez mais na hegemonia do proletariado no processo revolucionário em curso no país. Isso porque a burguesia, apesar de interessada na realização das reformas, seria “incapaz de encabeçar uma luta revolucionária pelas transformações antiimperialistas e antilatifundiárias, porque receia que a luta de massas se converta em revolução popular e afete seus interesses de classe exploradora”.¹⁹ Na verdade, não era só o papel da burguesia nacional no processo revolucionário que estava sendo reavaliado. Na contabilidade do partido, o número dos seus representantes também ia cada vez se tornando mais restrito. Se em 1958, por exemplo, até o político paulista Adhemar de Barros era considerado um representante da burguesia nacional, em 1962 o setor era constituído basicamente pelos dirigentes do PTB: o presidente João Goulart e as forças políticas mais próximas a ele.²⁰

De fato, muitas eram as ambigüidades vividas pelo PCB. Para conseguir a implementação das reformas o partido defendia a utilização de métodos diversificados: aprovava o uso tanto de instrumentos pacíficos e legais, como o voto, até o uso de mecanismos ilegais e violentos. Num tom ameaçador, dizia o PCB: “Somos por uma reforma agrária que acabe com o latifúndio e com os latifundiários como classe. Se for possível abrir tal caminho através da pressão de massas no Parlamento, iremos por aí. Se as classes dominantes opuserem resistência e tentarem impedir tal caminho, as massas camponesas, os operários e demais forças democráticas e nacionalistas realizarão a reforma agrária radical, conforme propomos, por outros caminhos, sem medir conseqüências que possam daí resul-

¹⁸ Resolução dos comunistas brasileiros, dezembro de 1962. Apud v. 2, p. 255-6. Carone, Edgar. *O PCB*. São Paulo, Difel, 1982.

¹⁹ Alves, Mário. A Burguesia nacional e a crise brasileira. *Estudos sociais* (15): 234, dez. 1962.

²⁰ Segatto, José Antônio. Op. cit., p. 97.

tar".²¹ Logo em seguida os comunistas afirmavam que as eleições "eram um dos instrumentos para a conquista dos objetivos que nos propomos: a formação de um governo nacionalista e democrático, a luta por transformações progressistas, democráticas e revolucionárias da estrutura econômico-social do país".²²

Refletindo essas ambigüidades, os militantes tinham, muitas vezes, um comportamento percebido e tachado como ambíguo. Ora criticando as vacilações do presidente da República, ora aplaudindo os seus avanços, os pecebistas atuavam em duas frentes: ao mesmo tempo em que negociavam com a cúpula governista, incentivavam as massas a pressionar o governo, para exigir mudanças na sociedade.

Em janeiro de 1963 realizou-se o plebiscito, e o regime presidencialista foi restabelecido por larga margem de votos. A antecipação da consulta popular foi conseguida graças ao apoio de amplos segmentos políticos. Para o PCB, o resultado representou uma derrota do imperialismo e dos seus aliados internos.²³ A avaliação do secretário geral, Luís Carlos Prestes, refletia o otimismo dos comunistas. "Formalmente, a votação de 6 de janeiro deveria ser a favor ou contra o Ato Adicional, a favor ou contra o parlamentarismo. O problema da forma de governo, no entanto, era secundário, e não interessava às massas. O problema suscitado pelo plebiscito tinha, porém, um conteúdo político, refletia a luta que se travava no Brasil entre as forças patrióticas e democráticas, de um lado, e as forças reacionárias e pró-imperialistas, de outro. Os 10 milhões de votos contra o Ato Adicional revelaram a força do movimento patriótico e democrático."²⁴

Apesar da adoção do sistema presidencialista, as dificuldades para a implementação das reformas de base persistiam. A radicalização crescente da conjuntura inviabilizava qualquer tentativa de pacto. Assim aconteceu por ocasião do Plano Trienal, apresentado para discussão com as diversas forças políticas, em inícios de 1963. Diante do agravamento da crise econômica, o projeto elaborado pelo ministro do Planejamento, Celso Furtado, visava enfrentar a inflação e retomar as taxas de crescimento. Acusado pelo PCB de ser recessivo e conciliador com o imperialismo, o Plano Trienal, combatido também pelos mais diversos setores da sociedade, não logrou o sucesso desejado.²⁵

²¹ *Novos Rumos*, 14 a 20-6-1963.

²² *Novos Rumos*, 2-8-1963.

²³ De acordo com Argelina Figueiredo, o resultado do plebiscito não podia ser entendido como uma posição inteiramente pró-Goulart ou pró-reformas. O fato de que diferentes interesses estavam representados na ampla coalizão antiparlamentarista nega tal interpretação. Ver Figueiredo, Argelina. *Op. cit.*, p. 89.

²⁴ Prestes, Luís Carlos. *Problemas da Paz e do Socialismo*, 5(5): 83, maio 1963.

²⁵ *Novos Rumos*, 1 a 7 e 8 a 14-2-1963.

Conforme vimos anteriormente, para o PCB a premissa básica para a implementação das reformas de base e, conseqüentemente, para o deslançar da revolução era a instauração de um governo nacionalista e democrático. Entretanto, na prática, o fato de o Poder Executivo estar nas mãos de um representante da burguesia progressista não era condição suficiente para realizar mudanças estruturais na sociedade. Havia um problema institucional a ser considerado. A realização das reformas dependia de mudança constitucional. Para realizar qualquer modificação na Constituição era necessária a aprovação de 2/3 do Congresso. O PCB, por considerar o Legislativo eleito em novembro de 1962 um instrumento de representação dos interesses das forças retrógradas do país, propunha que as reformas fossem encaminhadas através das prerrogativas legais do Executivo: "É certo que o caráter reacionário da maioria do Parlamento dificulta a realização das reformas de base. No entanto, na sistemática constitucional vigente tem o presidente da República atribuições que lhe permitem, se apoiado no povo, tomar uma série de medidas positivas que independem da aprovação parlamentar (...)"²⁶ Sem dúvida, o desprezo do PCB pelo Poder Legislativo ia num crescendo.

Por parte dos setores conservadores, as conspirações para derrubar o presidente da República iam se consolidando. As tensões no interior das forças armadas também se agudizavam. Uma das questões que mais mobilizava o setor era a inelegibilidade dos cabos e sargentos, prevista pela Constituição em vigor. Em setembro de 1963, cabos, sargentos e suboficiais da Aeronáutica e da Marinha sublevaram-se em Brasília, ocupando diversos prédios públicos. Os revoltosos receberam a solidariedade do PCB. Eram aliados importantes da revolução em curso.

A despeito da radicalização crescente, havia ainda esperanças de que mudanças estruturais na sociedade pudessem ser realizadas dentro dos marcos do regime. Os apelos do PCB convergiam para o Executivo. Goulart, por sua vez, cada dia mais isolado das forças do centro, sinalizava para as esquerdas com a possibilidade de assumir maiores compromissos com as reformas.

Por iniciativa de San Tiago Dantas, um dos líderes do PTB, surgiu no final de 1963 a proposta de formação de uma Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base. O projeto envolvia um leque de alianças políticas que ia do PCB ao Partido Social Democrático (PSD). O esforço era para desbloquear o entendimento em torno das reformas e conseguir formar um governo de coalizão, que impedisse as crescentes articulações golpistas. O PCB, inicialmente simpático ao projeto, apresentou uma série de sugestões. Entretanto, o partido condicionava a sua participação na frente à decretação imediata das reformas, não admitindo qualquer solução conciliatória para atender aos interesses dos grupos conservadores. Para tanto exigia a não-intervenção do Parlamento.²⁷ A certeza da vitória

²⁶ Prestes, Luís Carlos. *Novos Rumos*, 6 a 12-3-1964.

²⁷ *Novos Rumos*, 6 a 12-3-1964.

dificultava acordos mais amplos. Combatida pelos diversos agrupamentos de esquerda, a proposta de San Tiago Dantas fracassou.²⁸

Com a radicalização da conjuntura e em face das dificuldades do Executivo para a implementação das reformas, a estratégia do confronto foi ganhando maiores adesões, não só no interior do PCB, mas também nos círculos governamentais. Fortalecia-se a idéia de que, com a pressão do movimento popular e o apoio do dispositivo militar, as reformas seriam realizadas.²⁹ Na realidade, havia por parte do PCB uma avaliação positiva sobre as forças armadas. De acordo com as análises do partido, os militares, por serem na sua maioria oriundos da pequena burguesia, faziam parte da frente democrática e progressista. No caso de um confronto, uma parte majoritária das forças armadas faria a opção pela revolução nacional e democrática, e não pelo golpe dos latifundiários e imperialistas.

A aproximação do PCB com Goulart foi-se tornando cada dia mais estreita. Em entrevista à TV Tupi, em 3 de janeiro de 1964, o dirigente máximo do PCB, Luís Carlos Prestes, admitiu a possibilidade de apoiar a reeleição de Goulart à Presidência da República. A declaração de Prestes teve um efeito desestabilizador, uma vez que um segundo mandato de Goulart somente seria possível através de uma emenda constitucional, pouco provável, ou através de um golpe de Estado.³⁰

Ainda em janeiro o secretário-geral do PCB viajou para a URSS. Em avião particular do presidente Krushev, Prestes foi sigilosamente para Cuba ter um encontro com Fidel Castro. Os presidentes daqueles dois países ficaram entusiasmados com as informações recebidas sobre o Brasil: era impossível qualquer retrocesso no processo revolucionário em curso.³¹

O otimismo do PCB atingiu o ápice com o comício do dia 13 de março no Rio de Janeiro. Em coordenação com o presidente da República, o ato foi convocado pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), fortemente influenciado pelo PCB. O movimento sindical declarou-se em estado de mobilização permanente. No seu discurso, Goulart defendeu a necessidade de mudança na Constituição e anunciou uma série de medidas, entre elas a assinatura de um decreto sobre a encampação de refinarias de petróleo particulares e outro referente à reforma agrária. Os fatos estavam comprovando que o Executivo poderia adotar soluções para os problemas nacionais, independentemente do Legislativo.³² Poucos dias depois do comício, em 25 de março, ocorreu a Revolta dos Marinheiros no

²⁸ Figueiredo, Argelina. *Op. cit.*, cap. V.

²⁹ Segatto, José Antônio. *Op. cit.*, p. 152.

³⁰ Gorender, Jacob. *Combates nas trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo, Ática, 1967. p. 60.

³¹ Prestes, Maria. *Meu companheiro*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992. p. 21.

³² *Novos Rumos*, 27-3-1964.

Rio de Janeiro. O PCB solidarizou-se com o ato de insubordinação dos revoltosos. O episódio criou um grave problema disciplinar nas forças armadas, e um não menos grave problema político para Goulart. A conspiração militar contra o governo crescia, mas o PCB queria colocar um fim na política de conciliação do presidente.³³

Em 27 de março, quatro dias antes do golpe militar, o jornal *Novos Rumos* publicou as teses que deveriam ser discutidas no VI Congresso do PCB, marcado para novembro do mesmo ano. Em linhas gerais, mantinham-se as mesmas posições do Congresso anterior, mas duas modificações eram sugeridas. Devido ao caráter vacilante da burguesia nacional, chamava-se atenção para a natureza restrita da aliança desse setor com o proletariado, e a opção pela luta armada, visando à transformação do regime, ganhava uma dimensão maior, embora o caminho pacífico ainda permanecesse como o preferencial.

Para o PCB, no momento imediatamente anterior ao golpe, o país vivia uma situação de crise revolucionária. Diante disso, era preciso não perder o bonde da História. Apesar de manter a mesma estratégia, ou seja, a noção de que o socialismo só seria implantado no país após a realização de uma revolução burguesa, a tática, caso necessário, deveria ser modificada: "A experiência já demonstrou que, no Brasil, podem-se dar bruscas reviravoltas na situação política, que venham a exigir rápidas mudanças de tática. Ao ter em vista a possibilidade de realização da revolução pelo caminho pacífico, a frente nacionalista e democrática acumula forças, que precisam estar política e ideologicamente preparadas a fim de mudar a tática e empregar a luta armada, se as circunstâncias impuserem a necessidade do caminho não-pacífico para a conquista do poder revolucionário".³⁴

O golpe dos militares

O golpe de Estado de 31 de março de 1964, que implantou o regime militar no país, surpreendeu os comunistas.³⁵ Três dias antes do episódio, Prestes, discursando em ato público, afirmou que não havia condições favoráveis a um golpe reacionário, mas, se este viesse, "os golpistas teriam as cabeças cortadas".³⁶ Não

³³ *Novos Rumos*, 17-3-1964.

³⁴ Teses para discussão. *Novos Rumos*, 27-3 a 2-4-1964. (Suplemento especial.)

³⁵ Elucidativo nesse sentido é o relato do dirigente comunista Gregório Bezerra. No dia 1º de abril Gregório foi ao palácio do governo de Pernambuco em busca de armas para articular a resistência ao golpe. "Logo ao chegar ao palácio, fiquei animado, vendo muitos soldados da Polícia Militar limpando e lubrificando fuzis e metralhadoras. Pensei que estavam preparando-se para resistir aos golpistas. (...)" Só depois de algum tempo Gregório compreendeu que os militares golpistas haviam ocupado a sede do governo e prendido o governador Miguel Arraes. Bezerra, Gregório, *Memórias (segunda parte: 1946-1969)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979, p. 190.

³⁶ Gorender, Jacob. Op. cit., p. 64.

só os comunistas, mas também setores governamentais ligados a Jango, acreditavam que uma parte do Exército brasileiro resistiria a qualquer investida golpista.³⁷

Surpreendidos com os acontecimentos que puseram fim à ordem democrática, os comunistas adiaram o VI Congresso previsto para novembro daquele ano, e que só iria ocorrer em dezembro de 1967.³⁸

Além da forte repressão policial, o PCB teve que enfrentar no imediato pós-64 uma acirradíssima luta interna, como se pode depreender da própria diversidade das posições que antecederam ao golpe. Em função das diferentes avaliações, surgiam diferentes propostas para fazer face à nova conjuntura, variando desde o confronto aberto com o regime até o total imobilismo.

Em maio de 1965, um ano após o golpe, o Comitê Central fez a sua primeira reunião para analisar a situação política do país. Os dirigentes não tinham uma visão unitária acerca do processo que culminou com a instalação do regime ditatorial. Para uns, o partido tinha incorrido em graves "desvios de direita": havia alimentado ilusões nas massas sobre a possibilidade de realizar, através de uma aliança do proletariado com a burguesia, uma reforma estrutural de base, dentro dos marcos estritamente legais. Para outros, os erros eram resultado dos "desvios de esquerda". Os comunistas haviam abandonado a bandeira da legalidade democrática, superestimado a correlação de forças, propondo medidas além das condições objetivas da realidade brasileira. Esta última avaliação, encampada por Prestes, viria a ser a oficialmente adotada pelo partido.³⁹ Entretanto, conforme veremos adiante, para aqueles que no pós-64 iam romper com o PCB, os desvios de "direita" e a conciliação com as classes dominantes deram o tom da política ao longo do governo Jango.

Os setores que se opunham ao grupo do Comitê Central, liderado por Prestes, articularam-se nacionalmente sob a denominação de "Corrente Revolucionária". Nesse processo de luta interna, o partido fracionou-se. Do seu interior surgiram diversos agrupamentos favoráveis à luta armada.⁴⁰

³⁷ Segundo Jacob Gorender, no dia 31 de março chegaram notícias imprecisas sobre o levante militar em Minas. O CGT divulgou a convocação de uma greve para o dia seguinte. Prestes propôs a desconvocação, sob o argumento de que o governo dispunha de força militar suficiente. A proposta de Prestes não foi aceita pelo CGT, e a edição extra do jornal comunista *Novos Rumos*, publicada no dia seguinte, conclamava a população à greve geral. Gorender, Jacob. Op. cit., p. 65.

³⁸ No dia 9 de abril de 1964 a polícia invadiu a residência de Prestes em São Paulo. Ele já se encontrava foragido, mas no local foram apreendidos arquivos do partido. As chamadas "cadernetas de Prestes" serviram de base para um Inquérito Policial Militar (IPM), constituindo prova documental contra ele e diversos outros militantes. Na primeira reunião da Comissão Executiva, após o golpe, o secretário-geral recebeu ferozes críticas por ter avaliado a conjuntura de forma incorreta e subestimado as normas de segurança.

³⁹ Resolução política do Comitê Central do Partido Comunista Brasileiro, maio de 1965. Apud Carne, Edgard, v. 3, p. 15-27.

⁴⁰ Vinhas, Moisés. *O partido*. São Paulo, Hucitec, 1982, cap. 4.

Além da opção pelo caminho pacífico, um dos temas centrais do debate no interior do PCB, no imediato pós-64, foi a questão da burguesia nacional. O debate iniciado no pré-64 acelerou-se após o golpe. Em 1966, Caio Prado Júnior, membro do PCB, lançou o livro *A revolução brasileira*, criticando as teses do partido. Não concordava com a existência de um passado feudal no Brasil e as conseqüentes “sobrevivências feudais”, percebidas pelo PCB. Afirmando ser a agricultura brasileira já capitalista, Caio Prado Júnior discordava da existência de uma burguesia nacional antiimperialista e da proposta de se fazer uma reforma agrária de orientação camponesa. Sem nenhuma alusão à luta armada, advogava que a revolução brasileira deveria ser realizada numa perspectiva socialista.⁴¹

No primeiro semestre de 1966, o Comitê Central reelaborou as teses preparatórias para o VI Congresso e a polêmica ganhou corpo na *Tribuna de Debates*, publicação que circulou clandestinamente entre fins de 1966 e o primeiro semestre de 1967.

Finalmente, em dezembro de 1967, de forma bastante tumultuada e sem a participação dos dissidentes, o PCB realizou o seu VI Congresso. Segundo o depoimento de Jacob Gorender, até então membro do Comitê Central, ele e diversos outros dirigentes, como Apolônio de Carvalho, Carlos Marighella, Mário Alves, Joaquim Câmara Ferreira, Jover Telles e Miguel Batista dos Santos tiveram conhecimento tanto da realização do Congresso como da resolução que os expulsou do partido através da grande imprensa.⁴² Por outro lado, na versão do dirigente Moisés Vinhas, o VI Congresso apresentou um insuficiente mas substancial avanço na democracia interna do PCB. Pela primeira vez em sua história o debate prévio havia sido liberalizado sem o controle do Comitê Central.⁴³

Sob o ponto de vista das questões estratégicas, as concepções do VI Congresso eram as mesmas do V, ocorrido em 1960. Sem considerar as críticas de Caio Prado Júnior, reafirmava-se que para atingir o socialismo era necessário realizar, num primeiro momento, a revolução nacional e democrática. Os maiores inimigos da sociedade brasileira permaneciam sendo o latifúndio e o imperialismo. A novidade era que o Golpe de 64 havia interrompido o curso da revolução nacional-democrática. A burguesia progressista, que antes ocupava postos importantes no governo, ficara agora relegada a um plano secundário. Os pecebistas reconheciam que parte da burguesia progressista, em aliança com os representantes do imperialismo e do latifúndio, havia participado do golpe. Mas isso era justificado em função do seu caráter vacilante. A crise estrutural, decorrente do aguçamento das contradições entre as forças produtivas nacionais, defensoras do progresso, e as forças sociais retrógradas, defensoras da conservação, era tida como

⁴¹ Prado Júnior, Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1966.

⁴² Gorender, Jacob. Op. cit., p. 92.

⁴³ Vinhas, Moisés. Op. cit., p. 243.

grave. O regime militar, devido à sua composição social, não tinha condições de reverter essa situação. A tendência era o agravamento da crise. Diante desse quadro, a tática principal dos comunistas deveria ser formar uma ampla frente política para conquistar as liberdades democráticas e retomar o desenvolvimento do país.⁴⁴

Apesar das perdas, o partido, segundo a avaliação oficial, saía unido e vitorioso do VI Congresso. Era como se tivesse sofrido um processo de purificação. Isso porque um dos estatutos fundantes da concepção partidária leninista é a idéia de depuração. Ou seja, para um partido marxista-leninista, como o PCB, a qualidade dos quadros é mais importante do que a quantidade de filiados. Nesse sentido, os pecebistas achavam que, com a exclusão daqueles que eram considerados responsáveis pela radicalização no pré-64, o PCB poderia pôr em prática sua “linha justa”, consagrada na Declaração Política de março de 1958.

Finalmente, condenava-se de forma veemente a “concepção errônea do processo revolucionário, de fundo pequeno-burguês e golpista, e que consiste em admitir a revolução não como um fenômeno de massas, mas como resultado da ação de cúpula ou do partido”.⁴⁵ Em última instância, para os congressistas, o revés sofrido em 1964 tinha sido resultado de uma avaliação golpista, imediatista e pequeno-burguesa. Para levar a autocrítica até as últimas consequências, os comunistas deveriam adotar uma postura voltada para a acumulação permanente de forças, possibilitando que o partido organizasse as massas para derrotar o regime.⁴⁶ De fato, no pós-64 o PCB irá romper com a concepção explosiva de revolução, presente no pré-64.

De acordo com os estatutos aprovados no VI Congresso, o PCB se mantinha como “vanguarda política e forma superior de organização da classe operária”. Continuava a se intitular o único partido com condições de representar o proletariado e dirigir o processo revolucionário no país.⁴⁷

O lugar do golpe na história do PCB

Sem dúvida, o golpe de 1964 ocupa um lugar fundamental na história do PCB. De maneira consensual, todas as avaliações reconhecem a espetacular derrota sofrida pelo partido em decorrência do golpe. Entretanto, conforme vimos, as percepções sobre as causas que levaram à derrota são distintas. Grosseiramente elas se encontram divididas em dois blocos. Para muitos havia no país uma situação pré-revolucionária e, por falta de radicalismo, o processo revolucionário foi in-

⁴⁴ VI Congresso do PCB. In: Carone, Edgard. Op. cit., v. 3, p. 49-80.

⁴⁵ Resolução política — dezembro de 1967. In: *PCB: vinte anos de política*, p. 153-90.

⁴⁶ Vinhas, Moisés. Op. cit., p. 245.

⁴⁷ Ver Aarão Reis Filho, Daniel. Op. cit., p. 68.

terrompido. Ao adotar uma linha reformista que priorizava uma aliança com a burguesia, os comunistas ajudaram a criar condições para a sobrevivência do regime em crise. Para outros, o radicalismo das esquerdas, sobretudo do PCB, foi o fator que mais contribuiu para as articulações golpistas. Ou seja, diante da radicalização política, os setores liberais e as camadas médias que antes apoiavam as reformas passaram a reforçar o grupo agrário-exportador, defendendo, inclusive, uma solução de força para evitar o mal maior. O partido havia pecado por falta de moderação.⁴⁸

A despeito das divergências, todas as avaliações feitas por aqueles que militavam no partido no pré-64 colocam o PCB como o ator principal dos acontecimentos. De maneira paradigmática, as diferentes avaliações refletem o dilema que acompanha a história do PCB.

De acordo com a memória oficial do PCB, a partir de 1961, com a vitória da frente nacionalista que garantiu a posse de Goulart na Presidência da República, as teses “golpistas” teriam se fortalecido no interior da organização.⁴⁹ A despeito da linha “justa”, militantes e até mesmo membros do Comitê Central teriam adotado uma prática “incorreta”.

Segundo o dirigente do PCB Salomão Malina, “no pré-64, muitas das concepções que havíamos superado vêm à tona e passam a predominar na nossa ação cotidiana. Alguns documentos da época mostram um ataque às vacilações de Jango, a um nível em que o golpe era desferido nele, e não no inimigo. Nesse sentido, nós contribuimos para o sucesso de um golpe de direita. Esse foi o desvio mais perigoso”.⁵⁰ Curiosamente, para Salomão Malina os comunistas teriam se deixado influenciar pelo “radicalismo” de Brizola e do PTB. “Essas posições, e o apoio às posições golpistas de Jango, eram posições reboquistas, que correspondiam às pressões esquerdistas que sofríamos, feitas a partir de Brizola e de setores do sindicalismo e do PTB (...)”.⁵¹

Diferentemente da versão oficial do PCB, ex-dirigentes do partido, como Jacob Gorender, avaliam que entre 1961 e 1964 houve uma situação pré-revolucionária no Brasil e que o golpe poderia ter sido sustado, caso alguma contra-ofensiva houvesse sido empreendida. Afirma Gorender: “Segundo penso, o período 1960-64 marca o ponto mais alto das lutas dos trabalhadores brasileiros neste século, até agora. O auge da luta de classes em que se pôs em xeque a instabilidade institucional da ordem burguesa sob os aspectos do direito de propriedade e da força coercitiva do Estado. (...) A classe dominante e o imperialismo tinham sobradas razões para agir antes que o caldo entornasse”. Afirmando que tanto do

⁴⁸ Sobre essas análises, ver Rocha, Heitor Costa Lima da. *Op. cit.*, p. 9.

⁴⁹ *Voz da Unidade*, 13 a 19-2-1981.

⁵⁰ Malina, Salomão. *Revista Novos Rumos*, 16:206, 1990.

⁵¹ Id. *ibid.*, p. 206.

ponto de vista militar como da mobilização popular o golpe poderia ter sido sus-
tado. Gorender lamenta: “Houve a possibilidade de vencer, mas foi perdida. Mais
grave é que foi perdida de maneira desmoralizante”.⁵²

Ainda segundo Gorender, a avaliação oficial do PCB rejeitou o que houve
de “altamente positivo e relevante na atuação dos comunistas no pré-64: a luta
pelas reformas de base e contra a política de conciliação de Jango. Foi o que for-
taleceu o PCB em 1962/63 e lhe permitiu avanços notáveis no movimento
operário, na organização dos sindicatos rurais e nas campanhas antiimperialistas.
Junto ao menosprezo dos maiores êxitos da história partidária, as teses condena-
ram as reivindicações de reforma da Constituição e advogaram o congelamento
das relações sociais e da situação política como remédio para evitar o golpe mili-
tar direitista”.⁵³

Conforme veremos adiante, além das diferentes avaliações sobre as razões
do golpe, também as análises sobre o papel do partido no pós-64 são distintas.

Na literatura especializada existe um certo consenso em afirmar que o golpe
de 1964 encerrou uma fase na história do PCB. O partido, a partir de então, não
conseguiu recuperar a expressão que tivera no passado. Conforme afirma Leôn-
cio Martins Rodrigues, “enfraquecido por numerosas dissidências e enfrentando
a competição de outros pequenos mas numerosos grupos de esquerda, o PCB
deixou de ser uma força importante na política brasileira”.⁵⁴ De acordo também
com o ex-dirigente Jacob Gorender, nesse período “o PCB já havia se convertido
no Partidão. O aumentativo pegou até hoje, quando designa um partidinho”.⁵⁵

Na história escrita pelo PCB, o golpe de 1964 também marcaria uma nova
fase na trajetória do partido. Significava, entretanto, o rompimento com concep-
ções “esquerdistas” e “aventureiras” e a incorporação definitiva de valores de-
mocráticos.⁵⁶

De modo geral, aqueles que permaneceram no PCB no pós-64 enaltecem a
rapidez com que o partido retomou o curso do seu projeto “democrático”, desvir-
tuado no pré-64. De acordo com Salomão Malina, “Logo após 1964, retomamos nosso equi-
líbrio e passamos a combater aquela tendência que antes havia se manifestado
entre nós e que supúnhamos sepultada em 1958”.⁵⁷

⁵² Gorender, Jacob. Op. cit., p. 66-7.

⁵³ Gorender, Jacob. Op. cit., p. 90.

⁵⁴ Rodrigues, Leôncio. O PCB: os dirigentes e a organização. In: Fausto, Bôris (org.). *HCPCB*. São Paulo, Difel, 1981. v. 3, p. 432.

⁵⁵ Gorender, Jacob. Op. cit., p. 92.

⁵⁶ *Voz da Unidade*, 27-3 a 2-4-1981; *Voz da Unidade*, 25-3-1982, Melo, Teodoro de. *Voz da Unidade*, 30-11 a 6-12-1984.

⁵⁷ Malina, Salomão. *Revista Novos Rumos*, 16:207, 1990.

Nesse processo de reescrita da História, a intervenção política do partido no pré-64 é vista de forma negativa. Entretanto, dois acontecimentos são analisados positivamente: a Declaração Política de março de 1958 e o VI Congresso realizado em 1967. Considerada um momento de refundação do partido, a Declaração Política de março de 1958 teve como contribuição maior valorizar e redefinir a questão democrática. Quanto ao VI Congresso, seu grande mérito foi ter depurado o partido dos elementos "esquerdistas", possibilitando a aplicação de uma linha política correta, já anunciada em 1958.

Segundo as avaliações realizadas no período recente, no imediato pós-64, foi graças à Declaração Política de março de 1958 que os pecebistas foram os primeiros no pós-64 "a compreender a absoluta necessidade de uma aliança de forças políticas e sociais, ampla e heterogênea, para derrotar a ditadura resultante do golpe militar de 1964".⁵⁸

Criticando todos aqueles que no pós-64 romperam com o partido e aderiram à luta armada, os pecebistas afirmavam: "Já nos primeiros dias após o golpe militar os comunistas recusaram-se ao esquerdismo aventureiro, diagnosticando os aspectos essenciais da ditadura militar. Negaram-se ao radicalismo e colocaram no centro de sua estratégia a luta organizada das massas contra o autoritarismo, a autocracia, o fascismo".⁵⁹

Na realidade, no pós-64 o PCB iria se diferenciar das demais organizações comunistas surgidas do seu interior. Os pecebistas defendiam a participação em todas as instituições permitidas pelo regime ditatorial. Através do caminho eleitoral, consideravam possível e desejável restabelecer a ordem democrática no país. Enquanto as outras organizações pregavam o voto nulo, os pecebistas participaram das eleições de 1966 e ingressaram no nascente Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A opção pela luta armada era considerada inviável.

Durante toda a vigência do regime militar o PCB adotou a tática de "frente democrática". Os pecebistas deveriam se aliar a todos os que se opunham à ditadura. O partido defendia que a derrubada do regime deveria se dar através de soluções politicamente negociadas. Por isso, diferentemente de outros agrupamentos de esquerda, o PCB participou do Colégio Eleitoral que em 1985 elegeu Tancredo Neves e José Sarney presidente e vice-presidente da República. Sem constrangimentos, apoiou a Nova República. Mas as disputas internas permaneceram na organização, alimentadas pelo dilema de adotar uma posição mais "reformista" ou mais "revolucionária". A exemplo do VI Congresso realizado em 1967, os demais teriam como tema central o debate em torno do leque de alianças e do projeto revolucionário do PCB. Mesmo sofrendo diversas depurações e adotando

⁵⁸ Capistrano Filho, David. *Voz da Unidade*, 30-1 a 5-2-1981.

⁵⁹ *Voz da Unidade*, 8 a 14-5-1981.

no pós-64 uma postura bastante moderada, o PCB não conseguia solucionar seu dilema.

Em 1985, com o fim do regime ditatorial, o PCB conquistou a legalidade. A emergência do novo sistema político-partidário garantia sua existência legal, mas o partido não conseguiu se transformar numa força política expressiva.

A utopia de implantar o socialismo no país permanecia, mas o projeto de realizar uma revolução nacional e democrática não passava de uma ilusão perdida.

Sindicatos, corporativismo e política

Almir Pazzianotto Pinto*

Antecedentes

EM 1963, a estrutura sindical brasileira mantinha, nas suas linhas fundamentais, vínculos diretos com a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, pelas disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943.

De conteúdo autoritário e centralista, que “corresponde à tendência fascistizante da época”, como lembrou Vamireh Chacon,¹ a Constituição de 1937 teve como fonte a *Carta del Lavoro* italiana de 21 de abril de 1927, para a elaboração dos dispositivos referentes à ordem econômica. Como se estabelecera no estatuto matriz, a Carta elaborada por Francisco Campos, a mando de Getúlio Vargas, admitia ser livre a associação profissional ou sindical: “Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público” (art. 138).

A Consolidação das Leis do Trabalho, por sua vez, não deve ser vista simplesmente como produto do amplo esforço de modernização legislativa realizado por Getúlio, com a entusiástica colaboração de seu ministro da Justiça. Subestimar-se a CLT para tê-la, ao lado do Código de Processo Civil de 1939, do Código Penal de 1940, do Código de Processo Civil de 1941, da Lei de Sociedades Anônimas, como mais um dos decretos-leis de apuração técnica baixados durante o Estado Novo seria ignorar o ambicioso e esférico projeto de desenvolvimento sócio-econômico ali contido, em cuja estruturação se levou em conta o nascimento de uma nova classe trabalhadora.

Com efeito, ao aprovar a CLT, Getúlio Vargas dotava o Brasil de legislação aprimorada, concedendo aos trabalhadores direitos individuais até então sequer cogitados, detalhava sua organização sindical e instituiu a Justiça do Trabalho, encarregando-a da solução dos conflitos individuais e coletivos. A greve e o *lock-out* foram, porém, expressamente declarados “recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”.

*Advogado, ex-ministro do Trabalho e ministro do Tribunal Superior do Trabalho.

¹ Ver Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, p. 915).

A queda de Getúlio em 1945, a eleição do presidente Dutra e a promulgação da Constituição em 1946 não trouxeram mudanças na política e na legislação relativas às relações de trabalho. Dutra, ministro da Guerra de Getúlio de 1937 a 1945, tão conservador quanto Francisco Campos mas sem a sua cultura e sensibilidade política, manteve rigoroso controle das atividades sindicais, frequentemente confundidas com subversão comunista, praticando, ao longo dos seus cinco anos de mandato, 230 intervenções em entidades sindicais, sendo 224 em organizações de trabalhadores e seis em organismos patronais.² Além disso, dissolveu o Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT) e, logo após, sua sucessora, a Confederação dos Trabalhadores do Brasil (CTB).³ Eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), com declarado apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos criações de Getúlio, Dutra logo revelaria o caráter do seu governo.⁴ Assim, diante da onda de greves que aumentava desde a redemocratização, tendo como ponto de partida o congelamento salarial imposto a partir de 1943, "Dutra, já em 15 de março, aprovou decreto-lei que tendia a suprimir o direito de greve, ou a tomar a greve uma forma inócua de pressão dos trabalhadores. O Decreto-lei nº 9.070 garantiu a continuidade da legislação sindical de orientação corporativista, sobretudo na medida em que, pouco adiante, a Constituição legislou com grande fluidez sobre as questões do mundo do trabalho, deixando intacto o sistema de tutela dos sindicatos pelo Estado".⁵

Eleito para a Presidência da República, em 3 de outubro de 1950, com programa nacionalista e de reformas sociais, Getúlio Vargas se reencontra com os assalariados no dia 1º de maio de 1951, no estádio de São Januário, cenário predileto dos discursos que periodicamente lhes dirigia à época do Estado Novo. Nesse pronunciamento, Getúlio reafirma sua visão das organizações sindicais que não seriam "apenas instrumento de ação política e de defesa profissional, mas também terão a sua clínica para atender à saúde dos seus associados, as suas cooperativas para vender gêneros e mercadorias a preço de custo, escolas para elevar o nível das massas, órgãos jurídicos para defender os direitos individuais e sociais dos seus filiados, caixas de empréstimos e financiamentos para aquisição de casa própria, lugares de recreação após a labuta diária, sítios de cura e repouso para restauração das energias fatigadas. Enfim, uma integração coletiva de vontades e interesses assegurando a todos e a cada um o emprego, o salário adequado,

² Erickson, K. P. (1979, p. 66).

³ Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, p. 865).

⁴ Id. *ibid.*, p. 1.144.

⁵ Id. *ibid.*, p. 1.145.

o bem-estar geral e a participação gradativa e proporcional nos rendimentos, frutos e benefícios da riqueza comum".⁶

Em 15 de junho de 1951, em substituição ao seu segundo ministro do Trabalho, José de Segadas Viana (o primeiro, com passagem de apenas sete meses, fora o petebista Danton Coelho, "o amigo fiel do ostracismo dos primeiros tempos de São Borja, e um dos primeiros articuladores de sua candidatura"), Getúlio nomeia João Goulart, deputado federal pelo PTB e à época com apenas 35 anos de idade. Assinala Hélio Silva que "sua carreira política era recente. Filho de ricos estancieiros no Sul, ele próprio grande estancieiro e vizinho de Vargas, amigo de seu pai, fora companhia assídua de Getúlio em seu recolhimento no pampa. Homem cordial, a convivência com a peonada nos galpões e a formação fronteiriça tinham marcado nele o feitiço populista, onde se acentuavam as influências de Vargas e Perón".⁷ Para Skidmore, "a nomeação de Goulart revelava o temor de Vargas de estar perdendo o controle da situação, especialmente em face do crescente radicalismo da esquerda, despertado pela campanha da Petrobrás".⁸ Jango assumiu o ministério em meio à greve deflagrada pelos marítimos no Rio de Janeiro, Santos e Belém, conseguindo chegar a acordo e pondo fim ao movimento, embora entrando em conflito com o ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, empenhado em sanear a economia e conter gastos do governo, principal empregador desses trabalhadores.⁹

João Goulart e o Manifesto dos Coronéis

No início de 1954, os trabalhadores voltaram à luta por reajuste salarial; o último deles fora sido decretado por Getúlio, em dezembro de 1951, repondo parcialmente perdas sofridas com o prolongado congelamento de salários durante o governo Dutra. Iniciada a campanha, os empregadores anunciam concordar com reajuste de 42%, correspondente, dizia-se, aos prejuízos sofridos nos dois últimos anos. Os trabalhadores, porém, não admitiam menos de 100%. João Goulart, ministro do Trabalho, formaliza seu apoio às pretensões sindicais, ensejando fortes reações dos empresários e dando oportunidade à apresentação do Manifesto dos Coronéis ao ministro da Guerra, general Ciro do Espírito Santo Cardoso. Divulgado pela imprensa, em 8 de fevereiro, antes que dele Getúlio houvesse tomado ciência, o manifesto, assinado por 84 coronéis e tenentes-coronéis, descrevia, de forma detalhada e veemente, as precárias condições em que se achava o Exército, tomado pelo "descontentamento e as inquietações que lavram entre os qua-

⁶ *Ensaio de opinião*. Inédito. s.d.

⁷ Silva, H. (1978, p. 171).

⁸ Skidmore, T. (1975, p. 149).

⁹ Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, p. 1.506).

dos permanentes e semipermanentes, sobretudo nos postos menos elevados", gerando "perigoso ambiente de intranquilidade, agravado pelo enfraquecimento da confiança nos chefes, que já se esboça e amplia". Prosseguia afirmando a necessidade urgente de "decidida campanha de recuperação e saneamento no seio das classes armadas" para a "restauração dos elevados padrões de eficiência, de moralidade, de ardor profissional e dedicação patriótica que, em todos os tempos, asseguraram ao Exército respeito e prestígio na comunidade nacional". Depois dava ênfase à necessidade do reaparelhamento material, à inadequação e precariedade das instalações em todo território, aos quartéis insuficientes, velhos ou emprestados, ao equipamento bélico em grande parte obsoleto, à emigração de militares para cargos civis mais bem remunerados e, finalmente, se referia ao perigo que representariam, nos meios militares, "leis ou decisões governamentais que, beneficiando certas classes ou grupos, acarretarão pronunciado aumento do custo já insuportável de todas as utilidades".¹⁰

Tratava-se, como de pronto se percebeu, de manifestação militar contra o ministro do Trabalho, tomando-se como pretexto sua posição favorável ao reajuste do salário mínimo, nos níveis pretendidos pelos sindicatos. Não procediam as queixas contra o alegado desaparecimento do Exército que, se verdadeiro, deveria ser imputado não ao governo de Getúlio, ao ministro do Trabalho ou aos trabalhadores, mas ao general Eurico Dutra que, além de presidente da República, havia sido ministro da Guerra, de 1937 a 1945, com ampla liberdade de atuação.

Embora não passasse de documento medíocre, nada mais contendo do que o exame da situação das forças armadas em país subdesenvolvido e destituído de recursos para mantê-las permanentemente em condições de plena operacionalidade, o manifesto causaria impacto e reflexos imediatos. Da crise que se seguiu resultaram as demissões do ministro do Exército, general Ciro do Espírito Santo Cardoso, em 18 de fevereiro, substituído pelo general Zenóbio da Costa, e de João Goulart, no dia 22, assumindo Hugo de Faria a pasta do Trabalho. Ao pedir exoneração, João Goulart entregou a Getúlio um relatório alusivo à situação do salário mínimo, propondo reajuste de 100% e afirmando que "a atual situação do trabalhador, com o salário de miséria que percebe, é de desespero. Ninguém, em sã consciência, poderá conceber a possibilidade de harmonia entre as classes, de paz social, quando a fome ronda quase todos os lares operários. A realidade é que vivemos numa época em que a ostentação e o fausto debocham e tripudiam da miséria popular, os lucros se multiplicam nas mãos de poucos à custa do sofrimento de muitos e a psicose do enriquecimento rápido domina a maioria dos detentores do poder econômico...".¹¹

¹⁰ Silva, H. (1978, p. 307 e 308).

¹¹ Id. *ibid.*, p. 177.

No dia 1º de maio, Getúlio, em discurso pronunciado no palácio Rio Negro, em Petrópolis, anunciava aos trabalhadores os novos níveis de salário mínimo “condizentes com as vossas aspirações e destinados a vos proporcionar melhores condições de vida”, “fruto de um trabalho metódico, amadurecido e pensado”, que “se enquadra perfeitamente dentro das possibilidades e dos recursos das nossas classes patronais”. Na ocasião, Getúlio diz ser “justo ressaltar a participação destacada do ex-ministro do Trabalho, João Goulart, incansável amigo e defensor dos trabalhadores, que se desvelou dia e noite nos seus esforços para atendê-los”.

Apesar da calma que aparentemente se estabelecera com a exoneração de Jango, Getúlio não conseguia, das forças conservadoras e dos seus aliados nas forças armadas, confiança e apoio para enfrentar os graves problemas econômicos do governo. Neste sentido assinala Skidmore que, no segundo e terceiro anos do segundo governo Vargas, as tensões geradas pela inflação aumentaram. “A inflação”, assinala ele, “agravava as tensões sociais, porque tomava dramáticas as alterações na distribuição da renda, e criava incertezas quanto à possibilidade em sua participação”.¹² Lembra, todavia, que “quaisquer tentativas antiinflacionárias e de estabilização podiam provocar a oposição de todos os setores da economia, embora a necessidade de medidas antiinflacionárias se houvesse tomado inevitável”.

Em sua análise do segundo período de Vargas, Skidmore dedica longo espaço ao novo panorama internacional, fruto da Guerra Fria, e a mudança de posição do governo americano relativamente aos países subdesenvolvidos. O governo Truman, que lançou o programa do Ponto Quatro e que se mostrara solidário com os problemas dos países em desenvolvimento, foi substituído, em janeiro de 1953, por um governo republicano que desconfiava abertamente da necessidade de quaisquer *medidas especiais*, para ajudar o desenvolvimento econômico dos países mais pobres. Os novos secretários do Tesouro e de Estado americanos, George Humphrey e John Foster Dulles, acreditavam firmemente nas regras ortodoxas das transações econômicas internacionais. Além disso, com Foster Dulles como secretário de Estado, a política exterior americana ganhou um tom mais rigidamente anticomunista, especialmente nos negócios com o “Terceiro Mundo”.¹³

As relações entre Vargas e o governo americano eram cordiais, mas tensas. Para isto contribuía a visão de Getúlio sobre a questão da remessa de lucros e a política de exploração do petróleo, bem como sua tolerância ao retorno dos dirigentes sindicais de conduta mais ousada, violentamente combatidos durante o mandato do presidente Dutra. A conhecida reserva dos setores políticos mais conservadores a Getúlio e a Jango, tido como discípulo do ditador argentino Juan

¹² Skidmore, T. (1975, p. 145).

¹³ Id. *ibid.*, p. 152.

Domingo Perón, encontraria estímulo no clima de guerra fria, fazendo com que uma simples disputa trabalhista por melhores salários fosse confundida, no Brasil, com perigo comunista, gerado por dirigentes sindicais dotados de entusiasmo, porém despreparados, desinformados e desprovidos de bases populares reais e mobilizáveis para empreendimentos políticos de maior risco e envergadura.

No auge da crise política desencadeada pelo atentado da rua Tonelero, arquitetado e executado com todos os ingredientes para redundar em fracasso, Getúlio Vargas põe fim à vida no dia 24 de agosto de 1954.

O presidente Kubitschek e sua visão de sindicato

Após o breve e tumultuado governo Café Filho, assume o presidente Juscelino Kubitschek, cujo mandato de cinco anos, como escreve Maria Victória de Mesquita Benevides, foi exercido dentro de clima estável, com o Exército e o Congresso atuando de maneira convergente.¹⁴

A visão do presidente Juscelino sobre a questão sindical e as relações de trabalho está sintetizada em sua Mensagem ao Congresso Nacional, de 1956, quando afirmou: “Ao contrário do ocorrido em diversos países, onde a união dos trabalhadores em poderosas organizações espontaneamente instituídas precedeu à conquista de normas de proteção ao trabalho, no Brasil o sindicato tornou-se efeito e não causa dessa legislação. É que as reivindicações operárias dependem de sindicatos fortes e estes só poderiam surgir nas localidades de grande concentração de trabalhadores, onde se caracterizam, naturalmente, o espírito associativo e a união para defesa dos interesses comuns”.¹⁵ Quanto ao modelo de organização sindical, afirmava a mensagem que “a necessidade, já proclamada, de ser revista a legislação sindical em vigor, para dela excluir, ou alterar, algumas normas que se tornaram incompatíveis com preceitos consubstanciados na Carta Política, aconselha que, paralelamente à garantia de liberdade sindical, sejam mantidos o princípio da unidade sindical e obrigatoriedade do imposto sindical, no qual se esteiam o poder de representação e a autoconfiança dos sindicatos brasileiros”.¹⁶

Registra Thomas Skidmore que Juscelino adotou, em seu período de governo, relativamente aos trabalhadores, “política cautelosa de generosos aumentos salariais e continuou com o controle governamental na estrutura sindical”.¹⁷ Entendia-se com os sindicatos por meio do seu vice-presidente, João Goulart, que reatara vínculos com o Ministério do Trabalho. Note-se que Juscelino, em suas

¹⁴ Benevides, M. V. *O governo Kubitschek*. Paz e Terra, 1976. p.49.

¹⁵ Kubitschek de Oliveira, J. (1956, p. 162).

¹⁶ Id. *ibid.*, p. 164.

¹⁷ Skidmore, T. (1975, p. 210).

memórias intituladas *Meu caminho para Brasília*, omite referências à área sindical, traduzindo, com seu silêncio, a pouca importância que deu ao assunto e a inexistência de problemas nesta área.

Para sua tranquilidade naquela área teriam contribuído, segundo John Foster Dullers, a coexistência pacífica “entre os líderes pelegos, os petebistas e os comunistas”,¹⁸ e o crescimento econômico real e marcante, como o qualifica Thomas Skidmore,¹⁹ com o crescimento da produção industrial (80%), das indústrias mecânicas (125%), das indústrias elétricas e de comunicações (380%) e das indústrias de equipamentos de transportes (600%)”. Segundo Skidmore, “de 1957 a 1961, a taxa de crescimento real foi de 7% ao ano e aproximadamente 4% *per capita*. Para a década de 1950, o crescimento *per capita* efetivo do Brasil foi aproximadamente três vezes maior que o resto da América Latina”.

Durante o governo Kubitschek, em 1958, o Pacto de Unidade Intersindical (PUI), organização criada em 1954 com o propósito de dirigir as ações políticas e sindicais no estado de São Paulo, foi dissolvido e deu lugar ao Conselho Sindical dos Trabalhadores (CST).²⁰

Renúncia de Jânio e posse de João Goulart

Em meteórica passagem pela Presidência da República, Jânio Quadros não aceitou com projetos de mudanças nas relações de trabalho e na estrutura sindical. No verbete Jânio Quadros, do *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, afirma-se que em seu governo, “com o fortalecimento do movimento sindical e das Ligas Camponesas e o crescimento dos conflitos sociais, começou a ganhar corpo um movimento político a favor das chamadas reformas de base e de uma reorganização institucional”. O próprio movimento sindical — ali se escreve — estabeleceu uma relação ambígua com o governo, “apoiando sua política internacional, mas divergindo — em sua maioria — da proposta de abolição do imposto sindical, sustentada pelo ministro Castro Neves”.²¹

A renúncia de Jânio, no dia 25 de agosto de 1961, desencadearia grave crise, não solucionada com a aprovação precipitada da tosca Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro, Ato Institucional enxertando na Constituição de 1946 rudimentar sistema parlamentar de governo, que a ninguém seduziu ou convenceu. Poderes até então reservados ao presidente da República foram atribuídos a um Conselho de Ministros, responsável coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política de governo e pela administração federal, sendo cada ministro

¹⁸ Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, p. 879).

¹⁹ Skidmore, T. (1975, p. 204).

²⁰ Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, p. 2.469 e 906).

²¹ *Id. ibid.*, p. 2.851.

individualmente obrigado pelos atos praticados no exercício das suas funções. A emenda (art. 7º) também determinava que todos os atos do presidente deveriam ser referendados pelo presidente do conselho ou pelo ministro competente, “como condição de sua validade”. Para Skidmore, a autoridade do presidente da República “fora diluída pela existência de ministros que podiam ser legalmente forçados a deixar suas pastas somente com a desaprovação do Congresso”.²² Segundo esse historiador, a emenda “era pouco mais do que a busca pelo veto dos ministros militares à posse de Jânio”.²³ Como os fatos demonstrariam com indesejável rapidez, “evitara-se um choque armado, chegara-se a uma solução de compromisso, mas não se eliminara o conflito, que iria tornar inviável o novo governo”.²⁴

Jango, vice-presidente de Juscelino Kubitschek no período imediatamente anterior, candidatara-se mais uma vez a vice, porém como companheiro de chapa do general Teixeira Lott, numa aliança entre o Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro. Em São Paulo, o Conselho Sindical dos Trabalhadores, à época dirigido por sindicalistas de várias tendências, deliberou apoiar Jânio Quadros para a Presidência e Jango para a Vice-presidência, dando origem ao movimento que ficaria conhecido como Jan-Jan. Esta combinação, facultada pela Constituição de 1946, possibilitou a Goulart, com mais de 44,5 milhões de votos, embora derrotado por Milton Campos em São Paulo, Minas e na Guanabara, e por Fernando Ferrari no Rio Grande do Sul, tornar-se, pela segunda vez consecutiva, vice-presidente da República.

Desde a época em que assumira o Ministério do Trabalho, no governo Vargas, João Goulart despertava resistências em muitos setores, começando entre altos comandos militares, passando pelos empresários, culminando nos dirigentes sindicais de cúpula, antigos “pelegos”, ressentidos em face de sua aproximação a novas lideranças oriundas de correntes esquerdistas.

Ao assumir o governo, Jango recebeu dos seus antecessores pesada herança, dele se exigindo uma série de reformas que, para serem implementadas, reclamavam poderes absolutos, afirma Hélio Silva.²⁵ Todavia, prossegue o historiador, Goulart estava compelido a se ater a “preceitos constitucionais que foram, forçosamente, suprimidos ou alterados por força das circunstâncias, depois de 64”. Afirma o autor de *O ciclo de Vargas*: “A crise favorecia a agitação e a muitos pareceu que nessa agitação se resumia a própria crise. Na turbulência característica desse processo, as correntes exaltadas e as influências intrínsecas ou extrínsecas, interessadas em impedir as reformas anunciadas, atuaram desassombradamente. O estudo daquele período revela, com surpresa, que os fatos desencadeantes do

²² Skidmore, T. (1975, p. 265).

²³ Id. *ibid.*, p. 260.

²⁴ *Enciclopédia Mirador Internacional* (1979, p. 5.399).

²⁵ Silva, H. (1975, p. 24).

desfecho fugiram totalmente do controle daquele que detinha o poder. Jango foi arrastado pelos acontecimentos”.

Afinal, quem era o político que tanto temor infundia às forças armadas, às elites econômicas e aos conservadores de maneira geral? Segundo o marechal Cordeiro de Farias, chefe do Estado-maior das Forças Armadas no governo Jânio e irrequeto participante de praticamente todas as conspirações ocorridas no Brasil de 1922 a 1964, Jango era um despreparado.²⁶ Para Skidmore, Jango era “o herdeiro político de Getúlio e, portanto, irremediavelmente preso à dicotomia getulista-antigetulista à qual, até certo ponto, Juscelino e especialmente Jânio pareciam ter dado uma esperança de renovar”. Com a sua posse, “repentinamente, o Brasil retornava às divisões de 1954. Jango estava na presidência, embora com poderes limitados, enquanto que, em 1954, seus opositores foram capazes de tirá-lo do Ministério do Trabalho”.²⁷ Skidmore se refere a Jango como líder, mas de terceira categoria, que “brilhava como um mestre no jogo da intriga política de curto alcance”, cuja carreira estava baseada “no sistema dos sindicatos e dos tribunais trabalhistas criados em toda a Federação. Era este o sistema que herdara de Getúlio e cujo poder os militares olhavam com grande suspeita”, acrescentando, ainda, que “a despeito dos temores dos seus opositores e das pretensões dos seus partidários, Jango carecia de visão política a longo prazo e não era dono de um fascínio sobre os eleitores. Provavelmente, era menos atraente para o eleitor do que qualquer presidente eleito desde 1945, com exceção de Dutra”.²⁸

Abelardo Jurema, ministro da Justiça de Goulart em seu final de governo, registra que se habituara a definir Jango não como um cidadão, “e sim um fazendeiro”. “O cidadão via os problemas surgirem uns por cima dos outros, exigindo soluções urgentes e até apressadas, enquanto o fazendeiro olhava o tempo como seu grande aliado.”²⁹

João Pinheiro Neto, a quem João Goulart se autodefinira como “apenas um estancieiro, nada mais”, diz que o presidente possuía “temperamento sedentário, era ao mesmo tempo um ser gregário, no sentido do apego a sua gente, aos hábitos de sua terra, tendência que leva os indivíduos a se juntarem em pequenos grupos, ligados por usos e costumes semelhantes, daí se comunicarem com dificuldade com estranhos ao seu pequeno mundo, de reduzidas afeições”.³⁰

Golbery do Couto e Silva, citado por Alfred Stepan no livro *Os militares na política*, teria dito que “Jango nunca foi um esquerdista. Era um fazendeiro opor-

²⁶ Camargo, A. & Góes, W. de (1981, p. 535).

²⁷ Skidmore, T. (1975, p. 262).

²⁸ Id. *ibid.*, p. 263.

²⁹ Jurema, A. (1964, p. 19).

³⁰ Pinheiro Neto, J. (1993, p. 17).

tunista. Nem mesmo se assemelhava a Vargas, que era um caudilho manso, ou com Brizola, que era um caudilho tempestuoso. Jango estava tentando servir-se dos sindicatos para seus próprios propósitos, mas os comunistas também estavam se infiltrando no movimento e Jango tentava usá-los...".³¹

Empossado a 7 de setembro de 1961, como presidente da República em sistema parlamentar de governo, João Goulart procurou compor o Conselho de Ministros de forma a satisfazer as correntes conservadoras, sem atrair a imediata hostilidade dos setores de "esquerda". Para o Partido Democrata Cristão (PDC) foi concedido o Ministério do Trabalho e Previdência Social, assumindo a direção da pasta seu líder na Câmara dos Deputados, André Franco Montoro. Com a renúncia do gabinete em 26 de junho de 1962, novo Conselho de Ministros é designado, passando a responder pelo Trabalho o prof. Hermes Lima, cuja gestão durou apenas 60 dias, terminando quando da resignação do Gabinete Brochado da Rocha, em 14 de setembro. O terceiro e último ministro do Trabalho do período parlamentarista foi João Pinheiro Neto, até então subsecretário do Trabalho e Previdência Social de Hermes Lima, também ele com rápida passagem pelo cargo, onde ficou de 17 de setembro a 14 de dezembro de 1962. Seu substituto foi Benjamin Eurico Cruz, diretor do Departamento Nacional do Trabalho.

Em depoimento prestado a Hélio Silva, e publicado na íntegra em seu livro *1964: golpe ou contragolpe*, o marechal Odylio Denis, um dos ministros militares que havia se manifestado contrariamente à posse de Goulart, admite que "justo no momento em que deixavam as pastas militares, os três signatários do manifesto começaram a conspirar".³² O marechal Cordeiro de Farias, em suas memórias *Meio século de combates*, afirma que a conspiração contra Jango começou na data mesmo em que havia sido empossado.³³ O general Olympio Mourão Filho, que tomou iniciativa do movimento militar no dia 31 de março, vinha conspirando desde 1961, quando comandava divisão de infantaria no Rio Grande do Sul.

O restabelecimento do sistema presidencialista, como consequência do resultado do plebiscito de 6 de janeiro, tornou obrigatória a reorganização do governo. No Ministério do Trabalho João Goulart coloca o deputado federal, reeleito em 1962, Almino Afonso, do PTB do Amazonas, conhecido por suas posições nacionalistas e ligações com o movimento sindical. Kenneth Paul Erickson, dedicando todo o capítulo 5 do seu livro *Sindicalismo no processo político no Brasil*,³⁴ à gestão de Almino Afonso no Ministério do Trabalho, assinala que sua breve permanência, de 23 de janeiro a 17 de junho de 1963, se divide em duas fases:

³¹ Op. cit., nota de rodapé 5, p. 116.

³² Silva, H. (1975, p. 199).

³³ Camargo, A. & Góes, W. de (1981, p. 535).

³⁴ Erickson, K. P. (1979, p. 118).

"No primeiro período, ele tentou fomentar a justiça social simplesmente fazendo cumprir a legislação social brasileira. Com esse fim, tomou medidas no sentido de limpar o sistema previdenciário, de cobrar os devedores, inclusive o governo federal, de conclamar os líderes sindicais a participarem da fiscalização e fortalecimento das leis do trabalho e a encorajar a sindicalização. Na fase final, renovou a insistência demonstrada antes de assumir o ministério em favor das reformas de base. Sua experiência administrativa anterior o levava à conclusão de que não conseguiria reformas significativas se as relações básicas de poder no Brasil não fossem alteradas, pois o sistema social e político negava recursos e poder suficientes aos administradores que desejavam as reformas".

Em junho de 1963, esforçando-se para redefinir os rumos do seu enfraquecido governo, João Goulart promove reforma ministerial, substituindo Almino Afonso por Amauri Silva, senador pelo PTB do Paraná. Tratava-se, de acordo com o *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, de "político pouco conhecido nos meios sindicais" cuja nomeação teria levado em conta "a confiança e a tranquilidade que ele inspirava à classe empresarial, o que lhe valeu participar de várias negociações e acompanhar o presidente da República em diversas ocasiões, inclusive as mais difíceis".³⁵

A coexistência pacífica durante o governo Kubitschek entre as direções sindicais tradicionais e conservadoras, representadas por homens como Deocleciano de Hollanda Cavalcanti e Ary Campista, e novos quadros dotados de formação socialista, comunista ou apenas democrática há muito tempo desaparecera, e se revelava impossível ante o agravamento dos conflitos políticos, econômicos e sociais internos. Velhas e desgastadas lideranças sindicais, perfeitamente enquadradas na estrutura confederativa, desejavam manter boas relações com o governo e, especialmente, com as classes empresariais, as forças armadas, os governadores dos estados e a polícia. Na realidade, pouco lhes interessava a situação nacional, e não lhes diziam respeito as condições de vida dos trabalhadores, desde que garantido estivesse receber o 'Imposto sindical', sua mais importante, se não única, fonte de receita, e tirar proveito pessoal da representação que lhe fora conferida pelo governo.³⁶

³⁵ Beloch, I. & Abreu, A. A. de (1984, v. 4, p. 3.139).

³⁶ A propósito da CNTL ao tempo em que foi presidida por Deocleciano de Hollanda Cavalcanti e por seu sucessor Ary Campista, deve ser lembrado o texto do jornalista Paulo Henrique Amorim, publicado pela revista *Realidade* (Abril, 2 (24): 153-60, mar. 1968). Depois de rememorar o desaparecimento de Cr\$5 milhões dos cofres da entidade em 1951, constatado pelo então ministro Segadas Viana, relata Paulo Henrique Amorim que em certa ocasião almoçavam no restaurante do hotel Embaixador, no Rio de Janeiro, João Goulart, Ary Campista e Deocleciano. Já na sobremesa, após longa conversa sobre generalidades, Goulart perguntou a Deocleciano qual o seu segredo político, como conseguia sempre se reeleger. "Sou fiel a minhas bases", respondeu o presidente da CNTL. "Tenho muito que aprender com o senhor", comentou Jango.

Novos dirigentes, com formação socialista e atentos ao que se passava na URSS e países da sua esfera de influência, decidiram se apossar da organização sindical legal e criar outras associações sobre as quais o governo não tivesse controle direto. Combinando palavras de ordem sindicalistas com mensagens nacionalistas ou defendendo reformas estruturais, aqueles dirigentes sindicais rapidamente ganharam as direções de entidades reconhecidas, além de criarem outras de caráter nacional ou regional, aparentando dispor de formidável capacidade de organização das classes trabalhadoras.

Apesar de discípulo de Getúlio, que dele fez seu herdeiro político, João Goulart nunca revelaria o mesmo fascínio, capacidade de envolvimento e de articulação. Não bastasse isso, Getúlio comunicava-se sem intermediários com os trabalhadores, aos quais se dirigia de forma paternal, fazendo de cada 1º de maio um encontro afetivo, ansiosamente aguardado e no qual todos eles se sentiam presentes e recompensados. Os ministros de Getúlio reconheciam seu poder de liderança, contentando-se em atuar como correntes transmissoras das diretrizes do indiscutível líder. Jango, talvez porque nunca houvesse pensado em ser presidente, encontrou em alguns dos ministros autênticos competidores, que disputavam com ele prestígio e poder, embora não reunissem condições de ajudá-lo a percorrer o terreno minado por duas correntes sindicais: uma que conspirava contra o governo; outra que não o compreendia nem auxiliava.

Em dezembro de 1961 a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), depois de haver sido presidida durante 16 anos consecutivos por Deocleciano Hollanda Cavalcanti, teve a eleição vencida pelos opositores, elegendo-se Clodsmith Riani como presidente. Dante Pelacani como vice-presidente e Benedito Cerqueira, dos metalúrgicos do Rio de Janeiro, como secretário-geral.

Com o apoio de João Goulart, em agosto de 1962 é criado o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), sucedendo ao Comando Geral de Greve (CGG), integrado pela CNTI, pelo Pacto de Ação Conjunta (PAC), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Crédito (Contec) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (CNTTMFA), organizado para impedir a aprovação do nome do senador Auro de Moura Andrade como presidente do Conselho de Ministros.

A CGT — cujo primeiro presidente foi Dante Pelacani, tendo como vice-presidente Clodsmith Riani, secretário-geral, Osvaldo Pacheco e tesoureiro Rafael Martinelli — passaria a ter papel fundamental nos acontecimentos posteriores, pela desenvoltura com que cobrava de João Goulart providências que ele advertia se acharem fora do seu alcance. Além da CGT, o Pacto de Unidade e Ação (PUA), reunindo ferroviários, marítimos e portuários, e o Fórum Sindical de Debates (FSD), criado em Santos em 1960, constituíam-se em organizações sindicais paralelas à estrutura oficial, aparentemente apoiando, mas frequentemente dificultando a atuação do presidente e promovendo a aglutinação dos seus nume-

rosos adversários na área empresarial, na classe média, na imprensa e nas forças armadas. A este respeito, assinala João Pinheiro Neto que várias vezes Jango lhe solicitara que dissesse aos sindicalistas de esquerda para não forçarem demais e lhe concederem tranquilidade para governar, advertindo: “se me apertarem demais e eu cair, virá por aí uma ditadura militar que vai durar 20 anos. E quando isso acontecer, os nossos líderes sindicais não poderão ajudar nem na rua”.³⁷

A greve dos 700 mil

Em outubro de 1963, quando a campanha contra Goulart ia acelerada, a CNTI, através do seu presidente Clodsmith Riani, submeteu ao delegado regional do Trabalho de São Paulo requerimento dando conta da realização de assembléia intersindical em São Paulo, com a participação de representantes dessa entidade, de várias federações e muitos sindicatos, ocasião em que haviam firmado compromisso de luta conjunta em favor de algumas reivindicações. Pedia ao delegado regional a convocação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), para serem abertas negociações em torno dos seguintes pontos: a) reajuste salarial de 100%, a partir de 1º de novembro; b) revisão salarial a cada quatro meses; c) incidência do reajuste sobre os salários vigentes em janeiro de 1963; d) salários aos admitidos na vigência do acordo iguais aos dos empregados mais antigos, de funções ou profissões idênticas; e) adicional de 5% por quinquênio; f) férias pagas em dobro; g) garantia do livre exercício da atividade dos delegados sindicais nos locais de trabalho; h) desconto do equivalente a um dia de salário, primeiro mês de reajustamento, para ser recolhido em favor do sindicato; inexistindo sindicato, o desconto reverteria em benefício da federação.³⁸

A Fiesp recusou-se a negociar a pauta negando legitimidade à CNTI para atuar em nome dos sindicatos e federações, afirmando que sua participação, em negociações ou dissídios coletivos, somente seria possível onde inexistisse sindicato ou, na ausência, não houvesse a respectiva federação. Além disso, argumentava a Fiesp, sua própria convocação somente se viabilizaria se não houvesse sindicato patronal que pudesse representar as empresas do setor, situação não configurada naquele caso.

A consulta à documentação disponível indica que os empregadores não estavam preocupados com as reivindicações propriamente ditas, por sinal modestas. Não admitiam, porém, a transformação da CNTI em central sindical, como não aceitavam o tratamento unificado dos empregadores, insistindo que as negociações anuais, ou os dissídios coletivos, continuassem a ser feitos um a um, como até então acontecera.

³⁷ Pinheiro Neto, J. (1993, p. 39).

³⁸ Processo TRT-SP, nº 320/63 — fotocópia do autor.

O impasse criado em torno desta preliminar não foi superado, nem mesmo com os esforços realizados pelo Ministério e pela DRT de São Paulo, provocando a deflagração da anunciada greve geral em São Paulo e em algumas localidades do interior do estado.

A greve dos 700 mil, como ficaria conhecida, transformou-se imediatamente em confronto político envolvendo de um lado, a CNTI, a CGT, outras entidades intersindicaís não reconhecidas e o Ministério do Trabalho, cuja atuação se traduziu numa infeliz e inócua declaração de que a greve era legal, antes que a Justiça emitisse decisão a este respeito; do outro, o empresariado paulista, respaldado pelo governo do estado, chefiado pelo dr. Adhemar de Barros, e pelo II Exército.

A reação do governador e do comandante do II Exército, general Peri Bevilacqua, ao movimento grevista não esperou pela sentença do Tribunal do Trabalho. Acionada pelo governador e tendo à sua retaguarda o Exército, a polícia travou com os piqueteiros autênticas batalhas campais, das quais resultaram centenas de detidos, e elevado número de trabalhadores e policiais feridos.

No dia 31 de outubro o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo proferiu decisão no Processo TRT-SP 320/63, declarando que a competência para promover a instauração de dissídio coletivo, salvo em caso de paralisação de trabalho, pertencia aos sindicalistas, determinando, conseqüentemente, "o desmembramento do presente dissídio em tantos processos quantas sejam as categorias profissionais, as quais deverão, dentro de 24 horas, ingressar em juízo com suas pretensões devidamente formalizadas". Conclui essa decisão decretando a volta dos empregados a suas funções, dentro de 24 horas, "aguardando que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, por um elementar dever de patriotismo, faça aos trabalhadores um apelo nesse sentido", com o que afirmou a ilegalidade do movimento grevista.

No quarto dia de greve, a comissão de trabalhadores negociou com representantes patronais acordo para retorno ao trabalho, com mútuas concessões. Ajustou-se aumento salarial de 80%, fixando-se piso de Cr\$21 mil e antecipação de 25% a partir do sétimo mês de vigência, com promessa da liberação dos trabalhadores que se achavam presos.

A vitória dos empresários na greve de novembro de 63 resultou do afastamento da CNTI como organismo unificador de campanhas reivindicatórias, prevalecendo a posição assumida pela Fiesp de negociação apenas entre sindicatos, ficando as federações e a confederação como representantes eventuais dos trabalhadores inorganizados. O teste de força revelou ainda que mesmo quando bem organizados e dirigidos, os trabalhadores não reuniam condições para quebrar o sistema legal, cuja eficiência e aplicação tinham para garanti-las a Justiça do Trabalho, criada com essa finalidade por Getúlio Vargas.

Uma das conseqüências políticas, porém, foi o afastamento do general Peri Bevilacqua do II Exército em dezembro, como resultado das pressões exercidas

pelos dirigentes sindicais sobre o presidente Goulart, sendo deslocado para a chefia do Estado-maior das Forças Armadas. Ocupou esse comando o general Amauri Kruei, signatário do Manifesto dos Coronéis, amigo pessoal de Goulart desde 1955, quando exerceu a chefia do Estado-maior da Zona Militar Sul, e que se revelaria peça decisiva do movimento de março.

A queda de Goulart

A partir de novembro a situação do presidente Goulart se deteriorou aceleradamente, atingindo o fundo do poço no comício do dia 13. Segundo Abelardo Jurema, “para que o Congresso reabrisse suas portas para a nova sessão legislativa de 1964, num clima de tensão política que o capacitasse a sentir uma opinião pública definitivamente favorável às reformas, o presidente programou um grande comício para o Rio de Janeiro, ao qual se deviam seguir outros, em São Paulo, Minas, Pernambuco e Porto Alegre. Queria o presidente trazer para as ruas o povo em massa. Para isso teve que recorrer às esquerdas, minorias atuantes que sabem botar o povo nas ruas”.³⁹

Em março de 1964, o pensamento das forças armadas acerca da situação nacional foi sintetizado pelo marechal Eurico Gaspar Dutra. Abandonando a discreta postura de espectador que assumira após a conclusão do seu mandato, o Condestável do Estado Novo se manifesta no dia 19 de março, advertindo e indagando: “O povo brasileiro está pedindo ditadura militar ou civil e Constituinte? Parece que ainda não. Entrarem as forças armadas numa revolução para entregar o Brasil a um grupo que quer dominá-lo para mandar e desmandar e mesmo para gozar o poder? Para garantir a plenitude do grupamento pseudo-sindical, cuja cúpula vive na agitação subversiva cada vez mais onerosa aos cofres públicos? Para talvez submeter a nação ao comunismo de Moscou? Isto sim é que seria antipátria, antinação e antipovo”.⁴⁰

Um dia depois, o general Castelo Branco, chefe do Estado-maior do Exército, lança manifesto afirmando serem “evidentes duas ameaças: o advento de uma Constituinte como caminho para a consecução das reformas de base e o desencadeamento em maior escala de agitações generalizadas do ilegal poder do CGT. As forças armadas são invocadas em apoio de tais propósitos (...) O CGT anuncia que vai promover a paralisação do país, no quadro do esquema revolucionário. Estará configurada, provavelmente, uma calamidade pública. E há quem deseje que as forças armadas fiquem omissas ou caudatárias do comando da subversão”.⁴¹

³⁹ Jurema, A. (1964, p. 143).

⁴⁰ Silva, H. (1975, p. 341).

⁴¹ Id. *ibid.*, p. 342 e 343.

Enquanto João Goulart confiava na mobilização das massas operárias pelos dirigentes sindicais com os quais mantinha contatos permanentes, estes, por sua vez, supunham existir um “dispositivo militar” suficientemente forte para dar incondicional sustentação ao chefe do governo. Em seu livro *O Partido Comunista Brasileiro (1922-64)*,⁴² escreve Eliezer Pacheco: “O ascenso das lutas de massas no Brasil, com o beneplácito do poder central, fora um imenso castelo de cartas construído sobre as cúpulas sindicais, muitas vezes viciadas e desligadas das bases”. E acrescenta: “O Partido confiara demasiadamente no esquema militar de Goulart e no propalado espírito democrático das forças armadas, crença oriunda do fato de nossa oficialidade ser constituída de elementos da classe média. Esqueciam estes analistas que, quando alguém ingressa numa corporação militar ou policial, pela natureza destas corporações, ele geralmente passa a se identificar com a ideologia da classe dominante, a quem estas instituições servem e defendem, e não com a classe de onde saíram”.

Dinarco Reis, dirigente e historiador do PCB, recorda o avanço substancial do movimento sindical durante o governo Goulart. Este impulso teria decorrido da realização de eleições livres, na maior parte dos sindicatos, do ressurgimento das federações estaduais e da reestruturação do Comando Geral dos Trabalhadores, correspondendo ao papel de central sindical nacional. Afirma Dinarco Reis que nesse mesmo período teve início o trabalho de organização dos trabalhadores rurais em larga escala, e seus sindicatos teriam passado de apenas 5 ou 6 a mais de mil, sendo fundada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Adverte, entretanto: “Lamentavelmente, o movimento sindical, durante o governo João Goulart, padeceu de excessiva radicalização”, nele se desenvolvendo a tendência de influir nas associações de militares, como marinheiros, fuzileiros e sargentos, “o que determinava conflitos irreconciliáveis com as forças armadas”. Além disso, “imprimia-se ao movimento associativo em geral, principalmente na organização sindical, orientação política correspondente a uma situação pré-revolucionária, absolutamente inexistente na conjuntura política do país da época”.⁴³

Thomas Skidmore, analisando os acontecimentos do 31 de março, registra que “Jango começou a saber quão desastrosamente as esquerdas radicais e seus conselheiros militares haviam superestimado sua força real. O CGT convocara uma greve geral para o dia 30 de março, mas os trabalhadores não atenderam. Trens e ônibus trafegaram normalmente no dia 31, só se registrando um retardamento dos serviços no dia 1º de abril, quando as notícias sobre a movimentação de tropas se tornaram de conhecimento geral. O dispositivo sindical ficou de fato paralisado porque o punhado de líderes sindicais de esquerda radical havia sido

⁴² Pacheco, E. (1984, p. 226).

⁴³ Reis, D. (1987, p. 51).

preso no dia 30 de março pela polícia política de Lacerda (o Dops) ou estava foragido. O abismo entre os líderes excessivamente confiantes e seus liderados passivos, tanto em questão de comando como em sentimento político, era uma dolorosa evidência”.⁴⁴

Ciente da inexistência de organização sindical capaz de levar os trabalhadores a uma greve bastante forte para imobilizar seus adversários, sobretudo em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, e constatando a fragilidade real das entidades sindicais em que confiava, João Goulart tentou, à 25ª hora, conseguir do comandante do II Exército, general Amauri Kruei, a lealdade insubstituível.

Relata Hélio Silva que, no dia 31 de março, o general Kruei, após transferir seu QG da rua Conselheiro Crispiano (centro de São Paulo) para o QG da II DI (para se assegurar do comando de toda a tropa), “recebeu telefonema do presidente da República que, já preocupado com o possível alastramento do movimento iniciado em Minas, procurava apoiar-se no Comando do II Exército e nas forças sob seu comando, no sentido de enfraquecer ou fazer abortar a revolução. Não foi possível ao chefe da nação localizar o general Kruei em suas primeiras tentativas. Atendendo afinal ao chamado, aquele militar apelou ao presidente como seu amigo pessoal, e repetindo advertências anteriores, para que se libertasse das forças populares. Estas ponderações não encontraram acolhida”.⁴⁵ A mesma exigência foi feita a Goulart pelo ministro da Guerra, general Jair Dantas Ribeiro, o qual propôs a Jango a extinção do CGT, medida recusada pelo presidente.⁴⁶ No mesmo sentido depõe o general Peri Bevilacqua, à ocasião chefe do Estado-maior das Forças Armadas, esclarecendo que no dia 31 de março solicitou audiência especial “para levar ao presidente informações acerca do estado moral e disciplinar das forças armadas, as repercussões sobre elas das ocorrências político-militares e uma impressão sobre a situação no tocante à segurança interna, que hoje sobreleva como parte da segurança nacional. Nesta oportunidade mostrou esta chefia, verbalmente, a necessidade de o presidente fazer uma opção imediata entre as forças armadas e os sindicatos dominados quanto ao apoio do seu governo, por não me parecer compatível a coexistência do poder militar com o poder sindical ideologicamente antagônico, considerando que ainda seria possível restabelecer a unidade moral entre o Comando Supremo das Forças Armadas e estas, mediante atitudes afirmativas que sensibilizassem a opinião pública e, especialmente, a militar; deveria o presidente governar com os partidos políticos — em vez dos sindicatos representados por ajuntamentos espúrios — e apoiado pelas forças armadas, às quais abriria um crédito amplo de confiança”.

⁴⁴ Skidmore, T. (1975, p. 364).

⁴⁵ Silva, H. (1975, p. 338).

⁴⁶ Id. *ibid.*, p. 400.

Prossegue o general Peri Bevilacqua: “Lamentavelmente, S. Ex^a não quis adotar, como também não aceitou a solução semelhante, política, que lhe havia proposto, momentos antes, o senador Juscelino”.⁴⁷

O Ato Institucional

Vitorioso o movimento militar, os comandantes-em-chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, integrando o Comando Supremo da Revolução, no dia 9 de abril editaram o Ato Institucional que, posteriormente, passaria a ser o de número 1. De plano haviam afastado a idéia de simplesmente emendar a Constituição, com prazo de 30 dias para a eleição, pelo Congresso Nacional, de novo presidente da República. Afirma Luís Viana Filho que o deputado Bilac Pinto, da UDN, “culto, experiente, pragmático, tendo mais o gosto das soluções do que das discussões”, “no ambiente de perplexidade que se formara, foi quem deu maior impulso à idéia do Ato, já então designado de Institucional”.⁴⁸ Da redação desse documento foi incumbido o jurista Carlos Medeiros, mas o preâmbulo é da lavra de Francisco Campos, autor da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, qualificado por Paulo Benevides como “o príncipe dos reacionários”.⁴⁹ Conta Luís Viana Filho que, tomando conhecimento do texto preparado por Carlos Medeiros, Francisco Campos “saboreava a oportunidade” e “incontinentemente, propôs-se a redigir um preâmbulo em substituição aos considerandos que o precediam”.⁵⁰

Baixado pelos comandantes-em-chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o Ato Institucional de 9 de abril traduziu a decisão dos dirigentes da Revolução de conservar a Constituição de 1946, alterada substancialmente na parte relativa aos poderes do presidente da República “a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar medidas urgentes destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas”. Os integrantes do Supremo Comando consentiram ainda em “manter o Congresso Nacional” “com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional”.

Pelo mesmo ato, os integrantes do Comando Supremo da Revolução se outorgaram poderes de “suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excusada a apreciação judicial desses atos”, ao mesmo tempo em que conferiam ao presidente da República a ser eleito e empossado pelo Congresso Nacional competência para a

⁴⁷ Id. *ibid.*, p. 401-3.

⁴⁸ Viana Filho, L. (1975, p. 55).

⁴⁹ Brasil, Câmara dos Deputados (1979, p. XXV).

⁵⁰ Viana Filho, L. (1975, p. 57).

prática das mesmas medidas, mediante indicação do Conselho de Segurança Nacional (art. 10 e parágrafo único).

Já no dia seguinte, 10 de abril, o *Diário Oficial* da União publicaria o Ato nº 1 do Alto Comando, contendo relação dos cidadãos com direitos políticos cassados, e o Ato nº 2, com os nomes dos integrantes do Congresso Nacional cujos mandatos haviam sido suprimidos. Entre os primeiros 100 cassados encontramos os dirigentes sindicais Clodsmith Riani, Clodomir Moraes, Hércules Correa dos Reis, Dante Pelacani, Oswaldo Pacheco da Silva, Heber Maranhão, José Campeolo Filho, Humberto Menezes Pinheiro, Ubaldino Santos, Raphael Martinelli, Rubens Pinto Teixeira, Felipe Ramos Rodrigues, Álvaro Ventura, Antônio Pereira Netto, Feliciano Honorato Wanderley, Othon Canedo Lopes, Severino Schnaipp, Meçando Rachid, Newton Oliveira, Demistóclides Baptista, Roberto Morena, Benedito Cerqueira, Humberto Melo Bastos, Aloísio Palhano Pedreira Ferreira, Salvador Romano Lossaco, Olímpio Fernandes de Melo, Waldir Gomes dos Santos, Adahil Barreto Cavalcante, Francisco Julião, Waldemar Alves, Mário Soares Lima. Dessa mesma relação faziam parte Luís Carlos Prestes, João Goulart, Jânio Quadros, Miguel Arraes de Alencar, Darci Ribeiro, Raul Riff, Waldir Pires, Leonel Brizola, o desembargador Osni Duarte Pereira, ministro José de Aguiar Dias e Francisco Mangabeira, entre outros. Nos dias que se seguiram, outros líderes sindicais foram sendo cassados, alcançando a repressão advogados que haviam se destacado na defesa de questões trabalhistas. Registro os nomes de Armando Maia, Ivan Ramos Ribeiro, Rubem Dario Porciúncula, Francisco Floriano Dezen, José Viana da Silva, Luiz Tenório de Lima, Rafael Francisco de Almeida, Raimundo Figueira Castelo de Souza, Guarino Fernandes dos Santos, José Rocha Mendes Filho, Oswaldo Lourenço, Pedro Francisco Iovine, Rio Branco Paranhos e Silva Bambirra. As cassações ainda prosseguiram em 1966 e 1969, anos nos quais foram atingidos, entre outros, Ricardo Gonçalves Rocha, Antônio Chammorro, Geraldo Rodrigues dos Santos, Ramiro Luchesi, Salomão Malina, Waldir Grasso, Geraldo Silvino de Oliveira, Lindolfo Silva, Rivaldo Gonçalves Otero, Marival Nogueira Caldas, Saturnino da Silva, Hary Normaton.

Cabe lembrar que, para cassar dirigentes sindicais ou intervir em suas entidades, o Comando da Revolução não necessitava de poderes excepcionais, como os previstos pelo Ato Institucional de 9 de abril. A Consolidação das Leis do Trabalho, que para tal mister serviria ao governo Dutra, continha poderes suficientes, como os do art. 528: "Ocorrendo dissídios ou circunstâncias (*sic*) que perturbam o funcionamento do sindicato, o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação, e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento". Registre-se, também, o disposto pelo art. 555, mediante o qual a pena de cassação de carta de reconhecimento seria imposta à entidade sindical que criasse obstáculos à execução da política econômica adotada pelo governo. Sob esse pretexto foram praticadas intervenções em 409 sindicatos pro-

fissionais, 43 federações estaduais, interestaduais e nacionais e três confederações e uma única confederação patronal. Ocorreram o acerto de contas profetizado por João Goulart, extravasando ódios e ressentimentos, dando causa a perseguições contra sindicatos inexpressivos e dirigentes com atuação em pequenos municípios, de onde nenhum perigo poderiam oferecer à nova ordem estabelecida. O avanço ocorrido após o governo Dutra, com diretorias eleitas democraticamente em substituição a antigos "pelegos", sofreu autêntica *razzia*, desfechada pelas lideranças civis e militares emergentes, muitas delas profundamente desinformadas em matéria sindical e trabalhista, revelando-se preocupadas unicamente em combater fantasmagórico perigo comunista, ou a implantação da possível "república sindicalista". Se estimarmos em 20 o número de dirigentes sindicais em cada entidade objeto de intervenção ministerial, admitiremos que quase 10 mil deles teriam sido destituídos e afastados da vida associativa, até a reabilitação determinada pelo ministro do Trabalho em 18 de março de 1985.

O plano econômico e a reformulação legislativa

Destroçada a parcela da estrutura sindical atuante e combativa, substituídos os dirigentes sindicais cassados por pessoas de confiança do novo governo, recrutadas entre ex-dirigentes, candidatos derrotados, ou funcionários do Ministério do Trabalho, cumpria agora formular plano de atuação capaz de justificar a revolução. Sob a denominação de Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966, esse plano foi rapidamente elaborado sob a direção do prof. Roberto de Oliveira Campos, para ser divulgado em novembro de 1964. Na apresentação do trabalho, afirmava Roberto Campos: "Quando se escrever a crônica econômica da Revolução, a etapa que agora se inicia deverá caracterizar-se pelo diálogo. Os primeiros meses da atual política econômica, de abril para cá, constituíram uma fase, até certo ponto de introspecção criadora: a tarefa gigantesca de reconstruir economicamente o país, seja através de medidas de eliminação das distorções inflacionárias, seja de medidas de revitalização da economia, seja de reformas econômicas ou sociais, representou uma luta cruel contra o tempo. A opção era dramática: ou agir rápida e eficazmente, como se procurou fazer, ou aceitar a alternativa da hiperinflação com estagnação" (p. 5, Documento Epea nº 1).

Fixados os objetivos do programa de ação, entre os instrumentos a serem utilizados pelo governo para a consecução das suas metas, inseriu-se a política de produtividade social que compreenderia, entre os seus quatro pontos, política salarial "que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país" (p. 16).

Como no entender dos elaboradores do Programa de Ação o processo inflacionário brasileiro "tem resultado da inconsistência da política distributiva, con-

centrada em dois pontos principais: a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; e b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas”, relativamente a salários as medidas do governo seriam apoiadas em três princípios básicos: 1) Manter a participação dos assalariados no produto nacional. 2) Impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário. 3) Corrigir as distorções salariais, particularmente no serviço público federal, nas autarquias e nas sociedades de economia mista controladas pela União.⁵¹

Empossado em 15 de abril, no dia 1º de maio o presidente Castelo Branco tentou se aproximar dos trabalhadores, comparecendo às comemorações do Dia do Trabalho preparadas por um grupo de dirigentes sindicais em São Paulo. Tendo ao seu lado, entre outros, Antônio Pereira Magaldi, da Federação dos Empregados no Comércio, José Rotta, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura, Olavo Previatti, da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Papel, Papelão e Cortiça, Afonso Teixeira Filho, da Federação dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários, Castelo Branco afirmou que “a Revolução não foi feita contra os direitos sociais dos trabalhadores. Pouco importa o que assolam os ainda inconformados por haverem perdido os cofres públicos com que levavam, com sacrifício dos pobres, uma artificiosa e rendosa luta de classes. A verdade, porém, é que estamos interessados não apenas em conservar, mas também em aprimorar as normas de proteção ao trabalhador, promovendo os meios e instrumentos adequados a sua efetiva aplicação”. Quanto aos sindicatos, disse que, “restaurados no seu normal funcionamento e reunindo número cada vez maior de associados, serão os legítimos representantes do pensamento e das reivindicações de seus componentes. Isto significa que, a fim de garantir ao trabalhador, sem distinção de qualquer ordem, crescente participação na vida sindical, não será o ministro do Trabalho o empresário de cúpulas sindicais prepotentes e corruptas. Do mesmo modo que não usará os sindicatos para implantação de um usurpador poder pessoal ou para subversão da ordem, fonte imediata de clamorosa redução do rendimento do trabalhador nacional. Assim, livre da corrupção e do arbítrio governamental, voltarão os sindicatos à sua função normal de autênticos mandatários dos trabalhadores”.⁵²

Em 1º de junho de 1964 o presidente Castelo Branco sanciona a Lei nº 4.330, regulamentando o art. 158 da Constituição de 1946, onde se assegurava o direito de greve, “cujo exercício a lei regulará”. O projeto inicial fora de autoria do deputado Aurélio Viana, havendo sido apresentado em 1949. A revogação expressa do Decre-

⁵¹ Brasil, Câmara dos Deputados (1964, p. 28 e 83).

⁵² Castelo Branco, Humberto de Alencar. Discursos. Brasília, Secretaria de Imprensa, 1964.

to-lei nº 9.070 ocorreria 18 anos após a promulgação da Constituição de 46, graças ao substitutivo apresentado pelo deputado Ulysses Guimarães, permitindo ao governo revolucionário acenar aos trabalhadores com a conquista do direito durante tantos anos esperado. A prática e o passar dos anos revelariam, porém, não ter havido vantagem na troca de legislações, uma vez que as formalidades previstas pela Lei nº 4.330 impossibilitavam o exercício do direito de greve como instrumento de aquisição de novos direitos. Como diria um especialista na matéria, a greve continuaria sendo possível unicamente nos casos de falta de pagamento de salários, por empresas em estado pré-falimentar.

Munido da legislação sindical, e agora dispondo de lei de greve na medida de suas necessidades, o governo Castelo Branco tomou outras iniciativas no terreno legislativo. Entre as mais importantes destaco a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, criando o Banco Nacional de Habitação; Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, estabelecendo normas para o processamento dos dissídios coletivos; Lei nº 4.860, de 26 de novembro de 1965, dispondo sobre o regime de trabalho nos portos organizados; Portaria nº 40, de 21 de janeiro de 1965, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, contendo instruções regulando eleições sindicais, alterada pelas portarias nºs 264, de 31 de maio, 446, de 27 de agosto, e 490, de 15 de setembro, todas de 1965; Portaria nº 71, de 2 de fevereiro de 1965, do ministro do Trabalho e Previdência Social, expedindo instruções sobre a organização de entidades sindicais rurais, alterada pela Portaria nº 395, de 17 de julho do mesmo ano; Decreto-lei nº 3, de 27 de janeiro de 1966, disciplinando as relações jurídicas do pessoal ligado às atividades portuárias; Decreto-lei nº 5, de 4 de abril de 1966, estabelecendo normas para a recuperação econômica das atividades da marinha mercante, dos portos nacionais e da Rede Ferroviária Federal; Decreto-lei nº 18, de 24 de agosto de 1966, dispondo sobre a profissão do aeronauta; Decreto-lei nº 22, de 11 de outubro de 1966, aplicando aos servidores das empresas de navegação autárquica ou paraestatais, regidas pela legislação do funcionalismo público, a proibição de sindicalização prevista pelo art. 566 da CLT; Decreto-lei nº 75, de 21 de novembro de 1966, dispondo sobre a correção monetária dos débitos trabalhistas, bem como a elevação do depósito compulsório nos casos de recursos perante os Tribunais do Trabalho; Lei nº 4.903, de 16 de setembro de 1965, alterando a Lei nº 4.725; Lei nº 4.923, de 28 de dezembro de 1965, dispondo sobre o cadastro permanente de admissões e demissões de empregados, medidas contra o desemprego e de amparo aos desempregados (conhecida como Lei de Crise).

Para administrar os salários das estatais e das sociedades de economia mista, o governo contava com o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), criado pelo Decreto nº 52.275, de 17 de julho de 1963, alterado pelo Decreto nº 53.010, de 27 de novembro do mesmo ano, e reorganizado pelo Decreto nº 54.018, de 14 de julho de 1964, vindo a sofrer, ainda, sucessivas alterações. O Programa de Ação de Roberto Campos, neste aspecto, proporia a constituição de uma assessoria

ria técnica “de nível adequado à execução de seus encargos”, e que nenhum reajustamento salarial “na área do serviço público federal, inclusive órgãos da administração descentralizada e sociedade de economia mista sob a jurisdição do governo federal, ou em entidades a ele vinculadas, ou em sociedades de economia mista financiadas por bancos oficiais de investimento, seja feita sem prévia autorização do Conselho Nacional de Política Salarial”. Também sugeria que “nenhum acordo salarial de caráter coletivo seja firmado por empresas privadas subvencionadas pela União, ou concessionárias de serviços públicos federais, sem prévia audiência do Conselho Nacional de Política Salarial, ficando condicionada, a essa audiência, a concessão de aumento da subvenção ou de reajustamento de tarifas, para atender a aumentos salariais”.⁵³

Em fevereiro de 1967, pelo Decreto-lei nº 229, o governo introduziu profundas alterações na CLT, não tocando, porém, nas disposições relativas à estrutura sindical. Entre as modificações, destacavam-se aquelas feitas no seu título VI, que deixava de regular o contrato coletivo de trabalho para passar a dispor sobre convenções e acordos coletivos. Conquanto aparentasse privilegiar as negociações diretas entre patrões e empregados, vedando o ajuizamento de dissídios coletivos de natureza econômica “sem antes se esgotarem as medidas relativas à formalização da convenção ou acordo correspondente” (art. 616, §4º), o Decreto-lei nº 229 impôs a nulidade de pleno direito de “disposição de convenção ou acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços”. Constatada a contrariedade à proibição, a nulidade seria declarada de ofício, ou mediante representação, pelo ministro do Trabalho, ou pela Justiça do Trabalho em processo submetido a seu julgamento. Determinava-se, ainda, que “a vigência de cláusula de aumento ou reajuste salarial, que implique elevação de tarifas ou de preços sujeitos à fixação por autoridade pública ou repartição governamental, dependerá de prévia audiência dessa autoridade ou repartição e sua expressa declaração no tocante à possibilidade de elevação de tarifa ou do preço e quanto ao valor dessa elevação” (art. 624).

Não cessaram aqui as investidas do governo na esfera legislativa trabalhista. Luís Viana Filho, chefe da Casa Civil e durante algum tempo ministro da Justiça, registra que Castelo “tendo governado em período pouco propício à popularidade entre os operários, antes iludidos por sucessivos reajustes salariais (...) jamais conseguira desfazer inteiramente um clima de insatisfação”.⁵⁴ Em sua opinião, “era extraordinário o acervo em favor dos trabalhadores, nele se in-

⁵³ Op. cit., p. 85.

⁵⁴ Viana Filho, L. (1975, p. 448).

cluindo o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço". A idéia de um fundo partira de Roberto Campos, segundo Luís Viana Filho "impressionado com as dificuldades criadas à produtividade pela estabilidade, que também provocava constantes desarmonias nas relações empresariais".⁵⁵ Além disso, havia empecilhos à compra e venda, às fusões e concentrações, "decorrentes da existência de passivos trabalhistas". Segundo Luís Viana Filho, Castelo Branco desejava vender a Fábrica Nacional de Motores (FNM), mas o seu passivo trabalhista tornava a empresa invendável, "problema idêntico ao de várias outras indústrias que não poderiam ser compradas ou incorporadas, estando condenadas à lenta agonia, em virtude dos ônus trabalhistas".⁵⁶

A Lei nº 5.107, de 6 de setembro de 1966, instituindo o Fundo de Garantia foi, finalmente, aprovada pelo Congresso Nacional, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1967, após enfrentar tênues resistências das organizações sindicais de cúpula, àquela época praticamente controladas pelo Ministério do Trabalho.

Com a Lei do Fundo de Garantia, completando o esquema composto pela velha CLT, pela Lei de Greve, o governo passou a exercer amplo controle sobre as organizações e os trabalhadores, ficando, assim, juridicamente aparelhado para dar andamento ao seu programa de desenvolvimento, sem temer reações sindicais em favor de aumentos salariais.

O instrumental jurídico do regime militar não se esgotou, porém, com o primeiro Ato Institucional. Foram necessários outros, como o nº 2, de 27 de outubro de 1965, nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, nº 4, de 7 de dezembro de 1966, nº 5, de 13 de dezembro de 1968, culminando na Emenda Constitucional nº 1, de 30 de outubro de 1969, autêntico "golpe branco" contra o regime instituído pela Constituição de 1967.

Registre-se, porém, que, embora às vezes tentasse, o regime militar não conseguiu reencontrar os caminhos da normalidade, confirmando-se aquilo que certa vez dissera Rui Barbosa: "Todo poder ilegítimo nasce com a morte em seu seio, para viver morrendo e matando".

Em abril de 1968, isto é, apenas quatro anos após o esforço desenvolvido pelo regime autoritário para desarticular o movimento sindical, registra-se em Contagem, Minas Gerais, o primeiro surto de greves desafiando a política econômica governamental.

Iniciando-se na Siderurgia Belgo-Mineira, e se espalhando por outras empresas, ameaçava transformar-se em greve geral dos metalúrgicos. Reagindo cautelosamente, o governo militar procurou negociar, concedendo abono de emergência de 10% a todas as categorias profissionais cujos salários haviam sido comprimidos pela legislação vigente. Novas disposições acerca de reajustes sala-

⁵⁵ Id. *ibid.*, p. 489.

⁵⁶ Id. *ibid.*, p. 448 e 449.

riais foram fixadas pela Lei nº 5.451, que entrou em vigor no dia 12 de maio de 1968.

Em 1º de maio, porém, as comemorações do Dia do Trabalho, em São Paulo, indicavam a existência de focos de resistência ao governo no interior do movimento sindical. O governador do estado, Roberto de Abreu Sodré, e sua comitiva, que incluía vários dirigentes sindicais tidos como governistas e "pelegos", ao tentarem discursar na praça da Sé, foram apedrejados e agredidos, não conseguindo realizar o ato programado.

No mês de julho, em Osasco, eclode mais uma greve de metalúrgicos, organizada por dirigentes sindicais recém-eleitos. A greve, iniciada na Cobrasma, com a ocupação da fábrica e a retenção de engenheiros e gerentes pelos grevistas, expandiu-se para outras empresas e para o setor químico-farmacêutico, dando a impressão inicial de que se tratava de movimento forte e bem articulado. Diferentemente do que ocorreu em Betim, o governo federal reagiu violentamente, com a colaboração da polícia paulista, destituindo os dirigentes sindicais e intervindo nos sindicatos. Como consequência da repressão a greve terminou sem que os trabalhadores conseguissem capitalizar qualquer ganho.

O sindicalismo no ABC após 1964

O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo foi criado a partir da Associação Profissional constituída em 1959, como desmembramento do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André, fundado em 1933, época em que Santo André e São Bernardo constituíam um só município.

No livro *Imagens da luta — 1905/1985*, escreve-se que "a ampliação do parque industrial, ocorrida na década de 50, transformou radicalmente o ABC. São Bernardo, tomado município, passou a ter uma base metalúrgica maior que a de Santo André. Não havia mais sentido em um único sindicato abranger todo o ABC, surgindo propostas de desmembramento das bases de São Caetano e São Bernardo. Por outro lado, interessava ao reestruturado PCB a criação de novos sindicatos, o que lhe aumentaria o cacife eleitoral nas federações sindicais".⁵⁷ Em 1961, ano em que o sindicato já se achava bem implantado e realizava forte campanha salarial, a indústria automobilística — sua principal base de atuação — produziu mais de 145 mil veículos e empregava diretamente acima de 37 mil operários,⁵⁸ gerando, certamente, mais de 370 mil empregos indiretos.

Após o movimento militar de 31 de março, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, como outros da região e da capital, teve sua diretoria cassada, e alguns dos dirigentes presos e perseguidos. Já em 1965, porém, a intervenção é

⁵⁷ Oliva, A. M. & Rainho, L. F. (1987, p. 49).

⁵⁸ Anfavea (1991).

suspensa, concorrendo às eleições chapa única liderada por Afonso Monteiro da Cruz. Em 1967 Afonso é reeleito presidente, tomando parte na diretoria Paulo Vidal Neto, que seria, além de diretor do departamento jurídico, representante do sindicato no Movimento Intersindical Antiarrocho (MIA), formado por vários organismos sindicais para ser seu instrumento de combate à política econômica governamental na área dos salários. Nas eleições de 1969 Afonso passa a presidência a Paulo Vidal, a esta altura engajado numa frente de dirigentes metalúrgicos contra a Federação Estadual, acusada de atuar alinhada com o governo e com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo para impedir a ação dos sindicatos do interior, mais organizados e fortes. Dessa frente faziam parte, também, Marcelo Gatto, dos metalúrgicos de Santos, Vicente Gonçalves Filho, dos metalúrgicos de Guarulhos, Antônio Cabeça, dos metalúrgicos de São Carlos, Benedito Marcílio, de Santo André, Argeu Quintanilha de Carvalho, de Campinas, e Manoel Constantino, de São Caetano.

A primeira tentativa de rompimento de Paulo Vidal com o esquema articulado pela Federação dos Metalúrgicos com a Fiesp ocorre em 1970, mas malogra, segundo se afirma, porque a facção sindical ligada ao PCB se opõe à pretensão de São Bernardo, temendo que a entidade se apresentasse isolada diante da Federação das Indústrias, àquela altura respaldada pela área econômica do governo federal.

Em 1974, provavelmente convencido da necessidade da melhor preparação de suas bases, e não cedendo às tentativas de esvaziamento postas em prática pelo Ministério do Trabalho, Paulo Vidal promove, em São Bernardo, já na nova sede do sindicato, o I Congresso dos Metalúrgicos. Pela primeira vez, um sindicato de trabalhadores abandonaria a discussão de temas ligados às garantias individuais e ao processo judiciário do trabalho, para enfrentar questões nacionais e estruturais, como a atuação das multinacionais, sua lucratividade, rotatividade de mão-de-obra, ausência do direito à negociação direta com as empresas e autonomia de organização.

As conclusões desse I Congresso tornaram-se conhecidas como Carta de São Bernardo, e concluíam reivindicando “o reconhecimento da liberdade sindical, nos moldes existentes em grande quantidade de países, com a conseqüente revogação das restrições contidas na CLT”, numa evidente alusão à necessidade de ratificação da Convenção nº 87, da OIT. Requeria-se, ainda, a “formulação de uma lei básica do trabalho, encerrando os direitos principais, fundamentais e comuns a todos os trabalhadores que vivam de salários, em regime de emprego, a partir de condições mínimas hoje asseguradas” e “total liberdade para o exercício do direito à contratação coletiva de trabalho, que atenda às peculiaridades regionais e profissionais”. O documento fazia referência, ainda, à necessidade de implantação e manutenção de cursos de capacitação sindical e à realização de reuniões mensais de esclarecimento de assuntos de interesse dos trabalhadores, “in-

cluindo-se palestras e debates com a participação dos meios econômico, social e político do país".⁵⁹

Em 1975, embora continuasse a participar da diretoria como secretário-geral, seguindo o costume existente na entidade, Paulo Vidal indica para a presidência Luiz Inácio da Silva, Lula, até então primeiro-secretário. O primeiro ano de mandato de Lula caracteriza-se pelo seu comportamento discreto e legalista. Em 1976, utilizando-se da CLT, Lula tenta se distanciar das negociações coletivas conduzidas, como nos anos anteriores, pela Federação dos Metalúrgicos do Estado, em sintonia com a Federação das Indústrias (Fiesp), mas tem os seus objetivos barrados já na Delegacia Regional do Trabalho, sendo, afinal, derrotado no Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo que aplica, mediante sentença normativa, ao Sindicato de São Bernardo o mesmo acordo coletivo celebrado em juízo pelas duas federações. Recorrendo ao Tribunal Superior do Trabalho, o sindicato vê reconhecido o direito de julgamento das suas reivindicações específicas, obtendo o deferimento das cláusulas referentes à estabilidade da gestante e do empregado alistado para prestação do serviço militar, férias e descanso semanal. Vistas a distância, estas garantias poderiam parecer insignificantes. À época, todavia, significavam a diferença entre um novo sindicalismo, praticado com independência do governo e da Fiesp, e os métodos utilizados por dirigentes ultraconservadores, como os da Federação dos Metalúrgicos do Estado, acusada de agir em cumplicidade com a Fiesp e o Ministério do Trabalho.

Em 1977, ainda dentro de padrões prudentemente legalistas, Lula desencadeia a campanha pela reposição de perdas decorrentes da manipulação dos índices do custo de vida pelo governo federal. Levada à Delegacia Regional do Trabalho e à Justiça do Trabalho, a luta pelos 34,1% é derrotada no terreno jurídico, mas recompensa São Bernardo com inesperada vitória política, fazendo com que se voltem para aquele sindicato atenções até então dirigidas ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

A primeira greve no setor automobilístico viria a ocorrer em 30 de março de 1978, provocada por operários da Mercedes Benz, descontentes com os critérios adotados pela empresa para concessão de aumentos salariais por mérito. A participação do sindicato nesse movimento foi reduzida, e destinada a promover o retorno ao trabalho. Dezesete grevistas foram demitidos por justa causa. Em 10 de maio operários da Ford paralisaram o serviço, pleiteando novo reajuste salarial, insatisfeitos com os resultados da campanha relativa aos metalúrgicos do interior, cuja data base era 1º de abril. Finalmente, no dia 12 de maio, 3.200 trabalhadores da Saab-Scânia entraram na fábrica e, segundo relato do livro *As lutas operárias e sindicais dos metalúrgicos de São Bernardo*, "bateram o ponto, trocaram de

⁵⁹ Declaração do Congresso Brasileiro dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema.

roupa, vestindo seus macacões, foram para os seus locais de trabalho diante das máquinas, mas não as ligaram: cruzaram os braços".⁶⁰

Essa paralisação na Saab-Scânia, iniciando nova etapa na história do sindicalismo, não havia sido organizada pela entidade de classe, embora fosse consequência da abertura do sindicato ao debate da situação nacional, das condições de vida nas indústrias montadoras e da visível prosperidade dessas empresas, iniciada com o Congresso de 1974. A liderança desse movimento é atribuída a Gilson Menezes, diretor de base e trabalhador da Saab-Scânia. Ao invés de greve, segundo o figurino clássico, a paralisação ocorreu dentro da empresa, talvez para se impedir que fossem fechados os portões, ou se dividissem os operários entre aqueles que adeririam e os que não adeririam à suspensão do trabalho.

Em 1978 a indústria automotiva gerava mais de 142 mil empregos diretos e sua produção caminhava para superar a quantidade de 1 milhão de veículos, encontrando-se em fase francamente ascendente, com um faturamento correspondendo a 9,9% do PIB.⁶¹

O comportamento desembaraçado do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, enfrentando a Fiesp, as indústrias automobilísticas, o ministério e decisões da Justiça do Trabalho, acabaria atraindo para sua órbita outras organizações sindicais, insatisfeitas com a atuação das entidades de grau superior (federações e confederações), acusadas de apáticas, distantes das bases e mais próximas do sistema dominante. O mesmo aconteceu em relação a políticos oposicionistas, organizações e movimentos estudantis e jornalistas que, embora ligados a órgãos conservadores da imprensa, não se dispunham a manter silêncio acerca dos rumos da nossa política econômica, e das suas nefastas consequências na área social.

Pela proximidade geográfica, logo aderiram ao movimento de resistência iniciado em São Bernardo os sindicatos de metalúrgicos de Santo André e de São Caetano. Também se aproximaram os sindicatos de metalúrgicos de Osasco e de Guarulhos, forçando o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo a mudar sua posição frente às entidades patronais, para adotar postura mais combativa e menos conciliatória. O movimento de São Bernardo acabaria por empolgar dirigentes sindicais de outras categorias, como químicos, têxteis, gráficos, jornalistas, médicos e engenheiros, envolvendo, finalmente, servidores públicos, cujas associações civis disputaram com os trabalhadores em termos de capacidade de organização e de greve.

Preocupado com a crescente influência do sindicato de São Bernardo e as articulações desenvolvidas por seu presidente Lula, em 8 de setembro de 1978 o ministro do Trabalho, Arnaldo Prieto, baixa a Portaria nº 3.337, vedando a asso-

⁶⁰ Rainho, L. F. & Braga, O. M. (1983, p. 66).

⁶¹ Anfavea (1991, p. 39, 49 e 65).

ciação de caráter intersindical. Essa portaria proibia reuniões ou deslocamentos coletivos de dirigentes sindicais, “para atuação comum ou em grupos, de caráter político”, porque representavam “associações de caráter intersindical, portanto atividade proibida pela CLT, por não se ajustar às finalidades previstas no seu art. 511”. Alertava, ainda, para o emprego de verbas nesses deslocamentos ou em reuniões, ordenando aos delegados regionais que, quando fosse o caso, abrissem processo destinado à apuração de responsabilidades.

A medida do Ministério do Trabalho de imediato se revelou inócua, servindo apenas para comprovar que, àquela altura, o governo federal perdia sua capacidade de intimidação, e que dirigentes sindicais surgiam para desafiá-lo e atender às cobranças feitas por suas bases.

A luta pela autonomia sindical

A luta nascida em São Bernardo nas greves de 1978, 79 e 80 extrapolou a campanha salarial e se transformou na reivindicação por autonomia sindical, como nunca fora apresentada. As conclusões tiradas no Congresso de 1974 aludem à questão da autonomia e, em seu primeiro discurso como presidente do sindicato, Lula afirma o propósito de “dar continuidade à luta pela liberdade e autonomia sindical, para tirar as entidades de classe da posição cômoda e constrangedora em que se encontram”. Em documento entregue ao senador Petrólio Portela, o sindicato recoloca a questão da autonomia sindical, reivindicando um “sindicalismo novo, livre, autônomo”. Em nota ao ministro Arnaldo Prieto, respondendo a suas ameaças contra organizações intersindicais, os 32 sindicatos subscritores reclamam “liberdade e autonomia sindical, nos termos da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a livre organização dos trabalhadores”. Por ocasião do V Congresso da CNTI, proclama-se que “se faz urgente a adoção de uma nova organização sindical, que supere o modelo fascista já abolido em todos os países que, como o nosso, o adotaram” e ser necessário “que se debata amplamente a questão buscando-se um modelo próprio que reflita os anseios de liberdade dos trabalhadores e a realidade de nossos tempos”, reivindicando-se “liberdade e autonomia sindical, abolindo-se qualquer tutela governamental”.

A recessão que envolveu o país a partir de 1981 não poupou as indústrias automotivas, afetadas por sua incapacidade de acompanhar outros centros produtores de automóveis na corrida por novos modelos e técnicas de fabricação mais modernas. Entre 1982 e 1990 o Brasil perderia terreno. O crescimento registrado em 1957 e 1979 foi-se desacelerando, com breve reaquecimento em 1986 (Plano Cruzado), para voltar a encolher em 1987. A inferioridade do automóvel brasileiro fez com que o mercado externo, explorado com possibilidades de sucesso especialmente a partir do final dos anos 70, não se expandisse, e o mercado interno forçasse a abertura para modelos importados. O esvaziamento de São Bernardo

nesses anos levaria os dirigentes sindicais metalúrgicos a reverem posições e formas de luta, transformando-se de críticos agudos em interlocutores flexíveis do governo, embora sem terem adquirido visão clara de toda a complexa e multifacetada realidade nacional.

Ausentes a criatividade e o pragmatismo de Paulo Vidal Neto, e o carisma de Lula, mais preocupado com a organização do Partido dos Trabalhadores e sua atuação na área política, os novos dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores de São Bernardo e Diadema parecem conformados com a divisão do estado de São Paulo em várias áreas de influência. A capital, Guarulhos e Osasco ficariam com a Força Sindical; o interior, compreendendo cidades médias e pequenas, com a conservadora Federação dos Metalúrgicos do Estado; e a São Bernardo caberia o ABCD, com exceção de São Caetano que, desde os tempos de Afonso, Paulo Vidal e Lula, teima em se conservar independente. A CUT — Central Única dos Trabalhadores — seria o elo entre sindicatos que teriam ligações com os metalúrgicos de São Bernardo, mas ela própria se acha dividida em diversas tendências, de posições nem sempre conciliáveis.

Os ideais de autonomia e liberdade que, a partir de 1974, alimentaram as campanhas desenvolvidas pelo novo sindicalismo surgido em São Bernardo não derrotaram o modelo corporativo adotado pela Carta Constitucional de 1937 e pela CLT de 1943. Frente àqueles que pregavam a democratização plena das atividades associativas, com a eliminação do sistema confederativo e divisão rígida dos trabalhadores em planos, grupos e categorias, prevaleceu o corporativismo transplantado da *Carta del Lavoro* para o Brasil por Francisco Campos graças ao silêncio das novas gerações de sindicalistas, neste aspecto em nada diferentes dos velhos dirigentes que denunciaram e combateram.

Conclusões

Durante o prolongado período militar, o sistema sindical brasileiro permaneceu inalterado.

Foi sob o regime autoritário, entretanto, que as organizações sindicais mais atuantes se deram conta das possibilidades oferecidas pelo poder normativo da Justiça do Trabalho, como alternativa ao arrocho salarial e à incapacidade, ou falta de disposição, para negociação coletiva, revelada pelo empresariado nacional.

Desenvolvendo a técnica da utilização do poder normativo, esses sindicatos obtiveram garantias jurídicas inexistentes à época na Constituição e não previstas pela CLT. Entre várias outras poderiam ser lembradas as estabilidade especiais e transitórias, como a da gestante, do menor alistado para prestar serviço militar obrigatório, do acidentado no trabalho, do trabalhador na iminência da aposentadoria. Também pela via dos dissídios coletivos foram alcançadas a sobretaxação das horas extras, o pagamento em envelope ou documento similar discriminando

sua composição e detalhando os descontos retidos pelo empregador, a isonomia salarial entre substituto e substituído, a ampliação do período de aviso prévio.

Foi ainda a Justiça do Trabalho que, em dissídios coletivos, acolheu o pedido de instituição do denominado "desconto assistencial", incidente sobre os salários de associados e não-associados por ocasião da data-base e descontado em folha pelo empregador. A princípio recusado pelos patrões, essa modalidade original de contribuição foi deferida pelos Tribunais do Trabalho, para, posteriormente, fazer parte das cláusulas componentes de acordos e convenções coletivas. Passando a dispor livremente de recursos adicionais equivalentes ou superiores à contribuição sindical da lei, os sindicatos conquistaram sua autonomia financeira nos últimos anos da década de 60. De início aplicado na construção de colônias de férias no litoral paulista, o "desconto assistencial" permitiu aos sindicatos se aparelharem como nunca fora possível, edificando novas sedes, adquirindo equipamento gráfico, remetendo seus dirigentes para cursos de formação no exterior, contratando assessores jurídicos, econômicos, políticos e de relações públicas.

Embora presos à legislação tutelar controladora, desde os anos 70 muitos sindicatos revelaram-se capazes de reorientar suas campanhas reivindicatórias, ampliando as pautas de reivindicações, que não se limitaram mais às questões meramente salariais, adquirindo características desconhecidas anteriormente a 1964.

Pautas encerrando 20, 30, 50 ou mais cláusulas tornaram-se freqüentes, obrigando os empresários, até então confiantes na proteção incondicional do governo e da polícia, a se adestrarem na difícil arte da negociação e a se capacitarem para resolver problemas de greves, sem apelar exclusivamente para a violência e a força.

A queda do regime militar em março de 1985 revelou a existência de segmentos modernos do sindicalismo brasileiro, aptos a tirarem proveito do sentimento de culpa nacional pelo abandono em que haviam permanecido graves problemas sociais. Dilatando áreas de atuação tradicionais, essas organizações sindicais de trabalhadores influenciaram a Assembleia Nacional Constituinte. Em curiosas alianças com organizações patronais, agiram visando a alcançar novas garantias individuais e coletivas, algumas pertinentes, outras destinadas a reforçarem as estruturas corporativas herdadas do Estado Novo.

Nesse aspecto, o art. 8º da Constituição de 1988 é exemplo claro do casamento entre o arcaico e o contemporâneo. Afirmando, por um lado, que a organização sindical é livre e que a lei não exigirá autorização do Estado para a fundação de sindicato, vedando ao poder público "a interferência e a intervenção na organização sindical", por outra parte mantém o anacrônico sistema confederativo, o falso sindicato único, delimita a base territorial mínima na área de um município, preserva a contribuição sindical obrigatória e acena com a possibilidade da instituição da contribuição para custeio do sistema condenado.

O período de transição das organizações sindicais brasileiras do corporativismo fascista para a democracia não se completou.

As lutas do passado não foram suficientes para que trabalhadores, empresários e Estado se dessem conta do total esgotamento do modelo adotado por Getúlio Vargas. No limiar do século XXI é necessário que, abdicando dos interesses cartoriais, os dirigentes sindicais, de trabalhadores e de empresários, se convençam da necessidade da adoção do figurino democrático, em que os fundamentos passem a ser a autonomia de organização, a liberdade de filiação e a voluntariedade no pagamento de quaisquer contribuições.

Espera-se que a revisão constitucional, tarefa em que se está lançando o Congresso Nacional, traga para o Brasil esperanças renovadas de poder dispor, dentro de futuro próximo, de organismos sindicais democráticos e representativos, inspirados, finalmente, no texto da Convenção nº 87 da OIT.

Referências bibliográficas

Amaral, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília, Universidade de Brasília, 1981.

Amaral Peixoto, Alzira Vargas do. *Getúlio Vargas, meu pai*. Porto Alegre, Globo, 1960.

Anais do 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Brasília, 1970.

Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). *Anuário estatístico; (1957/1990)*. 1991.

Baleeiro, Aliomar. *A Constituição de 1946*. Brasília, Centro de Ensino a Distância, 1987. (Coleção Constituições do Brasil.)

Bandeira, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil; dois séculos de história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

Beloch, Israel & Abreu, Alzira Alves de (orgs.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, Finp-FGV/CPDOC, 1984.

Brasil. Câmara dos Deputados. *Perfis parlamentares: Francisco Campos*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de ação econômica do Governo: 1964/1966*. Documentos Epea nº 1, 1964.

Camargo, Aspásia & Góes, Walder de (orgs.). *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981.

Campos, Francisco. *O Estado nacional e outros ensaios*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1983.

Castello Branco, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964*. Rio de Janeiro, Attenova, 1975.

Cavalcanti, Themístocles Brandão et alii. *A Constituição de 1967*. Brasília, Centro de Ensino a Distância, 1987. (Coleção Constituições do Brasil.)

César, Afonso. *Política, cifrão e sangue*. Editorial Andes.

Chagas, Carlos. *113 dias de angústia; impedimento e morte de um presidente*. Porto Alegre, L&PM, 1979.

Comissão Nacional Pró-CUT. *Tudo sobre o 1 Conclat; a caminho da Central Única*. 1981.

Costa, Sérgio Amad. *O CGT: as lutas sindicais brasileiras: 1960-1964*. Grêmio Politécnico, 1981.

Declaração do Congresso Brasileiro dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema, 1974.

El Futuro del sindicalismo. *Revista UNO*. jan. 1989.

Enciclopédia Mirador Internacional, 1979.

Ensaio de opinião: Getúlio Vargas. Inúbia, 1975.

Erickson, Kenneth Paul. *Sindicalismo no processo político no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

Jurema, Abelardo. *Sexta-feira, 13*. 3 ed. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1964.

Kubitschek de Oliveira, Juscelino. *Mensagem ao Congresso Nacional*. 1956.

_____. *Meu caminho para Brasília*. Rio de Janeiro, Bloch, 1974/76/78. 3 v.

_____. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro, Bloch, 1975.

Mourão Filho, Olympio. *Memórias: a verdade de um revolucionário*. 2 ed. Apres. e arg. de Hélio Silva. Porto Alegre, L&PM, 1978.

Novelli Júnior, Luís Gonzaga & Leite, Mauro Renault. *Marechal Eurico Gaspar Dutra: o dever da verdade*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983.

OIT. *Sindicatos en la encrucijada*. Información OIT, Ginebra, feb. 1981.

Oliva, Aloizio Mercadante & Ramiro, Luiz Flavio, *Imagens de luta*. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema, 1987.

Pacheco, Eliezer. *O Partido Comunista Brasileiro (1922-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1984.

Pinheiro Neto, João. *Jango: um depoimento pessoal*. Rio de Janeiro, Record, 1993.

Porto, Walter Costa. *A Constituição de 1937*. Brasília, Centro de Ensino a Distância, 1987. (Coleção Constituições do Brasil.)

Rainho, Luiz Flávio & Braga, Oswaldo Martinez. *As lutas operárias e sindicais dos metalúrgicos de São Bernardo: 1977-1979*. 1983.

Rangel, Leyla Castello Branco et alii. *Direito de greve*. Senado Federal (Serviço de Informação Legislativa), 1964.

Reis, Dinarco. *A luta de classes no Brasil e o PCB*. 2 v. Novos Rumos, 1987.

Resoluções do Congresso Sindical dos Trabalhadores do Brasil. Confederação dos Trabalhadores do Brasil, 1946.

Resoluções do Congresso Brasileiro dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema, 1976.

Rodrigues, José Albertino. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. 2 ed. Símbolo, 1979.

Silva, Hélio. *1964: golpe ou contragolpe*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

_____. *1954: um tiro no coração*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

_____. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Vargas, Getúlio. *Mensagem ao Congresso Nacional*. 1954.

Viana, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicalismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

Viana Filho, Luis. *O governo de Castelo Branco*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.

O radicalismo militar em 64 e a nova tentação fascista

Hélgio Trindade*

A CLÁSSICA distinção de Linz entre autoritarismo e fascismo¹ quando transposta para o contexto brasileiro revela a episódica tradição fascista no Brasil. Se excetuarmos a tentação fascista dos anos 30, acalentada por movimentos regionais de inspiração fascista surgidos no Ceará, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e em São Paulo e, posteriormente, pelo primeiro partido nacional de massa — Ação Integralista Brasileira de Plínio Salgado — que atuou legalmente de 1932 a 1938,² constatamos que a presença de movimentos fascistas e radicais de direita é bastante restrita ao longo da história republicana. Afora algumas ações espetaculares de segmentos militares *putschistas* da Aeronáutica no final da década dos 50 — Jacareacanga e Aragarças —³ e as manifes-

*Professor titular de ciência política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹ Linz, Juan, An authoritarian regime: Spain. In: Allardt, E. & Rokkan, S. (orgs.). *Mass politics studies in political sociology*. New York, The Free Press, 1970. p. 251-84.

² O significado de "a nova tentação fascista" utilizada no título refere-se ao livro: Trindade, Hélgio. *La tentation fasciste au Brésil dans les années trente*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 1988; ver, também: Levine, Robert. *The Vargas regime: the critical years (1934-1938)*. New York, Columbia University Press, 1970; Hilton, Stanley. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977; Medeiros, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1978; Vasconcelos, Gilberto. *A ideologia curupira (análise do discurso integralista)*. São Paulo, USP, 1977 (Tese de doutorado.); Gertz, René. *Ostentismo-brasileiro e o integralismo no Rio Grande do Sul: contribuição para a interpretação de um fenômeno político controverso*. Porto Alegre, UFRGS, 1977 (Dissertação de mestrado.); Chasin, José. *O integralismo de Plínio Salgado (forma de regressividade no capitalismo hipertardio)*. São Paulo, C. Humana, 1978; Craus, Mariana. *Apostamentos para uma crítica da ação integralista brasileira*. In: *Ideologia e mobilização popular*. São Paulo, Cedec, Paz e Terra, 1978; Broxson, Elmer. *Plínio Salgado and Brazilian integralism (1932-1938)*. Washington, The Catholic University of America, 1972.

³ "Embora Kubitschek apelasse para seus opositores, a fim de que expressassem sua oposição em termos democráticos, no espaço de dias semanas de seu mandato, uma revolta militar eclodiu. Um grupo de oficiais direitistas da Força Aérea estabeleceu um posto avançado rebelde na remota base aérea de Jacareacanga, na Amazônia. O colapso da revolta, em fins de fevereiro, deu ao presidente a oportunidade de declarar anistia para todos os oficiais acusados de 'atos revolucionários' desde o golpe de novembro último." Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Saga, 1969. p. 212. Em dezembro de 1959 eclode a "rebelião de Aragarças, liderada por alguns oficiais da FAB, debelada em 36 horas, sem vítimas, sendo os rebeldes, assim como os de Jacareacanga, beneficiários de anistia". Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. p. 285.

tações terroristas do Movimento Anticomunista (MAC) em plena atmosfera pré-golpista de 1964, o radicalismo de direita que, na conceitualização de Eysenck,⁴ combina a ideologia conservadora com o temperamento autoritário, não encontrou no país um leito favorável para sua institucionalização. A eficácia histórica da estratégia das elites brasileiras, combinando a “lógica liberal com a prática autoritária”, acabou sendo o padrão dominante.⁵

No plano governamental tanto quanto no dos movimentos, partidos e organizações, a situação não é muito diversa. A instabilidade dos primeiros cinco anos da República, durante os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, as “salvações militares” derrubando as oligarquias regionais intensificadas com Hermes da Fonseca, como corretivo da política dos governadores, e a prática de estados de sítio respondendo à rebeldia militar do ciclo tenentista na década dos 20 não produzem nenhum dos fenômenos de ação direta antiparlamentar, ideologicamente consistentes, como as “ligas” de extrema direita tão em moda na França da época.⁶

No ano-síntese de 1922, da fundação do Partido Comunista Brasileiro e da rebelião do Forte de Copacabana, a resposta intelectual vem através da reação católica com a fundação do Centro Dom Vital de Jackson de Figueiredo e da revista *A Ordem*. A busca do espaço perdido pela Igreja Católica — denunciado pelo padre Julio Marias no final do Império — encontra na personalidade forte de Jackson a liderança capaz de produzir o movimento precursor do integralismo, mas que, sob a orientação intelectual de Alceu Amoroso Lima, agirá apenas no plano doutrinário e político com a Liga Eleitoral Católica no pós-30. Embora na base ideológica de vários movimentos da mesma época, inclusive da Liga de Defesa Nacional, estivesse o nacionalismo — antiportuguês em Jackson, de mobilização patriótica em Bilac e Afonso Celso e de defesa do petróleo em Monteiro Lobato —, não havia o suporte organizacional e militante dos nacionalistas argentinos muito mais impregnados da problemática européia.⁷

⁴ Eysenck, *The psychology of politics*. London, 1954.

⁵ Trindade, Hélgio. La construcción del Estado nacional en Argentina y Brasil (1810-1990). *Revista Mexicana de Sociología*, 47(1): 137-66, jan./mar.1986.

⁶ Refiro-me às “ligas” ativas nas décadas de 20 e 30: Camelots du Roi, Action Française de C. Maurras, Jeunes Patriotes, Faisceau de G. Valois. Ver Plunhyne, J. & Lasierra, R. *Les fascismes français 1923-63*. Paris, Seuil, 1963 (cap. I. Fasciones de droite); e Nolte, Ernst. *Le fascisme dans son époque — L'Action Française*. Paris, Julliard, 1970.

⁷ Para a Argentina, ver: Gerassi, Marysa Navarro. *Los nacionalistas*. Buenos Aires, Jorge Alvarez, 1968; Deutsch, Sandra McGee. *Counterrevolution in Argentina, 1900-1932, The Argentine Patriotic League*. University of Nebraska Press, 1986. Esta autora tem pesquisado os movimentos de extrema direita, numa perspectiva comparativa, no Chile, Argentina e Brasil. Para o Brasil: ver Trindade, Hélgio. *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30*. São Paulo, Difel, 1979. Especialmente o cap.2 da 2ª parte (Gênese da ideologia).

A frágil tradição do radicalismo de direita

O pensamento dominante de direita no Brasil republicano até a fundação do integralismo em 1932 foi marcado por uma postura doutrinária antiliberal e estatizante. Desde a análise pioneira de Alberto Torres do final da I Guerra Mundial até o pensamento mais sistemático de Oliveira Vianna na década dos 30, o eixo conceitual do “autoritarismo instrumental”⁸ girava em torno da contradição entre o Brasil real e o Brasil legal, propondo formas de “organização nacional” mais adaptadas à nossa realidade. Essa “ideologia de Estado”, na expressão de Lamounier, circunscrevia suas propostas dentro dos limites de um autoritarismo-liberal que, influenciado por algumas formas de corporativismo da época, não continha os ingredientes básicos do fermento fascista.⁹

A recuperação da herança do pensamento autoritário brasileiro pelo integralismo, mais presente em Salgado do que em Reale e Barroso,¹⁰ era uma forma de resguardar o caráter nacional do movimento e afastá-lo do meio mimetismo europeu. A “imaginação social”¹¹ brasileira do período estava longe de dar base de apoio a organizações e regimes políticos de ultradireita ou fascistas. Essas condições somente se tornariam propícias com o esgotamento da capacidade do governo provisório de Vargas, sob o fogo cruzado das reivindicações constitucionalistas de São Paulo e da pressão autoritária dos tenentes no poder e das Legiões Revolucionárias, de preencher o vazio de poder diante das expectativas ideológicas geradas pela Revolução Soviética e a ascensão do fascismo na Europa. No clima de radicalização que se internaliza com a confrontação entre a Ação Integralista Brasileira e a Aliança Nacional Libertadora e com a proibição desta pelo governo (cujo presidente de honra era Luís Carlos Prestes), os integralistas se sentirão legitimados por Vargas para a Marcha sobre o Guanabara, em 1937, demonstrando,

⁸ “Dois aspectos caracterizam o autoritarismo instrumental tanto dos liberais doentios quanto dos outros autoritários. Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social — ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não autoritárias.” Santos, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo, Duas Cidades, 1978. p. 103.

⁹ Lamounier, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: Fausto, Boris (org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro, Difel, 1977. t. 2; Medeiros, Jerbas. *Ideologia autoritária no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1978.

¹⁰ Trindade, Hélgio. Op. cit. Especialmente a 3ª parte, cap. 3 (A ideologia).

¹¹ Santos, Wanderley Guilherme dos. Op. cit.

para uns, sua força política organizada à disposição do chefe de Estado e, para outros, a oportunidade do *putsch* perdida.¹²

Nesse contexto, a implantação do Estado Novo em novembro de 1937 teve o papel de conter o processo de fascistização em curso: Vargas preferiu uma aliança com o Exército de Góes Monteiro do que com o integralismo de Plínio Salgado. O mesmo processo ocorrera na Espanha, onde o regime franquista bloqueara a ascensão ao poder da Falange de Primo de Rivera, e no Portugal de Salazar, onde o Estado Novo fizera o mesmo com o Integralismo Lusitano de António Sardinha e o nacional-sindicalismo de Rolão Preto.¹³ O Estado Novo de Vargas, embora integrado por muitos simpatizantes do fascismo e inspirado em muitas de suas instituições (Carta del Lavoro, Ministério de Propaganda) e rituais (valorização da juventude, manifestações patrióticas e nacionalistas, culto ao chefe de Estado), tornou-se muito mais um autoritarismo paternalista do que um regime fascista.

Ao compararmos o Estado Novo com o fascismo ou nazismo europeus, constatamos seu caráter desmobilizante. A situação seria diversa com a mobilização de um partido único de massa ou de uma ideologia de Estado, que poderia ter sido, aliás, a contribuição do integralismo, caso as negociações pré-golpe com Francisco Campos houvessem prosperado e Vargas não tivesse optado pela proibição da AIB em inícios de 1938. A única contribuição dos integralistas ao novo regime foi a elaboração do Plano Cohen,¹⁴ que forneceu o pretexto para o golpe de Estado, mas a exclusão dos integralistas do novo governo redundou no ataque terrorista¹⁵ dos setores mais exaltados da AIB ao palácio presidencial em maio de 1938. A opção de Vargas pelo pacto com o Exército incorporou a concepção elaborada por Góes Monteiro,¹⁶ de que era preciso levar o Exército para a política, evitando que esta, pela sua partidarização (alusão implícita ao integralismo),

¹² "O desfile dos '50 mil camisas-verdes', realizado no Rio de Janeiro em 1º de novembro, foi de fato impressionante para os cariocas que o assistiram. Partindo da praça Mauá, os manifestantes desfilaram pela avenida Rio Branco, com excelente disciplina e muita determinação, continuando até o hotel Glória, onde saudaram o líder integralista que os passava em revista de pé numa sacada, tal qual Hitler. Prosseguiram daí para o palácio Guanabara, onde Getúlio assistia à parada, na companhia do general Cavalcanti, do ministro da Marinha e do chefe da Casa Militar. O presidente foi saudado, com três gritos de *amauê*, pelos milhares de braços levantados." Dulles, John W. F. *Genêio Vargas*. Rio de Janeiro, Renes, s.d. p.177. Sobre a tentação do *putsch*, refiro-me a depoimentos de ex-integralistas de que o grupo mais radical, ligado a Gustavo Barroso, pretendia forçar os portões do palácio presidencial e tomar o poder.

¹³ Ver Cruz, Manuel Braga da. *O Integralismo lusitano e o Estado Novo. Colóquio sobre o fascismo em Portugal*. Lisboa, A Regra do Jogo, 1982; Pinto, António Costa. *The Salazar "New State" and European fascism — problems and perspectives of interpretation*. Florence, European University Institute, 1991.

¹⁴ Silva, Hélio. *A ameaça vermelha: o Plano Cohen*. Porto Alegre, L&PM, 1980.

¹⁵ Silva, Hélio. *Terrorismo em Campo Verde*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

¹⁶ Monteiro, Góes. *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*. Rio de Janeiro, Adersen, s.d.

viesses a fragmentar a corporação militar. A partir do Estado Novo estavam estabelecidas as bases da "pauta moderadora" nas relações cívico-militares analisada por Stepan, no período 1945-64.¹⁷

O Exército e o aparato estatal

A posição da elite liberal do Império em favor das milícias cívicas (Guarda Nacional), inspirada no modelo adotado pela Restauração francesa,¹⁸ reduziu o papel do Exército ao de mera força periférica voltada para a defesa das fronteiras e provocou um conflito latente que, após a Guerra do Paraguai, traduziu-se na Questão Militar do final do Segundo Reinado. A quartelada de Deodoro que pôs fim ao Império e proclamou a República dos "bestializados",¹⁹ não pode ser compreendida, em última instância, sem se levar em conta as raízes profundas do ressentimento do Exército contra a elite imperial.

Se a política dos governadores recuperou a hegemonia da elite política civil interrompida pela República, o conflito que explode com o ciclo tenentista levará, no pós-30, à participação política dos tenentes no círculo do poder central, nas interventorias estaduais e nas legiões revolucionárias. A partir deste enfoque analítico, percebe-se que Vargas soube utilizar politicamente a seu favor, no pacto com Góes para implantar o Estado Novo, o processo em curso de institucionalização do Exército como parte integrante do aparato estatal em um nível que não havia sido atingido até então. Criam-se novas condições para o Exército na política brasileira, legitimadas pela fraternidade histórica dos dirigentes republicanos positivistas e os militares no Rio Grande do Sul, dentro de uma concepção ampliada de segurança nacional, envolvendo inclusive a participação no campo econômico (Siderúrgica de Volta Redonda). Estão definidas, estrategicamente, as bases políticas de um processo que, após o fim do Estado Novo, com a eleição para a Presidência da República do ministro da Guerra do regime deposto, o general Eurico Gaspar Dutra, conduziu as forças armadas a um papel de árbitro na cíclica "recomposição do regime político".²⁰

A elite militar desempenha, durante a República populista (em que o governo JK, considerado o mais liberal-democrático, tinha sua estabilidade garantida pelo "dispositivo militar" assegurado pelo ministro da Guerra, o general "legalista" Lott), o papel atribuído no Império ao "poder moderador". Segundo Stepan, "os golpes de Estado desencadeados pelas forças armadas contra os regimes ci-

¹⁷ Stepan, Alfred. *Brasil: los militares y la política*. Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

¹⁸ Ver Unicechea, Fernando, *O ministério imperial*, São Paulo, Difel, 1978; e Castro, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*, São Paulo, Nacional, 1979.

¹⁹ Carvalho, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

²⁰ Stepan, Alfred. *Op. cit.*, p. 81.

vis, antes rápidos, secretos ou unilaterais, se caracterizam agora como resposta gradual, aberta e dual de determinadas elites civis e militares diante de uma crise política, situação em que tanto os setores civis como os próprios integrantes das forças armadas aguardam a resolução do conflito graças à intervenção destas "últimas".²¹ Nesta ótica, pode-se concluir que a estratégia das forças armadas nas fases mais recentes da "sociedade pretoriana"²² não as induziu até 64 a tentações de radicalismo de direita, salvo nos episódios isolados anteriormente referidos.

Com o golpe militar de 64, rompe-se o padrão tradicional de intervenção das forças armadas na política brasileira, instaurando-se um regime dirigido, sob a hegemonia do Exército, por representantes das três armas. A nova "situação bonapartista"²³ não pode ser analisada em bloco, já que diferenças significativas se estabelecem na sucessão dos presidentes militares e na dinâmica do próprio regime. Sem pretendemos nos adentrar no tema, que foge aos propósitos específicos de nossa análise, cabe salientar que a discussão em torno da natureza do regime que, na teorização de O'Donnell para a Argentina, seria qualificado de "burocrático-autoritário", nunca chegou no Brasil a aproximar-se das fronteiras do fascismo, como no Chile de Pinochet.

O debate da questão do autoritarismo/fascismo na América Latina foi intenso,²⁴ mas o conceito que melhor se aplica ao caso brasileiro é o de "autoritarismo militar", especialmente pela singular combinação institucional entre a ditadura e as instituições liberais preexistentes. Por exemplo: a manutenção do calendário eleitoral, apesar da proibição da escolha direta para presidente, governadores, prefeitos das capitais e áreas de segurança nacional e o artifício do "senador biônico"; a aceitação de um sistema bipartidário, com oposição consentida; o Parlamento aberto, com limitações a suas competências e à liberdade de palavra de seus membros; a preservação das universidades após duas ondas de expurgos. Essa hibridez que recoloca a presença, mesmo durante o regime autoritário militar, do padrão "lógica liberal/práxis autoritária", é o traço diferenciador das experiências argentina, chilena ou uruguaia que, além de mais violentamente repressivas em extensão e profundidade, desmantelaram as instituições liberais do regime anterior.

O fato de os militares da "Sorbonne" brasileira, diferentemente dos setores da "linha dura" articulados em torno do ministro da Guerra, Costa e Silva, e,

²¹ Id. *ibid.*, p. 81-2.

²² Ver Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1968. Especialmente o cap. 5. *Pretorianismo y decadencia política*.

²³ Hermet, Guy et alii. *De sélections pas comme les autres*. Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

²⁴ Trindade, Héglio. *La question du fascisme en Amérique Latine*. *Revue Française de Science Politique*. Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques (2): 281-312, avr. 1983.

mais tarde, de os nacionalistas radicais aglutinados por Albuquerque Lima terem buscado em 64 uma aliança política com os liberais da UDN, opositores ferrenhos da herança varguista, deu o tom inicial à frustrada tentativa do governo Castelo Branco de criar as novas condições para a “verdadeira” democracia. A situação deteriora-se fortemente com a frágil situação do governo Costa e Silva, enfrentando a mobilização estudantil, sob a influência da rebelião estudantil francesa de 68, a articulação política da Frente Ampla, unindo Lacerda, Juscelino e Goulart, e a crise militar provocada pelo *affaire* Márcio Moreira Alves, que desemboca no AI-5, no fechamento do Congresso por tempo indeterminado e, mais tarde, na Junta Militar.

O Golpe de 64 e os radicais de direita

O cenário político que se arma desde o governo Castelo Branco até o governo Médici — o mais repressivo da ditadura militar — cria a atmosfera propícia para a nova tentação fascista através da ação de radicais de direita. A disputa pelo poder no pós-64 conduziu a uma aliança entre os moderados da “Sorbonne” e a “linha dura” comandada pelo ministro da Guerra, Costa e Silva, que converge na indicação para a Presidência da República do general Castelo Branco, marginalizando o grupo “anti-Sorbonne”, liderado pelo chefe militar do golpe de 31 de março, o general Mourão Filho. Essa primeira ruptura entre os líderes militares encerra “a fase da velha conspiração e da rebelião no momento mesmo (ou antes até) da própria vitória. O ciclo dos ‘duros’, porém, não caiu do céu: foi uma consequência do vácuo político que se criou com a queda rápida de Goulart e com o despreparo político dos vitoriosos”.²⁵

O governo Costa e Silva consolida a presença da “linha dura” no poder e a dinâmica do ano crítico de 1968 produz “uma aliança informal de vários setores da oposição, iniciada em 1967 e transmutada em movimento social de massas em 1968”, em que “três setores principais adquiriram força e coordenação suficientes para afetar em profundidade as estruturas políticas do país: o movimento estudantil, o dos trabalhadores e a Frente Ampla. Eles juntos exerceram considerável pressão sobre o Estado, provocando um conflito interno sobre duas políticas alternativas: maior liberalização das diretrizes políticas, sociais e econômicas ou uma ainda mais ampla investida repressiva.”²⁶ A última alternativa configurou-se com a resposta do AI-5, que “é completo e não deixou de fora, aparentemente, nada em matéria de previsão de poderes discricionários expressos”, capaz de “munir o governo dos instrumentos para tudo o que por timidez ou compromisso democrático deixou de fazer, nos dias quentes da Revolução de março, o

²⁵ Stacchini, José. *Março 64: mobilização da audácia*. São Paulo, Nacional, 1965. p. 122.

²⁶ Alves, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1984. p. 115.

presidente Castelo Branco”.²⁷ Com o Ato Institucional de 13 de dezembro de 1968, fecha-se a expectativa das oposições de liberalização do regime e, ao contrário, libera-se o avanço desenfreado das forças repressivas.

Após o impedimento por doença do presidente Costa e Silva, em meados de 1969, desencadeia-se a crise de sua sucessão. Com a oposição aberta do vice-presidente Pedro Aleixo ao AI-5, o Alto Comandado das Forças Armadas concluiu, em sessão secreta, que “a solução constitucional não era viável”, decidindo que a Presidência seria exercida por uma junta militar integrada pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.²⁸ Era a ruptura do regime com sua base civil udenista, que duraria até o governo Geisel, quando este nomearia governadores de estado majoritariamente oriundos da ex-UDN. O desrespeito às regras sucessórias da Constituição de 1967 atinge seu ápice na escolha informal do general Médici como presidente da República através de um “colégio eleitoral” integrado exclusivamente por militares.²⁹

O presente capítulo buscará analisar, sem a pretensão de esgotá-las, algumas ações e manifestações que identificam a episódica presença dos radicais de direita ou dos nostálgicos do fascismo brasileiro no período compreendido entre a conspiração e o desencadeamento das ações militares do golpe de 64 até o governo Médici. Trata-se evidentemente de um enfoque que restringe o fenômeno a pessoas ou grupos representativos do que Santos define como “autoritarismo naturalista” por oposição ao “autoritarismo moderno”,³⁰ que tentavam alcançar resultados políticos dentro de uma perspectiva ideológica de direita radical ou inspirada numa identificação com o fascismo integralista.

O papel precursor dos militares integralistas

O primeiro dado instigante é a presença permanente de ex-integralistas no espaço temporal referido que se manifesta de diferentes maneiras. Primeiro, o organizador, ex-chefe da milícia integralista, autor do Plano Cohen e ex-capitão do serviço secreto do Exército, Olympio Mourão Filho, é a figura-chave do processo de

²⁷ Castello Branco, Carlos. *Os militares no poder*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978. p. 362.

²⁸ Alves, Maria Helena Moreira. *Op. cit.*, p. 144.

²⁹ Ver Cury, Carlos. *113 dias de angústia — impedimento e morte de um presidente*. Porto Alegre, L&PM, 1979, p. 146-53.

³⁰ “Ainda que outros grupos, além dos políticos integralistas e dos intelectuais, se tenham manifestado em favor de formas não democráticas de governo, com base em diferenças naturais entre os homens, o feito de introduzir na linguagem do pensamento autoritário brasileiro um toque especial de *naturalismo* coube, basicamente, ao movimento integralista. (...) Outro grupo de políticos e analistas, na década de 30, também sustentou a hipótese de que formas autoritárias de governo eram fenômenos inevitáveis que existiriam por muito tempo, se não para sempre. (...) O autoritarismo moderno, para Azevedo Amaral, brotou de determinadas condições históricas e não de uma estratificação política natural entre os homens.” Santos, Wanderley Guilherme dos. *Op. cit.*, p. 101.

conspiração e do desencadeamento do golpe militar. Sua conspiração solitária e obsessiva começou em Santa Maria (RS), desde inícios de 1962, quando assumiu o comando do 3º Regimento de Infantaria, após a posse de Goulart como presidente e estando o governador Brizola no auge de seu prestígio como líder do Movimento da Legalidade. Mourão participou do primeiro jantar que o general Osvino, comandante do III Exército, ofereceu a Brizola; sobre as conversações sem reservas que manteve na ocasião com o governador, registrou em seu diário: “Do que ouvi, fiquei cientificado, sem sombra de dúvida, que estava diante de vasta e perigosa conspiração contra o regime”.³¹ A partir daí começa o processo de conspiração, denúncia e articulação junto a setores militares e empresariais que prosseguirá, durante o ano de 1963, em São Paulo e Minas Gerais, até o desenlace do golpe a partir de Juiz de Fora.

Em suas *Memórias*, não hesita em afirmar que “meu verdadeiro e principal papel consistiu em ter articulado o movimento em todo o país e depois ter começado a revolução em Minas. Se nós não o tivéssemos feito, ela não teria sido jamais começada”. Mas reconhece que “o que articulou esta revolução foi simplesmente a repulsa nacional, incontestável, que foi-se tomando sempre mais forte na medida em que os torvos agitadores cresciam em audácia, na doutrina da subversão do comunismo. Os chefes militares, em sua maioria, recusavam-se a tomar conhecimento da revolta que lavrava no seio da oficialidade das três forças armadas, de postos menores”. E acrescenta com orgulho: “Carlos Lacerda costuma dizer, elogiando-nos, que fomos o general apressado, por se ter dito que partimos antes da data marcada. A verdade é que havíamos partido com seis meses e três dias de atraso (...) Nunca houve data marcada, antes do dia 28 de março, sábado de aleluia, quando da reunião no aeroporto de Juiz de Fora”.³²

Perguntado se os “revolucionários” de Minas sob sua liderança haviam se precipitado ou se já havia previsão de que o movimento saísse de lá, Mourão responde: “Não estava previsto. Previsto por quem? O único chefe da revolução era eu. Eu previa sair no dia 12 de setembro de 1963, desde que os sargentos começaram com o barulho lá em Brasília. O Magalhães Pinto não deixou. Depois eu queria sair em cima do comício quando eles marcaram a data (13 de março). Eu disse ao Magalhães: vamos chegar lá em cima do comício, derrubar o governo e tomar o poder. Ele não deixou. Depois, quando houve aquela confusão na Marinha, na quinta-feira santa, aí ele acedeu e então eu fiz. Eu não tinha ligação nenhuma com os revolucionários do Rio de Janeiro, porque eu já tinha cansado de procurar ligações com eles, cansado de cantar Costa e Silva, Cas-

³¹ Mourão Filho, Olympio. *Memórias: a verdade de um revolucionário*. Porto Alegre, L&PM, 1978, p. 31.

³² *Ibid.*, p. 18-9.

telo Branco etc., e eles não queriam saber de revolução. Esta que é a verdade histórica".³³

Indagado se o fato de a ação militar ter sido desencadeada desde Minas não teria tirado do governador Lacerda a possibilidade de ser o líder civil do golpe, Mourão declara que "o Lacerda não queria ser revolucionário e ele não tinha nada a ver com aquele movimento. Pelo contrário, durante a minha conspiração eu tive dois encontros com ele". Na casa de Júlio de Mesquita em São Paulo, "eu falei o tempo todo e ele não disse uma palavra. Eu anotei no meu diário: que diabo, afinal de contas Carlos Lacerda não chegou a dizer se era revolucionário. E tomei *a priori* como sendo". Em outro contato, três meses depois, também em São Paulo, Lacerda teria dito a Mourão: "General, o senhor não consegue fazer revolução e vai interromper o processo democrático do Brasil, e isto é mau". E daí concluiu: "ele não queria revolução, porque ele queria usufruir daquela confusão toda, pensando que iria na crista numa eleição. A ambição pela Presidência da República tem perdido muita gente boa, mas tem perdido muito mais o país".³⁴

O segundo dado é de que não foi Mourão mas outro oficial ex-integralista que desencadeou a primeira ação armada no contexto do golpe. Embora caiba a Mourão a decisão de descer de Juiz de Fora em 31 de março, é o almirante Hasselmann — que, na "Intentona Integralista" de 1938, tomara de assalto o Ministério da Marinha — que se considera o precursor do golpe, em virtude do ataque que comandou ao enfrentar, em 25 de março, de metralhadora em punho, um grupo de marinheiros revoltosos que, com a bandeira nacional à frente, se dirigia ao portão de saída do Ministério da Marinha com o objetivo de aderir aos seus colegas de armas que estavam no Sindicato dos Metalúrgicos. Hasselmann relata que os marinheiros "entraram em forma, trazendo a bandeira nacional na frente (...) O comandante Branco estava com um grupo de oficiais no portão, já tinha se adiantado e arrancou a bandeira que eles traziam. Mas eu tive a impressão de que ele seria massacrado e achei a guarda muito hesitante. Atiramos por cima das cabeças. Eles então hesitaram, houve pânico em meio deles, o que é fácil compreender. Uma força que não tem formação de combate não resiste ao tiroteio com balas. (...) Quando eles viram aquele volume de fogo (e depois todo o prédio começou a atirar) a guarda que estava hesitante entrou firme e então começaram a se atirar dentro da água. A impressão que se tinha era que havia muita gente ferida. Eu tive um entendimento com o Estado-Maior do Exército e eles mandaram dois tanques. Isso já foi o início da reação contra aquele estado de coisas. Embora houvesse o apoio de sargentos e marinheiros que serviam no ministério, determinei que eles auxiliassem somente no policiamento. A coisa foi dissolvida

³³ Entrevista concedida ao autor por Olympio Mourão Filho. Rio de Janeiro, 1969. p. 32.

³⁴ Ibid., p. 32.

pelos oficiais praticamente a bofetão". Houve um conselho de disciplina que expulsou cerca de 600 marinheiros. "De modo que esse tiroteio", conclui Hasselmann, "precedeu ao do Mourão. Foi a primeira reação."³⁵

Esses dois episódios são reveladores da presença ativa de ex-integralistas no golpe, em posição de comando, ainda que dissociados de qualquer articulação, mas cujas posições político-ideológicas não se afastaram significativamente de suas raízes na década de 30.

A visão político-ideológica do almirante Hasselmann não difere muito da ideologia integralista em sua fase fascista. Três aspectos de suas análises sobre a conjuntura nacional e latino-americana permitem definir seu perfil ideológico. Primeiro, em termos de passado, a identificação com o modelo fascista italiano, embora com críticas à aventura imperialista de Mussolini na Líbia: "No início o fascismo era um nacionalismo. A coisa mudou de figura quando ele passou a servir ao imperialismo nazista de caráter anticristão e racista. Mussolini incontestavelmente acertou na política interna. Os efeitos estão lá, é só ir ver o que ele fez pela Itália. Mas errou na política externa. O erro dele foi não se opor a Hitler. Enquanto ele se manteve na linha tradicional da política latina italiana ele foi muito bem".³⁶

Segundo, endossa o nacionalismo antiimperialista, e as teses de uma suposta aliança entre o comunismo e o capitalismo nos termos da conspiração judaica dos Protocolos dos Sábios do Sião.³⁷ Para Hasselmann, "aqui no Brasil há uma contradição, uma dificuldade muito grande de conciliar, porque a tese burguesa política é a liberal-democracia. A liberal-democracia aqui no Brasil levará ao comunismo". Em suma, "o Brasil sofre um processo de desnacionalização acelerada feito pela aliança dos comunistas com os burgueses".³⁸

Finalmente, resta mencionar a dimensão que dissocia os componentes ideológicos fascistas de uma visão política não-reacionária, como era corrente no perfil dos militares golpistas. A experiência peruana de um governo militar que combinava, à época do general Alvarado, poder ditatorial com reformas estruturais, havia fascinado intelectuais marxistas (Roland Corbisier) ou cientistas sociais (Helio Jaguaribe), mas não parecia óbvio que pudesse atrair militares de extrema direita. O fato é que a visita do almirante Silvio Heck ao Peru converteu seus amigos políticos, entre os quais o almirante Hasselmann e o grupo dos ex-integralistas do Rio, em defensores da reforma agrária. Não se tratava de uma política agrária de estímulo à "colonização", mas com o

³⁵ Entrevista concedida ao autor pelo almirante Arnoldo Hasselmann Fairbairn, Rio de Janeiro, p. 1-4.

³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³⁷ Vide Cohen, Norman. *A conspiração mundial dos judeus: mito ou realidade?* São Paulo, Ibasa, 1969.

³⁸ Entrevista com o almirante Hasselmann. *Cit.*, p. 15.

significado que levou Brizola a tomar-se o defensor de uma transformação radical no campo.³⁹

Um dos momentos mais surpreendentes do depoimento do almirante foi quando ele informalmente, ao entregar-me um conjunto de apostilas utilizadas nos cursos de ideologia integralista destinada a militares — sem qualquer identificação explícita das fontes doutrinárias — fez uma advertência: dava-me uma cópia do material com a condição de que não a mostrasse a outras pessoas, porque temia a reação do novo grupo no poder se viesse a conhecer seu conteúdo. Isso ocorreu poucos dias após a escolha de Médici para presidente. Constatava-se, empiricamente, a presença de um setor que se situava mais à direita dentro da direita militar e que tinha medo de represálias do grupo que iria ocupar o poder, sucedendo à Junta Militar.

Os integralistas no poder?

Pode parecer estapafúrdia a pergunta, mas, ao se observar a composição ministerial dos governos militares e as lideranças no Congresso no período, pode-se no mínimo admitir que os integralistas compartilham o poder. Essa percepção se amplia quando o próprio Plínio Salgado, na entrevista à revista *Veja* intitulada *A Volta do Chefe*, reconhece que os integralistas estão a caminho do poder.⁴⁰ Na verdade, alguns ex-integralistas ocupam postos governamentais de primeiro escalão: o vice-presidente de Médici e presidente da Junta Militar, o almirante Augusto Rademaker Grilnewald; o ministro da Aeronáutica, brigadeiro Márcio de Souza e Melo (Mourão o identificou como subordinado seu na Milícia Integralista); o ministro da Justiça de Médici, Alfredo Buzaid (embora tenha se tornado um renomado jurista da USP, como Miguel Reale), que era um entusiasta militante de Jaboticabal, no estado de São Paulo, e que no velório de Plínio, em 1975, estava na cabeceira do caixão, como estamparam os jornais da época; o ministro do Planejamento, João Paul dos Reis Velloso (referido por Plínio como integrante do movimento dos jovens integralistas *Águas Brancas*); o líder na Câmara Federal, Raimundo Padilha (que no exílio de Salgado assumiu, em 1938, a chefia clandestina da AIB), entre outros.

³⁹ A primeira surpresa da entrevista foi quando ao mostrar os diferentes textos destacou um sobre reforma agrária do sociólogo José Arthur Rios e escreveu sobre o mesmo, com uma caneta vermelha, a sumada equação sobre a concentração da terra no Brasil e sua desigual distribuição, cujo teor representava uma ameaça ao regime, durante o governo Goulart, quando proferida por Brizola, Arraes ou Jullião. Era a contaminação da experiência militar peruana que alterava a visão dos ex-integralistas, atingindo inclusive Cortisier, que não via outra saída para as reformas estruturais a não ser se feitas, como no Peru, pelos próprios militares, já que a volta dos líderes exilados não tinha nenhuma possibilidade de ocorrer no futuro. Curiosa convergência e ledô engano político.

⁴⁰ *A volta do chefe*, *Veja*, 13 maio 1979, p. 20-3.

A entrevista de Plínio Salgado é bastante sugestiva. O chefe integralista considera que "o integralismo está vivo" e que "ainda estamos organizados em todo o Brasil, apenas não temos mais atividades públicas". Acrescenta, buscando demonstrar a força atual do movimento, que "somos perto de 700 mil em todo o Brasil. Menos em quantidade que em 1937, quando somávamos 1 milhão. Mais em qualidade, porque, agora, muitos que eram jovens estudaram e se tornaram grandes homens". Indagado se continuava tendo liderança sobre esse grande número de adeptos, não hesitou em responder: "No momento em que eu quiser, poderei mobilizá-los".

Referindo-se à força dos integralistas no meio militar, Salgado afirma que, na década de 30, "tínhamos uns 800 oficiais. Hoje, fiéis mesmo, uns 100. A maioria, de coronel para baixo, mas tenho também ligações com generais, como o Olympio Mourão Filho, almirantes (...) esses meus contatos com os militares me facilitaram a compreensão dos acontecimentos de 1968".

Entre os políticos civis, especialmente na Câmara dos Deputados, o chefe integralista informa que o deputado Pedro Marão está "fazendo um levantamento de nossa força, contando quantos parlamentares têm realmente inspiração integralista e são fiéis a ela" e prefere estimar que "somos quase 100". Embora se dedique mais ao trabalho das comissões do que no plenário, explica que é "para não me comprometer. Mas outros companheiros continuam no plenário e com destaque, como o líder Raimundo Padilha. O movimento integralista, no momento, prefere continuar em atitude discreta". Conclui sua entrevista num tom otimista, quando instado a citar representantes do integralismo no Poder Executivo: "Tem, mas prefiro não citar nomes. Ainda não estamos no governo, mas do jeito que vai indo..."⁴¹

Se o cálculo aritmético do ex-chefe integralista tinha uma certa lógica, o cálculo político dos próprios personagens poderia ser diverso. Deixando de lado os exageros possíveis de ambos os cálculos e reconhecendo que não há uma presença articulada e organizada dos ex-integralistas, a constatação é válida ao menos no sentido de que a AIB forneceu antigos quadros políticos, socializados ideologicamente pelo partido, para diferentes governos militares. A aritmética do deputado federal Plínio Salgado — quando afirmava que significativo número dos membros da Câmara era de ex-integralistas — ainda que correta, certamente não o era se considerarmos a identidade política dessa maioria. Grande parte dela já se tinha desgarrado ou rompido com o passado integralista e, provavelmente, raros ainda seguiam o comando político de Plínio.

Em alguns casos eram identidades novas, como a do deputado Clóvis Stenzel que, sem ter sido integralista, fora fortemente influenciado por seu tio integralista, o padre Ponciano, líder em Osório, no Rio Grande do Sul. Stenzel tornou-se conhecido por suas posições radicais na Câmara Federal, a ponto de me-

⁴¹ Ibid., p. 22-3.

recer um comentário especial do jornalista Castello Branco: “É um homem declaradamente de direita, cujo pensamento deita raízes na pregação integralista da década de 30. Recentemente foi ele à Espanha e voltou encantado com a experiência franquista. Acha que o regime espanhol está a calhar para o Brasil”. A síntese de Castello capta os aspectos essenciais de sua posição neo-integralista: “O sr. Stenzel é contra a Federação no Brasil. Para ele, não há raízes históricas, sociais ou políticas que justifiquem a Federação. O que importa, em país como o nosso, é o poder nacional, politicamente centralizado e administrativamente descentralizado”, como o queria Plínio Salgado em seu Estado integral. “Para ele só há uma organização politicamente válida no país, as forças armadas. A oficialidade militar, educada nos princípios do amor à pátria unida, é a fonte do poder militar unido e a base da reforma salvadora (...) que viria depois de uma conturbação grave, com a eliminação das atuais instituições e a convocação de uma assembleia nacional que instituisse a democracia orgânica no país unitário”.⁴²

Essa identificação com o poder militar era também evidenciada pelo grau de satisfação que, à época, os ex-dirigentes nacionais, regionais ou locais e mesmo os militantes de base não conseguiam dissimular. A maioria manifestava, espontaneamente, o sentimento de que os governos militares, ao menos até 1970, correspondiam à sensibilidade integralista. Ainda que não organizados politicamente, viam na “Revolução de 64” a realização de seus ideais abortados pelo varguismo, e esse sentimento se reforçava com a visibilidade de alguns ex-militantes no poder.

O risco de fascistização do regime

Se a “conturbação grave” de 1968 não foi suficientemente grave para gerar as condições esperadas, desembocou no Ato Institucional de 13 de dezembro que, na avaliação do cientista político Georges Lavau, em visita ao Brasil à época, dava mais poderes ao regime militar do que tivera Mussolini na Itália fascista.⁴³ A esperança da grande mudança sonhada pelos radicais de direita ocorreria com a perspectiva de o ex-ministro do Interior Albuquerque Lima disputar a sucessão da Junta.

O radicalismo de direita que se aglutina em torno da candidatura Albuquerque Lima reforça com o AI-5 sua perspectiva de poder, ultrapassando amplamente os limites da antiga “linha dura” institucionalizada com o governo Costa e Sil-

⁴² Castello Branco, Carlos. Op. cit., p. 405. Clóvis Stenzel era deputado federal, primeiro suplente de Tarso Dutra, na época ministro da Educação de Costa e Silva.

⁴³ Série de conferências pronunciada por Georges Lavau do Institut d'Études Politiques de Paris, na Faculdade de Filosofia, UFRGS, Porto Alegre, em 1969, interrompida pelo conferencista em protesto pela apresentação do prof. Leônidas Xaua, catedrático de ciência política, juntamente com o diretor da faculdade e outros professores da mesma instituição.

va, e encontrará no ano de 1969 o terreno propício para a articulação do seu projeto político.

Na avaliação de Castello, "do ponto de vista do interesse do sistema e do governo, o general Albuquerque Lima precipitou-se em sua ofensiva para chegar ao poder". A escolha indireta do novo presidente não justificava a antecedência de um ano para o seu lançamento, mas, "do ponto de vista do seu interesse pessoal ou de grupo, é possível que tenha agido na hora certa a fim de assegurar-se o direito de sucessão".⁴⁴ Ademais, além do forte desgaste do governo Costa e Silva, a crise provocada pela invasão da Universidade de Brasília e, sobretudo, os desdobramentos políticos e militares do discurso provocativo do deputado federal Márcio Moreira Alves, integrante da bancada dos emedebistas "autênticos", instando a população a boicotar a parada militar do Dia da Independência,⁴⁵ constituíram-se em elementos de pressão da jovem oficialidade em favor da referida candidatura.

O espectro de uma candidatura radicalmente identificada com a "bropa" era um sinal de que os tempos estavam mais para o fechamento do regime do que para a "abertura" civil quando, vários meses antes, circulava à boca pequena a informação de que o governo encomendara ao ex-integralista e jurista Miguel Reale a elaboração de uma nova constituição, o que estaria a sinalizar que, diante das pressões da sociedade civil, tornar-se-ia inevitável uma "política de alívio".⁴⁶ Essa conjuntura se esgota em poucos meses com o crescimento da crise.⁴⁷

Os sinais eram cada vez tão mais evidentes que, em meados de outubro, o olho clínico de Fernando Pedreira capturou a direção do processo: "Não estamos diante de um novo 31 de março, mas de um novo 10 de novembro". Para ele, o exemplo peruano estava oferecendo as bases do novo modelo, estimulando o nacionalismo radical mobilizador. Arremata sua observação premonitória pensando certamente no que representaria a opção por Albuquerque Lima: "O risco maior que hoje enfrentamos não é o esquerdismo do sr. Brizola, mas o nacionalismo de direita. Melhor: é a ambição dos grupos armados que se aparam ao poder, à sombra das teorias sorbonnianas, e que já sufocam até mesmo o governo constitucio-

⁴⁴ Castello Branco, Carlos, *Op. cit.*, p. 536.

⁴⁵ Alves, Maria Helena Moreira, *Op. cit.*, p. 129.

⁴⁶ *Id. ibid.*, p. 112.

⁴⁷ A conjuntura de junho a agosto de 1968 era de tal modo "distendida" em termos de sociedade civil que tornou viável, por exemplo, a realização de pesquisas no Rio Grande do Sul, de tipo survey, com baterias de questões politicamente arriscadas, tais como avaliação do golpe militar, do nível de legitimidade do regime e do governo, manifestações estudantis, reforma agrária etc., com um número de recusas bastante baixo. Os questionários, com mais de uma centena de questões, foram ministrados, sucessivamente, em Porto Alegre e Ijuí, sob a coordenação dos profs. Leônidas Xausa e Hêlgio Trindade, e integram o acervo do Banco de Dados de Comportamento Político-eleitoral no Rio Grande do Sul do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense e dos Países do Cone Sul (Nupergs-Consul), Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS.

nal que impuseram ao país".⁴⁸ O fato é que, menos de 24 horas após a decisão do plenário do Congresso negando a suspensão da imunidade parlamentar do deputado Moreira Alves, por 216 votos contra (com o apoio de muitos dos parlamentares da Areoa, rompendo com a fidelidade partidária) e 141 a favor, é divulgado o AI-5 que, entre outras medidas discricionárias, fecha o Parlamento por tempo indeterminado.

A dinâmica da candidatura Albuquerque Lima ocupa o espaço, até então vazio, do nacionalismo exacerbado pela ameaça da desnacionalização da Amazônia. A ação do ministro do Interior em defesa da região amazônica, estimulando, inclusive, através do Projeto Rondon, a interiorização de estudantes junto às populações periféricas carentes, respondia também às preocupações da jovem oficialidade. Ademais era um "crítico veemente das políticas econômicas do pós-64. Suas idéias nacionalistas sensibilizavam muitos políticos e intelectuais, inclusive ex-militantes do PTB, mas também incomodavam alguns homens de negócios e militares".⁴⁹

Embora a preocupação da Junta Militar fosse a de que sua missão consistisse em "normalizar, no mais curto prazo, a situação nacional" e "resguardar a segurança interna e os ideais da Revolução sem comprometer a política econômico-social", a ênfase recaía na advertência aos riscos das ações que "possam provocar a divisão das Forças Armadas".⁵⁰

Na realidade, a candidatura Albuquerque Lima pouco a pouco começa a se tornar uma ameaça à unidade das forças armadas, à hierarquia militar e ao acordo entre os grupos dominantes no interior do regime. Os analistas não hesitam em reconhecer que ele "entrou em área de risco, certamente do risco calculado. Ele mobiliza, incita e excita os escalões menores da oficialidade acenando-lhes com a complementação de um surto revolucionário, que tem como ameaçado de frustração. Ele vai-se credenciando a uma chefia nada ortodoxa que poderá tomar-se a qualquer momento chefia rebelde". De outro lado, os políticos civis assistem "com apreensão e vivo sentimento de impotência o jogo que se arma no dispositivo militar" e, ao mesmo tempo, o impasse da candidatura do ex-ministro "os paralisa, na medida em que ela se põe como uma força de contradição às melhores esperanças civis do país".⁵¹

Em fins de setembro de 1969, o nome de Albuquerque Lima continuava majoritário entre os oficiais mais jovens a ponto de prevalecer sobre o número de seus superiores hierárquicos, observando-se "intensa atividade política de seus seguidores, lançando manifestos e negociando com personalidades civis de reno-

⁴⁸ Pedreira, Fernando. *Brasil político (1964-1975)*. São Paulo, Difel, 1975. p. 145.

⁴⁹ Skidmore, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. p. 197.

⁵⁰ Chagas, Carlos. *Op. cit.*, p. 146-47.

⁵¹ Castello Branco, Carlos. *Op. cit.*, p. 537.

me o preenchimento de posições em seu governo".³² A crise da sucessão estava instalada, com o agravante de tratar-se de uma sucessão entre atores hierarquizáveis da instituição militar.

Se na tradição política brasileira as sucessões presidenciais tendem a provocar crises no regime, essa situação se exacerba no período pós-64, especialmente na sucessão da Junta Militar. É nessa conjuntura que "desponta o nome do general Albuquerque Lima, com o apoio da tropa e com popularidade nos setores intermediários da hierarquia militar sendo ele mesmo um general três estrelas. Para contornar o impasse, estabelecem-se novas regras, a partir de um duplo critério: o consenso militar, por um lado, e o da hierarquia, por outro, levando o centro de decisão a se transferir, a partir daí, para o colegiado, isto é, para o Alto Comando das Forças Armadas, em cuja cúpula se situa o presidente da República. (...) É ainda o critério hierarquia-consenso que determina a derrota do general Albuquerque Lima e de um possível voto militar direto que se pretendia eventualmente introduzir nos quartéis. Em contrapartida, institui-se naquela conjuntura crítica o voto qualitativo em dois escrutínios, o primeiro entre o generalato, a quem cabia indicar três nomes preferenciais, e o segundo concentrado nos sete membros do Alto Comando, que escolheriam o Presidente".³³

Tratava-se de uma estratégia de aliança entre duas forças em competição dentro do regime autoritário militar que estabeleceram um compromisso no governo Castelo Branco — grupo da "Sorbonne" e "linha dura" — para alijar do poder o grupo revolucionário "anti-Sorbonne" liderado por Mourão. Agora se repetia o processo num outro contexto, em que "o 'castelismo' e o 'costismo' estabelecem aliança ante o perigo maior do caudilhismo militar, que poderia conduzir a um nacionalismo exacerbado e mobilizador do tipo peronista".³⁴

Nos meios militares governamentais, no entanto, as razões da resistência ao nome do general Albuquerque Lima variavam, desde as idéias nacionalistas ou populistas de que era portador até a crítica ao fato de que fizera campanha fora do âmbito militar, mas o pretexto consensual à rejeição de seu nome tornou-se o fato de que era um general de três estrelas. A lógica era de que "os ministros estavam aplicando à presidência a regra militar de que nenhum comandante pode ter graduação inferior à dos seus comandados. Como o presidente devia dar ordens a generais de quatro estrelas, não podia ter graduação menor".³⁵

O general Murici explicitou, em abril de 1970, a natureza da atitude tomada pelos altos próceres do Exército no veto à candidatura de Albuquerque Lima:

³² Skidmore, Thomas. *Op. cit.*, p. 99.

³³ Góes, Walder de & Camargo, Aspásia. *O drama da sucessão e a crise do regime*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984. p. 99-100.

³⁴ *Id. ibid.*, p. 100.

³⁵ Skidmore, Thomas. *Op. cit.*, p. 200.

"Na Revolução brasileira, felizmente não existe nem nunca existiu: o líder carismático, seguido cegamente por homens fanatizados, líder que sempre conduz sua pátria à mais rigorosa das ditaduras, e a seguir, ao caos. Não há nos altos chefes militares do Brasil o espírito militarista, e menos ainda, a detestável figura do homem messiânico que para tudo tem remédio, sendo para si próprio e para seus seguidores o dono da verdade e o único capaz de salvar sua terra".⁵⁶

O veto a Albuquerque Lima provocou protestos de seus seguidores criando um clima de tensão que levou a aconselharem-no a se dirigir ao ministro Lyra Tavares. Em carta de 2 de outubro de 1969, ele diz que "a ausência de diretrizes definidas que uniformizassem os métodos e processo que conduziu à escolha é a causa principal da inquietação e da dúvida de que está possuída grande parte da oficialidade. Trata-se, pois, de uma contestação contra fatos e não contra pessoas" que deseja "evitar novas e graves divisões no Exército causadas por decisões de cúpulas que ignoram os verdadeiros sentimentos dos seus comandados". Reafirmando sua postura política, prossegue: "Essas manifestações havidas nas guarnições militares em torno de meu nome jamais se originaram por iniciativa minha. São oriundas do sentimento de puro idealismo de nossos oficiais — jovens e mais idosos — em torno das idéias revolucionárias que sempre difundimos, em termos de realizações e programas de um governo sem corrupção e contra a corrupção. (...) Desejo reafirmar minha posição dentro da Revolução que, a meu ver, ainda não se realizou, pelo simples fato de que não fez o que poderia ter sido feito em benefício do povo brasileiro, dentro dos princípios de um nacionalismo puro e sensato..."⁵⁷

A resposta de Lyra buscou explicar o inexplicável; a partir do pressuposto de que o mais importante para o Exército é preservar "a coesão militar, dentro dos princípios da hierarquia e da disciplina", replica que "o que não houve, nem poderia haver; sem comprometer as tradições democráticas do Exército, foi uma eleição entre todos os graus da hierarquia militar, por ser a nossa instituição um partido político".⁵⁸

A mágoa dos ex-integralistas no final do ano era transbordante. Tinham o sentimento de frustração de terem sido bloqueados às portas do poder, como em 1937. Denunciavam a "manipulação" e a "traição" do almirante Rademaker, que fez pressão sobre a oficialidade da Marinha quando Albuquerque Lima tinha vencido nela e na Aeronáutica. Na avaliação de um ex-general integralista "o que houve foi o seguinte: havia uma atitude preconcebida de que o Médici seria de qualquer maneira o escolhido. Então surgiram áreas, escolhe daqui, modifica

⁵⁶ Chagas, Carlos. Op. cit., p. 288.

⁵⁷ Melo, Jaime Ponella de. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro, Guavira, 1979. p. 887-9.

⁵⁸ Stodmore, Thomas. Op. cit., p. 200.

dali, cancela aquela etc. Surgiram votos, por exemplo, para o gabinete do ministro. Se o ministro tinha já voto, por que o chefe de gabinete ia ter voto também?" E sobre o nome escolhido pela consulta interna das forças armadas, o juízo não era mais favorável: "Acho o general Garrastazu um homem honesto, um homem bom, mas ele mesmo confessou que estava despreparado e por ser honesto e bom não tem a malícia necessária".⁵⁹ Outros desacreditavam o presidente escolhido porque não dispunha de base militar suficiente para controlar seus subordinados.

O malogro da candidatura Albuquerque Lima representou o epílogo de um processo que começou aglutinando os setores radicais de direita ou nostálgicos do integralismo e terminou esvaziando a possível fascistização do regime com a emergência de um líder populista identificado ao nacionalismo radical.

Embora durante o governo Médici, com a radicalização da luta armada, os aparatos repressivos atinjam seu paroxismo, o regime buscará manter um discurso dissociado do radicalismo de direita com uma retórica da "restauração democrática". Controlada a guerrilha, o maior desafio dos governos militares será evitar que os bolsões de extrema direita voltem a ameaçar a estabilidade do sistema.

Com o governo Médici, o impulso de uma conjuntura econômica favorável e de êxitos esportivos "fariam nascer entre alguns dos seus principais partidários a tentação de institucionalizar o regime". Esses civis e militares "capitaneados pelo seu ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, eram homens de formação direitista, oriundos do integralismo". Entre 1971/72, o setor radical de direita do governo "procurou impingir ao sistema dominante e ao país uma doutrina antiliberal e antidemocrática, capaz de servir de base à institucionalização que desejava. (...) A definição das linhas do regime político ligava-se inevitavelmente à questão da sucessão presidencial, isto é, à questão do futuro do sistema militar dominante. A primeira opção dos direitistas era o continuísmo, seu trunfo eram os êxitos e a popularidade do presidente".⁶⁰ Fracassava, novamente, a tentativa de conduzir o autoritarismo militar para a via radicalizada da direita, de inspiração integralista. E o ciclo dos generais-presidentes terminará sem que novas tentações fascistas se viabilizem politicamente. Mais uma vez hegemoniza-se, historicamente, sob o signo da "democracia relativa" proposta pelo governo Geisel, a "lógica liberal" associada a uma "práxis autoritária" tão ao gosto dos "donos do poder".

⁵⁹ Entrevista concedida ao autor pelo general Jaime Ferreira da Silva. Rio de Janeiro, nov. 1969, p. 18.

⁶⁰ Pedreira, Fernando, *Op. cit.*, p. 279-80.

O legado oposicionista do MDB, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro*

*Maria D'Alva Gil Kinzo***

TALVEZ não haja aspecto em que o caso brasileiro mais contraste com as outras experiências militar-autoritárias latino-americanas do que o modo como o regime militar brasileiro, instalado após o golpe de 1964, tratou a questão político-partidária. E não é apenas o fato de o Congresso, embora severamente limitado em suas prerrogativas, ter continuado em funcionamento e de algumas eleições continuarem se realizando periodicamente. É também o fato de o governo militar ter extinguido o sistema partidário então vigente e ter colocado um novo em seu lugar: o bipartidarismo formado pela Arena e o MDB. E acima de tudo o fato de o regime ter permitido a legalização de um canal de oposição que acabaria propiciando condições para a emergência e consolidação daquele que é hoje o maior e mais antigo partido brasileiro, o PMDB.¹ E é esse legado resultante das circunstâncias especiais em que o MDB/PMDB nasceu e se desenvolveu que o coloca como um caso raro de instituição partidária. Pois, se examinarmos a história dos partidos existentes nas democracias ocidentais, nela vamos encontrar muitos casos de partidos que nasceram e se institucionalizaram ao longo de anos de experiência na oposição, mas nenhum em que o contexto político em que isto se deu era totalmente desprovido de significado, como foi o caso das arenas eleitoral e parlamentar durante o regime militar.

O MDB e suas origens

Como é sabido, o nascimento do Movimento Democrático Brasileiro — MDB, que mais tarde iria colocar a palavra partido à frente de seu nome, ocorreu em

*Este artigo é uma versão modificada de uma análise sobre o PMDB elaborada para o estudo Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro, a ser publicado pela Fundação Konrad-Adenauer.

** Da USP/Idesp.

¹ Num país de tradição partidária tão débil, não é de surpreender que o PMDB, com apenas 27 anos de existência, tenha se tornado o mais antigo partido brasileiro. Com a maior representação no Congresso Nacional, ele é, entre os grandes partidos, o único que conserva seu nome de identificação e, de alguma forma, o mesmo perfil político. Não é o caso da Arena, que mudou sua marca de identidade duas vezes para o PDS e depois para o PPR. Tampouco é o caso do PTB, que renasceu em dois, sendo que aquele que conservou o nome (PTB) encurra-se totalmente desfigurado em sua marca de origem, e aquele que conservou a marca de origem perdeu a identidade de sua antiga denominação (PDT). Ressalte-se também que o PCB, criado na década de 20, seria o mais antigo partido se não fosse o fato de lhe ter sido permitido existir legalmente apenas por dois anos na década de 40 e a partir de 1985.

função da instauração, pelo regime militar, de um bipartidarismo compulsório, em substituição ao sistema multipartidário do regime democrático de 1945-64. A extinção dos partidos do período pré-64 deu-se no bojo das medidas decretadas para pôr fim à crise político-militar deflagrada pela vitória da oposição nas eleições para governador de 1965 em dois importantes estados (ex-Guanabara e Minas Gerais).² Essa intervenção na vida partidária foi também a saída encontrada pelo governo do marechal Castelo Branco para as dificuldades que enfrentava na aprovação de algumas emendas constitucionais propostas ao Congresso.

Ao Ato Institucional nº 2 (AI-2) seguiu-se o Ato Complementar nº 4 (AC-4), que tratou especificamente das regras para a criação de novas agremiações: caberia aos membros do Congresso Nacional a tarefa de reunir no mínimo 120 deputados e 20 senadores a fim de criar, no prazo de 45 dias, organizações provisórias, que teriam “atribuições de partidos políticos”.

Emboia possibilitasse, teoricamente, o reagrupamento dos representantes dos 13 partidos extintos em três agremiações, as determinações do AC-4 tinham, na verdade, o objetivo de criar um sistema bipartidário — com um grande partido de sustentação do governo e um pequeno partido de oposição formal — que propiciasse uma fachada democrática ao regime militar.

E foi assim que ocorreu. Com muita dificuldade conseguiu-se reunir o número de parlamentares estabelecido pelo AC-4 para a formação do partido de oposição. Dificuldade compreensível, visto que parte substancial do potencial oposicionista já havia sido expelida da vida político-parlamentar pelas várias levadas de cassações de mandatos, que afastaram os mais agueridos na resistência ao autoritarismo recém-implantado.³ Além disso, um partido de oposição que nascia em circunstâncias tão inóspitas oferecia pouco atrativo para os que não quisessem correr o risco de ver sua vida política interrompida por qualquer postura oposicionista imprudente.

De forma que o MDB conseguiu se formar com a cara débil que o regime militar lhe queria imprimir. Dos 409 parlamentares que formavam a Câmara Federal à época, pouco mais de um terço foi se juntar ao MDB: 52% desses novos oposicionistas eram parlamentares do extinto PTB que, em conjunto com remanescentes de pequenos partidos trabalhistas e reformistas, perfaziam 64% da representação do MDB na Câmara. Mas o MDB contou também com um número considerável de egressos do antigo PSD (29% da bancada desse partido). Esse

² Referindo-se aqui ao Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Há que lembrar que, embora sob o regime militar, em 1965 ainda se realizaram eleições para governador nos estados em que estas estavam programadas antes do Golpe de 64. Somente depois daqueles resultados desfavoráveis é que foram extintas as eleições diretas para governador.

³ Após o golpe de 1964, 4.682 pessoas tiveram seus direitos políticos cassados, sendo 1.261 militares, 500 parlamentares, 300 professores e 50 chefes do Executivo, inclusive três ex-presidentes da República, e muitos profissionais liberais e operários. Ver Picaluga, Izabel. *Partidos políticos e classes sociais: a UDN na Guanabara*, Petrópolis, Vozes, 1980.

grupo teve, desde a fundação do novo partido, proeminência no comando partidário nacional.

O contexto em que se originou teve sérias consequências no desenvolvimento do MDB, e não é por acaso que a trajetória desse partido foi marcada por constante crise existencial: crise que não dizia respeito apenas ao problema da sobrevivência política, mas também à sua identidade enquanto partido. Essa identidade precária iria se tornar ainda mais problemática com o avanço do processo de democratização, à medida que a possibilidade de ser governo ou de participar do governo começou a se tornar efetiva para o partido. Um breve retrospecto da trajetória do MDB/PMDB pode fornecer uma idéia mais clara dos problemas a que estamos nos referindo.

O MDB/PMDB e seu desenvolvimento

Talvez não tenha havido um partido que desde sua criação tenha passado por tantas crises e sido alvo de tantos vaticínios de morte iminente como foi o caso do MDB/PMDB. Pois o partido já nasceu sob o signo da crise, visto que surgiu, como vimos, em função do bipartidarismo compulsório engendrado a partir da crise político-militar de outubro de 1965. Como oposição legal ao regime militar, o MDB enfrentou seu primeiro impasse já em 1966, na primeira eleição de que participou. Eleições realizadas em condições até surrealistas, se considerarmos que, semanas antes, o Congresso havia sido fechado pelos militares — desfecho de uma crise entre o Executivo e o Legislativo em decorrência da cassação de deputados da oposição. Desde então, e particularmente em função das derrotas eleitorais em 1966 e 1970 e das inúmeras vezes em que o partido foi alvo de ações repressivas do regime militar,⁴ expressões como “autodissolução”, “implosão” e “fim do MDB” passaram a fazer parte do vocabulário corrente da imprensa e do próprio partido, mesmo em declarações de seus líderes e militantes.

Foram-se os anos duros do regime; iniciou-se a abertura “gradual e segura” do presidente Geisel, e o MDB finalmente conseguiu se consagrar como porta-voz legítimo da oposição democrática, em função de seu sucesso nas eleições legislativas de 1974. Mas outra crise passaria a rondar o MDB. Não mais se tratava da dúvida quanto a ser ou não ser um partido de oposição, já que se firmara como tal com a vitória de 1974. O problema passou a ser como evitar a dissolução em face da reforma partidária urdida pelo governo militar em 1979, cujo intuito liberalizante escondia a intenção de fragmentar a força oposicionista agora concentrada no MDB.

⁴ Tais como as cassações de mandatos e outras restrições impostas com a decretação do AI-5 de 1968, as inúmeras formas de intimidação e o Pacote de Abril de 1977, restringindo o processo eleitoral e o espaço do MDB.

Mas o partido sobreviveu à reforma partidária de 1979. Em resposta às determinações da nova legislação partidária,⁵ o MDB acrescentou a palavra partido ao seu nome, tornando-se Partido do Movimento Democrático Brasileiro. As baixas provocadas com a criação de outros partidos foram substanciais: 80 deputados federais saíram do PMDB para se filiarem a outras legendas em consequência da reforma partidária de 1979. Mesmo assim, o PMDB se manteve como principal força oposicionista em 1982, quando PT, PDT e PTB estrearam como concorrentes no terreno da oposição. Sua vitória nas eleições para governador em estados importantes como São Paulo e Minas Gerais reforçou sua condição de interlocutor político e peça fundamental em qualquer articulação política relevante para o aprofundamento do processo de democratização. Seu papel crucial como força arregimentadora no movimento popular pelas Diretas já, em 1984, decorreu desses avanços anteriores e seria inconteste na liderança do processo de transição negociada que restaurou o governo civil no país e culminou, em 1985, na eleição de Tancredo Neves e José Sarney, pelo Colégio Eleitoral, para presidente e vice, respectivamente.

Embora tenha conseguido superar agudas crises, o PMDB continuaria por muito tempo com sérios problemas de identidade, problemas vinculados às circunstâncias de sua formação e ao seu percurso durante o regime militar. Essa dificuldade tornar-se-ia mais uma vez evidente a partir de 1985, na chamada Nova República, quando o partido se tornou governo.

A referida crise de identidade do PMDB decorre de dois problemas que o partido passou a enfrentar com a democratização do país. O primeiro foi a dificuldade de ser governo após quase 20 anos na oposição e, por conseguinte, de forjar um perfil mais definido, em função da mudança de regime e das responsabilidades que passava a assumir com a construção de uma nova ordem. É certo que nem todos os problemas se deviam ao partido enquanto tal. Alguns desses problemas resultaram do processo político-institucional mais amplo e, em última análise, da forma gradual e controlada pela qual se processou a transição política brasileira. O excessivo gradualismo fez com que o PMDB, como principal veículo da luta oposicionista, se acostumassem a transigir, a “ceder os anéis para não perder os dedos”. Vendo-se sempre na contingência de aceitar parcialmente as regras ditadas pelo regime militar, como condição para a continuidade do jogo, o partido acabou por se desgastar antes mesmo de assumir o poder. Observe-se que o próprio calendário eleitoral, como foi estabelecido no governo Figueiredo, dando à oposição a oportunidade de concorrer com êxito a cargos executivos, funcionou como elemento de desgaste para o PMDB: restabeleceu-se o pleito direto para governador de estado num contexto em que o raio de ação dos governadores era ainda muito limitado. Restabeleceu-se, em seguida, o governo civil na Presi-

⁵ A Lei de Reforma Partidária (nº 6.767, de 20-12-1979) mandava que as novas organizações incluíssem em seu nome a palavra partido.

dência, mas sem eleições diretas, daí decorrendo graves limitações à legitimidade do primeiro presidente civil. Infortúnio adicional foi a morte de Tancredo Neves, levando ao poder José Sarney — um político dissociado, de fato, do partido com o qual deveria governar. É bem verdade que a experiência dos governadores eleitos em 1982, se foi desgastante, não o foi a ponto de prejudicar o partido nas eleições municipais de 1985. O PMDB conseguiu eleger o prefeito da capital em oito dos nove estados onde era governo. Em todos esses nove, fez o sucessor no governo estadual em 1986. A fonte principal do desgaste sofrido pelo PMDB foi, portanto, o governo Sarney — governo do qual o partido não se sentia realmente co-partícipe, que dividia com o PFL, o outro parceiro na Aliança Democrática, e que tinha como chefe um político vinculado apenas formalmente ao partido. Acrescenta-se que a própria natureza do sistema presidencialista contribuiu para essa ambigüidade do PMDB, na medida em que esse sistema estabelece uma larga distância entre o Executivo e o partido que lhe deve emprestar apoio, não exigindo que este último compartilhe da responsabilidade efetiva de governo. O desgaste sofrido pelo PMDB nesse período teve claro reflexo nas urnas de 1989: os minguados 4% dos votos obtidos pela candidatura Ulysses Guimarães à Presidência da República.

O segundo problema que contribuiria para a crise de identidade do PMDB vinha de longe e decorria da própria história do partido: a indefinição de seu perfil, que agora repercutia negativamente não só no eleitorado, como também entre seus próprios membros. Como foi mencionado, o PMDB formou-se e se desenvolveu com base em um movimento de resistência ao regime militar-autoritário. Seu êxito nesse processo decorreu justamente de sua capacidade de agregar grupos heterogêneos. Setores fortemente diferenciados sentiram-se igualmente representados no (P)MDB, até certo ponto do processo, em função do objetivo maior, que era o restabelecimento da democracia no país. Esse objetivo é que dava identidade ao partido. Com o tempo, porém, foi-se criando uma situação em que essa identidade passou a significar coisas muito diversas para os diferentes grupos que integravam o partido ou lhe davam apoio eleitoral. Para alguns, a bandeira da resistência ao regime militar significava apenas o retorno à democracia que vigorara antes do Golpe de 64; para outros significava diminuição da intervenção do Estado na economia; para outros, ainda, era uma postura de esquerda, uma pregação de reforma social. É certo que, desde sua fundação, o PMDB incorporou um discurso reformista e popular, mas esse discurso foi sempre genérico, insuficiente para acirrar clivagens no interior do partido. Não impedia que as alas conservadoras e progressistas se julgassem representantes reais do partido. Pode-se mesmo afirmar que essa relativa indefinição ideológica era essencial para a manutenção do precário equilíbrio entre as correntes internas do partido. Essa postura genérica tornava-se cada vez menos sustentável na medida em que o partido se via obrigado a tomar decisões e a se posicionar sobre questões concretas e definidas, seja como partícipe do governo, seja em sua atuação no Legis-

lativo, o qual também passava a assumir um papel importante. Esses dilemas tornar-se-iam evidentes durante os trabalhos do Congresso Constituinte (1987/88). Embora majoritário quanto ao número de parlamentares constituintes, o partido não conseguiria manter um grau aceitável de coesão ante as questões mais polêmicas no processo constitucional. Como mostra a tabela 1, o PMDB se dividiu quase ao meio nas votações sobre sistema de governo (manutenção do presidencialismo), confirmação de um mandato de cinco anos para o presidente Sarney e reforma agrária, e sofreu deserções substanciais em decisões que envolviam cunho nacionalista e apoio a direitos trabalhistas. O PMDB foi também abalado pela formação do chamado Centrão — bloco parlamentar suprapartidário que se formou para apoiar as teses mais conservadoras e defender o mandato do presidente Sarney⁶ — e pelo cisma partidário à esquerda que resultou na criação do PSDB.⁷

Tabela 1
Posicionamento do PMDB em algumas votações no Congresso Constituinte

<i>Votações</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Absenção</i>
Presidencialismo (22-3-88)	145	148	2
Cinco anos para Sarney (1-6-88)	168	123	2
Nacionalização da mineração (28-4-88)	211	41	9
Direito irrestrito de greve (16-8-88)	133	29	5
Reforma agrária	85	83	8

Fonte: *Folha de S. Paulo*.

A diluição do perfil ideológico do partido e o contexto mais competitivo que emergiu com a implantação do pluripartidarismo afetariam negativamente o desempenho eleitoral do PMDB, como veremos em seguida.

O PMDB e o voto

Durante o período em que apenas Arena e MDB participavam das eleições permitidas pelo regime militar, e notadamente no período 1974-82, um elo bastante claro se estabeleceu entre o MDB e determinados segmentos do eleitorado. O apoio ao MDB era claramente mais forte entre os eleitores das regiões mais urba-

⁶ Formalizado como um bloco parlamentar em outubro de 1987, o Centrão contou, de acordo com levantamento do Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), com 152 parlamentares, sendo 80 do PFL, 43 do PMDB, 19 do PDS, 6 do PTB, 3 do PDC e 1 do PL.

⁷ Além das divergências partidárias relacionadas a votações na Constituinte, esse cisma teve a ver com a ascensão do grupo de Orestes Quêrcia como força dominante no PMDB paulista e a consequente marginalização das correntes do partido lideradas por Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso e Mario Covas. Em junho de 1988, 39 parlamentares da tendência centro-esquerda deixaram o PMDB.

nizadas e industrializadas do país e, nas grandes cidades, entre os setores desprivilegiados da sociedade.⁸ A descrição mais acurada do perfil do MDB naquele período é dada por Lamounier, ao frisar a forte identificação partidária com o MDB que as pesquisas de opinião haviam constatado:

“tem-se observado que os adeptos do MDB são predominantemente os underdogs: os menos instruídos, os assalariados, e assim por diante. Com maior ênfase, porém, pode-se afirmar que são emedebistas os que fazem do MDB uma ‘imagem’ de partido do povo, contra a Arena, partido da elite, dos ricos, do governo. O MDB é o partido que procura defender os mais fracos e, por isso, é também o partido mais fraco, envolvido numa luta desigual com um poder muito maior. Esse poder é o governo são os ricos, os que não querem renovação. (...) Nestas imagens se combinam categorias de conotação classista, como ‘o povo’ e ‘os pobres’, e imagens propriamente políticas. Estas últimas ora aludem de maneira difusa a um governo distante, que se contrapõe ao povo, ora fazem referências explícitas à supressão das eleições diretas.”⁹

O apoio ao MDB dos segmentos menos privilegiados do eleitorado deveu-se, em grande parte, à estratégia desenvolvida pelo partido a partir das eleições de 1974. Desse ponto em diante, além das bandeiras propriamente oposicionistas de repúdio ao regime militar, pela redemocratização do país, o MDB passou a associar ao governo militar os problemas sociais e econômicos enfrentados pela população.

Expressando a insatisfação popular, em um contexto em que era o único ator político capaz de capitalizar o descontentamento, o MDB se tornou, por algum tempo, um representante dos pobres, das massas desprivilegiadas da sociedade. No entanto, ao privilegiar um discurso oposicionista que expressava plebiscitariamente o “não” ao governo e ao regime, estabeleceu com o eleitorado uma relação muito difusa, sem nenhuma concretude em termos de propostas de governo. Assim como seu discurso significava coisas diversas para as diferentes correntes que o integravam, também para o eleitorado seu apelo era difuso ou, pelo menos,

⁸ Como assinala Reis, analisando esse padrão de apoio à oposição: “o núcleo de inconformismo no panorama político brasileiro da atualidade está representado sobretudo pelos pólos dinâmicos e modernos da vida brasileira, correspondentes às regiões urbanizadas, industrializadas e em expansão, nas quais se concentram grandes contingentes populacionais, enquanto que os padrões que tradicionalmente caracterizavam a estrutura clientelista de nossa vida política seguem em operação nos municípios do interior e nas regiões mais atrasadas, fazendo destas o reduto principal em que podem pretender eficácia os mecanismos propagandísticos e de controle à disposição do regime”. Reis, Fábio W. *Classe social e opção partidária: as eleições de 1976 em Juiz de Fora*. In: Reis (org.). *Os partidos e o regime — a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Símbolo, 1978, p. 217.

⁹ Lamounier, Bolívar. *O voto em São Paulo, 1970-1978*. In: *Voto de desconfiança*. São Paulo, Símbolo, 1980, p.39.

muito heterogêneo. E como o partido, ao assumir os governos estaduais e participar do governo federal, não conseguiria oferecer soluções a curto prazo para a crise econômica e social, aquele elo com os desprivilegiados tornou-se cada vez mais fraco. Não por acaso, o perfil do PMDB junto a suas bases eleitorais alterou-se de forma bastante significativa a partir de 1986. Como afirma Sadek em sua análise da votação para o governo do estado de São Paulo em 1986:

*"...houve, de fato, uma mudança no perfil sócio-econômico e espacial do PMDB. Não se trata mais de um partido dos municípios mais industrializados e urbanizados e das regiões próximas à capital, mas de uma agremiação que conquistou seus melhores percentuais de votos nos municípios menos populosos, com atividade econômica voltada predominantemente para a agricultura e distante geograficamente da capital. Este fenômeno [pode ser] descrito como a interiorização do PMDB."*¹⁰

Os coeficientes de correlação entre votação do MDB/PMDB e indicadores sócio-econômicos, reproduzidos do estudo de Sadek, oferecem-nos evidência dessa nova tendência. Como se pode observar na tabela 2, em 1974, 1978 e 1982 os coeficientes de correlação são positivos entre a variação da votação do MDB/PMDB e a variação populacional do município, o grau de urbanização, e a proporção da população economicamente ativa (PEA) empregada na indústria e nos serviços. Coeficientes negativos de correlação encontravam-se apenas na PEA agrícola (população economicamente ativa empregada na agricultura). Em 1986, essa tendência se inverte: o apoio ao PMDB tende a diminuir quanto maiores são o município, a população urbana e a PEA industrial e de serviço, e tende a aumentar quanto maior é a PEA agrícola.¹¹

A perda de apoio entre os setores mais pobres do eleitorado é atestada pelas derrotas que sofreu no município da capital paulista, primeiro para prefeito, em 1985, e em seguida para governador, em 1986. É certo que nessa última eleição, beneficiado pelo sucesso momentâneo da política de estabilização do governo

¹⁰ Sadek, Maria Tereza. A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo. In: Sadek, M. T. (org.). *Eleições/1986*. São Paulo, Idesp/Vênice, 1986. p. 82-3.

¹¹ Analisando os dados das eleições de 1990 no estado de São Paulo, Alexandre P. de Abreu assinala também a força do PMDB no interior, evidenciada na eleição para governador: enquanto na capital a votação do PMDB representou 16,5% dos votos, no interior essa proporção subiu para 27%. No entanto, a análise dos resultados das eleições para a Câmara Federal e a Assembleia Estadual realizada por Abreu não confirma de forma incontestável a tese da "interiorização" do PMDB. Se é certo que apenas três entre os 19 deputados estaduais do PMDB obtiveram mais de 50% de seus votos na capital, oito deles obtiveram votação significativa na região metropolitana de São Paulo. Quanto aos deputados federais, metade da bancada peemedebista paulista teve expressiva votação na região metropolitana. Assim, Abreu conclui que "o PMDB teria sim uma forte representação no interior, mas jamais poderíamos dizer que sua representação na região metropolitana fosse débil". Ver Abreu, Alexandre Pelegi de. O PMDB e as eleições proporcionais de 90. USP, 1993. mimeog.

Tabela 2
Coefficientes de correlação entre votação do MDB/PMDB e
indicadores sócio-econômicos — estado de São Paulo

<i>Variáveis</i>	<i>Voto no MDB/PMDB</i>			
	<i>1974</i>	<i>1978</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>
População	1.247	1.342	288	-1.440
Urbanização	4.963	4.906	2.865	-1.076
PEA agrícola	-4.698	-5.092	-2.787	3.513
PEA industrial	4.257	4.848	2.473	-3.341
PEA serviços	3.547	3.656	2.130	-2.436

Fonte: Sadock, M. T. Op. cit., p. 79.

Sarney — o Plano Cruzado —, o PMDB não apenas conquistou a maioria na Câmara e no Senado, como também elegeu 22 dos 23 governadores. Mas o próprio fato de que, embora vitorioso no estado de São Paulo, o candidato do PMDB, Orestes Quêrcia, tenha ficado em segundo lugar na capital é claro indício do declínio daquele apoio nos grandes centros urbanos. O desgaste no governo e o surgimento de outros competidores, sobretudo o PT, no terreno oposicionista outrora monopolizado pelo PMDB, haviam tido impacto decisivo na erosão das bases tradicionais de apoio ao partido.

A experiência da Constituinte, com a conseqüente revitalização do Legislativo, e em seguida os testes eleitorais de 1988, 1989, 1990 e 1992 representam uma nova fase na trajetória do PMDB. O contexto da luta política era agora inteiramente distinto, exigindo adaptação no comportamento do partido. Partido essencialmente heterogêneo, cuja identidade foi construída no oposicionismo ao regime militar-autoritário, o PMDB parece estar se adaptando a um papel moderado, apoiado na difícil convivência entre as correntes que o compõem e em sua condição de centro do espectro político-ideológico. A liderança exercida por Ulysses Guimarães ao longo das duas décadas em que presidiu o partido contribuiu muito, sem dúvida, para moldar essa nova identidade.

A centralidade do PMDB no quadro político ficou patente em sua atuação na Constituinte e continua a se evidenciar no tipo de apoio eleitoral que recebe no país. Tendo sofrido, em meados da década de 80, um forte inchamento, decorrente da adesão de numerosos ex-arenistas e da retumbante vitória de 1986, na esteira do Plano Cruzado, o PMDB emagreceu gradualmente, mas manteve essa característica básica de centro do espectro político. Embora os dados disponíveis sejam insuficientes para retratar a organização do partido em todo o país, sua forte implantação é atestada pelo fato de ter eleito, em 1992, 1/3 dos prefeitos num total de 4.964 municípios. O PMDB possui 4.315 diretórios locais e cerca de 4 milhões de filiados no país. A tabela 3 apresenta uma visão de conjunto do desempenho do PMDB em todas as eleições nacionais e estaduais de que partici-

Tabela 3
Cargos eletivos conquistados pelo PMDB nas eleições de 1966 a 1990

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990
Governo estadual	-	-	-	-	9 40,9	22 97,7	7 25,9
Senado Federal	4 18,2	5 10,9	16 72,7	8 34,8	9 36,0	38 77,6	8 25,8
Câmara Federal	132 32,2	87 28,1	160 44,0	189 45,0	200 41,8	261 53,6	108 21,5
Assembleia Legislativa	345 32,1	208 29,7	330 41,9	354 41,8	404 42,7	448 47,0	214 20,4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

pou. O partido tem um desempenho ascendente de 1970 a 1982 e volta a crescer de forma estrondosa em 1986, em virtude da popularidade do Plano Cruzado, mas o caráter artificial daquela vitória se evidencia nos resultados bem mais modestos de 1990. Nesse ano o PMDB obteve entre 20 e 26% dos cargos que disputou, continuando a ocupar a posição de maior partido brasileiro.

Ao contrário do PFL, fortemente vinculado ao Nordeste, o PMDB não é um partido de uma determinada região. Suas bases se distribuem homogeneamente por todo o país, com um ligeiro reforço nas regiões Sudeste e Sul, como se pode observar na tabela 4. Essa tabela apresenta o peso relativo da representação de cada partido na Câmara Federal por região, tomando como base sua composição resultante da eleição de 1990.

Conquanto as pesquisas de opinião registrem baixos índices de identificação dos eleitores com qualquer dos atuais partidos, o PMDB frequentemente aparece como líder no *ranking* dos partidos com alguma identificação partidária. Além disso, pesquisa nacional realizada pelo instituto DataFolha em abril de 1993 (ver tabela 5), mostra que o PMDB continua a ter forte vínculo com os eleitores situados nos níveis mais baixos de escolaridade e de renda familiar; ao contrário do PT, que consegue percentuais mais altos de preferência nos níveis mais altos de escolaridade e renda. A tendência à "interiorização" do PMDB, já aludida, aparece também nessa pesquisa: o índice de identificação com o PMDB é bem mais alto no interior (19%) que nas capitais e regiões metropolitanas (12%).

O legado do MDB é a institucionalização do partido que lhe deu continuidade. Pois não há dúvida de que o PMDB é hoje uma organização partidária com um grau razoável de institucionalização.¹² O fato de ter-se consolidado como par-

¹² No sentido definido por Panebianco, enquanto organização que se estabilizou, que tem certa autonomia em relação ao meio e sistemicidade interna, e que desenvolveu interesses de sobrevivência e lealdades organizacionais estáveis. Panebianco, A. *Political parties: organization and power*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Tabela 4
Índice da força relativa da representação partidária na
Câmara Federal, por região*

	<i>Norte</i>	<i>Centro-Oeste</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>
PMDB	3,2	2,7	4,8	6,3	5,3
PFL	1,2	1,1	18,6	1,0	1,0
PDT	0,5	0,0	2,0	5,5	2,8
PDS/PPR	2,3	0,2	1,0	1,7	5,9
PRN	0,0	0,5	3,2	2,9	2,1
PTB	9,1	1,6	0,2	2,6	0,1
PSDB	0,0	0,1	2,2	5,8	0,9
PT	0,7	0,3	0,1	6,1	2,4
PDC	3,4	1,8	1,5	0,4	0,0
PL	0,0	0,6	0,0	5,3	0,1

*Índice resultante da divisão do número de cadeiras obtidas pelo PMDB no Nordeste pelo número de cadeira da bancada nordestina (A), multiplicado pela divisão do número de cadeiras do PMDB do Nordeste pelo total de cadeiras obtidas pelo PMDB nacionalmente (B), dividido por 100.
Distribuição das cadeiras após a eleição de 1990.

tido não significa, no entanto, que o PMDB tenha superado os problemas decorrentes de sua origem e desenvolvimento durante os anos de autoritarismo, como é o caso de sua marcada heterogeneidade e conseqüente dificuldade de criar um perfil programático mais definido. Assinale-se também que, ultimamente, o PMDB tem-se defrontado com uma crise de natureza diversa daquela que anteriormente emergia no partido. Referimo-nos a seu recente problema de liderança, agravado principalmente após o desaparecimento do deputado Ulysses Guimarães em 1992. Embora não presidisse mais o partido desde a ascensão de Orestes Quécia ao comando partidário em 1990, Ulysses Guimarães continuou ocupando a posição de líder máximo do PMDB até sua morte. Não tendo nunca constituído, de fato, um grupo de seguidores, nem se identificado com algum dos vários grupos, alas ou tendências existentes no interior do PMDB, Ulysses Guimarães exercia liderança incontestável com seu papel de força moderadora nas disputas internas do PMDB. Sua perda ficou manifesta na sucessão de crises que ultimamente se abateram sobre o PMDB: a renúncia de Quécia à presidência do partido no início de 1993;¹³ os embates em torno da renovação do comando par-

¹³ A renúncia de Quécia e seu temporário afastamento dos embates internos do PMDB foram motivados, em grande medida, pela resistência de uma ala do partido à sua reeleição à presidência do PMDB e à sua candidatura à Presidência da República. Essa resistência fundava-se no desgaste que Quécia vinha sofrendo em função de denúncias na imprensa de seu envolvimento com corrupção. A decisão de Quécia de renunciar ao comando do PMDB pode ser vista como saída estratégica para tentar recuperar sua imagem e rearticular suas bases de apoio no interior do partido e fora dele.

Tabela 5
Níveis de preferência partidária segundo escolaridade e renda familiar (%)

	<i>Total</i>	<i>Escolaridade</i>			<i>Renda familiar mensal</i>		
		<i>Até 1ª grau</i>	<i>2ª Grau</i>	<i>Superior</i>	<i>Até 5 sal. mín.</i>	<i>5 a 10 sal. mín.</i>	<i>+ de 10 sal. mín.</i>
PMDB	16	19	13	6	18	15	13
PT	13	9	20	20	11	19	17
PDT	7	7	8	5	7	8	7
PDS	4	4	4	5	4	4	6
PFL	4	4	4	3	5	3	2
PSDB	2	1	2	10	1	3	5
PTB	1	1	1	1	2	2	0
Outros	3	3	3	5	3	3	4
Nenhum	49	52	44	45	49	42	47
Total = 100%	2.492	1.531	733	228	1.448	503	375

Fonte: DataFolha, pesquisa realizada em 14-4-93 com 2.492 brasileiros maiores de 16 anos.

tidário, que levaram o chamado “grupo gaúcho” a se afastar da direção; e a crise recente em torno da manutenção ou não do apoio do partido ao governo Iamar Franco. Superar sua atual crise de liderança talvez seja o grande desafio do (P)MDB no presente estágio de seu desenvolvimento.

Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro

David Fleischer*

O FENÔMENO de casuísmos eleitorais não é uma prática exclusiva do Brasil, pois em quase todos os países do mundo a situação política tenta manipular a legislação eleitoral para se manter majoritária e se perpetuar no poder — como a prática de *gerrymander* usada nos meados do século XIX no estado de Massachusetts para redesenhar circunscrições eleitorais e reforçar a maioria favorável ao então governador Gerry.

Apesar deste trabalho se concentrar na manipulação mais intensa das normas eleitorais e constitucionais conduzida pelos militares durante o período pós-1964, o Brasil tem uma longa tradição de “engenharia eleitoral” empreendida pelas elites em cada época, buscando vantagens políticas para se manter no poder.

Desde antes da Independência, em 1822, até a aprovação do mais recente pacote eleitoral, em 30 de setembro de 1993, o sistema político brasileiro tem sofrido uma série sem fim de “casuísmos” que alteraram o processo político e o sistema eleitoral na tentativa de produzir certas consequências. Porém muitos desses “efeitos” não foram previstos nem desejados por esses “engenheiros políticos” (Porto, 1989; Braga, 1990).

Esta análise procura descrever essas manipulações e avaliar o seu impacto efetivo sobre o sistema político brasileiro no período 1964-85.

Perspectiva histórica

Para poder compreender melhor o período mais intenso de “casuísmos eleitorais” no período militar, precisamos repassar rapidamente a experiência histórica anterior, que serve de base para as tentativas nesse período mais contemporâneo. Visto que essa experiência histórica foi tão rica, é de estranhar que esses “engenheiros eleitorais” não tivessem aproveitado melhor os equívocos usualmente cometidos para uma elaboração mais pragmática dos seus casuísmos.

Império e República Velha

Imediatamente após a sua independência, o Brasil sofreu a primeira manipulação constitucional, quando D. Pedro I, inconformado com a perspectiva de uma nova

* Professor da Universidade de Brasília.

constituição liberal, fechou a Assembléia Constituinte em novembro de 1823 e promulgou a sua própria constituição autoritária no ano seguinte.

Durante o reinado de D. Pedro II (1840-89), o Brasil experimentou quase todos os sistemas eleitorais até então conhecidos. Até 1842, vigorou um sistema de turnos sucessivos em que votantes masculinos com qualificação censitária escolhiam eleitores, que por sua vez elegiam os deputados da província na base de um "distritão". Em 1824, as mesas eleitorais em cada paróquia incluíam o juiz de paz, o pároco, dois secretários e dois escrivães. Mas, em 1842, os secretários e escrivães foram substituídos pela autoridade policial local. Essa mudança provocou considerável violência, e em 1846 duas comissões eleitorais foram criadas: uma incumbida da qualificação dos votantes, composta do juiz de paz e quatro membros escolhidos pelos votantes; e outra com composição semelhante, que supervisionava a recepção e contagem dos votos. Com a participação eleitoral muito restrita e a eleição realizada por turnos indiretos, esse sistema facilitou o domínio do processo político pelas elites agrárias.

Em 1855, adotou-se um sistema distrital uninominal por maioria absoluta (a chamada Lei dos Círculos), que na prática proporcionou uma representação mais autêntica para as regiões mais urbanizadas. Esse sistema "distrital puro" durou apenas cinco anos, depois do que o seu tamanho foi aumentado para três deputados por distrito, revertendo assim os efeitos do sistema anterior, especialmente nas províncias menores. Ao mesmo tempo, a bancada estadual mínima foi aumentada para dois.

No Segundo Reinado, o Brasil era uma monarquia constitucional baseada no modelo britânico, e o imperador usava o seu "poder moderador" para dissolver a Câmara dos Deputados e em seguida convocar novas eleições, que usualmente produziam uma alternância dos partidos no poder: ora maioria conservadora, ora dos liberais. Nesse período, os senadores eram "eleitos" para mandatos vitalícios mediante listas tripartidas submetidas ao imperador, numa analogia parcial à Câmara dos Lordes na Inglaterra.

Em 1875, maiorias conservadoras conseguiram restabelecer o sistema proporcional (dois turnos e listas incompletas), mas com uma novidade — a Lei do Terço. Esse procedimento determinava que somente 2/3 dos deputados fossem "eleitos" em cada província. O outro terço era conferido ao partido majoritário. Pela Lei do Terço na sua versão argentina (Lei Sáenz Peña de 1912, revogada após as eleições de 1962), 2/3 das cadeiras de cada província cabiam ao partido majoritário e 1/3 ao minoritário (ou segundo colocado). A versão brasileira da Lei do Terço favorecia ainda mais o partido majoritário.

O último casuísmo do Império, instituído por Rui Barbosa em 1881, restabeleceu o sistema distrital uninominal e expandiu ligeiramente o sufrágio com a qualificação eleitoral de renda mínima, ao invés de propriedade.

Posteriormente, Rui Barbosa confessou que se arrependia de ter instituído a qualificação por renda, por não ter surtido o resultado esperado (de aumentar a

representação das classes comerciais urbanas) (Lima Sobrinho, 1961, p. 34). Nesse período surgiu um pequeno terceiro Partido Republicano (fundado em 1870), que no final do Império ainda tinha uma atuação pequena.

Ao longo do Império, o controle político era mantido pela qualificação de votantes e eleitores, por freqüentes mudanças no sistema eleitoral, por pressões das oligarquias rigorosas, e através do Poder Moderador. Porém esse sistema eleitoral não representava bem os crescentes interesses econômicos dos cafeicultores, nem as demandas de *status* das forças armadas. A tendência crescente da "vocação oposicionista" dos eleitores urbanos (que vieram a ter uma importância crucial na segunda metade do século XX) já era evidente nos últimos 20 anos do Império. A maioria dessas mudanças observadas nas leis eleitorais nesse período tentava promover ou dispersar o crescente peso desse eleitorado.

A estrutura constitucional da República Velha tomou o federalismo americano como modelo, mas com maior autonomia política e econômica concedida aos estados-membros. A Constituição de 1891 estendeu o sufrágio aos cidadãos maiores de 21 anos, mas excluiu as mulheres, os mendigos e os analfabetos. Adotou-se um sistema eleitoral com distritos trinominais com listas incompletas. A representação estadual era proporcional à população de cada estado, com uma bancada mínima de quatro deputados. Em 1904, pela chamada Lei Rosa e Silva, cada distrito eleitoral passou a eleger cinco deputados, e estados com até sete vagas formaram um "distrit o". À lista incompleta ainda se adicionou o voto cumulativo.

O mandato básico para o Poder Executivo (governador e presidente) foi fixado em quatro anos, e para o Poder Legislativo, em três anos. Criaram-se um Senado Federal com mandatos de nove anos, no qual se elegia 1/3 a cada três anos, e os "senadinhos" estaduais.

Embora essas mudanças tentassem assegurar uma representação adequada para as minorias em cada estado, na prática dificilmente esse ideal era alcançado (Brasil, 1931, p. 163).

Com a reforma Bueno e Paiva de 1916, o alistamento eleitoral se tornou da competência exclusiva dos estados (antes era dos municípios), e a qualificação eleitoral passou a ser da competência do Judiciário. Mantiveram-se os distritos com cinco deputados e instituiu-se o voto secreto.

Apesar dessas leis eleitorais bem-intencionadas, o sistema político da República Velha aumentou o poder e a dominação das máquinas políticas estaduais aliadas aos chefes locais. Esse "compromisso coronelista" previa que todos os favores, nomeações, obras públicas e emprego da força policial da alçada do governo estadual fossem canalizados aos municípios de acordo com a política, as preferências e os caprichos do coronel local. Em troca, este mobilizava seus eleitores para sufragar as chapas "oficiais" de candidatos (deputados, senadores, governador e presidente da República) escolhidos pela cúpula política estadual (Leal, 1975).

Os governadores e o presidente foram eleitos pelo voto direto e popular, e usualmente o grupo situacionista conseguia aproveitar essa mobilização para continuar no poder através da rotação da presidência entre os dois estados maiores — Minas Gerais e São Paulo, que juntos elegiam 59 dos 212 deputados federais (28%). Porém, quando se quebrou esse consenso entre as elites estaduais, o sistema enfrentou sérios desafios em 1910, 1922 e 1930. Nesta última eleição, os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul romperam com São Paulo para formar a Aliança Liberal e, quando a sua vitória foi inviabilizada pelo corrupto sistema eleitoral vigente, tomaram o poder na Revolução de 1930.

Nesse período (1889-1930), às vezes alguns candidatos dissidentes extra-chapa conseguiam se eleger à Câmara dos Deputados, mas usualmente eram escanteados ("degolados") pela todo-poderosa Comissão de Verificação dos Poderes, que, no final de cada sessão legislativa, examinava as credenciais dos recém-eleitos. Em nível municipal, na prática, o voto não era nada secreto, e a maioria dos eleitores estava sujeita às pressões econômicas e políticas dos chefes locais. As atas das mesas eleitorais muitas vezes eram falsificadas (totalizadas "a bico de pena") para favorecer os candidatos oficiais. Os "tenentes" (grupos de oficiais mais modernos do Exército, os "jovens turcos" da época) se rebelaram contra esse sistema corrupto em 1922 e 1924, e muitos se engajaram na Revolução de 1930, na esperança de que através da engenharia política, social e econômica, de cima para baixo, o país pudesse ser modernizado rapidamente.

Vargas e o Estado Novo

Apesar de suas intenções liberais e modernizantes, o governo revolucionário de Getúlio Vargas, instalado em novembro de 1930, implantou um regime centralizado e autoritário até 1932, quando foi desafiado pela revolução constitucionalista paulista numa curta guerra civil. Parte das negociações para cessar as hostilidades visou à eleição de uma Assembleia Constituinte (em 1933) e a modificações no sistema eleitoral.

Já no Código Eleitoral de fevereiro de 1932, o sufrágio foi ampliado para incluir as mulheres, mas a idade mínima foi mantida em 21 anos. Uma justiça eleitoral independente foi estabelecida para cuidar do alistamento dos eleitores, registro dos candidatos, recepção e contagem dos votos e diplomação dos eleitos — incorporando assim diversas funções de várias entidades em diferentes níveis. Esse código permitia o alistamento *ex-officio* e candidatos avulsos (sem filiação partidária). Os deputados constituintes eram eleitos em duas etapas pelo sistema proporcional com quocientes eleitorais e depois, caso não se preenchessem todas as vagas, por majorias simples entre os candidatos restantes mais votados. Anal-fabetos, mendigos e praças continuaram excluídos do processo eleitoral. As bancadas estaduais continuaram baseadas na população de cada unidade, mantendo assim a preponderância de Minas Gerais e São Paulo (Braga, 1990, p. 68-71).

No poder apenas há três anos, o novo governo não conseguiu “reformular” o sistema oligárquico de dominação política no vasto interior e temia a eleição de uma maioria parlamentar contrária aos seus propósitos “modernizantes”. Para evitar essa possibilidade, aproximadamente uma sexta parte das cadeiras (40 em 254) na Constituinte foram preenchidas pela “representação funcional”, um artifício emprestado dos regimes fascistas da Itália e Portugal, que gozavam de um certo prestígio nos anos 30. Esses representantes foram “eleitos” por confederações classistas organizadas nos moldes corporativistas: funcionários públicos (2), profissionais liberais (3), empregadores (17) e empregados (18).

Somando as bancadas eleitas pelos interventores estaduais nomeados por Vargas com os deputados funcionais, o governo conseguiu majorias confortáveis na Constituinte de 1934 e na legislatura ordinária seguinte (1935-37). O chefe do governo provisório foi eleito (indiretamente) para um mandato de quatro anos (até 1938) pelo último ato da Constituinte.

A Constituinte de 1934 processou algumas mudanças significativas no Código Eleitoral de 1932:

- a) reduziu a idade mínima para 18 anos;
- b) aumentou a representação funcional de 40 para 50 deputados;
- c) instituiu o achatamento das bancadas maiores: um deputado para cada 150 mil habitantes até 20 e, a partir de 20, um deputado para cada 250 mil.

No nível estadual, o Poder Legislativo se tornou unicameral, e os governadores foram eleitos indiretamente pelas assembleias legislativas em 1935.

Ainda pelo Código Eleitoral de 1935, a distribuição das “sobras” passou a ser feita pelo sistema das “médias maiores”.

Porém os engenheiros políticos de 1933/34 não previam a polarização política da sociedade brasileira, em meados da década, entre a frente popular Aliança Nacional Libertadora (ANL) liderada por Luís Carlos Prestes e os integralistas (AIB) liderados por Plínio Salgado. Quando o Congresso relutou em aprovar sucessivos pedidos de estado de sítio, e Vargas perdeu o controle da campanha presidencial em 1937, o regime fechou o Congresso e decretou o Estado Novo em novembro de 1937.

Redemocratização — 1945-64

Vargas e seus interventores estaduais foram depostos dois meses antes do pleito de 2 de dezembro de 1945 (para presidente da República e uma nova Assembleia Constituinte), mas seu governo havia tutelado mudanças na legislação eleitoral e a organização dessas eleições (Lei Constitucional nº 9, 28-2-1945; Decreto-lei nº 7.586, 28-5-1945).

Tais normas ainda permitiram o alistamento e o registro de candidatos *ex-officio*, o que beneficiou as situações políticas nos estados. A eleição dos deputados federais con-

tinuou pela representação proporcional com listas abertas, mas as sobras de vagas se acumulavam para o partido majoritário em cada estado. A figura do “deputado funcional” desapareceu, enquanto o mandato presidencial passou de quatro para cinco anos (com o Estado Novo havia sido aumentado para seis), e o de senador de nove para oito anos. Inicialmente o número de senadores foi reduzido de três para dois, mas em 1947 voltou à cifra anterior. Esta última mudança deixou a eleição de senadores desequilibrada: em 1950 elegeu-se 1/3, em 1954, 2/3, e assim por diante.

Adaptando-se aos novos tempos, Vargas aproveitou o sistema corporativista de sindicatos controlados pelo Ministério do Trabalho para organizar o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), e, no interior, cada interventor estruturou uma seção estadual do PSD (Partido Social Democrático). A legislação omissa permitiu que Vargas, pelo PTB, e Luís Carlos Prestes, pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro), fossem candidatos em todos os estados. Assim, funcionaram como “locomotivas” para eleger seus companheiros de chapa (puxar chapa). No final, Vargas e Prestes optaram por ocupar cadeiras no Senado Federal, pelo Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, respectivamente. Essa “brecha” foi fechada para o pleito de 1950.

O PSD elegeu o general Dutra como presidente e ainda 53% da Assembleia Constituinte de 1946, composta de 292 deputados e 41 senadores, e assim controlou a elaboração da nova Carta.

Um dos itens mais “quentes” debatido na Constituinte foi a fórmula para fixar as bancadas estaduais na Câmara Baixa. Durante a República Velha, os estados pequenos tinham uma bancada mínima de quatro deputados e as bancadas maiores eram proporcionais às suas populações, o que facilitou a dominação da política do “café com leite” dos dois estados mais populosos — Minas Gerais e São Paulo. Como as mudanças econômicas e demográficas a partir de 1930 haviam favorecido esses dois estados, suas populações cresceram mais rápido que as demais. Assim, os pequenos estados da periferia, que comandavam uma maioria absoluta dentro do PSD, trataram de evitar o retorno a um “café com leite” e confirmaram o achatamento dessas bancadas maiores, instituído em 1935.

Aumentaram a bancada mínima para sete deputados e mantiveram as faixas regressivas de um deputado para cada 150 mil habitantes até 20, e um para cada 250 mil de 20 deputados em diante. Assim, em 1950, o pequeno estado nordestino de Sergipe, com uma população de 644.361 habitantes, elegeu sete deputados (um para cada 92.052 habitantes), enquanto o estado mais populoso e desenvolvido, São Paulo, com uma população de 9.134.423, elegeu 40 deputados (um para cada 228.361 habitantes). Essas normas prejudicaram os quatro estados com mais de 3 milhões de habitantes em 1950: Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais e São Paulo. Se o conceito de *one-man, one-vote* tivesse sido aplicado às 304 cadeiras nessa época, a bancada sergipana teria ficado reduzida a quatro, e a paulista aumentado para 67 deputados (tabela 1).

Tabela 1
Crônica das desigualdades regionais na Câmara dos Deputados, distribuição de cadeiras (vagas) versus população por região/estado, 1918-83 (%)

Região/ estado	1918		1935		1951		1971		1983	
	Vagas	População ^a	Vagas ^b	População ^c	Vagas	População ^d	Vagas ^e	População ^f	Vagas ^g	População ^h
Norte	5,2	4,4	6,1	3,5	6,9	3,6	5,8	3,9	9,8	5,0
Nordeste	37,3	36,8	36,9	35,0	36,2	34,6	29,0	30,4	31,1	29,6
Rio + ex-DP	12,7	8,9	12,6	8,8	11,2	9,0	12,3	9,7	9,6	9,6
Minas Gerais	17,4	19,3	17,3	16,4	12,5	15,0	11,3	12,4	11,3	11,4
São Paulo	10,4	15,0	10,3	17,4	13,1	17,6	13,9	19,2	12,5	21,2
Sul	13,2	13,1	13,1	15,8	15,5	16,9	22,2	19,5	19,0	17,8
Centro-Oeste	3,8	2,5	3,7	3,1	4,6	3,3	5,5	4,9	6,7	5,4
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N) ⁱ	(212)	(30.543)	(214)	(41.235)	(304)	(51.945)	(310)	(92.601)	(479)	(117.897)

a. Baseado no Censo de 1920, exclui territórios.

b. Exclui a representação funcional.

c. Baseado no Censo de 1940, inclui Acre.

d. Baseado no Censo de 1950, inclui territórios.

e. Distribuição proporcional no eleitorado.

f. Baseado no Censo de 1970, exclui Brasília.

g. Distribuição proporcional à população.

h. Baseado no Censo de 1980, exclui Brasília.

i. População em milhares.

Fontes: Compilado dos dados do IBGE e do TSE.

Após as eleições de 1947, que elegeram os governadores e as assembleias estaduais, um terceiro senador federal em cada estado, 12 deputados federais adicionais e ainda prefeitos e vereadores municipais, várias mudanças foram feitas no sistema eleitoral antes do pleito de 1950.

Nas eleições para a Câmara de Vereadores no Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro), o PCB elegeu uma maioria simples, mas através do artifício das sobras acumuladas à maioria (que havia ajudado o PSD na maioria dos estados em 1945), acabou com uma maioria absoluta. Embora o PCB tenha sido cassado em 1947/48, o governo não queria repetir essa experiência, e o sistema de representação proporcional foi alterado para o método D'Hondt, com a distribuição proporcional das sobras entre todos os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral.

Esse fator, junto com a prática da RP com lista aberta e a não-aplicação da barreira mínima de 5%, facilitou a proliferação dos partidos políticos, de sete em 1946 para 13 em 1964, enquanto o PSD foi reduzido da sua posição majoritária de 52% em 1947 para 29% em 1963. A ida do PCB para a clandestinidade de certa maneira beneficiou o PTB (que havia perdido para os comunistas a batalha pelo controle das eleições sindicais em 1945-47), e a representação trabalhista subiu de 7% em 1946 para 28% em 1963.

Escrevendo às vésperas do pleito de 1950, o ex-ministro e analista político Victor Nunes Leal resumiu bem a experiência brasileira com casuísmos eleitorais até então:

“Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo de qualificação, o composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e o polícia no processo eleitoral e os excluímos; tivemos o eleição indireto e o eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circuncrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou estado até o de deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências malsucedidas no Império” (Leal, 1975, p. 240-1).

Em 1950, os candidatos foram proibidos de concorrer em mais de um estado, mas candidaturas simultâneas para deputado, senador e/ou governador no mesmo estado eram permitidas. Por suas constituições adotadas em 1947, a partir de 1950 metade dos então 20 estados adotou mandatos de cinco anos para o cargo de governador (coincidente com o do presidente da República), e a outra metade um mandato de quatro anos (coincidente com as eleições legislativas). Em todos os estados, os cargos legislativos municipais também foram de quatro anos. Por isso, em termos de uma “estrutura de oportunidade política”, certas di-

ferências convenientes/inconvenientes eram encontradas entre um estado e outro. Sucessivos mandatos de governador, prefeito e presidente continuaram proibidos, e as exigências legais para determinar o domicílio eleitoral eram vigoradas pelos tribunais eleitorais. Adotaram-se normas de desincompatibilização para que ocupantes de certos cargos executivos se tornassem candidatos a cargos eletivos seis meses antes do pleito. Por essa razão, alguns governadores concorreram a cargos legislativos em outros estados, sem se desincompatibilizarem dos seus mandatos executivos.

Em 1950, o então governador de São Paulo, Adhemar de Barros, tentou candidatar-se ao Senado pelo então Distrito Federal, mas foi impedido pela Justiça Eleitoral. Porém, em 1958, outro governador paulista, Jânio Quadros, foi eleito deputado federal pelo PTB no Paraná, sem precisar renunciar ao seu mandato. Assim ajudou a eleger o seu sucessor, Carvalho Pinto, e ao mesmo tempo alcançou uma “tribuna política” na Câmara dos Deputados durante o período 1959/60. Quatro anos mais tarde, o governador gaúcho, Leonel Brizola, conseguiu a mesma façanha, quando se elegeu deputado federal pelo recém-criado estado da Guanabara, mas, embora tenha cumprido o seu mandato como governador do Rio Grande do Sul até o fim, não conseguiu eleger seu sucessor. No mesmo ano de 1962, o governador do Amazonas, Gilberto Mestrinho, elegeu-se deputado federal pelo território de Roraima nas mesmas condições.

As modificações de 1950 também tornaram o voto obrigatório até a idade de 70 anos e mantiveram o voto secreto e direto, e a exclusão dos analfabetos. O principal partido anti-Vargas, a UDN (União Democrática Nacional), tentou impedir a posse de Getúlio em 1950 (e também do seu suposto herdeiro, Juscelino Kubitschek, em 1955) nos tribunais, alegando a falta de maioria absoluta. Porém o STF interpretou o uso não-qualificado do termo “maioria” na Carta de 1946 como sendo “o candidato que recebeu o maior número de votos”. A UDN obteve mais sucesso na aprovação pelo Congresso da cédula única impressa pela Justiça Eleitoral (no lugar das cédulas individuais impressas pelos candidatos), e na imposição de normas mais rígidas com relação ao alistamento de eleitores e à transferência dos seus domicílios eleitorais.

Os efeitos combinados da super-representação dos estados menores, menos desenvolvidos e politicamente mais conservadores, com a não-coincidência das eleições legislativas e presidenciais distanciaram cada vez mais os poderes Executivo e Legislativo — o primeiro eleito pelo voto nacional, direto e popular, concentrado na região mais populosa e moderna (Centro-Sul); e o segundo dominado por parlamentares eleitos nas regiões mais atrasadas, oligárquicas e conservadoras (Norte e Nordeste). No início dos anos 60, a consequência foi um virtual impasse institucional entre o presidente Jânio Quadros, que tomou posse em janeiro de 1961 e renunciou sete meses depois, e um Congresso eleito em outubro de 1958. Esse mesmo impasse também prejudicou o seu sucessor, João Goulart

(1961-64), que não conseguiu reverter esse quadro no pleito de 1962, apesar da eleição de 2/3 do Senado (Soares, 1973; Santos, 1987; Ianni, 1969).

Outra consequência da representação proporcional com lista aberta frequentemente citada como uma das causas da instabilidade do sistema político brasileiro, e em particular do funcionamento do Congresso Nacional, foi a substituição temporária e freqüente dos deputados e senadores titulares por seus suplentes. Por outro lado, o sistema partidário e a coesão das suas bancadas no Congresso foram severamente comprometidos pela legislação eleitoral que permitia coligações e alianças eleitorais — em 1962, quase metade dos 409 deputados federais foi eleita assim (Lima Junior, 1983). Outro indicador da baixa representatividade dos partidos políticos no Congresso foi a formação dos blocos suprapartidários — Ação Democrática Parlamentar (conservadora), e Frente Parlamentar Nacionalista (progressista).

O período militar, 1964-85

Como acabamos de ver, o país chegou ao ponto crítico do golpe militar de 1964 com uma “bagagem” histórica considerável no campo da “engenharia” política e eleitoral. Porém foi nos 21 anos seguintes que a “imaginação criadora” dessa ciência aplicada teve seus dias de maiores “glórias”, bem como surpresas desagradáveis. Essas modificações cada vez mais freqüentes foram elaboradas por “técnicos” com pouca ou nenhuma experiência política e eleitoral. Tais casuísmos muitas vezes produziram consequências inesperadas, freqüentemente o oposto do desejado, e por isso exigiram outros casuísmos seguintes, numa sequência sem fim de “correções de rumo”.

Cirurgia inicial, 1964-68

Nos primeiros dias após o golpe militar de 31 de março de 1964, travou-se um debate intenso dentro do Alto Comando sobre qual a melhor estratégia para “sagnar” o sistema político.

A primeira decisão foi *não devolver* o poder ao grupo político civil rival, que apoiou o golpe contra o governo Goulart, como fizeram as forças armadas em 1945, 1954, 1955 e 1961. Essa decisão visou à permanência dos militares no poder durante um curto período, enquanto se processavam algumas “cirurgias” julgadas necessárias nos sistemas econômico e político.

A segunda decisão foi mais difícil por dizer respeito à profundidade das cirurgias a serem praticadas no sistema político-eleitoral — sendo que havia um consenso mais geral quanto à estratégia econômica. A facção de linha dura e nacionalista pregava uma cirurgia mais profunda e duradoura no sistema político, nos moldes das diretrizes tenentistas nos anos 20 e 30. Esse grupo pensava que o poder não deveria ser devolvido à classe política no médio prazo porque ela não

tinha condições de governar, sendo necessários muitos expurgos e uma reforma total do sistema político-eleitoral. Porém a facção mais moderada e intencionalista (liderada pelo presidente Castelo Branco) prevaleceu com a opção de proceder a algumas cirurgias ligeiras (ou plásticas), que seriam suficientes para reorientar o sistema e devolver o poder aos civis em 31 de janeiro de 1966, após as eleições presidenciais de 3 de outubro de 1965 — ou seja, pouco menos de dois anos — como, aliás, previa o Ato Institucional (AI-1) de 7 de abril de 1964.

Esse AI-1, que legitimou as forças armadas como o supremo poder político da nação, limitou o período de cassações em dois meses, e muitos parlamentares, ex-ministros, funcionários públicos e militares perderam os seus cargos e/ou seus direitos políticos por 10 anos. Porém, no caso dos parlamentares, seus respectivos suplentes puderam assumir o restante dos mandatos (Klein & Figueiredo, 1978).

Normas rigorosas para a inelegibilidade de candidatos foram decretadas: parentesco consanguíneo até o quarto grau com ocupantes de cargos executivos, corrupção econômica ou política, entre outras. Os candidatos foram obrigados a apresentar certidões negativas policiais e do imposto de renda, bem como uma declaração completa dos seus bens.

O expurgo político inicial não facilitou as relações entre o governo Castelo Branco e o Congresso, porque no sistema de representação em vigor os suplentes assumiram imediatamente as vagas dos parlamentares cassados, e muitos daqueles eram críticos mais vocíferos do que os titulares.

Como a “Revolução” de 1964 supostamente foi feita para “preservar a democracia”, o novo governo se empenhou em manter as aparências de uma democracia representativa. O novo presidente e o seu vice foram devidamente “eleitos” pelo Congresso Nacional, e este, embora privado de várias das suas prerrogativas institucionais e legislativas importantes, continuou aberto e funcionando, e as eleições parlamentares previstas para 1966 foram realizadas.

Três meses depois, o governo Castelo Branco decidiu que o prazo de dois anos não era suficiente para completar todas as reformas pretendidas (principalmente as econômicas) e baixou a Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964. Esta emenda prorrogou o mandato do presidente Castelo Branco até 15 de março de 1967 e marcou a eleição presidencial para 15 de novembro de 1966, coincidente com a eleição de deputados, senadores e 11 governadores.

Além disso, essa medida tratou de vários “problemas” do sistema anterior:

a) *vinculou* a eleição de presidente e vice-presidente da República, em razão da eleição desvinculada ter criado tantos problemas nas crises de 1954/55 e 1961;

b) *maioria absoluta*: implantou a eleição presidencial por maioria absoluta dos votos populares (excluídos os votos em branco e nulos). Caso o TSE verificasse que nenhum candidato havia obtido maioria absoluta de votos populares, o segundo turno seria realizado 15 dias depois no Congresso Nacional, que delibera-

ria em escrutínio secreto sobre o candidato mais votado, sendo considerado eleito o que obtivesse a maioria absoluta dos votos dos seus membros. Não se verificando maioria absoluta nesse segundo turno, dentro de 30 dias convocar-se-ia um terceiro turno popular entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno;

c) *mandato*: o mandato presidencial seria reduzido a quatro anos;

d) *militares*: ampliou o alistamento eleitoral de militares da ativa para incluir todos eles, salvo os recrutas; e todos os alistáveis se tornaram elegíveis. Porém os candidatos militares com menos de cinco anos de serviço seriam reformados no ato da candidatura, e os com mais de cinco anos de serviço seriam reformados no ato da diplomação, caso fossem eleitos. Essa medida foi tomada para evitar situações como a do sargento Garcia, que foi eleito deputado federal em 1962 e impedido de tomar posse, fato que precipitou a revolta dos sargentos de Brasília em 1963.

Em 22 de março de 1965, o brigadeiro José Vicente Faria Lima foi eleito prefeito de São Paulo pela UDN com o apoio político do ex-presidente Jânio Quadros (cassado pelo AI-1) e do ex-governador Carvalho Pinto, com 30% do voto popular, derrotando outros sete candidatos. Embora militar reformado, a eleição de Faria Lima provocou uma reação rápida por parte do governo militar: em 8 de abril de 1965, baixou a Emenda Constitucional nº 12, que previa a nomeação dos prefeitos das capitais dos estados e territórios e das estâncias hidro-minerais por seus respectivos governadores.

Na mesma data, a Emenda Constitucional nº 13 incluiu a eleição de governadores, marcada para 1966, na eleição simultânea já marcada para presidente, senadores e deputados em 15 de novembro de 1966.

Apesar de um ambiente muito negativo, em grande parte criado pela recessão econômica deflacionária, o governo manteve seu compromisso de realizar as eleições diretas para governadores nos 11 estados, já marcadas para outubro de 1965, porém com a exigência da maioria absoluta, contida na Emenda Constitucional nº 9. Essas eleições “solteiras”, sem nenhum outro cargo estadual ou municipal em jogo para ajudar a mobilizar o eleitorado, se tornaram um teste direto para o governo militar.

Mais um contratempo esperava o governo, desta vez causado por alguns comandantes militares regionais com ambições de candidatarem-se a governador em 1965. Como resposta, o governo baixou a Emenda Constitucional nº 14, em 3 de junho de 1965, instituindo a exigência de um domicílio eleitoral muito longo — quatro anos no estado onde a pessoa aspirava a ser candidato a governador, e dois anos no respectivo município para os candidatos a prefeito.

O Código Eleitoral de 1965

A elaboração desse código visou a unificação da legislação eleitoral do país, mas em grande parte ele foi superado pelo AI-2 e a Emenda nº 1 à Constituição de 1967, editada em outubro de 1969.

Entre outras modificações, as mais importantes foram:

- a) proibição de coligações partidárias para as eleições proporcionais;
- b) proibição de um candidato concorrer a cargos diferentes na mesma circunscrição, na mesma eleição;
- c) proibição de uma pessoa se candidatar em mais de uma circunscrição na mesma eleição;
- d) implantação do sistema de identificação numérica de partidos e candidatos.

Caso o sistema pluripartidário não tivesse sido extinto pelo AI-2 em outubro de 1965, é possível que, com este novo conjunto de regras, o número de partidos representados na Câmara Federal fosse reduzido a seis ou sete no pleito de 1966.

Eleição para governadores, 3-10-1965

A aliança PSD-PTB, que apoiava o presidente João Goulart, foi duramente atingida em nível federal em 1964, mas nos estados boa parte das máquinas do PSD ainda operava e, com um discurso moderadamente antigoverno, ajudou o partido a vencer em cinco estados, contra quatro para a UDN.

Candidatos selecionados pessoalmente pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek (candidato do PSD a presidente em 1965, mas cassado em junho de 1964) foram eleitos nos estados críticos de Minas Gerais (Israel Pinheiro) e Guanabara (Negrao de Lima). Em Minas, o candidato inicialmente indicado por JK, Sebastião Paes de Almeida, foi declarado inelegível, por abuso do poder econômico no pleito de 1962. Na eleição carioca, outro indicado por JK, o marechal Henrique Teixeira Lott, também foi desqualificado, por falta de domicílio eleitoral.

Esses resultados eleitorais precipitaram uma reação violenta por parte das forças armadas, especialmente na Vila Militar no Rio de Janeiro, quando o ex-presidente voltou do exílio na Europa para saborear essa "vitória". A não-coincidência de eleições nos outros 11 estados (com mandatos de quatro anos) salvou o governo de uma "derrota" maior ainda. Em Alagoas, o candidato majoritário (Muniz Falcão do PSP) com 49% dos votos não teve a sua eleição homologada pela Assembleia Legislativa, e o estado foi governado pelo presidente da AL até as eleições indiretas de 1966.

Correção de rumo — o AI-2

O efeito mais imediato foi a perda do controle político do governo para as forças armadas. Para evitar um golpe, o presidente Castelo Branco se viu obrigado a decretar o AI-2, e em seguida o AI-3, que extinguiu o sistema pluripartidário, estabeleceu eleições indiretas para os cargos de presidente da República e governador (respectivamente pelo Congresso Nacional e as assembleias legislativas), e reabriu uma segunda temporada de cassações. Mais importante ainda, o governo perdeu o controle do processo sucessório, quando o ministro do Exército se firmou como o candidato de maior consenso dentro das forças armadas.

Essa obra de engenharia política “entregou alguns anéis para salvar os dedos”, mas criou outros problemas, que mais tarde exigiram “ajustamentos” adicionais.

Em primeiro lugar, reorganizou-se o calendário eleitoral para 1966, a saber:

3 de setembro — eleição indireta dos 12 governadores estaduais pelas respectivas assembleias legislativas;

3 de outubro — eleição indireta do presidente da República pelo Congresso Nacional;

15 de novembro — eleições diretas para deputados federais e estaduais, senadores, prefeitos e vereadores.

Em segundo lugar, as normas que regiam a organização do novo sistema partidário (Ato Complementar nº 4, de 20-11-1965) ditavam que partidos “provisórios” seriam organizados, “de cima para baixo”, pela adesão de pelo menos 120 deputados federais e 20 senadores, entre totais de 409 e 66, respectivamente. Teoricamente, três novas agremiações poderiam ter sido organizadas, mas na prática se tornou tão difícil reunir 20 senadores para constituir o novo partido oposicionista, MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que o prazo para a formação das novas organizações partidárias foi prorrogado até 15 de março de 1966 (Ato Complementar nº 6, de 3-1-1966). Mesmo assim, isso não foi suficiente, e dois senadores já comprometidos com o bloco governista, Arena (Aliança Renovadora Nacional), foram “persuadidos” por líderes do governo a se alistarem temporariamente no MDB (Kirzö, 1988, p. 29). Assim, criou-se o sistema bipartidário que duraria até o final de 1979, numa coexistência incongruente com a continuação do sistema eleitoral proporcional.

Tendo lido os trabalhos do cientista francês Maurice Duverger, o presidente Castelo Branco tencionou mudar o sistema eleitoral para o majoritário (distrital) uninominal, por ser mais condizente com o novo sistema bipartidário. Durante o intervalo entre o AI-2 (27-10-1965) e o AI-3 (5-2-1966), o presidente encomendou um anteprojeto ao TSE neste sentido. A justiça eleitoral elaborou um anteprojeto com a divisão do país em 409 distritos eleitorais, já para as eleições legis-

lativas de 1966. Antes que Castelo Branco assinasse esse ato complementar, seus “companheiros” da ex-UDN, que tinham ser “liquidados” pelo ex-PSD nos distritos interioranos, convenceram o presidente da inoportunidade dessa medida.

Vários participantes desse episódio afirmaram posteriormente que, se essa medida tivesse sido adotada em 1966, o governo militar teria evitado os problemas de sustentação eleitoral da Arena nos anos 70, quando os pleitos de 1974 e 1978 se tornaram “plebiscitários”. Por outro lado, uma simulação por computador das eleições para deputado federal em 1978 mostrou que, por causa da forte concentração urbana do MDB, o voto distrital uninominal teria tirado à bancada oposicionista de 5 a 10 deputados apenas (Fleischer & Ribeiro, 1983).

Em terceiro lugar, a combinação da eleição indireta dos governadores pelas assembleias legislativas com o novo sistema bipartidário produziu outro problema inesperado. Nos estados do Rio de Janeiro (antigo) e Rio Grande do Sul, o realinhamento partidário dos deputados estaduais (forçado pelo AI-2 e o AC-4) resultou em maiorias absolutas para o MDB nestas duas casas legislativas. Por ser inaceitável a “eleição” de governadores oposicionistas nesses dois estados considerados estratégicos pelos militares, o presidente Castelo Branco viu-se obrigado a cassar um número suficiente de deputados do MDB para “criar” maiorias para a Arena, sendo que, pelo AI-3, o suplente não assumia a vaga do parlamentar titular cassado. Entretanto, no Rio Grande do Sul, essa ação extremada alienou alguns deputados do ex-PDC dentro da Arena (entre estes o jovem deputado Nelson Marchezan), os quais se abstiveram da “eleição” apertada na AL, quase permitindo a vitória do candidato do MDB.

O quarto problema foi a acomodação das facções dos ex-partidos dentro do novo partido governista (Arena). Buscou-se no sistema eleitoral uruguaio o artifício da sublegenda (*sub-lemma*) para os cargos majoritários (senador e prefeito) em 1966 (Ato Complementar nº 4, de 20-11-1965). Assim, cada partido poderia lançar até três candidatos para engrossar a sua legenda e “somar forças” na eleição. A legenda (partido) que somava mais votos das suas sublegendas vencia o pleito, e o candidato (sublegenda) mais votado se elegia. Em alguns casos, o candidato individual (sublegenda) mais votado entre seis candidatos não se elegia.

Apesar dessa acumulação de casuísmos, o governo militar ainda decidiu fechar o Congresso Nacional durante 32 dias, antes das eleições de 15 de novembro de 1966 (Ato Complementar nº 23, de 22-10-1966), cassar alguns parlamentares que pleiteavam a reeleição e logo em seguida convocar a legislatura finda, numa sessão legislativa extraordinária (Ato Institucional nº 4, de 7-12-1966), para aprovar, a toque de caixa, nova Constituição de 1967, supostamente bastante liberal para refrear o sucessor do presidente Castelo Branco, que foi empossado em 15 de março de 1967.

Com essa acumulação de quase três anos de “engenharia política”, o governo militar conseguiu apenas um ligeiro aumento nas maiorias da Arena no Congresso Nacional; de 260 para 276 (6,2%) na Câmara dos Deputados, e de 44 para

47 (6,8%) no Senado — porém, confortáveis margens além do quorum de 2/3 (tabela 2).

Tabela 2
Eleições proporcionais e majoritárias no Brasil
de acordo com o partido, 1966-82 (%)

Partido	Eleição				
	1966 ^a	1970 ^c	1974 ^a	1978 ^c	1982 ^b
Arena/PDS					
Majoritária	44,7	43,7	34,8	35,2	37,3
Proporcional	50,5	48,4	40,9	40,0	36,7
MDB/oposição					
Majoritária	34,2	28,6	50,1	46,6	52,2
Proporcional	28,4	21,3	37,8	39,3	48,2
Votos em branco					
Majoritária	11,7	21,7	9,2	10,1	7,5
Proporcional	14,3	20,9	14,2	13,5	10,9
Votos nulos					
Majoritária	9,4	6,0	5,9	8,1	2,7
Proporcional	6,8	9,4	7,1	7,2	4,2
Total^d					
Majoritária	(17.260)	(23.493)	(28.981)	(37.602)	(48.214)
Proporcional	(17.286)	(22.436)	(28.981)	(37.554)	(48.481)
Eletorado	(22.335)	(28.966)	(35.811)	(46.030)	(58.616)
% Eleitores/eletorado	77,4	81,1	80,9	81,7	82,7
População	(84.966)	(94.865)	(104.548)	(113.894)	(123.192)
% Eletorado/população	26,3	30,5	34,3	40,4	47,6

a. Eleição para senador e deputado federal.

b. Eleição para governador e deputado federal.

c. Eleição para duas cadeiras no Senado.

d. Em milhares.

A Constituição de 1967

Reunidos durante 44 dias corridos (12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967), os membros do Congresso Nacional que não haviam sido cassados na vigência do AI-2 elaboraram uma nova carta magna para o Brasil, que entrou em vigor em 15 de março de 1967. As mudanças mais importantes que teriam afetado o sistema eleitoral foram:

Representação dos estados. Como na Constituição de 1946, manteve-se a bancada mínima para os estados pequenos (7) e os territórios (1), e as faixas regressivas conforme a população dos estados maiores. Porém as novas faixas teriam reduzido severamente o tamanho da Câmara dos Deputados (de 409 para 276) e as bancadas dos estados maiores: São Paulo, de 59 (14,43%) para 33 (11,96%); Minas Gerais, de 48 (11,74%) para 29 (10,51%); e Bahia, de 31 (7,58%) para 22 (7,97%).

Na Constituição de 1946, adotou-se o critério de um deputado para cada 150 mil habitantes até 20, e depois um deputado para cada 250 mil habitantes. Em 1967, mudou-se para um deputado adicional para cada 300 mil habitantes até 25, e depois um deputado adicional para cada 1 milhão de habitantes.

Em termos proporcionais da representação das bancadas na Câmara, apenas São Paulo e Minas Gerais teriam tido a sua representação reduzida em termos de percentagem. Os 10 estados “intermediários” (Maranhão até Bahia) teriam sido beneficiados.

Eleição presidencial. Foi mantida por via indireta, com mandato de quatro anos, porém através de um “colégio eleitoral” composto de membros do Congresso Nacional e delegados das assembleias legislativas. Estes teriam sido um para cada 500 mil eleitores no estado, com um mínimo de quatro.

Note-se que essa foi a primeira vez em que se calculou a representação política com base no número de eleitores.

Eleição de governadores. Foi restabelecida a eleição por sufrágio universal, voto direto e secreto. Porém manteve-se a sublegenda, com mandato de quatro anos. Assim, os 11 estados que haviam adotado mandatos de cinco anos em 1947 foram enquadrados.

Eleição parlamentar. Mantiveram-se os mandatos de quatro e de oito anos para deputados e senadores, respectivamente. Mantiveram-se a sublegenda para os senadores e o mesmo sistema de representação proporcional para deputados.

Eleições municipais. Manteve-se a escolha indireta dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais (indicados pelo governador e aprovados pela Assembleia Legislativa), e dos municípios designados como “de segurança nacional” (nomeados pelo presidente da República). Mantiveram-se a eleição com sublegenda para prefeito e a representação proporcional para os vereadores. Prconizaram-se eleições municipais “defasadas” das estaduais/nacionais; dois anos antes destas.

Domicílio eleitoral. Foi parcialmente abrandado: para governador, dois anos de domicílio entre os quatro antes do pleito; e para prefeito, dois anos dos últimos quatro no estado, e um dos últimos dois no município.

Aprofundamento da ditadura, 1968-74

No início, o novo governo Costa e Silva procurou “humanizar” a Revolução e manteve relações razoáveis com um Congresso mais dócil, pois, pela nova Constituição, o presidente havia perdido o poder de cassar mandatos, encontrando-se numa situação semelhante à do presidente Getúlio Vargas em 1934.

Em 1968, porém, o Congresso se tornou cada vez mais recalcitrante (como em 1936/37), e o governo sofreu algumas derrotas em projetos de seu interesse. Alegando que o deputado Márcio Moreira Alves (MDB-GB) havia ofendido a honra das forças armadas num discurso inflamado, por ocasião da data nacional de 7 de setembro, o governo solicitou a suspensão da sua imunidade parlamentar (por seus pares na Câmara), para que ele pudesse ser julgado pelo STF, como mandava a Constituição.

A liderança da Arena avaliou mal os sentimentos dos seus liderados na Câmara e a iniciativa foi derrotada maciçamente, inclusive com os votos de uns 90 deputados governistas, em dezembro de 1968. Finalmente, a facção “Tinha dura”, que pregava uma “cirurgia mais profunda” na classe política e no sistema político em 1964, teve a sua vez, e o governo decretou o famigerado AI-5, que fechou o Congresso por 16 meses, deu ao presidente poderes arbitrários, ditatoriais e absolutos sobre a vida nacional, e iniciou a terceira onda de cassações (94 deputados federais e quatro senadores), poderes excepcionais que vigoraram por 10 anos até janeiro de 1979.

Como em 1969 estavam programadas eleições municipais em alguns estados, em 26 de fevereiro o AI-7 proibiu qualquer eleição naquele ano. Na mesma direção, o AI-11 de 14 de agosto uniformizou os mandatos de prefeitos e governadores, marcando eleições coincidentes para 1970.

Há indícios de que o governo Costa e Silva estava elaborando um novo texto constitucional para amenizar o AI-5, quando o presidente sofreu algum “mal súbito” em fins de agosto de 1969. O seu vice, Pedro Aleixo (ex-UDN de Minas Gerais), foi impedido de assumir a Presidência por uma junta militar (Ato Institucional nº 12, de 31-8-1969), que reinou até a convocação do Congresso em 25 de outubro para referendar a “escolha” do general Emílio Garrastazu Médici para um mandato novo. Para essa “eleição”, não vigorou nenhuma inelegibilidade e nem foi exigida filiação partidária dos candidatos.

Emenda Constitucional nº 1 e as eleições de 1970

Com o Congresso ainda em recesso, a junta militar promulgou a Emenda Constitucional nº 1 em 17 de outubro de 1969, que modificou quase todos os dispositivos da Carta de 1967, resultando praticamente numa nova Constituição.

Em relação à eleição de deputados federais, a emenda modificou substancialmente a composição das bancadas estaduais, pois passou a usar o *eleitorado*

de cada estado como base de cálculo da representação política, e não mais a *população* — e ainda reduziu a Câmara de 409 para 310 deputados.

A consequência geral foi que diminuíram as bancadas dos estados periféricos do Norte e Nordeste, e ganharam maior peso as bancadas do Centro-Sul, com exceção de Minas Gerais e São Paulo. Relativamente às suas populações, os estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste tinham eleitorados proporcionalmente menores do que os estados do Centro-Sul, devido aos índices maiores de analfabetismo e mortalidade daqueles estados, e às correntes migratórias rumo aos estados mais desenvolvidos, como demonstra a tabela 3.

Tabela 3
Efeitos diferenciais das mudanças no cálculo da representação dos estados na Câmara dos Deputados, 1967 versus 1971

<i>Estados</i>	<i>1967</i>	<i>1971</i>	<i>Perda(%)</i>
Alagoas (Nordeste)	9	5	44
Pernambuco (Nordeste)	24	15	38
Minas Gerais (Centro)	48	35	27
Rio Grande do Sul (Sul)	29	26	10
Paraná (Sul)	25	23	8
Brasil	409	310	24

Para a grande maioria dos estados, com eleitorados entre 100 mil e 3 milhões, a representação era estreitamente proporcional ao seu eleitorado — um deputado federal para cada 100 mil eleitores. Com eleitorados menores de 100 mil, o estado do Acre foi beneficiado com a bancada mínima de três, e os três territórios com um deputado cada. Por outro lado, os dois estados com mais de 3 milhões de eleitores foram prejudicados pelas próximas “faixas”: entre 3 e 6 milhões de eleitores — um deputado para cada 300 mil eleitores (Minas Gerais ficou com uma bancada de 35 deputados, em vez de 45); e acima de 6 milhões de eleitores — um deputado para cada 500 mil eleitores (assim, São Paulo ficou com 43 deputados ao invés de 75).

A segunda mudança ditou um “mandato-tampão” de dois anos para prefeitos e vereadores eleitos em 1970, para impor uma defasagem desses pleitos (1972, 1976, 1980...) em relação às eleições estaduais e nacionais (1974, 1978, 1982...). O objetivo era tentar separar a política local da estadual/nacional nessas eleições municipais.

A terceira mudança foi a introdução do “voto (parcialmente) vinculado” (que se tornou completo, “de cabo a rabo”, em 1982), obrigando o eleitor a escolher candidatos para deputado estadual e federal do mesmo partido, para não invalidar o seu voto. Aqui o objetivo era impedir acordos políticos ou “dobradinhas” entre candidatos a deputado federal e estadual de partidos diferentes (mas

Figura 1
Projeção regional dos resultados das eleições de novembro de 1982



Fonte: Weson & Pelacher. *Brazil in transition*. New York, Praeger, 1983, p. 118.

talvez do mesmo ex-partido), considerados "imorais" pelos engenheiros eleitorais no pleito de 1966, e também tentar fortalecer a organização e a fidelidade partidária nos estados. A punição da infidelidade partidária também foi implantada: o legislador que por voto ou atitudes evidenciava "infidelidade" às diretrizes do seu partido poderia ter o seu mandato cassado pela justiça eleitoral, a pedido da sua agremiação.

A quarta mudança importante, na tentativa de sufocar a "vocalização oposicionista" nas cidades maiores (observada ainda no século XIX), foi que os prefeitos das capitais estaduais e de outras cidades designadas "áreas de segurança nacional" passaram a ser nomeados pelos governadores com a tutela de Brasília.

Finalmente, o mandato para presidente da República foi fixado em cinco anos por eleição indireta, e o dos governadores em quatro anos, ainda por eleição direta (após o pleito de 1970, que ainda seria indireto).

Como consta da tabela 2, o pleito de 1970 resultou em maiorias até incômodas para a Arena (89% do Senado e 72% da Câmara). Para o Senado, a Arena ob-

teve 43,7% e o MDB 28,6% dos votos, com 27,7% em branco e nulos. Para a Câmara, a Arena conseguiu 48,4% e o MDB 21,3% dos votos, com 30,3% em branco e nulos. Na maioria dos estados os votos nulos e em branco superaram o voto do MDB. Mesmo assim, a Arena não conquistou maioria absoluta dos votos no nível nacional nesse pleito.

Com resultados tão negativos, alguns líderes do MDB começaram a pregar a “autodissolução”, enquanto analistas políticos previam a “mexicanização” do sistema partidário brasileiro. Em grande parte essa derrota do MDB se deveu à maciça propaganda do governo na TV nessa época, à censura quase total imposta aos candidatos da oposição, e à tímida oposição empreendida pelo MDB em 1970 (Kinzo, 1988, p. 136-7).

Liberalização inicial ou “de compressão”, 1974-78

Embora a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 prevíssem eleições diretas para governadores em 1974, o governo militar promulgou a Emenda Constitucional nº 2 em 9 de maio de 1972, que manteve esta eleição indireta (como em 1966 e 1970) por um colégio eleitoral constituído pelas respectivas assembleias legislativas.

Como previa a Emenda Constitucional nº 1, o Colégio Eleitoral reuniu-se em 15 de janeiro de 1974 para eleger o general Ernesto Geisel e o general Adalberto Pereira dos Santos como presidente e vice, respectivamente. O MDB montou uma campanha com os “anticandidatos” Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho.

Percebendo a rápida erosão da legitimidade do regime, devido ao desempenho econômico pior após um período de forte repressão política depois do A1-5, o novo governo Geisel (participante ativo no governo Castelo Branco) ensaiou uma estratégia cautelosa e calculada de liberalização política, preconizada por seu estrategista mestre, general Golbery do Couto e Silva, ministro chefe da Casa Civil. Pensou-se que essa decompressão “lenta, gradual e segura” daria maior equilíbrio ao sistema bipartidário, e que, no máximo, o MDB poderia recuperar a sua posição de 1966 — pois a realização de eleições um pouco mais livres num clima menos repressivo daria maior legitimidade (interna e externa) ao novo governo.

As medidas “liberalizantes” adotadas incluíam:

- a) manutenção do eleitorado como base para calcular as bancadas estaduais;
- b) aumento no número de cadeiras na Câmara de 310 para 364;
- c) acesso amplo de todos os candidatos à nova rede integrada de TV via Embra-tel em nível estadual;
- d) proibição da sublegenda para o Senado;
- e) uma “candidatura nata” para deputado federal e estadual e senador; e
- f) criação de um ambiente político mais livre para o desenvolvimento das campanhas.

Os resultados foram surpreendentes: o MDB elegeu 16 senadores entre as 22 vagas disputadas com 50,1% dos votos contra 34,8% para a Arena (com apenas 15,1% de brancos e nulos). Para a Câmara Federal, o MDB aumentou a sua bancada de 28% para 44%, com 37,8% dos votos *versus* 40,9% para a Arena (com 21,3% brancos e nulos). Em nível estadual o MDB conquistou maiorias em seis assembleias legislativas. Com uma minoria acima de 1/3 na Câmara dos Deputados, o governo ficou impossibilitado de aprovar emendas constitucionais no Congresso sem o apoio do MDB.

Esse resultado foi bem melhor para o MDB do que em 1966, e mostrou que além de ter captado uma boa parte do voto em branco de 1970, também atraiu votos que tinham sido dados à Arena. Mesmo o MDB foi surpreendido com essa avalanche de votos, pois em muitos estados os tradicionais caciques oposicionistas não quiseram arriscar uma candidatura ao Senado, preferindo disputar uma cadeira na Câmara Federal, deixando a vaga do Senado para os mais desconhecidos e aventureiros.

Essas tendências se confirmaram para as cidades maiores nas eleições municipais de 1976 (que supostamente não seriam contagiadas pela situação política no nível nacional), apesar dos candidatos municipais não terem tido o mesmo acesso livre a rádio e TV, como em 1974, devido às restrições da chamada "Lei Falcão" (Lei nº 6.339, de 1-7-1976). Essa propaganda eletrônica restringia-se a mostrar foto, número de registro, legenda e *curriculum vitae* do candidato, e a anunciar o local e a hora dos próximos comícios (Duarte, 1980).

Mais correções de rumo — o "Pacote de Abril" de 1977

Com base nos resultados das eleições de 1974 e 1976, tomou-se óbvio para os estrategistas do governo que a Lei Falcão não bastaria para segurar uma avalanche maior ainda de votos oposicionistas em 1978, e que mais "engenharias políticas" eram necessárias. As conclusões eram que os vários casuísmos do próprio governo haviam facilitado a vitória do MDB em 1974. Apesar disso, veremos como outros casuísmos produziram as mesmas consequências em 1978.

Pela legislação em vigor, as maiorias do MDB em seis assembleias legislativas elegeriam os novos governadores por via indireta em 1978; uma perspectiva inaceitável no caso dos estados estratégicos de São Paulo e Rio Grande do Sul (*déjà vu* 1966). Se isso não bastasse, em 1978 seriam renovados 2/3 do Senado (44 vagas, duas em cada estado), lembrando que, em 1974, a salvação do governo militar foi que apenas 1/3 do Senado estava em jogo. Se em 1978 o MDB repetisse a façanha de 1974, facilmente alcançaria uma maioria de 2/3 na Câmara Alta, podendo, portanto, demubar vetos presidenciais. Provavelmente o MDB elegeria uma maioria absoluta na Câmara dos Deputados. Estes dois prognósticos eram alarmantes e inaceitáveis para o governo.

Tendo avançado alguns passos no trilho da liberalização na fase 1974-76, em 1977 o governo decidiu andar uns passos para trás, na esperança de que, após novos casuísmos, sairia fortalecido das eleições de 1978 o suficiente para que o novo governo em 1979 pudesse avançar mais ainda. Pois a perspectiva de que uma vitória oposicionista pudesse provocar um retrocesso generalizado (como em 1968) assombrava os estrategistas palacianos.

Para executar essa alternativa estratégica, os engenheiros eleitorais de plantão foram novamente convocados a modificar o sistema eleitoral para garantir maiorias para a Arena no Congresso e a eleição indireta de governadores pela Arena nos estados tidos como importantes para a segurança nacional.

Usando como desculpa a resistência do MDB em aprovar uma reforma do Poder Judiciário por via de emenda constitucional, o presidente Geisel, fazendo uso dos seus poderes arbitrários do AI-5, colocou o Congresso em recesso na primeira quinzena de abril de 1977 e decretou um conjunto de mudanças constitucionais — que recebeu a alcunha de "Pacote de Abril" (Fleischer, 1980).

1. Manteve a eleição indireta dos governadores para 1978, mas por um "colégio eleitoral" em cada estado, composto dos deputados estaduais e mais uma representação de cada Câmara Municipal do estado (um delegado para cada 200 mil habitantes do município, com um mínimo de dois delegados por município) proporcional ao número de vereadores de cada partido. Como a Arena controlava a vasta maioria dos governos municipais, essa fórmula contornava as maiorias do MDB nas assembleias legislativas, com a exceção do novo estado (unificado) do Rio de Janeiro, onde o MDB controlava a maioria dos governos municipais.

Assim, podemos ver que o casuísmo de 1974 — promover a "fusão" dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro mediante a nomeação de um oficial da Marinha (*déjà vu* 1937) como interventor para o período 1975-79 — evitou a eleição (em 1974) de um governador do MDB pela terceira vez desde 1965, mas não foi bem-sucedido nas eleições municipais de 1976, em relação ao Colégio Eleitoral fluminense de 1978.

2. O dilema da eleição de duas vagas para o Senado foi resolvido tornando-se uma delas indireta — senador biônico eleito pelo mesmo "Colégio Eleitoral" dos governadores. Para a segunda vaga mantida via eleição direta, ressuscitou-se a sublegenda, para permitir à Arena somar melhor as suas facções internas.

3. O cálculo da representação das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados voltou a ser baseado na população destes (ao invés dos seus eleitorados, como em 1970 e 1974). Não voltaram a usar "faixas regressivas", como em todas as eleições desde 1945, mas simplesmente aplicaram uma representação mínima (6) e máxima (55). Assim, todos os estados foram beneficiados; os pequenos muito e os médios pouco, e o único prejudicado foi São Paulo, que teve a sua bancada congelada em 55, quando deveriam ter sido 81. A Câmara cresceu para 420 de-

putados, e novamente aumentaram as bancadas do Norte e Nordeste, supostamente redutos fortes da Arena.

4. O quorum constitucional foi reduzido de 2/3 para a maioria absoluta, pois assim o MDB ficava impedido de bloquear emendas à Constituição. A consequência mais imediata desse casuísmo foi a aprovação do divórcio no segundo semestre de 1977.

5. A chamada "Lei Falcão" de 1976 foi mantida.

6. Modificou a composição do Colégio Eleitoral que escolheria o sucessor do presidente Geisel, em fins de 1978, para um mandato de seis anos (1979-85). Além dos 420 deputados federais e 66 senadores, cada Assembleia Legislativa indicava três delegados e mais um para cada milhão de habitantes, com um mínimo de quatro e proporcional às duas bancadas legislativas. Como a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 permitia um delegado para cada 500 mil eleitores, essa medida do "Pacote de Abril" reduziu mais ainda o peso dos estados grandes no Colégio Eleitoral.

7. Alterou a data do próximo Colégio Eleitoral para 15 de outubro de 1978.

Além dessas medidas contidas no "Pacote de Abril", o governo desmembrou o estado de Mato Grosso, criando o novo estado de Mato Grosso do Sul, atendendo a uma antiga reivindicação dessa região com crescimento acelerado. Esse casuísmo proporcionou mais três senadores e quatro deputados para a Arena.

As eleições de 1978

A tabela 4 tenta avaliar os efeitos desse "Pacote de Abril" sobre as eleições de 1978, comparando os resultados com a hipótese de legislação de 1974 ser mantida em vigor.

Com relação à Câmara dos Deputados, o "pacote" aumentou o número de cadeiras de 364 para 420, um pouco além do aumento "vegetativo" previsto pela legislação de 1974 (411 cadeiras). Obviamente os engenheiros eleitorais não estudaram essas distribuições regionais cuidadosamente, pois enquanto o "pacote" atribuiu 106 cadeiras ao Nordeste, a simples aplicação da legislação de 1974 teria dado 111 cadeiras. Por outro lado, Minas Gerais e a região Centro-Oeste foram beneficiados com seis cadeiras a mais do que teriam recebido pela legislação anterior.

Na aplicação hipotética da legislação de 1974 aos resultados de 1978, descobrimos que os casuísmos do "pacote" beneficiaram a Arena com apenas *quatro cadeiras a mais* (0,2%) no nível nacional; mas na região nordestina, o "pacote" privou o partido governista de três cadeiras (Fleischer, 1980, p. 76).

A aplicação dessa análise à eleição para o Senado Federal foi mais complicada, porque a utilização pura e simples da legislação anterior era impossível,

Tabela 4
Efeitos do "Pacote de Abril" sobre as eleições de 15 de novembro de 1978 versus a hipótese da manutenção em vigor da legislação de 1974: Câmara dos Deputados e Senado, por região/estado

Regiões/estados	Câmara dos Deputados				Senado Federal			
	Pacote de Abril		Legislação 1974		Pacote de Abril		Legislação de 1974 ^b	
	Arena	MDB	Arena	MDB	Arena	MDB	Arena	MDB
Norte	35	13	34	13	13	2	10(11)	5(4)
Nordeste	74	32	77	34	15	6	10(11)	11(10)
Rio + ex-DF ^d	11	35	10	29	0	4	0	4
Minas Gerais	28	19	23	17	1	2	1	2
São Paulo	18	37	16	34	1	2	0	3
Sul	47	43	49	46	5	7	3(4)	9(8)
Centro-Oeste ^e	18	10	18	11	7	2	3(4)	3(2)
Brasil	231	189	227	184	42	25	27(31)	37(33)
Total de vagas	420		411		67		64	
% da Arena	55,0		55,2		62,7		42,2(48,4) ^f	

a. Número de cadeiras ganhas pelo "Pacote de Abril".

b. Cifras entre parênteses são para a hipótese mais favorável à Arena.

c. Número de cadeiras ganhas pelo "Pacote de Abril"; hipótese mais favorável entre parênteses.

d. A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975 foi anterior ao "Pacote de Abril"; assim, sobram quatro cadeiras no Senado, em 1978, que foram incluídas nas duas hipóteses.

e. A divisão do antigo estado de Mato Grosso em dois novos estados criou três novas cadeiras no Senado depois do "Pacote de Abril"; assim, estas não foram incluídas nas duas hipóteses baseadas na legislação em vigor em 1974.

f. As hipóteses mais (e menos) favoráveis à Arena.

Fonte: Compilado de Fleischer (1980). Op. cit.

sendo que em 1974 se elegeu um senador por estado *sem a sublegenda*, enquanto em 1978 duas vagas por estado foram disputadas — uma direta, *com a sublegenda*, e a outra por eleição indireta. Como extrapolar os resultados de uma vaga por eleição direta (com sublegenda), para a hipótese de duas vagas diretas sem sublegenda?

Nos estados onde o candidato vencedor acumulou mais de 60% dos votos em 1978, presumiu-se que seu partido teria preenchido as duas vagas. Nos estados onde a disputa foi mais equilibrada, considerou-se a hipótese alternativa da divisão das duas vagas entre os dois partidos. Por isso as extrapolações para o Senado na tabela 4 projetam as hipóteses menos e mais favoráveis à Arena (esta última alternativa entre parênteses).

Como consequência do “Pacote de Abril”, a Arena ganhou 16 das 24 vagas diretas para o Senado e 20 das 21 vagas indiretas, que, somadas às seis vagas em 22 ganhas em 1974, produziram uma maioria arenista de 42-25. No entanto, as nossas extrapolações mostraram que entre 11 e 15 vagas ganhas pela Arena em 1978 ficaram por conta exclusiva do “pacote”. Assim, se a legislação de 1974 fosse mantida em vigor, o MDB provavelmente teria alcançado maiorias no Senado na faixa de 37-27 até 33-31 — muito longe da previsão catastrófica de uma maioria oposicionista de 2/3 feita pelos analistas palacianos em 1977. Porém, se fosse acrescentada à análise hipotética a criação do estado de Mato Grosso do Sul, a Arena talvez pudesse ter obtido uma maioria apertada de 34-33.

Concluímos que, até certo ponto, o “Pacote de Abril” foi um exercício em *overkill*; não surtiu praticamente nenhum impacto sobre os resultados para a Câmara dos Deputados, mas aparentemente conseguiu uma maioria para a Arena no Senado e a “eleição” dos seus governadores em estados-chave. Porém, a criação de um ou dois outros estados novos (além de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins, Roraima ou Amapá — todos criados posteriormente) teria dispensado o artifício do senador “biônico”, e a ressurreição da sublegenda teria sido suficiente.

Enfim, a constituição dos “colégios eleitorais” nos estados foi necessária para evitar a eleição de governadores oposicionistas nos estados estratégicos do Rio Grande do Sul e São Paulo. Contudo, os engenheiros eleitorais de abril de 1977 não dispunham dessas extrapolações e análises *ex-post-facto*, quando o espantinho de uma avalanche oposicionista parecia um perigo real.

Convém lembrar que esse “endurecimento” com o “Pacote de Abril” de 1977 fortaleceu o governo Geisel, dando-lhe condições de enfrentar a crise de outubro do mesmo ano, quando se tornou necessário substituir o então ministro do Exército, Sílvio Frota, candidato presidencial da linha dura.

Um mês antes do pleito de 1978, o governo se sentiu suficientemente confiante para que o Congresso aprovasse a Emenda Constitucional nº 11 em 13 de outubro, que revogou todos os atos institucionais e complementares promulgados pelos governos militares, inclusive o tão temido AI-5. Ao mesmo tempo, mo-

dificou a legislação partidária quanto às exigências para a formação de novas agremiações em 1979: filiação de pelo menos 10% dos representantes na Câmara dos Deputados e do Senado Federal; ou o apoio expresso em votos de 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral (1978) para a Câmara dos Deputados, distribuídos pelo menos por nove estados, com um mínimo de 3% em cada um desses. Finalmente, mantiveram-se as normas de fidelidade partidária nas câmaras legislativas.

Mais liberalização ou "abertura", 1979-83

Os principais estrategistas políticos do novo governo Figueiredo (o ministro da Justiça, senador Petrônio Porteira, e o chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva) elaboraram um "plano mesne" visando manter maiorias no Congresso, eleger a maior parte dos governadores no pleito de 1982, e controlar o processo de sucessão presidencial e o próximo colégio eleitoral para o período 1985-91.

Uma das peças-chave nessa estratégia era um "realinhamento" partidário para dispersar a oposição (MDB) em vários partidos novos (dividir para conquistar), e abrir maior espaço para manobras e opções políticas, para o governo poder avançar ainda mais na rota da liberalização tutelada.

A extinção do bipartidarismo

O sistema bipartidário foi imposto pelo governo Castelo Branco em 1965/66 para reduzir a instabilidade política, supostamente causada pelo pluripartidarismo exacerbado, e ao mesmo tempo estabelecer uma base sólida de apoio político para sucessivos governos militares no Congresso (até meados dos anos 70), mas as eleições de 1974 e 1978 confirmaram o fato de que o sistema bipartidário havia transformado as eleições em "plebiscitos", restando unicamente ao eleitor votar a favor ou contra o partido do governo (Arena). Numa tentativa de escapar dessa "camisa-de-força", o governo Figueiredo decidiu reconstituir um pluipartidarismo "moderado", com quatro ou cinco partidos, através da "implosão" do MDB, que já mostrava sinais de facciosismo interno agudo (autênticos, neo-autênticos e moderados).

Em 1979, com uma série de rápidas medidas de impacto, o governo conseguiu arrancar as bandeiras mais importantes das mãos da oposição nessa segunda fase de liberalização política denominada "abertura": a) anistia geral; b) programa de desburocratização e desestatização; c) tentativas de melhorar a política salarial; e d) uma certa complacência em relação à onda de greves que varreu o país.

Embora uma pesquisa realizada entre parlamentares em março de 1979 (Bahia et alii, 1979) mostrasse que 92% do MDB e 85% da Arena eram favoráveis

ao retorno do pluripartidarismo, e apesar da simplificação das exigências para a formação de novos partidos contidas na Emenda Constitucional nº 11 (de outubro de 1978), várias tentativas sutis de “reformular” o sistema partidário não tiveram êxito até o final de 1979, quando finalmente o governo desistiu de esperar uma “evolução natural” e forçou a sua maioria arenista no Congresso a votar a extinção dos dois partidos (Lei nº 6.767, de 20-12-1979) — para que a reorganização partidária pudesse começar de uma “tábua rasa” em 1980.

Além dos dois partidos “herdeiros” da Arena (PDS) e do MDB (PMDB), a estratégia Portela-Golbery visava a formação de um novo partido de centro aglutinando os “moderados” do ex-MDB e os dissidentes liberais da ex-Arena, que funcionaria como partido “auxiliar” do governo em nível federal, mas que em nível estadual seria um forte concorrente oposicionista nas eleições gerais de 1982. Previa-se também o ressurgimento do antigo PTB, e talvez a organização de um partido obreiro com base num sindicalismo mais independente que emergia na região Centro-Sul.

Porém, em dezembro de 1979/janeiro de 1980, alistaram-se no novo Partido Popular (PP) centrista mais dissidentes da ex-Arena do que o governo esperava. A antiga Arena nunca conseguiu acomodar as rivalidades e tensões entre as facções oriundas do antigo pluripartidarismo (pré-1965), principalmente as do ex-PSD e da ex-UDN, e a escolha de candidatos governistas para senador e governador em 1974 e 1978 exacerbava esses conflitos regionais.

No início de janeiro de 1980, constatou-se que o PP conseguiria a adesão de uns 90 deputados federais; isso daria ao novo partido governista (PDS) maioria simples na Câmara dos Deputados e tomaria o PP o “fiel da balança”. A morte inoportuna (ou oportuna, conforme o ponto de vista) do ministro Petrônio Portela resolveu esse problema, quando o general Golbery indicou um desses dissidentes do ex-PSD mineiro (deputado Abi-Ackel) para assumir a pasta da Justiça e conseguiu reduzir o número de parlamentares mineiros que haviam atendido ao convite do senador Tancredo Neves e do deputado Magalhães Pinto para ingressarem no Partido Popular.

Quando o Congresso reabriu seus trabalhos, em março de 1980, o PDS havia alcançado maiorias absolutas, com margens de 14 cadeiras na Câmara e três cadeiras no Senado, como se vê na tabela 5. A ex-Arena perdeu 30 deputados nesse realinhamento inicial, mas o novo PDS recebeu 24 adeptos do ex-MDB — uma perda líquida de apenas seis deputados. A implosão do ex-MDB obteve pleno êxito: essa agremiação perdeu metade dos seus 189 deputados eleitos em 1978. PP, PTB e PT conseguiram bancadas de 68, 23 e cinco deputados, respectivamente.

Ao longo de 1980, houve mais fragmentação das correntes oposicionistas com a cisão brizolista no PTB e a criação do PDT em maio. Filiada à Internacional Social Democrata de Willy Brandt, a ideologia do trabalhismo democrático

do PDT não conseguiu evitar a saída de 12 dos seus 22 adeptos iniciais, que se reincorporaram ao PMDB.

Por entender que os novos partidos ainda não estavam em condições de disputar as eleições municipais previstas para 15 de novembro de 1980, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 14 em 9 de setembro de 1980, prorrogando os mandatos dos atuais prefeitos e vereadores até 31 de janeiro de 1983. Assim, voltou a coincidência das eleições municipais com as gerais em 15 de novembro de 1982.

Outro avanço na rota da “abertura” foi a Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, que restabeleceu a eleição direta para governadores e senadores em 1982, porém os mandatos dos senadores “biônicos” eleitos em 1978 foram preservados até janeiro de 1987.

Em 1981, o PDS sofreu uma erosão gradual, especialmente entre elementos da ex-Arena, chegando à maioria absoluta mínima de 211 deputados, enquanto o PMDB crescia.

Casusmos para as eleições de 1982

A estratégia golberiana para as eleições seguintes era o PDS estabelecer alianças eleitorais com o PP, o PDT e/ou o PTB em certos estados, e em outros aguardar a divisão do voto oposicionista, que talvez deixasse o PDS eleger governadores com uma maioria simples. Reforçado por programas econômicos e de obras públicas “populistas” em 1982, esse plano esperava atenuar a maré oposicionista, deixando o governo numa posição razoável, com diversas alternativas para negociações políticas na condução da fase final da “abertura” em 1983 e 1984.

Porém a demissão abrupta do general Golbery, em agosto de 1981, marcou mudanças nesse cenário. Durante a ausência do presidente Figueiredo (licença médica de 60 dias), a oposição, fortalecida com 10 votos do PDS, derrotou a tentativa de estender a sublegenda às eleições diretas para governador em 1982.

Após o retorno do presidente, em novembro, as últimas pesquisas de opinião eleitoral patrocinadas pelo SNI demonstraram que, apesar da coincidência das eleições federais, estaduais e municipais em 1982, a cotação do PDS estava em queda livre em todos os estados. A ideia original dos estrategistas palacianos (em 1980) era que a coincidência das eleições municipais e gerais fortaleceria os candidatos do PDS para governador e senador. A esmagadora maioria dos prefeitos eleitos pela Arena em 1976 havia se transferido para o PDS e, fortalecida com mandatos de seis anos, teria mais força para “puxar a legenda por baixo” (*reverse coattails effect*) e ajudar eleger os cabeças de chapa. Embora esse fenômeno talvez ocorresse em novembro de 1982, em novembro de 1981 esses cabeças de chapa governistas eram desconhecidos dos prefeitos e do eleitorado em geral, e as pesquisas do SNI apenas sondavam a opinião pública quanto a sua preferência partidária.

Tabela 5
Realinhamento do quadro partidário no Congresso Nacional, 1980-82:
origens bipartidárias dos parlamentares

<i>Afiliações partidárias atuais</i>	<i>Câmara dos Deputados¹</i>			<i>Senado Federal¹</i>		
	<i>Areva</i>	<i>MDB</i>	<i>Total</i>	<i>Areva</i>	<i>MDB</i>	<i>Total</i>
<i>Março, 1980</i>						
PDS	201	24	225	36	1	37
PMDB	3	91	94	1	16	17
PP	25	43	68	4	3	7
PTB ²	1	22	23	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
Indecisos	1	4	5	1	3	4
<i>Março, 1981</i>						
PDS	191	21	212	34	2	36
PMDB	5	108	113	1	19	20
PP	26	40	66	7	3	10
PDT	0	10	10	0	0	0
PTB	3	2	5	0	0	0
PT	0	6	6	0	0	0
Indecisos	6	2	8	0	1	1
<i>Dezembro, 1981</i>						
PDS	192	22	214	35	2	37
PMDB	10	111	121	1	19	20
PP	26	41	67	6	4	10
PDT	0	9	9	0	0	0
PTB	3	1	4	0	0	0
PT	0	5	5	0	0	0
<i>Agoosto, 1982</i>						
PDS	196	28	224	35	1	36
PMDB ³	32	136	168	7	20	27
PTB	3	11	14	0	2	2
PDT	0	9	9	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
Total	231	189	420	42	26	67

¹ As cifras para a Areva e o MDB são de 1-2-1979, antes de qualquer realinhamento, incluindo os resultados do pleito de 15-11-1978.

A nas da cisão PTB/PDT, em maio de 1980, entre as facções (verge Vargas e Leonel Brizola.

³ Após a fusão do PP com o PMDB, que foi oficializada numa convenção nacional em fevereiro de 1982.

Mais uma vez os engenheiros eleitorais, agora comandados pelo novo ministro da Casa Civil, João Leitão de Abreu (que fora chamado pela junta militar em setembro de 1969 para impor uma certa ordem jurídica nos casuísmos da época e continuou como chefe da Casa Civil no governo Médici), foram convocados para "mudar as regras do jogo político".

O resultado foi o "Pacote de Novembro" (1981), que acabou sendo aprovado por decurso de prazo em 19 de janeiro de 1982 (Lei nº 6.978). As mudanças incluíram o "voto vinculado" e a proibição de coligações eleitorais, mas, curiosamente, não se adotou a sublegenda para governador.

O voto vinculado (que foi adotado parcialmente em 1970 pelo mesmo prof. Leitão de Abreu) exigia que o eleitor votasse em candidatos do mesmo partido (em 1982: vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador e governador), sob o risco de anular o seu voto, sendo que grande parte dos menos esclarecidos tentariam votar em candidatos do PDS em nível municipal e em oposicionistas na cabeça da chapa, anulando seu voto.

Por outro lado, os partidos foram obrigados a lançar chapas completas (nada de coligações). Caso contrário, não poderiam concorrer naquele estado. Assim, qualquer tentativa de "cooperação" entre partidos significaria que os partidos pequenos deixariam de lançar candidatos próprios.

As consequências políticas mais imediatas se abateram sobre o PP, que se sentiu mais atingido pelo "pacote". Em retaliação (ou por instinto de sobrevivência), o PP decidiu se extinguir e reincorporar-se ao PMDB em fevereiro de 1982, medida que a subsequente campanha e eleição comprovaram ter sido correta estrategicamente. O "novo PMDB" se fortaleceu e fez a estratégia de "dividir para conquistar" perder sentido em todos os estados, menos São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, o que reduziu novamente as eleições a um "plebiscito bipartidário" no resto do país, como no período 1966-79.

Como decorrência, outras "correções de rumo" se tornaram necessárias, mas o governo esperou até maio para desovar mais um "pacote" (aprovado como Emenda Constitucional nº 22, em 29 de junho de 1982), dessa vez com sete mudanças casuísticas:

1. Abriu a possibilidade de "novas filiações partidárias", que permitiu que 10 deputados do ex-PP entrassem para o PDS e 10 do PMDB passassem para o PTB (tabela 5). Assim, a bancada do novo PP-PMDB encolheu de 188 para 168 deputados e praticamente restaurou uma maioria mais confortável ao PDS, nos níveis de 1980.

2. O governo manteve seu compromisso acertado com os três partidos pequenos (PDT, PTB e PI) no início de 1982 e adiou a aplicação dos "critérios" (barreira) para a sobrevivência dos partidos marginais até depois do pleito de 1986. Esse "agrado" impediu que os três partidos pequenos entrassem na fusão PP-PMDB. Os critérios a serem usados em 1982 seriam: a) pelo menos 5% do voto em nível

nacionais; e b) 3% do voto em pelo menos nove dos 23 estados. Em 1982, somente o PDT alcançou o primeiro critério, e mesmo a soma dos votos dos três pequenos partidos não foi suficiente para satisfazer o segundo.

3. Ampliou a Câmara de 420 para 479 deputados, criou o novo estado de Rondônia, mudou o “teto” da bancada paulista de 55 para 60 e fortaleceu um pouco as prerrogativas parlamentares.

4. As eleições municipais foram novamente defasadas das demais, com outro mandato de seis anos (1983-89).

5. Preocupado com a possibilidade de perder a sua posição majoritária no Congresso, o governo novamente elevou o quorum constitucional para 2/3, para evitar que uma possível maioria oposicionista aprovasse emendas constitucionais. Paradoxalmente, em 1977, o governo militar havia rebaixado esse quorum para uma maioria absoluta.

6. Porém, para o futuro político do país, talvez o casuísmo mais importante tenha sido em relação ao Colégio Eleitoral que elegeria o presidente da República para o próximo período (1985-91). Em primeiro lugar, adiou a reunião do Colégio Eleitoral de outubro de 1984 para janeiro de 1985 e alterou a sua composição. A participação dos deputados federais (479) e dos senadores (69), inclusive os “biônicos”, foi mantida. Mas o número de delegados a serem escolhidos em cada assembleia legislativa passou a ser seis por estado, ao invés de ser um número proporcional à população de cada estado, como foi na eleição do presidente Figueiredo em 1978. Esses 138 “delegados” seriam escolhidos entre os deputados estaduais do partido majoritário em cada uma das 23 assembleias legislativas — totalizando um Colégio Eleitoral de 686 membros.

Os engenheiros eleitorais da época raciocinaram que, mesmo se o PDS perdesse a maioria na Câmara, o partido governista manteria uma maioria confortável no Senado (por causa dos “biônicos” de 1978) e venceria na maioria dos pleitos estaduais — acumulando assim maioria no Colégio Eleitoral.

7. Num exercício de “engenharia futuroológica”, o pacote estabeleceu um sistema eleitoral “misto distrital e proporcional” para as eleições de 1986. O projeto-lei eventualmente enviado ao Congresso em março de 1983 para regulamentar esse dispositivo estabeleceu uma divisão 50%-50% entre distritos uninominais e vagas proporcionais em cada estado. Porém, diferentemente do sistema alemão (onde o eleitor tem dois votos), o eleitor brasileiro teria apenas um voto para candidatos à eleição distrital. O rateio das vagas proporcionais se fazia mediante a soma dos resultados das eleições distritais, estabelecendo assim um pleito vinculado (Fleischer, 1983b; e Silva, 1985). Esse projeto-lei morou nas comissões da Câmara até esse dispositivo constitucional ser revogado em 1985.

Finalmente, no dia 24 de junho, o PDS conseguiu mobilizar 222 deputados e 34 senadores para aprovar esse pacote, sem lançar mão do artifício do decurso de prazo. Se isso não bastasse, o Congresso começou a estudar a confecção de uma cédula que diferenciava os partidos por cores (modelo adotado pelo TSE) para o pleito de novembro. Numa flagrante usurpação das prerrogativas dos poderes Legislativo e Judiciário, o Poder Executivo impôs o seu próprio modelo:

a) proibiu o voto de legenda. Nas eleições anteriores (1966, 1970, 1974 e 1978) o eleitor podia escrever "Arena" ou "MDB" na cédula, e seu "voto de legenda" era somado ao total do partido escolhido para todos os cargos em disputa. Essa opção foi de grande valia para a oposição em 1974 e 1978, mobilizando um "voto de protesto" canalizado para o MDB; e

b) obrigou o eleitor a escrever os nomes e/ou números dos seus candidatos aos seis cargos em disputa numa cédula única padronizada (papel branco com impressão em tinta preta).

Supostamente essas exigências complicariam a tarefa do eleitor provocando grandes índices de cédulas invalidadas entre a população menos escolarizada e assim favorecendo o partido do governo. Aproveitando as suas majorias reforçadas no Congresso desde junho, o PDS referendou este último casuísmo em agosto.

O juízo final — as eleições de 1982

Como em 1974, a televisão novamente teve um papel importante em estados-chave na região Centro-Oeste, através de debates entre os candidatos antes da Lei Falcão entrar em vigor em 15 de setembro. Mesmo após vigorar esta lei (60 dias antes do pleito), os "debates" continuaram na TV entre adeptos dos respectivos partidos que não eram candidatos. Porém somente nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro os partidos pequenos conseguiram impor uma disputa realmente pluripartidária. O PT conseguiu lançar chapas completas em todos os estados menos um (Alagoas), o PDT em 12 e o PTB em 10.

Aparentemente o voto vinculado foi de grande valia para o PDS nos pleitos bipartidários no Nordeste, onde a vitória foi total, conforme previa a estratégia governista, como se vê na figura 1. Porém em outros estados o PMDB pulverizou o PDS em nível municipal por causa do efeito *coattails* "de cima para baixo"; exatamente o inverso do resultado projetado pelos "engenheiros eleitorais".

Em São Paulo, a superioridade da organização do MDB era evidente desde 1974. Outras vitórias do PMDB (Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Mato Grosso do Sul, Pará, Amazonas e Acre) foram debitadas a uma combinação de falhas do próprio PDS:

a) facciosismo onde os dissidentes apoiaram o PMDB;

Tabela 6
Resultados das eleições de 15 de novembro de 1982 e composição do
Colégio Eleitoral de 15 de janeiro de 1985, por partido político

		<i>PDS</i>	<i>PMDB^a</i>	<i>PDT</i>	<i>PTB</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
Votos	(n°) ^b	17.780	17.674	2.393	1.829	1.449	41.136
	(%)	43,2	43,0	5,8	4,5	3,5	100,0
Governadores ^c		13	9	1	0	0	23
Senadores ^d		45	22	1	1	0	69(35) ^e
Deputados (n°)		235	200	23	13	8	479(240) ^e
Federais (%)		49,0	41,8	4,8	2,7	1,7	100,0
Delegados							
Colégio Eleitoral ^f		81	51	6	0	0	138
Composição							
Colégio Eleitoral ^g		361	273	30	14	8	686(344) ^e
<i>Colégio eleitoral, aplicação hipotética das normas de 1978</i>							
Delegados ^h		90	89	16	0	0	195
Composição ⁱ		370	311	40	14	8	743(372) ^e

a. O PP foi reincorporado ao PMDB em fevereiro de 1982.

b. Exclui 5.286.684 votos em branco e 2.058.459 votos malos. N° de votos em milhares (000). Eleição para deputado federal.

c. Apenas 12 governadores do PDS foram eleitos diretamente: o de Rondônia é nomeado até 1987.

d. Inclui 44 senadores eleitos em 1978 (22 biônicos), e três vagas do novo estado de Rondônia. Com a morte do senador Nilo Coelho (PDS-PE) no final de 1983, o PMDB ganhou assim uma vaga, sendo que o suplente eleito em 1978 (Cid Sampaio) já havia se dedicado para a Arena-PP-PMDB. Assim, o PDS perdeu a sua maioria de 2/3 ao Senado.

e. Números entre parênteses indicam maioria absoluta.

f. Seis delegados representando o partido majoritário em cada assembleia legislativa. Quando empatados na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, o PDS e o PMDB receberam três delegados cada.

g. Reúne-se em 15 de janeiro de 1985. Inclui senadores, deputados federais e delegados.

h. Mínimo de três por estado, e um por milhão de habitantes.

i. Teria se reunido em outubro de 1984.

b) imposição de candidatos “estranhos” à política estadual pela cúpula de Brasília; e/ou

c) incompetência dos então governadores “biônicos”.

No Rio de Janeiro, Brizola conseguiu uma vitória apertada com uma margem de uns 178 mil votos, apesar do “Caso Proconsult”, que alterou o programa de computador para a totalização dos votos numa tentativa de fraudar a eleição eletronicamente.

No Rio Grande do Sul (único estado onde a estratégia golberiana funcionou), o PDT conseguiu uns 20% dos votos e impediu a vitória do PMDB, deixando o PDS vencer por maioria simples de 41%. O PDS gaúcho se fortaleceu

precocemente, antes dos outros partidos entrarem em campanha, com a realização de uma eleição prévia para escolher o seu candidato a governador.

O governo previra vencer em 15 ou 16 estados, mas após as apurações a oposição (PMDB e PDT) havia ganhado 10 dos 22 estados, como se vê na tabela 6. No 23º estado (Rondônia) não houve eleição para governador, pois o interventor "biônico" governou até 1987; mas os três novos senadores eleitos eram do PDS.

Como previsto, o PDS manteve maioria confortável no Senado (45 entre 69), mas perdeu sua maioria absoluta na Câmara, com uma diferença de cinco deputados. Com seus 81 delegados estaduais, o PDS constituiu maioria absoluta de 361 representantes no Colégio Eleitoral (uma margem de 17 votos), que se reuniria em 15 de janeiro de 1985.

Os riscos para o governo foram muito altos, pois se o PDS tivesse perdido duas das três eleições mais disputadas (Santa Catarina, Rio Grande do Sul ou Mato Grosso), por exemplo, com a perda de uns 18 votos no Colégio Eleitoral, sua maioria teria se evaporado.

Fica claro que os casuísmos de novembro de 1981 e de maio de 1982 ajudaram a forçar uma suada "vitória" para o PDS, ante as previsões pessimistas de novembro/dezembro de 1981. Basta examinar a hipótese alternativa, na tabela 6, da manutenção da composição do Colégio Eleitoral nos moldes de 1978 para ver que o PDS teria perdido por margem de dois votos.

Por outro lado, as oposições, lideradas pelo PMDB, cantaram uma "vitória moral" por terem recebido uns 58% do voto partidário e conquistado os governos de estados com mais de 70% da população, da produção econômica e da arrecadação de impostos da nação. Outra "vitória moral" foi do eleitor brasileiro, que demonstrou que, apesar do complicado voto vinculado, "soube votar bem" em novembro de 1982. Ao contrário das previsões palacianas, os índices de votos nulos foram baixíssimos (4% em média), comparados com pleitos anteriores, e o comparecimento foi muito alto na maioria dos estados (tabela 2).

A transição final, 1983-85

Nas eleições de 1974, 1978 e 1982, as manipulações casuísticas do sistema eleitoral por parte do governo militar funcionavam para impor derrotas à oposição no estilo "ganhado mas não levou". A partir de 1983, foi a vez do próprio feiticeiro — a maioria absoluta de 361 votos no Colégio Eleitoral, "conquistada" no pleito de 1982, havia minguido a 248 votos em novembro de 1984 e a 180 votos no próprio colégio em 15 de janeiro de 1985. Nada mais justo que esses 21 anos de casuísmos eleitorais perpetrados por cinco governos militares fossem derrotados finalmente pela astúcia da articulação da classe política.

A desintegração do PDS começou em meados de 1983, quando a facção malufista impôs derrotas humilhantes à direção governista do partido nas convenções paulista e nacional. Em outubro do mesmo ano o governo sofreu a primeira

derrota de um decreto-lei desde 1964. O governo havia atraído o PTB para uma coligação enferma, na tentativa de manter uma ligeira maioria absoluta na Câmara dos Deputados, em troca de alguns cargos subministeriais. Mas esse arranjo se desfez ante o decreto-lei que arrochava os salários, e até alguns elementos do PDS votaram contra o governo. Como nenhum desses “dissidentes” foi punido por “infidelidade partidária”, o governo deixou de ser majoritário.

Quanto à sucessão presidencial, o presidente Figueiredo parecia ensaiar as maquinações de 1937 (quando seu pai, o general Euclydes Figueiredo, foi encarcerado pelo então presidente Getúlio Vargas). Ao mesmo tempo em que encorajavam o candidato “semi-oficial” (ministro Mário David Andreazza) sem dar-lhe uma “bênção pública”, os assessores do presidente Figueiredo conspiravam a favor de um “mandato-tampão” — num claro *déjà vu* da situação do ministro José Américo em 1937.

O desafio das “Diretas já”

Janeiro de 1984 marcou o início de uma campanha popular de três meses em favor da “Emenda Dante de Oliveira”, que previa eleições diretas para a Presidência da República em 15 de novembro de 1984. A oposição política ao governo militar, aliada a lideranças da sociedade civil, organizou comícios gigantescos em todas as capitais para pressionar os deputados, principalmente os do PDS, na votação crucial em 25 de abril.

Pressentindo uma derrota, o governo Figueiredo montou um esquema de contrapressão sem precedentes, que incluiu a decretação de medidas de emergência na região de Brasília, e a Casa Civil apresentou um maçante “Pacote de Abreu” em 23 de abril, que, entre outras coisas, reduziu o mandato presidencial para quatro anos e marcou eleições diretas para novembro de 1988.

A Emenda das “Diretas já” não alcançou o quorum constitucional de 2/3 na Câmara — faltaram 26 votos — e o “Pacote de Abreu” sofreu o mesmo fim dois meses depois.

A vitória da “Aliança Democrática”

Em fins de 1983, o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, estabeleceu dois “pactos políticos”:

a) entre mineiros, combinou com o vice-presidente Aureliano Chaves um pacto de apoio mútuo; caso um fosse candidato à Presidência por seu respectivo partido, o outro cenaria fileiras em Minas em favor dessa candidatura; e

b) com o deputado Ulysses Guimarães, presidente do PMDB, combinou que, caso a Emenda das “Diretas já” fosse aprovada, Ulysses (que se tornou o “Sr. Di-

retas já") seria o candidato, mas, caso contrário, o candidato seria Tancredo, por ser o articulador-mor do PMDB para uma eleição indireta.

Eliminada a alternativa da eleição direta, e vendo suas aspirações presidenciais frustradas pelo embate Andreazza *versus* Maluf dentro do PDS, o senador Marco Maciel (PDS-PE) e Aureliano Chaves, junto com o ex-presidente do PDS, senador José Sarney (PDS-MA), lideraram a dissidência da "Frente Liberal" para selar a "Aliança Democrática" com o PMDB de Tancredo Neves.

Em dezembro de 1982, num comentário lacônico, o líder do ex-PP e governador recém-eleito de Minas Gerais, senador Tancredo Neves, alcunhou o PDS de "o partido dos nordestinos". Esse viés regional, fruto dos casuísmos já descritos, colocou a região numa situação privilegiada, com 43% dos votos na convenção do PDS que escolheu Paulo Maluf (PDS-SP) em agosto de 1984, e 24% dos votos no Colégio Eleitoral *versus* apenas 24% dos votantes em 1982 (Fleischer, 1985). Outro indicador do peso político dessa região foi a escolha dos vices, nordestinos nas duas chapas.

Na luta derradeira para tutelar a sucessão presidencial em 1984/85, ironicamente essa "vantagem regional" do PDS no Nordeste se tornou uma das principais forças da "Frente Liberal", então coligada informalmente com o PMDB. Logo após a vitória de Paulo Maluf na convenção do PDS, nenhum dos nove governadores do Nordeste apoiou essa candidatura "oficial".

Mais uma vez a aventura da engenharia política no Brasil defrontou-se com consequências inesperadas e até opostas às previsões. Depois da fase rica em manipulações bem-sucedidas para abrir espaços de manobra para o governo em 1979/80, esses estrategistas governistas cambalearam de casuísmo em casuísmo entre 1981 e 1984, até verem suas opções políticas (legítimas) reduzidas a quase zero — provocando assim o "sucateamento" quase completo do PDS, cujos cacos liberais se abrigaram na "Aliança Democrática" constituindo maioria no Colégio Eleitoral.

Entretanto, o casuísmo da fidelidade partidária ainda surtiu efeitos sobre a composição da chapa da "Aliança Democrática". A primeira preferência de Tancredo Neves e da cúpula do PMDB para companheiro de chapa recaiu sobre o senador Marco Maciel. Porém Maciel havia sido eleito pelo PDS em 1982, e temia-se a sua cassação por infidelidade partidária. À procura de um senador nordestino que tivesse sido eleito pela ex-Arena em 1978, a escolha recaiu sobre o senador José Sarney, que se filiou ao PMDB sem sofrer as sanções da Lei da Fidelidade Partidária.

Os últimos dois cartuchos do governo Figueiredo para tutelar a transição política foram as tentativas de ressuscitar uma emenda do deputado Herbert Levy (PDS-SP) implantando o parlamentarismo e de enquadrar o Colégio Eleitoral na Lei da Fidelidade Partidária. Esse segundo desafio foi levado mais a sério, até que o STF decidiu que o dispositivo se aplicava apenas às câmaras legislativas.

Tabela 7
Votos no Colégio Eleitoral, 15 de janeiro de 1985, por partido

<i>Partido</i>	<i>Paulo Maluf</i>	<i>Tancredo Neves</i>	<i>Abstenções</i>	<i>Ausentes</i>	<i>Total</i>
<i>Câmara</i>					
PDS	125	39	7	1	172
PFL	0	63	0	0	63
PMDB	2	196	1	1	200
PDT	1	20	1	1	23
PTB	3	10	0	0	13
PT	0	3	0	5	8
Total	131	331	9	8	479
<i>Senado</i>					
PDS	26	5	0	1	32
PFL	0	10	0	0	10
PMDB	0	24	1	0	25
PDT	0	1	0	0	1
PTB	0	1	0	0	1
Total	26	41	1	1	69
<i>Delegados</i>					
PDS	23	11	7	0	41
PFL	0	40	0	0	40
PMDB	0	51	0	0	51
PDT	0	6	0	0	6
Total	23	108	7	0	138
Total geral	180	480	17	9	686

Fonte: *O Estado de S. Paulo*, 16-1-1985, p. 22-3.

A distribuição dos votos no Colégio Eleitoral de 15 de janeiro de 1985, nas tabelas 7 e 8, mostra as bases da vitória contundente da dupla Tancredo-Samey sobre a chapa do PDS (Paulo Maluf-Flávio Marçílio) por uma margem de 300 votos.

Conclusões

Na mesma linha que o prof. Giovanni Sartori (1968) elaborou (ainda em 1966), a maioria das manipulações dos sistemas eleitoral e político no Brasil tem sido

Tabela 8
Votos no Colégio Eleitoral, 15 de janeiro de 1985, por estado e região

<i>Estado/região</i>	<i>Paula Maluf</i>	<i>Tancredo Neves</i>	<i>Abstenções</i>	<i>Ausentes</i>	<i>Total</i>
Acre	6	11	0	0	17
Rondônia	6	11	0	0	17
Roraima	1	3	0	0	4
Amapá	3	1	0	0	4
Amazonas	4	13	0	0	17
Pará	10	14	0	0	24
Total no Norte	30	53	0	0	83
Maranhão	10	16	0	0	26
Piauí	4	14	0	0	18
Ceará	14	17	0	0	31
R. G. do Norte	6	11	0	0	17
Paraíba	9	11	1	0	21
Pernambuco	5	28	0	2	35
Alagoas	3	14	0	0	17
Sergipe	7	9	1	0	17
Bahia	13	35	0	0	48
Total no Nordeste	71	155	2	2	230
Espírito Santo	4	14	0	0	18
Rio de Janeiro	9	42	2	2	55
Minas Gerais	5	57	0	1	63
São Paulo	15	50	0	4	69
Total no Sudeste	33	163	2	7	205
Paraná	6	37	0	0	43
S. Catarina	9	12	4	0	25
R. G. do Sul	11	22	8	0	41
Total no Sul	26	71	12	0	109
Goiás	4	21	0	0	25
Mato Grosso	11	6	0	0	17
Mato Grosso do Sul	5	11	1	0	17
Total no Centro-Oeste	20	38	1	0	59
Total no Brasil	180	480	17	9	686

Fonte: *Jornal do Brasil*, 16-1-1985, p. 1.

uma faca de dois gumes. Pois os "engenheiros" não compreendiam as consequências político-eleitorais do processo político. A combinação de um sistema eleitoral fraco e partidos políticos ainda não muito bem institucionalizados com um eleitorado cada vez menos manipulável (nas grandes cidades e na região Centro-Sul), ao longo desses 21 anos, quase sempre serviu para "virar o feitiço contra o feiticeiro".

A imposição do bipartidarismo em 1965/66, sem a introdução de um sistema eleitoral mais forte (majoritário) para funcionar como um "freio" mais natural, causou um facciosismo extremado nos novos partidos, especialmente na Arena. Os ganhos temporários de estabilidade política no Congresso foram espatifados pelo AI-5 três anos depois e pela incansável maré oposicionista a partir de 1974.

A estratégia de "arrebentar" a camisa-de-força do bipartidarismo plebiscitário para permitir um pluripartidarismo moderado era coerente em 1979/80, mas subestimou as dissidências dentro do partido governista, as fortes clivagens de personalismo e regionalismo em muitos estados, e ainda a reação primitiva de continuísmo da linha dura militar e seus aliados na "comunidade de informações", contrários a qualquer aceleração da abertura "lenta, gradual e segura" que visava entregar a direção do país à classe política civil em 1985, já com as instituições políticas livres do "entulho autoritário".

A partir do século XIX, o sistema político brasileiro se tornou progressivamente menos elitista, pelo menos em termos de expandir a participação política e os canais de recrutamento para os cargos públicos mais importantes. A Revolução de 1930 arrancou o poder das mãos de uma elite agrária decadente, impôs certas reformas para melhor conduzir a crescente industrialização e urbanização do país, evitando assim uma revolução social mais abrangente. Porém se viu obrigada a fechar o sistema político em 1937, para não perder a tutela política.

Após 1945, muitas das elites agrárias aliadas do poder em 1930 voltaram ao mando político reforçadas pelas desigualdades regionais na representação política no Congresso Nacional. Percebendo a ameaça da política populista mobilizante no início dos anos 60, as forças armadas, estimuladas pelos empresários nacionais e multinacionais, tomaram o poder em 1964. Mas, à diferença dos seus companheiros de farda na América do Sul, por causa da sua determinação em manter as aparências de um regime democrático "relativo" (Congresso e partidos funcionando com eleições periódicas), embarcaram numa sequência sem fim de "engenharia política e eleitoral" para tentar atenuar a erosão constante de legitimidade dos sucessivos governos militares. As várias "cirurgias" feitas na classe política foram em vão, pois em 1978, e especialmente em 1982, muitos dos cassados voltaram a se eleger, vindicados pelo voto popular direto.

O processo de liberalização tutelada iniciado pela dupla Petrólio-Golbery ainda em 1974 obteve tanto "êxito" que no final o governo perdeu o controle político do processo sucessório em 1984/85, mas gerou uma versão tropical do "transformismo" previsto por Gramsci, sendo que na transição (ou, na opinião de

alguns, "transação") sem "rupturas" do último governo militar para um regime civil, muitos dos condestáveis do regime autoritário (civis e militares) se tornaram adeptos entusiásticos da "Aliança Democrática", inclusive ocupando cargos de destaque no esquema Tancredo-Sarney. Ou, na frase lapidar do precavido governador mineiro, Antônio Carlos de Andrada em 1930: "precisamos fazer a revolução antes que o povo a faça".

Referências bibliográficas

Aleixo, José Carlos Brandi. *O voto do analfabeto*. São Paulo, Loyola, 1982.

Bahia, Luis Henrique; Lima Jr., Olavo Brasil de & Guimarães, Cesar. Perfil social e político da Nona Legislatura. *Jornal do Brasil*, 22 a 24 mar. 1979.

Braga, Hilda Soares. *Sistemas eleitorais no Brasil (1821-1988)*. Brasília, Senado Federal, 1990.

Brasil, José Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4 ed. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931.

Britto, Luiz Navarro de. Sobre a representação proporcional no sistema político brasileiro. *Revista de Cultura & Política, Cedec*, 7: 43-8, 1983.

Cardoso, Fernando Henrique & Lamounier, Bolivar (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Carnion, Eduardo K. M. Representação proporcional e o voto distrital. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 56:135-53, 1983.

Chacel, Julian; Falk, Pamela & Fleischer, David (orgs.). *Brazil's economic and political future*. Boulder, Co., Westview Press, 1988.

Duarte, Celina Rabello. A Lei Falcão: antecedentes e impacto. In: Lamounier, B. (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudanças políticas no Brasil, 1978-1979*. Petrópolis, Vozes, 1980.

Dumoot, Cícero. Sublegenda. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 45:113-23, 1977.

Dutra, Tarso. Voto distrital e poder econômico. *Revista de Informação Legislativa*, 78:6-10, 1983.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. A representação política e o sistema distrital misto. *Revista de Informação Legislativa*, 78:49-54, 1983.

Fleischer, David. Renovação política — Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do "Pacote de Abril". *Revista de Ciência Política*, 23(2):57-82, 1980.

_____. Condições de sobrevivência da bancada federal mineira em eleições distritais: uma análise da distribuição geográfica do voto de 1966 a 1978. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 53:153-82, 1981a.

_____. El componente político electoral de la estrategia "aperturista" del gobierno militar brasileño. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 24:55-91, 1981b.

_____. O sistema eleitoral "misto": considerações sobre representação e sobrevivência política. *Política*, Fundação Milton Campos, 19:60-4, 1983a.

_____. Voto distrital e partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, 26(3):67-81, 1983b.

_____. "Ingeniería" política en Suramérica: Brasil en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 36:61-105, 1983c.

_____. Constitutional and electoral engineering in Brazil: a double edged sword, 1964-1982. *Inter-American Economic Affairs*, 37(4):3-36, 1984.

_____. O regionalismo na política brasileira: as bancadas nordestinas na Câmara Federal (1983). *Revista de Ciência Política*, 28(1):3-25, 1985.

_____. Brazil at the crossroads: the elections of 1982 and 1985. In: Drake & Silva (eds.). *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*. La Jolla, Ca., University of California at San Diego, 1986. p. 299-338.

_____. Brazilian elections in the 1980s: transition or transformism? In: Chacel, J.; Falk, P. & Fleischer, D. (eds.). *Brazil's economic and political future*. Boulder, Co., Westview Press, 1988a. p. 153-67.

_____. (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília, UnB, 1988b.

_____. As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral vs. sistema partidário. In: Fleischer, D. (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Op. cit., 1988c. p. 61-88.

_____. & Ribeiro, Sérgio de Otero. Simulações de divisões distritais dos estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informação Legislativa*, 78:205-32, 1983.

Ianni, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1969.

Kinzo, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1980.

_____. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo, Vértice, 1988.

Klein, Lúcia & Figueiredo, Marcus. *Legitimidade e coação no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro, Graal, 1978.

Krischke, Jaime (org.). *Brasil: do "milagre" à "abertura"*. São Paulo, Cortez, 1982.

Kucinsky, Bernardo. *Abertura: a história de uma crise*. São Paulo, Brasil Debates, 1982.

Lamounier, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudanças políticas no Brasil, 1978-1979*. Petrópolis, Vozes, 1980.

_____. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. *Revista de Cultura & Política*, Codex, 5:5-42, 1981.

_____. Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm? *Government and Opposition*, 19(2):167-77.

_____. Authoritarian Brazil revisited: the input of elections. In: Stepan (ed.). *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*. New York, Oxford University Press, 1988. p. 43-79.

Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

Lima Junior, Olavo Brasil de (org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991.

_____. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, 36(1):89-117, 1993.

_____ & Abranches, Sérgio H. H. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados*, 26(2):125-39, 1983.

Lima Sobrinho, Alexandre José Barbosa. Evolução dos sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, 4(3):29-40, 1961.

Martins, Carlos E. A reforma do sistema eleitoral. *Dados*, 26(2):141-53, 1983.

Nicolau, Jairo César Marconi. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro, Foglio, 1993.

Porto, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília, Senado Federal, 1989.

Santos, Wanderley G. dos. *Poder e política: crônica da autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.

_____. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Vértice, 1987.

Sartori, Giovanni. Political development and political engineering. In: Montgomery & Hirschman (eds.). *Public Policy*. Cambridge, Harvard University Press, 1968. v. 17, p. 261-98.

Silva, Icléa Hauer da. *O voto distrital*. Rio de Janeiro, Faculdade de Direito da UFRJ, 1985.

Soares, Glaucio A. D. Desigualdades eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, 7(1):25-48, 1973.

_____. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis, Vozes, 1984.

Stumpf, André Gustavo. *A segunda guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

Tavares, José Antônio G. Representação majoritária e representação proporcional: a controvérsia teórica e o impacto das fórmulas eleitorais sobre o processo político. *Dados*, 26(2):155-79, 1983.

Trindade, Hélió H. (org.). *Brasil em perspectiva: dilema da abertura política*. Porto Alegre, Sulina, 1982.

_____. *Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. Porto Alegre, UFRGS, 1992.

Von Mettenheim, Kurt. The Brazilian voter in democratic transition, 1974-1982. *Comparative Politics*, 23(1):23-44, 1990.

Wesson, Robert & Fleischer, David. *Brazil in transition*. New York, Praeger, 1983.

Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85

Eli Diniz*

A OBSERVAÇÃO da trajetória do capitalismo industrial no Brasil entre as décadas de 30 e 70, período em que se deflagrou e consolidou o processo de industrialização por substituição de importações, revela um alto grau de continuidade institucional. Tal continuidade está representada pela tradição centralista do Estado, pelas formas dominantes de articulação Estado-sociedade, pelo padrão de incorporação de atores estratégicos ao sistema político e pelo modelo de presidencialismo implantado. A persistência dessa matriz institucional, marcada pelo peso do corporativismo e dos mecanismos intervencionistas, explica-se, em grande parte, pelas características do contexto histórico em que se deu a transição para a ordem urbano-industrial e, posteriormente, o surto modernizante responsável pelo aprofundamento da industrialização substitutiva de importações. Efetivamente, foi sob a égide dos regimes autoritários em vigor, respectivamente, ao longo dos períodos 1930-45 e 1964-85, que se definiu e se implantou o modelo institucional que presidiu à construção do capitalismo industrial no país. O interregno democrático de 1945 a 1964 não implicou a ruptura com aspectos essenciais desse modelo, que só seria posto em xeque com a deflagração da crise internacional dos anos 80.

No primeiro desses momentos, foram lançadas as bases da industrialização capitalista, atribuindo-se primazia ao papel do Estado como indutor do processo de desenvolvimento. Paralelamente ao fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado e de sua capacidade de intervenção na vida econômica e social, observou-se a concentração do poder decisório no Executivo e o esvaziamento da arena parlamentar-partidária. Outro aspecto fundamental da engenharia político-institucional que orientou a reforma do Estado durante o primeiro governo Vargas foi a montagem do modelo corporativo de intermediação de interesses (Schmitter, 1971; O'Donnell, 1977; Diniz, 1978; Souza, 1978). A incorporação dos atores emergentes — empresários e trabalhadores urbanos — ao sistema político se fez por meio de sua inserção nessa estrutura altamente hierarquizada e subordinada ao Estado.

Definidas como entidades paraestatais, as organizações empresariais e sindicais transformaram-se em peça fundamental do processo de articulação entre o mundo dos interesses e a esfera estatal. Crucial do ponto de vista de seus efeitos sobre o funcionamento do sistema político foi o *timing* das reformas. Dessa ma-

* Professor e pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

neira, a montagem da estrutura corporativa precedeu à institucionalização das regras da competição política (Santos, 1988), acarretando uma disjunção entre as instâncias da organização e da representação dos interesses, cabendo ao Estado papel central na administração do conflito distributivo (Gomes, 1979).

Tais traços foram acentuados pelo fechamento crescente do sistema político, culminando na implantação de um modelo francamente autoritário com o golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo. No decorrer do tempo, a estrutura corporativa transformou-se na via preponderante de socialização política dos setores empresariais e operários. A constituição desses segmentos como atores políticos processou-se por meio da interação com o Estado, isolados da arena parlamentar-partidária. Dessa forma, nenhum dos atores básicos da ordem industrial formou sua identidade coletiva através da mediação dos partidos políticos.

Os efeitos desse processo foram, porém, distintos para cada um desses segmentos. No caso do setor operário, as associações espontâneas, criadas ao longo das duas primeiras décadas do século XX, foram destruídas. O mesmo não ocorreu com as associações voltadas para a representação dos interesses do empresariado industrial. Embora tendo que adaptar-se ao novo formato imposto pelo governo Vargas, os industriais puderam manter parte considerável da estrutura montada previamente. Assim, preservaram as associações civis de caráter setorial já existentes desde os primórdios da industrialização. Estas funcionariam ao lado da estrutura corporativa oficial formada pelos sindicatos, federações e confederações. Instaurou-se, a partir de então, o sistema dual de representação que o empresariado industrial mantém até hoje em vigor (Diniz & Boschi, 1979 e 1989; Leopoldi, 1984).

Além disso, o sistema corporativo de intermediação de interesses representou, na transição da ordem agrária para a sociedade urbano-industrial, a abertura de novos espaços políticos para a classe empresarial em formação, permitindo-lhe uma inserção direta no aparelho de Estado. Institucionalizou-se a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (Diniz, 1978). Nessa instância, as negociações entre os setores público e privado seriam processadas sem a interferência de forças externas, protegidas das pressões políticas, segundo uma lógica individualizante. Essa lógica tem uma especificidade, já que opera no sentido de impedir o alargamento do conflito e seu desdobramento para fora do âmbito dos grupos diretamente envolvidos. Trata-se de uma sistemática que mantém os conflitos localizados, fora do escrutínio do grande público, o que implica restringir sua visibilidade e seu poder de contágio.

Esse é um aspecto comum às várias modalidades de corporativismo. No Brasil, porém, verificou-se uma exacerbação dessa tendência, culminando na constituição de núcleos solidários de interesses envolvendo os setores público e privado, no interior de agências governamentais específicas. Tal tendência persiste-

tiu a despeito das mudanças de regime. É preciso lembrar que a redemocratização do país, no período pós-45, não afetou de forma substancial o centralismo da administração varguista, preservando-se, em grande parte, o arcabouço institucional do governo deposto (Campelo de Souza, 1976). Executivo forte, controle do processo decisório pela burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de uma classe empresarial atrelada aos favores do Estado persistiriam como elementos centrais do novo regime. Na verdade, a experiência democrática dessa fase conduziu à instauração de um sistema político semicompetitivo, caracterizado pela reduzida autonomia dos instrumentos de representação e pela marginalização da instância parlamentar do processo de formulação de políticas. Este persistiu enclausurado no interior da burocracia governamental, observando-se a consolidação da tendência anterior à formação de arenas de negociação entre elites dos setores público e privado, como ocorreu com o Conselho de Desenvolvimento Industrial — CDI, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil — Cacex e o Conselho de Política Aduaneira — CPA (Leopoldi, 1992).

O golpe de 1964 e a instauração de um novo regime autoritário sob a tutela das forças armadas reforçou o padrão fragmentado de negociação entre elites econômicas e estatais, o que teria profundas consequências para a implementação de políticas, dificultando a integração das diferentes agências e comprometendo a coerência das políticas governamentais.

Essa estreita associação entre corporativismo estatal, Estado intervencionista e debilidade da estrutura representativa foi acentuada pelo tipo de presidencialismo que se configurou historicamente. Ao longo do tempo, consuiu-se um sistema fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. A falta de limites e a ineficácia do sistema de cheques exacerbou o arbítrio do Executivo, o que veio a constituir-se num dos principais componentes da instabilidade institucional do país. O isolamento da esfera presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas e a inoperância dos mecanismos de controles mútuos gerariam dificuldades adicionais para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade que se diversificava com o avanço da modernização. O regime de 1964 levou esse processo às últimas consequências, implantando um ultrapresidencialismo e reeditando a figura do decreto-lei amplamente utilizada por Vargas, entre 1935 e 1945, o que levaria à subversão do princípio da separação dos poderes e reduziria o Congresso à condição de órgão legitimador das decisões emanadas do Executivo (Diniz, 1992).

Finalmente, a ditadura militar do período 1964-85 representou um momento decisivo na constituição de dois outros traços fundamentais da política brasileira. Um deles, o estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçaria a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, abrindo cami-

nho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial (Loureiro, 1992). O segundo, responsável pela primazia dos valores voluntaristas, forneceu elementos para a consolidação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento. Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário hegemônico nos anos 30, a idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias à modernização do país. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa dos interesses tradicionais.

Foi sob a vigência desse aparato institucional que se deu a formação e a consolidação do empresariado industrial e das organizações representativas de seus interesses. Nesse contexto, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo, o intercâmbio com o Estado, dotado de fortes instrumentos de controle e de cooperação, foi crucial para a constituição do setor empresarial enquanto ator coletivo, o que contribuiu para reduzir substancialmente sua autonomia. A observação dessas características levou grande parte dos analistas à conclusão de que a fraqueza do empresariado, sua heterogeneidade e dependência em face do Estado traduzir-se-iam necessariamente na prevalência de um comportamento reativo. Dessa forma, predominaria na literatura especializada a descaracterização da relevância do setor enquanto ator político (Cardoso, 1964 e 1971; Martins, 1968, 1976 e 1980).

Segundo o ponto de vista aqui adotado, essa caracterização, ainda que pertinente em suas afirmações mais gerais, não o é no que diz respeito à qualificação do empresariado. Implicando de fato uma simplificação do real papel político desempenhado pelo setor, dificultando o entendimento do impacto da ação empresarial em momentos decisivos da imposição de um projeto de dominação capitalista ao conjunto da sociedade, tais conclusões perdem de vista a complexidade das conexões entre a rede dos interesses privados e as ramificações do aparato governamental, qualquer que seja o grau de centralização e de concentração do poder do Estado.

Em primeiro lugar, cabe salientar que a incapacidade de exercer a dominação política e de assumir o papel de classe dirigente não implica a passividade das elites industriais. Em segundo lugar, é necessário apreender as diferenças entre elites e bases do setor empresarial em termos de ideologia e prática políticas. Frequentemente, o imobilismo dos segmentos menos organizados não exclui as articulações da cúpula para a obtenção de ganhos específicos. Uma terceira fonte de equívocos decorre da tendência a avaliar o peso político de um dado segmento das classes dominantes em função de sua interferência direta no processo decisório. O exercício da influência política pode assumir uma ampla variedade de formas e não se esgota no poder de decisão do grupo (Bachrach & Baratz, 1963 e 1969).

Dessa forma, a pressão dos setores empresariais muitas vezes está voltada para a difusão de valores favoráveis aos seus interesses, para a inclusão de suas

prioridades na agenda governamental ou, ao contrário, para a exclusão de questões percebidas como prejudiciais. No que diz respeito ao processo decisório, a influência empresarial nem sempre se manifesta em seus níveis superiores, senão que em suas instâncias inferiores e intermediárias. Finalmente, individual ou coletivamente, os empresários podem envolver-se em amplas campanhas ideológicas como a forte movimentação contra os valores antiindustrialistas nos anos 30 (Diniz, 1978) e, posteriormente, o movimento contra a estatização da economia, entre 1974 e 1978 (Diniz & Boschi, 1978; Boschi, 1979; Diniz, 1982). Quanto às vias de acesso aos centros de poder, é preciso considerar que as articulações entre os setores público e privado assumem configurações complexas, estabelecendo-se por meio de múltiplas linhas de conexão que extrapolam os mecanismos formais e os métodos convencionais. Assim, as elites empresariais utilizariam alternativamente os vínculos formais, como os canais corporativos e extracorporativos, além dos meios menos convencionais como os anéis burocráticos (Cardoso, 1975 e 1982), o acionamento de redes clientelistas e os contatos informais (Diniz & Boschi, 1977; Diniz, 1989), segundo um padrão de acesso direto e personalizado dirigido a agências governamentais específicas.

Tendo em vista essas considerações, o presente trabalho tem por objetivo analisar a participação do empresariado na implementação do projeto de modernização autoritária formulado pelas elites que assumiram o poder em 1964, bem como o impacto e os limites da adesão do setor àquele projeto. O enfoque adotado rejeita a hipótese da passividade da classe empresarial, rompendo com os argumentos que enfatizam sua sujeição aos desígnios de um Estado a um tempo poderoso e distante ou de elites tecnoburocráticas capazes de impor suas diretrizes pelo alto. Em contraposição, o empresariado é visto como participante ativo dos acontecimentos, sujeito de suas opções e de suas ações. O setor é, portanto, percebido como ator político capaz de fazer escolhas e de intervir na ação governamental, seja por intermédio da influência sobre decisões de seu interesse, seja exercendo seu poder de resistência ou de veto. Para tanto, pretende-se focalizar as formas que, nesse período caracterizado pela vigência de um regime autoritário e desmobilizador, assumiram as relações entre o empresariado e o Estado. Em seguida, será analisada a participação do setor na campanha contra a estatização da economia. Finalmente, procurar-se-á avaliar seu envolvimento no processo de liberalização e abertura política, entre fins dos anos 70 e início da década de 80, que culminaria na instauração do primeiro governo civil, após 20 anos de regime militar.

As primeiras fases do governo autoritário: da política de austeridade ao "milagre econômico"

O empresariado industrial teve uma significativa participação nos acontecimentos que levaram à queda do governo João Goulart, em 1964. Apesar da heterogeneidade e da fragmentação das organizações empresariais, observou-se uma rela-

tiva unidade de atuação em face do sentimento de ameaça que a mobilização popular crescente despertou no setor, como, aliás, nos demais segmentos das elites dominantes. Ao lado dos militares, os empresários integraram-se à coalizão conservadora que conduziu o movimento pela destituição do presidente constitucional. Inúmeros estudos e depoimentos sobre o período comprovaram o envolvimento do empresariado na trama conspiratória que preparou as condições para o golpe de Estado (Dreifuss, 1981; O'Donnell, 1981). No jogo das forças contrárias à ordem estabelecida, as articulações entre setores da elite militar, integrantes da cúpula empresarial e técnicos governamentais ligados aos interesses privados desempenharam papel central. Configurou-se uma teia de alianças envolvendo entidades de classe, institutos de pesquisa, órgãos consultivos e agências tecnopresarias. Essa articulação permitiu a formação de um bloco de interesses voltado para atividades de desestabilização da ordem vigente.

Integrante, portanto, do pacto autoritário, o setor empresarial preservou sua unidade na sustentação política do novo regime. Esse núcleo de interesses militar-tecnocrático-empresarial foi ainda responsável pela implementação de um projeto de modernização capitalista, que levou o país ao aprofundamento do processo de industrialização, ao contrário de outros regimes militares latino-americanos. Tal projeto permitiu conjugar a consolidação da ordem à modernização econômica, de acordo com os pressupostos ideológicos contidos no binômio desenvolvimento-segurança nacional (Stepan, 1971; Flynn, 1979).

Ao longo dos seus 10 primeiros anos, o regime autoritário atravessou basicamente duas fases.¹ Na primeira delas, correspondente ao governo Castelo Branco e à gestão econômica dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, deu-se prioridade aos objetivos políticos ligados à desestruturação da ordem precedente. A desmobilização social, o desmantelamento dos canais de participação popular, a repressão ao meio sindical, o combate às lideranças mais expressivas do regime anterior foram a tônica da ação governamental. Do ponto de vista econômico, predominou uma orientação restritiva, voltada para o saneamento econômico-financeiro, procurando o governo legitimar-se pela imagem da racionalidade das decisões calcadas em critérios técnicos.²

Segundo o novo enfoque, as preocupações básicas seriam a tentativa de controle da inflação, ao lado da eliminação das distorções na estrutura de preços e na alocação de recursos. Para tanto, foram adotadas as políticas clássicas de estabilização, como a redução das despesas governamentais, o aumento dos rendimentos provenientes de impostos, a compressão do crédito e a contenção dos salários.

¹ Retorno, ao longo desta seção, a linha de análise desenvolvida em outro trabalho. Ver Diniz & Lima Junior, 1986.

² A análise aprofundada das características econômicas das duas primeiras fases aqui referidas pode ser encontrada principalmente nos estudos dos seguintes autores: Suzigan et alii, 1974; Fishlow, 1973; Baer, 1983; Singer, 1976; Baer, 1977; Baer & Korstenetzky, 1972.

Procurou-se também combater os déficits orçamentários do governo, através, por exemplo, do recurso ao aumento das taxas sobre serviços de utilidade pública (Baer, 1977, p. 9). Em 1965, foi instituída a Lei de Mercado de Capitais, com o objetivo de fortalecer e ampliar o uso do mercado de ações, estimular o estabelecimento de bancos de investimentos, dinamizando o sistema financeiro. Criaram-se ainda novos mecanismos de crédito, de forma a aumentar o volume dos recursos de instituições oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento — BNDE, o Banco Nacional de Habitação — BNH e as Caixas Econômicas. Segundo os formuladores das novas diretrizes, a mobilização de recursos para a acumulação deveria utilizar instrumentos não-inflacionários a fim de corrigir as distorções das práticas anteriores. Tal objetivo seria alcançado pela reforma do sistema fiscal e a criação de uma série de fundos de previdência social e de aposentadoria, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, o Programa de Integração Social — PIS, entre outros. Assim, uma grande parte dos recursos para as instituições de crédito oficial, que se destinaria às inversões públicas e privadas, provinha de um sistema de poupança forçada, cuja carga seria suportada basicamente pela classe trabalhadora. Além disso, como observa Paul Singer:

“A composição da receita federal não se alterou muito neste período: como porcentagem do PIB, os impostos indiretos cresceram de 12,8% em 1963 para 17,9% em 1968, ao passo que os impostos diretos aumentaram de 5,2% para 8,8% neste período. É fácil ver que o peso dos impostos indiretos foi carregado pelos consumidores e, como é notório, sua incidência é regressiva. O caráter progressivo dos impostos diretos por sua vez é ilusório. Na verdade, o que realmente aumentou nesta categoria foram as contribuições previdenciárias, cuja arrecadação, em termos reais, cresceu 100% entre 1964 e 1968, ao passo que a do imposto de renda cresceu neste período apenas 33%” (Singer, 1976, p. 73).

Assim, o amplo processo de apropriação de recursos pelo Estado obedeceu a um padrão francamente regressivo. Essa foi uma das razões pelas quais não despertou oposição por parte do setor empresarial.

A combinação dessas políticas resultou numa crescente acumulação de recursos concentrados no governo federal, que seriam alocados no setor produtivo. A participação da receita fiscal no PIB, que oscilava entre 17% e 21% no período 1957-64, alcançou 26,7% em 1968 (Singer, 1976, p. 73). A tendência prosseguiu nos anos subsequentes, de tal forma que entre 1960 e 1974 as receitas federais quase quintuplicaram em termos reais (Martins, 1985, cap. II). Por outro lado, entre 1968 e 1973, enquanto as rendas do Estado cresciam aceleradamente, os gastos com saúde declinaram substancialmente (Wells apud Evans, 1981). Outros traços típicos do período foram: a redução do déficit orçamentário da União

— que em 1963 correspondia a 4,3% do PIB e em 1971 caiu para 0,3% — e a redução gradual do índice inflacionário, que se estabilizaria em torno de 20% no período 1968-74 (Baer, 1977, p. 9). O reaparelhamento estatal e o aperfeiçoamento de sua capacidade de arrecadação não tiveram reflexo imediato na expansão produtiva do país. A estagnação econômica do início dos anos 60 continuaria, depois da mudança de regime, ao longo do período 1964-68, refletindo os efeitos das medidas de estabilização adotadas pelo governo. As reformas institucionais no sistema financeiro só viriam a produzir resultados num momento posterior.

Na fase seguinte, que se desdobraria de 1968 a 1973, a economia brasileira alcançou altos índices de crescimento. O combate à inflação foi substituído pela aceleração do crescimento, enquanto meta prioritária. Nessa fase, em que o surto expansionista ficou conhecido como “milagre brasileiro”, o regime procurou legitimar-se através do êxito de sua política econômica. O objetivo era a consolidação de um tipo de desenvolvimento capitalista baseado em forte intervenção estatal, na concentração oligopolista da produção e na internacionalização da economia. Nessa perspectiva, privilegiou-se a grande empresa nacional, estatal e multinacional, configurando-se o chamado modelo do tripé.³ O crescimento anual do PIB passou de 3,7%, no período 1962-67, para 10,1% em 1968-74. A indústria foi o setor líder do crescimento, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%. Dentro da indústria de transformação, os setores que mais se expandiram foram os de material de transportes, em que se destacou a indústria automobilística, o de material elétrico e o da indústria mecânica entre outros, enquanto os setores tradicionais como têxtil, vestuário e produtos alimentícios tiveram taxas mais lentas de crescimento. Também cresceram a indústria de construção civil, a construção rodoviária e a de pavimentação. O comércio exterior atingiu altos índices de expansão, diversificando-se a pauta de exportações, com a maior participação dos produtos manufaturados, que cresceram de 7,2% para 27,7% em 1965-74 (Baer, 1977, p. 11-3). A nova estratégia de desenvolvimento privilegiou, portanto, o setor de bens de consumo duráveis como base do crescimento da produção e estimulou a abertura da economia. Seu êxito baseou-se na expansão da demanda interna por bens duráveis de consumo — impulsionada pela concentração da renda e por mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo —, na expansão da demanda externa em virtude da liberalização do comércio internacional e da política de subsídio às exportações e, finalmente, na substancial entrada de recursos externos.

A obtenção de altas taxas de crescimento em uma série de itens, o fortalecimento de setores industriais de ponta — como as indústrias automobilística e

³ Para o estudo do papel desses três atores no desenvolvimento econômico a partir desta fase, ver entre outros Evans (1979). A respeito do crescimento econômico como ideologia legitimadora do regime entre 1968 e 1973, ver, por exemplo, Soares (1978) e Lafer (1975).

eletroeletrônica — e a expansão e modernização do setor estatal permitiram ao governo projetar uma imagem favorável.

O bom desempenho da economia validaria a visão da eficácia das diretrizes governamentais. A ideologia do Brasil grande potência, valorizando o crescimento econômico como a chave para a afirmação nacional e o aumento do prestígio do país no sistema mundial, seria o elemento legitimador do projeto de modernização autoritária que então se implementava. Preconizava-se o advento de uma nova era, e o clima de euforia dominante entre as classes média e alta, bem como entre os vários setores do empresariado, obscureceria a percepção da rigidez do sistema político. Como é sabido, o período do “milagre econômico” caracterizou-se por acentuado grau de repressão e intolerância políticas. A censura, a falta de liberdade, a coerção sobre as organizações sindicais e políticas alcançariam seus mais altos níveis. Mas a pujança econômica mascarava os rigores do autoritarismo. Os indícios do êxito da fórmula ordem-crescimento pareciam suficientemente fortes para afastar resistências e isolar os núcleos de descontentamento.

No decorrer desses 10 anos, a posição do empresariado, embora basicamente favorável ao sistema, sofreu algumas oscilações. Durante a fase anterior ao “milagre” (1964-67), prevaleceu uma certa ambigüidade no meio empresarial. Se, por um lado, apoiavam os objetivos políticos ligados à desmobilização social, por outro, mostravam-se insatisfeitos com certos aspectos da política de austeridade, sobretudo a contenção do crédito para o setor privado e a redução do nível geral de investimentos. No momento seguinte, porém, a mudança da política econômica, sob o governo Médici, despertou o apoio inestrito dos principais setores empresariais. O êxito dessa fase marcada pela prosperidade econômica redundou em que a ambigüidade inicial fosse substituída pela adesão generalizada, predominando uma visão otimista quanto à eficácia do modelo formulado pela coalizão dirigente (Cardoso, 1980). A convergência de objetivos entre elites militares e econômicas reforçaria a harmonia de interesses típica do momento. As metas básicas das forças armadas não contrariavam, em seu conjunto, as aspirações do setor privado. Tais metas incluíam o fortalecimento do Estado, a neutralização das tensões sociais e a supressão do dissenso político, garantindo, ao mesmo tempo, um ritmo acelerado de crescimento econômico. Além disso, a interpenetração de interesses seria aprofundada pela estruturação do complexo industrial-militar, implicando a expansão da indústria bélica, a modernização das forças armadas e o desenvolvimento das indústrias de interesse estratégico, como a de energia nuclear. Um número expressivo de empresas — estatais, privadas nacionais e multinacionais — integrava esse complexo, levando ao estreitamento dos vínculos entre setores empresariais e integrantes da corporação militar (Dreifuss & Dulci, 1983, p. 101-7). A consolidação da aliança entre o empresariado e o Estado autoritário parecia, portanto, assegurada. Aliás, até esse momento, o desempenho do regime militar seria avaliado positivamente pelos vários segmentos

das classes dominantes. A expectativa de ganhos crescentes garantiu a legitimidade do sistema junto às suas principais bases sociais de sustentação.

Tal como ressaltamos anteriormente, a despeito da ênfase no poder burocrático e do reforço dos mecanismos autoritários, os interesses empresariais foram integrados às diretrizes definidas pela elite dirigente. A articulação entre segmentos do empresariado e a tecnocracia seria viabilizada por uma série de procedimentos. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que data precisamente do período pós-64 a aceleração do processo de diferenciação e modernização dos órgãos de classe do empresariado. Ao lado da estrutura corporativa, representada pelos sindicatos e federações, foi nessa época que se expandiu consideravelmente a estrutura extracorporativa, integrada pelas inúmeras associações nacionais de caráter setorial, como a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica — Abinee e a Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos — Abimaq. Assim é que cerca de 65% das associações paralelas criadas pelo empresariado industrial do país surgiram depois de 1964 (Diniz & Boschi, 1979). Além disso, o esvaziamento dos canais autônomos de participação social e dos órgãos de representação política foram compensados pela articulação de uma série de formatos alternativos para a vinculação de setores empresariais com o Estado, ao longo dos vários governos autoritários (Cardoso, 1975; Lima Junior & Abranches, 1987). Paralelamente à diversificação da estrutura de representação empresarial, aprofundou-se a expansão do Estado, com a proliferação de agências burocráticas, o crescimento do setor produtivo estatal e a criação de grande número de conselhos e comissões na área da regulação econômica (Santos, 1987, p. 133-7), onde se criaram arenas bipartites de negociação.

As modalidades de acesso ao Estado variaram ao longo do tempo e em função do órgão considerado. O esvaziamento do Poder Legislativo, em termos de suas funções deliberativas e de controle sobre o processo decisório, levou ao reforço da tendência anterior de privilegiamento do Executivo como arena de negociação. O regime pós-64, entretanto, não revelou uma preocupação explícita em marcar o lugar de acesso das diversas classes e frações de classe às decisões econômicas estatais. O modelo político de cunho corporativista, legado por Vargas, formalizara a representação de classes em órgãos de natureza consultiva e deliberativa, voltados para a política econômica (Diniz, 1978). Os governos militares esvaziaram gradualmente o princípio da representação organizacional. A classe trabalhadora foi desde logo atingida. Assim, se o Conselho Consultivo do Planejamento — Consplan, no governo Castelo Branco, previa a representação de sindicatos de trabalhadores (Cruz, 1978), o mesmo não ocorreria com os colegiados de planejamento subsequentes — como o Conselho Monetário Nacional — CMN e o Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE (Guimarães & Vianna, 1987). Quanto à incorporação das frações empresariais, embora a representação formal nem sempre estivesse prevista na legislação de criação e regula-

mentação do funcionamento das agências, a participação de fato seria viabilizada por diferentes procedimentos.

No período que estamos analisando, o órgão de maior proeminência foi o Conselho Monetário Nacional (CMN), criado em 1964 (Lei nº 4.595, de 31-12-1964), responsável pela administração do chamado "milagre brasileiro", de 1967 ao fim do governo do general Médici. Como vimos, além da tributação, o governo militar, em suas duas primeiras fases, procurou captar poupanças e orientar a alocação de investimentos, aperfeiçoando os mecanismos de financiamento. Tal opção implicou a especialização de instituições financeiras e a utilização de uma série de incentivos e desincentivos monetários, cuja implementação exigiu a criação de instrumentos e mecanismos específicos. Esse conjunto configurou o sistema financeiro nacional, tendo como órgão máximo o CMN, ao qual se atribuiu a suprema autoridade na formulação da política monetária e creditícia do país (Lafer, 1975; Vianna, 1987).

No decorrer do tempo o Conselho Monetário extravasou seu âmbito de atuação inicial, transformando-se em órgão central para a sustentação do regime. Com a ampliação sucessiva de suas esferas de competência e o alargamento da participação de altos funcionários governamentais em seu plenário, o conselho deixou de atuar apenas como autoridade financeira, passando a dirigir de fato a política econômica do país (Guimarães & Vianna, 1987, p. 21). Em sua composição, variável ao longo do tempo, predominavam ministros da área econômica e presidentes de instituições financeiras. Entre os membros nomeados, figuravam dois representantes da iniciativa privada. Posteriormente, já no governo do general Geisel, os membros nomeados foram reduzidos de seis para três, porém todos representantes do setor privado. Além disso, por decreto de 1969, o ministro da Fazenda, na qualidade de presidente do conselho, poderia convidar para participar das reuniões ministros de Estado de outras pastas, bem como representantes de outras entidades públicas ou das classes produtoras.⁴

De acordo com a análise de Guimarães e Werneck Vianna, as mudanças introduzidas naquele ano reforçaram o caráter centralizador conferido ao Conselho Monetário enquanto formulador de políticas, atribuindo-lhe simultaneamente função de câmara corporativa de acomodação de demandas (Guimarães & Vianna, 1987, p. 26). Além da representação formal prescrita pela legislação, cada ministro ou dirigente de primeiro escalão presente no conselho poderia estabelecer contatos com os setores interessados, recebendo de suas respectivas clientelas demandas e reivindicações individuais ou de grupo. Na prática, a decisão final caberia ao presidente do conselho, o ministro da Fazenda, que, além de ter maior peso dentro do órgão por controlar maior gama de recursos de poder, gozava de uma posição privilegiada no Executivo, funcionando de fato como uma

⁴ Trata-se do Decreto nº 65.769, de 2-12-1969. Esse ponto é ressaltado por Lafer (1975, p. 91) e por Guimarães & Vianna, (1987, p. 26-7).

espécie de primeiro-ministro econômico. Entretanto, a despeito da hegemonia do ministro Delfim Neto, o conselho representou efetivamente uma arena de negociação entre os setores público e privado, cabendo à tecnocracia o papel de agente mediador dos interesses privados. Os contatos entre elites técnicas e econômicas permitiriam a acomodação de demandas, criando condições para a legitimação do modelo econômico. Assim, sobretudo entre dezembro de 1969 e março de 1974, o Conselho Monetário cumpriu suas funções de agência governamental de coordenação econômica, funcionando paralelamente como instância de intermediação vertical de interesses. Em outros termos, além de garantir a subordinação, no âmbito do governo, dos programas setoriais a um determinado padrão de acumulação, definia prioridades, contribuindo para fortalecer certos interesses econômicos em detrimento de outros (Guimarães & Vianna, 1987). O êxito do conselho nessa fase traduziu-se pela avaliação positiva de seu desempenho por parte da elite empresarial. Esta se sentia participante do círculo restrito responsável pelas grandes diretrizes da política econômica, ainda que sem poder de comando.

Outro órgão colegiado que, na época, desempenhou importante papel no aparato burocrático foi o Conselho Interministerial de Preços — CIP. Criado em 1968, substituiu a Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços — Conep, que o antecederia na função de contenção da inflação através do controle de preços.³ No que diz respeito à regulamentação do acesso dos setores empresariais, a Conep previa a participação de representantes das entidades máximas das classes patronal e trabalhadora, de acordo com um estilo predominantemente corporativo, permitindo um significativo grau de ingerência do setor privado nas negociações. A criação do CIP trouxe uma alteração no que diz respeito à representação privada, na medida em que esta representação perdeu suas prerrogativas de deliberação, passando a ter apenas caráter consultivo (Diniz & Boschi, 1987, p. 62). A trajetória do CIP evoluiu para um processo de crescente centralização e autonomia em face dos interesses privados. Tal tendência foi acentuada pela mudança introduzida em 1975, já durante o governo do general Geisel, que extinguiu a comissão de industriais e de trabalhadores, prevista pelo decreto de criação do órgão (Diniz & Boschi, 1987, p. 67). Diante desse quadro de progressivo fechamento dos canais formais de acesso, a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Dessa forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados. Contatos individuais, dispersão e atomização de demandas, bem como dificuldades quanto ao estabelecimento de

³ O CIP foi criado pelo Decreto-lei nº 63.196, de 29-8-1968, enquanto a Conep foi institucionalizada pelo Decreto-lei nº 57.271, de 16-1-1965. Para uma análise do CIP e sua articulação com o setor privado, ver Diniz & Boschi, 1987.

áreas de consenso envolvendo clientelas e decisores marcaram as relações do CIP com os setores empresariais.

A análise dos dois exemplos citados ilustra a diversidade de modos de acesso do setor privado ao Estado, no período considerado. As táticas de atuação envolveriam, em primeiro lugar, a utilização da estrutura oficial de representação de interesses controlada pelo Estado, obedecendo ao modelo corporativo composto pelos sindicatos e federações empresariais, tendo a Confederação Nacional da Indústria como entidade de cúpula. Um segundo instrumento utilizado foi a estrutura extracorporativa de representação de interesses, composta das associações empresariais paralelas, porém complementares à estrutura oficial. Estas tendem a congregar indústrias setoriais em organizações nacionais, como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base — Abdib, uma das mais importantes que operam no setor de bens de capital. Finalmente, uma outra modalidade está constituída pelas práticas informais. Uma delas caracteriza-se por ser um modo de acesso relativamente estruturado, envolvendo uma ou mais agências do aparato de Estado, em que se estabelecem vínculos informais, mas com certo grau de permanência, entre interesses de setores específicos da esfera privada e do Estado. Trata-se dos chamados “anéis burocráticos”, de importância fundamental para a viabilização da influência dos grupos empresariais nas agências de política econômica (Cardoso, 1975, p. 181-5). Finalmente, temos ainda a prática de contatos pessoais entre atores isolados dos setores privado e público, podendo ou não assumir formas clientelistas, envolvendo, em alguns casos, a articulação de redes (Diniz, 1992).

É interessante ressaltar que a extrema complexidade e diferenciação do aparelho burocrático se fez acompanhar da diversificação e especialização crescentes dos grupos de interesses industriais, observando-se uma interpenetração entre os dois processos pelos mecanismos apontados. Tais traços foram percebidos pelas elites industriais como aspectos essenciais de suas relações com o Estado, segundo pesquisa realizada com lideranças empresariais que ocupavam posições de projeção e prestígio junto aos seus pares (Diniz & Boschi, 1977; Boschi, 1979). Entre as articulações citadas com maior frequência, temos: os contatos e negociações entre a Abdib, o Simesp e a Abinee, por um lado, e a Carteira de Comércio Exterior, por outro; e, ainda, entre a Abdib e a Agência Especial de Financiamento Industrial — Finame; entre o IBS e o Conselho Nacional de Siderurgia — Consider; entre a Abia e o CIP;⁶ e entre a agroindústria açucareira e o Ministério da Indústria e Comércio — MIC. Os empresários do setor de bens de capital apontavam ainda como arenas básicas de intercâmbio entre setores públicos e

⁶ São as seguintes as associações e sindicatos nacionais ou regionais citados: Abdib — Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base; Simesp — Sindicato de Máquinas e Equipamentos do Estado de São Paulo; Abinee — Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica; IBS — Instituto Brasileiro de Siderurgia; Abia — Associação Brasileira da Indústria de Alimentos.

privados, além de certas subsidiárias do BNDE como a Mecânica Brasileira S.A. — Embramec e Investimentos Brasileiros S.A. — Ibrasa, o Conselho de Desenvolvimento Industrial — CDI, o Ministério da Indústria e Comércio e alguns conselhos ligados ao Ministério da Fazenda. No que se refere à política de comércio exterior, em que a Cacex desempenhou papel central durante o governo militar, teríamos o que foi caracterizado por Lima Junior e Soares de Lima (1987, p. 149 e 152) como um caso de policentrismo decisório e policentrismo de acesso. A primeira destas expressões refere-se à multiplicação de agências autônomas que operavam na área manipulando recursos próprios. A segunda refere-se ao padrão de acesso das empresas aos órgãos burocráticos, caracterizado pela necessidade de se dirigirem a um grande número de agências de regulação ou de implementação da política de comércio exterior, ao invés de concentrarem sua atenção num órgão centralizador.⁷

Tendo em vista a análise até aqui desenvolvida, parece claro que o autoritarismo não significou uma exclusão da influência dos grupos econômicos, senão que uma redefinição dos canais adequados para o exercício da influência e para a manifestação do jogo de pressões entre as elites dominantes e o Estado. A atualização da autonomia estatal se faria mediante a associação entre os processos de diferenciação dos setores público e privado. A interpenetração entre esses dois processos seria reforçada pela difusão das práticas de negociação compartimentalizada entre segmentos das elites empresariais e tecnocráticas no interior de agências burocráticas específicas. Como ressalta Guillermo O'Donnell (1977), se o Estado invade a esfera da sociedade pela conquista de organizações civis, por outro lado observa-se também o movimento inverso de apropriação de segmentos ou setores da atividade estatal pelos interesses privados, evidenciando-se a porosidade do aparelho estatal à penetração de tais grupos.

Em contrapartida, as facilidades para a tramitação de interesses privados setoriais no interior do aparelho burocrático, bem como a criação de condições favoráveis à negociação de medidas e favores governamentais específicos teriam para os grupos empresariais um custo não desprezível.

Em primeiro lugar, táticas clientelistas e anéis burocráticos têm eficácia apenas para a realização de interesses particulares, não permitindo que amplas demandas de classe sejam articuladas e impostas ao aparelho estatal. Em segundo lugar, a crescente centralização do poder e o fechamento do processo decisório em suas instâncias superiores retiraram dos grupos empresariais a possibilidade de exercer influência sobre as decisões estratégicas para a definição dos aspectos mais gerais da política nacional. Assim, se através da consolidação desse tipo de formato do Estado burocrático-autoritário os espaços para a defesa dos interesses corporativos das elites econômicas foram não só preservados como ampliados, em contrapartida os núcleos decisórios centrais responsáveis pela orientação glo-

⁷ A articulação da Cacex com os interesses empresariais foi também analisada por Martins, 1985.

bal da economia tomaram-se cada vez mais enclausurados no interior do aparato estatal.

Crise, recessão e centralização decisória

O governo Geisel se inicia em um contexto marcado pelos primeiros indícios das dificuldades que atingiriam a economia brasileira no decorrer dos anos 70. A crise do petróleo e os problemas enfrentados pelo mercado mundial repercutiriam no país, criando sérios obstáculos ao seu desenvolvimento subsequente. Em 1974 e 1975, a taxa de crescimento da economia sofreu sensível decréscimo. O mesmo ocorreu em relação ao crescimento do setor industrial, que em 1975 caiu para 5,6%. A taxa de inflação, que no período anterior estabilizara-se em torno de 20%, aumentou para 30%, em 1975, chegando a 76,8%, em 1979 (Baer, 1983, p. 118). A rápida expansão das importações, entre 1972 e 1975, em consequência da crise do petróleo e dos planos de investimento do governo, não foi compensada por um ritmo equivalente de crescimento das exportações. O aumento resultante no déficit de contas correntes foi contornado por doses maciças de empréstimos externos, o que gerou uma expansão da dívida externa de US\$10 bilhões, em 1972, para mais de US\$22 bilhões ao fim de 1975 (Baer, 1977, p. 23). Na verdade, a crise do petróleo apenas acentuou as contradições do modelo anterior, responsáveis pela expansão crescente e simultânea das importações de bens de capital e do serviço da dívida externa.

Apesar dos visíveis sinais de que a economia estava entrando num ciclo desfavorável, o presidente e as principais autoridades econômicas revelaram, em seus pronunciamentos e declarações, uma avaliação otimista da situação, definindo perspectivas promissoras.⁸ Esse tipo de percepção refletir-se-ia nas metas estabelecidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND, calcadas na expectativa de que o país poderia manter um ritmo acelerado de crescimento, a despeito das vicissitudes da economia mundial. Segundo Werner Baer, uma das causas básicas da crise econômica de fins dos anos 70 e princípio dos anos 80 foi a recusa das autoridades em ajustarem a economia brasileira à alta dos preços do petróleo de 1973/74. Dessa forma, o II PND previa altas taxas de investimento e de crescimento para a maioria dos setores econômicos (Baer, 1983, p. 118).

O novo governo introduziu importantes mudanças em relação ao anterior, tanto no plano econômico e na esfera política — com a estratégia da distensão —, como na estrutura administrativa federal.

Do ponto de vista econômico, foram estabelecidas novas prioridades. Ao lado da implementação dos grandes projetos governamentais, como os programas hidrelétrico, nuclear e siderúrgico, o apoio à empresa privada nacional assu-

⁸ Ver, por exemplo, declarações e notícias divulgadas pelo *Jornal do Brasil*, no início de 1974 (JB, 20-3-1974 e 29-6-1974), citado em Diniz & Lima Junior, 1986, nota 79.

miria o primeiro plano das preocupações das autoridades da área econômico-financeira. Nessa perspectiva, o II PND propunha uma reformulação da política de substituição de importações, cujo cerne seria, a partir de então, o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Segundo os mentores da nova orientação, para que o país alcançasse o *status* do pleno desenvolvimento, era necessário superar as deficiências naqueles dois setores, alterando o perfil industrial da economia brasileira.

Do ponto de vista administrativo, o presidente Geisel introduziu uma reforma que teve três efeitos principais. Em primeiro lugar, transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria do Planejamento — Seplan, órgão de assessoramento direto da Presidência. Em segundo lugar, modificou a composição e reduziu as atribuições do CMN. Finalmente, criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE, órgão colegiado presidido pelo próprio presidente da República e integrado pelos ministros da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e do Interior, além do ministro de Estado chefe da Seplan, que exercia a Secretaria Geral. Ao CDE caberia assessorar o presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios envolvidos (Guimarães & Vianna, 1987).

No decorrer do tempo, o CDE passaria a ser um órgão central na estrutura administrativa governamental, tal como o CMN o fora no período 1969-74. Efetivamente, o novo órgão veio a atuar como principal arena de deliberação econômica. Em termos organizacionais, tomou-se mais centralizado do que o CMN, já que seria dirigido pelo presidente da República, a quem cabia a decisão final, após ouvir os ministros. Um dos objetivos seria promover a coordenação entre as várias pastas ministeriais, para impedir o surgimento de superministros. O estilo centralizador do general Geisel revelou-se desde logo um dos traços marcantes de seu governo. Como veremos posteriormente, as críticas à política econômica do período estariam frequentemente associadas ao questionamento do centralismo das decisões.

Do ponto de vista formal, as decisões do CDE assumiram diferentes modalidades, incluindo resoluções, definições de orientação, fixação de normas, recomendações ou, ainda, diretrizes para a regulamentação de áreas e setores econômicos. A importância de tais decisões era, em muitos casos, crucial na medida em que diziam respeito às questões mais controvertidas e mobilizadoras de conflitos entre diferentes interesses. Dessa forma, foi no interior do CDE que foi elaborada uma série de medidas de apoio à empresa privada nacional. Também ali tiveram lugar as discussões relativas à necessidade de se adotarem providências para o racionamento da gasolina em 1976. Além disso, do CDE vieram muitas das medidas relativas a cortes de gastos e controle financeiro das empresas públicas (Guimarães & Vianna, 1987).

No que se refere à fração empresarial do setor de bens de capital, partiu do CDE grande parte das decisões de estímulo ao seu desenvolvimento. Guimarães

e Werneck Vianna listam as principais. Na área de comércio exterior, podemos destacar: medidas de estímulo à produção interna de máquinas e equipamentos e de contenção das importações (Decretos n.ºs. 1.426, 1.427 e 1.428, de 2-12-1974); limites para as importações por parte do setor público federal (deliberação de 1-12-1976); estabelecimento de um sistema de limites globais do valor das importações relativamente a projetos submetidos ao CDI, à Sudene, à Sudam, à Suframa e ao Grupo Executivo da Indústria Metalúrgica — Geimet (resolução de 22-12-1976). No que diz respeito à política industrial, o CDE tomou diversas decisões de apoio à indústria nacional de bens de capital. Entre estas, estabeleceu medidas para assegurar a preferência para a utilização de equipamentos nacionais por parte dos órgãos e empresas governamentais (3-10-1974), e determinou a criação de Núcleos de Articulação com a Indústria — NAI, tendo em vista as compras de equipamentos de fabricação nacional pelas empresas públicas (18-6-1975).⁹

Apesar de ter desenvolvido uma atuação favorável à indústria nacional, a avaliação do CDE por parte da elite empresarial não foi positiva, em contraste com os julgamentos emitidos sobre o CMN durante o governo Médici. Não tendo participação formal naquele órgão, nem qualquer possibilidade de acesso, os industriais sentiam-se excluídos de uma arena percebida como relevante, sendo ao mesmo tempo fechada e isolada. O questionamento de seu caráter excessivamente centralizado e da imprevisibilidade de suas decisões constituiria o cerne da argumentação mais correntemente utilizada.

Por outro lado, o desempenho do BNDE, uma das principais agências executoras da política de apoio à empresa nacional, foi considerado favorável aos interesses industriais. Ao lado de suas subsidiárias, o BNDE seria percebido como um dos principais aliados do setor privado local, em seu processo de auto-affirmação e fortalecimento. Fornecedor da maior parte dos financiamentos que sustentaram a expansão das indústrias de bens de capital no período, esse órgão atuaria também como intermediário de grupos privados, patrocinando algumas de suas demandas junto a outros segmentos da burocracia governamental (Diniz & Boschi, 1977; Boschi, 1979, p. 164-8; Klein, 1982).

Duas outras agências revelaram-se importantes instrumentos de execução da política delineada no II PND no tocante ao setor de bens de capital. Uma delas, a Cacex, tinha a seu encargo a formulação e aplicação das medidas relativas ao controle seletivo de importações. A segunda, o CDI, tinha sob sua responsabilidade a elaboração da política industrial pela distribuição de incentivos fiscais, em consonância com as prioridades estabelecidas. Ambas constituíram importantes arenas de negociação envolvendo representantes dos setores público e privado. Em contraposição, as empresas estatais que constituíam, na estrutura do aparelho de Estado, peças estratégicas para o êxito da nova política industrial, visto

⁹ Ver Guimarães & Vianna, 1987, p. 39-41. Tais questões são analisadas também por Contreras, 1992.

que a elas caberia a função de compradoras principais de equipamentos e máquinas fabricados pelas empresas locais, representavam arenas distantes e mesmo inacessíveis (Klein, 1982).

A despeito dos vínculos com agências governamentais específicas e de avaliações positivas acerca do desempenho de algumas delas, a insatisfação da elite empresarial com relação ao conjunto das políticas estatais viria progressivamente à tona, tornando-se bastante evidente a partir de 1976. O setor de bens de capital seria um dos maiores críticos, apontando a falta de coordenação e de integração entre os órgãos e a ausência de uma ação coerente por parte do governo como os principais obstáculos à consecução das metas propostas no início da gestão Geisel (Boschi, 1979, p. 165). A partir desse momento, as lideranças do setor iriam integrar-se à campanha contra a estatização da economia, a qual abordaremos posteriormente.

O clima de descontentamento torna-se inteligível se considerarmos a questão da defasagem entre os objetivos propostos e os resultados efetivamente alcançados. Na realidade, a prometedora fase de prosperidade da indústria local de bens de capital durou pouco. Inicialmente os mecanismos de estímulo tiveram êxito. Assim, por exemplo, a participação do setor no terceiro estágio do programa siderúrgico aumentou para 65%, em contraste com uma participação anterior de 25% no segundo estágio daquele programa. De forma semelhante, no programa hidrelétrico verificou-se um aumento substancial da participação das empresas locais, principalmente no que diz respeito ao projeto Itaipu, em que o nível de equipamentos produzidos internamente elevou-se a cerca de 70% (Klein, 1982, p. 16). Em contraste, nos últimos anos do governo Geisel começariam a aparecer os indícios de que a política de criação de uma sólida estrutura industrial baseada no fortalecimento da indústria pesada local estava com seu futuro seriamente comprometido. A expansão acelerada da produção, induzida pelo grande número de estímulos e incentivos governamentais, começou a encontrar dificuldades de absorção pelo mercado. No momento anterior, a disponibilidade de crédito pela criação das linhas especiais de financiamento proporcionadas pelo sistema BNDE e a perspectiva de um mercado assegurado, baseado no poder de compra do setor público, geraram altas expectativas e um clima de confiança. A reversão de tais expectativas, diante do quadro de reduzida lucratividade e dos sinais de uma generalizada capacidade ociosa para um futuro próximo, abalou a confiança anterior e provocou os primeiros protestos.

Recentes estudos têm apontado as razões do fracasso da nova política de substituição de importações proposta pelo II PND (Lessa, 1979). Entre os fatores econômicos, um primeiro aspecto diz respeito ao grande aumento da dependência externa e da internacionalização da economia, gerado pelas políticas que deslançaram o "milagre brasileiro". Evidentemente, o aprofundamento dos vínculos de dependência do sistema capitalista internacional determinaria estreitas margens de manobra para a execução de uma ampla política de fortalecimento da

autonomia nacional, pelo reforço e auto-suficiência da produção local em setores estratégicos, como o de bens de capital (Faucher, 1981). Um segundo aspecto refere-se às contradições entre as medidas voltadas para o fortalecimento da empresa nacional e as políticas financeira e creditícia. Assim, por exemplo, juros atraentes e um sistema de indexação plena para enfrentar a alta da inflação canalizariam a poupança privada para aplicações improdutivas, desvirtuando os objetivos de estimular o aumento do fluxo de recursos para capital de risco. Por outro lado, as projeções otimistas e a ausência de barreiras efetivas levariam ao aumento da participação de empresas estrangeiras subsidiárias de multinacionais operando no setor de bens de capital, acentuando assim o grau de competição interna. Finalmente, as políticas para lidar com a inflação crescente e os problemas de balanço de pagamentos gerariam novas fontes de dificuldades para uma ação coerente em defesa da empresa nacional.

Além das questões de ordem estritamente econômica, as características do padrão de expansão do aparelho estatal brasileiro, ao longo dos primeiros 10 anos de regime autoritário, contribuiriam para entravar os esforços para uma ação planejada e uniforme, tendo em vista a consecução das prioridades estabelecidas. Ao lado de um alto grau de centralização nas instâncias decisórias superiores, responsáveis pela formulação das diretrizes mais globais do desenvolvimento econômico — como as agências de planejamento — a complexidade crescente do aparelho burocrático far-se-ia acompanhar de um alto grau de segmentação nos níveis intermediários, onde se inseriam órgãos específicos com esferas de competência limitadas a certas áreas. Assim, o centralismo coexistiria com tendências centrífugas, particularmente marcantes no caso das empresas estatais. Estas fortaleceram-se significativamente ao longo do período, desfrutando de alto grau de autonomia em face da administração central (Diniz & Boschi, 1977; Martins, 1985).

O governo Geisel, como vimos, acentuou os traços centralizadores através da reformulação da estrutura administrativa que promoveu. Seu estilo de governo levou ainda a um maior fechamento do processo decisório. Assim é que a representação corporativa, nos poucos órgãos colegiados onde ainda existia, foi sendo esvaziada. Esta última tendência, por sua vez, acentuou os mecanismos informais e os contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático. Dessa forma, o estreitamento dos vínculos entre os empresários de bens de capital e certas agências responsáveis pelo apoio ao setor, como o BNDE, assumiria um caráter altamente personalizado, sem suportes institucionais. Em consequência, teriam uma natureza transitória, como assinala Klein em pesquisa sobre o tema. Cada substituição de ministros ou de diretores de órgãos importantes gerava uma mudança na rede de contatos e ligações, provocando sua reestruturação. Esse tipo de sistematização teria altos custos para os interesses privados, na medida em que os colocava diante da necessidade de mobilizar toda sorte de recursos políticos e pessoais para o restabelecimento das conexões apropriadas.

das à defesa de seus interesses junto aos novos ocupantes de posições de poder (Klein, 1982, p. 17).

Um último aspecto deve ser ressaltado para a compreensão da dinâmica do aparato estatal e seus efeitos sobre a consecução das metas estabelecidas. Se o CDE desempenhou, como salientamos, papel central na formulação da política econômica do período, não detinha, por outro lado, o controle de todos os instrumentos necessários para promover uma atuação coerente do conjunto do aparato estatal a fim de viabilizar a implementação de algumas de suas decisões, como, por exemplo, certas medidas referentes à política industrial. Dotado de instrumentos necessários para a implementação dos objetivos ligados à expansão da produção, outros instrumentos econômicos, como aqueles ligados à política monetária e ao controle de preços, escapavam do seu raio de ação, sendo manipulados por outras agências relativamente autônomas no interior do aparelho estatal (Guimarães & Vianna, 1987).

As questões relativas às incongruências entre as autoridades governamentais e ao desencontro de orientações seriam percebidas pelas lideranças empresariais como a expressão da inexistência, dentro dos altos escalões governamentais, de um projeto claramente definido. A falta de participação do setor privado nos órgãos-chave para a formulação da política econômica seria apontada, por sua vez, como um elemento reforçador dessa tendência à ausência de diretrizes unificadoras, na medida em que contribuía para agravar o isolamento do governo. Finalmente, o fechamento crescente do processo decisório, com a consequente marginalização dos grupos interessados, seria identificado como uma das dificuldades centrais no relacionamento entre o setor privado e o Estado (Boschi, 1979, p. 157-9). Portanto, ao lado das críticas à política econômica, demandas de natureza política seriam crescentemente enfatizadas pelos setores mais dinâmicos do empresariado.

O descontentamento da elite empresarial tornou-se mais intenso a partir de 1979. No início dos anos 80, o agravamento da conjuntura internacional e o início de uma fase francamente recessiva para a economia brasileira far-se-iam acompanhar do aprofundamento das fissuras no interior do pacto dominante.

Assim, a implementação da via de desenvolvimento escolhida pelos mentores do regime teve custos econômicos e políticos. Aos primeiros já nos referimos. Quanto aos segundos, a execução do projeto de crescimento econômico acelerado far-se-ia por meio do reforço do poder do Estado, em detrimento da livre circulação de informações e do pleno funcionamento das instituições de representação. A expansão das funções reguladoras e empresariais do Estado assumiu proporções consideráveis, observando-se, paralelamente, o esvaziamento do Legislativo e a concentração do poder decisório nos altos escalões burocráticos. Em nome da gestão eficiente do modelo econômico, a burocracia passou a operar com níveis crescentes de autonomia, aumentando também sua margem de manobra. Nas fases de prosperidade, o apoio das elites econômicas seria assegurado

pelo bom desempenho da economia. Entretanto, sobrevivendo situações de crise e de escassez de recursos, a discussão em torno da redefinição das prioridades econômicas tornar-se-ia necessariamente mais complexa e polêmica, gerando cisões e ameaçando a unidade entre as elites dominantes (Klein, 1987).

Uma vez encerrada a fase do "milagre econômico", assistiríamos à erosão gradual das bases de legitimidade do regime. O fim do ciclo de expansão e as dificuldades econômicas subsequentes tornariam visíveis as contradições e a fragilidade da via de desenvolvimento imposta ao país durante os 10 primeiros anos de vigência do Estado autoritário (Bacha, 1977; Singer, 1982). Inúmeros estudos, bem como debates desencadeados nos meios de comunicação, denunciavam o agravamento das distorções na distribuição da renda decorrente de um modelo altamente concentrador.¹⁰ Subjacente aos altos índices de crescimento econômico, o aumento do desequilíbrio entre acumulação e equidade, evidenciando o caráter elitista da estratégia governamental, levou o regime a desgastar-se junto a amplos setores da sociedade, até isolar-se de forma irreversível.

A campanha contra a estatização da economia: a erosão de uma frágil aliança

Em fins do governo Médici, o questionamento da estratégia do governo militar começa a se intensificar, ampliando-se a faixa de oposição ao regime. O processo de desgaste expressou-se nos resultados das eleições de 1974, em que pela primeira vez o governo experimentou uma derrota significativa. Nas eleições de 1966 e 1970, houve a consolidação do partido governista (Arena) e o enfraquecimento do partido oposicionista (MDB). Em 1974, alterou-se a força relativa dos dois partidos, com o fortalecimento da oposição e a perda de espaço da organização situacionista. Tais dados seriam os primeiros sinais do desencadeamento de novas tendências, marcadas pela crescente insatisfação popular e pelo alargamento do campo dos adversários do regime (Lamounier, 1980 e 1984; Soares, 1984; Diniz, 1985 e 1990).

Para enfrentar a nova conjuntura e restabelecer condições mínimas de consenso, as elites dirigentes formularam a estratégia da liberalização controlada. Trata-se de uma proposta de mudança política, caracterizada por um processo de atenuação gradual dos instrumentos autoritários do regime, mantendo o governo o monopólio da iniciativa e o controle sobre as regras do jogo político. Tal estrat-

¹⁰ Antes mesmo do fim do governo Médici, tornou-se claro que os benefícios gerados pela rápida expansão econômica foram distribuídos muito desigualmente. A publicação do Censo Demográfico de 1970 forneceu evidências de um acentuado aumento da concentração na distribuição da renda. Assim, "a parcela da renda nacional apropriada pelos 40% de mais baixa renda declinou de 11,2% em 1960 para 9% em 1970; a parcela dos 40% seguintes caiu de 34,4% para 27,8%, enquanto os 5% do topo aumentaram sua parcela de 27,4% para 36,3%" (Baer, 1983, p. 105). Ver, ainda, Santos, 1985, para uma detalhada discussão desses aspectos.

tégia foi claramente explicitada pelo general Geisel, logo após tomar posse como presidente do país. Ao definir sua proposta de distensão política, enfatizou o gradualismo como traço essencial, reafirmando a intenção do governo de não perder o controle do processo político para as forças oposicionistas. Em outros termos, as mudanças só seriam aceitas se compatíveis com os estreitos limites impostos pelo próprio sistema. Evidentemente, no campo da oposição, diversos atores contestaram o projeto governamental, apontando como alternativa a negociação de reformas substanciais capazes de conduzir o país a um regime efetivamente democrático. A partir de 1974, esta foi a principal vertente do debate político nacional. A distensão sob o governo Geisel e a abertura sob o governo Figueiredo seriam os dois momentos da estratégia de liberalização concebida pelo círculo dirigente.

A inserção do empresariado industrial nesse debate se fez, num primeiro momento, através da ampla campanha contra a estatização da economia brasileira, desencadeada por expressivas lideranças do setor. O movimento antiestatizante teve caráter cíclico, manifestando-se com maior ou menor intensidade ao longo de todo o percurso da liberalização política. Num segundo momento, o tema da reforma política foi incorporado ao discurso empresarial.

Os primeiros sinais de protesto surgem logo no princípio do governo Geisel, em 1974, adquirindo visibilidade crescente na grande imprensa do país, no decorrer dos anos de 1975 e 1976. O questionamento persistiu até fins de 1978, quando as discussões em torno da sucessão presidencial se intensificaram, criando um clima favorável ao confronto de perspectivas e à avaliação de programas alternativos de governo. Cabe ressaltar que a esse debate se agregaram, ao lado de membros da Associação Comercial de São Paulo e do Rio de Janeiro, empresários ligados aos setores industriais de ponta. Estes, como vimos, haviam sido os grupos a quem a política econômica havia conferido prioridade. Tais grupos, enquanto duraram os efeitos do ciclo de crescimento, tomaram-se confiantes, desenvolvendo altas expectativas em relação à eficácia do modelo. A crise subsequente ao "milagre" colocou-os diante da perspectiva de ganhos decrescentes, frustrando-lhes a possibilidade de realização dos benefícios esperados. O desequilíbrio entre expectativas e ganhos reais, gerando insatisfação, provocou os primeiros indícios de uma atitude de protesto que, posteriormente, viria a agravar-se à medida que a situação econômica se deteriorava. No caso do setor de bens de capital, como vimos, após os primeiros anos promissores do governo Geisel, surgiram as evidências de que as metas não seriam cumpridas e a prosperidade teria um caráter passageiro.

É importante ressaltar que, embora as motivações econômicas tenham tido um peso importante, não nos parece apropriado atribuir a campanha antiestatizante exclusivamente aos efeitos da crise econômica. Na verdade, ela começou antes que tais efeitos se tornassem plenamente visíveis, quando as elites econô-

micas e as autoridades governamentais ainda estavam influenciadas pelo clima de otimismo gerado pela era do "milagre".

Sob um de seus ângulos, a crítica à estatização enfatizaria o crescimento excessivo do Estado brasileiro sob os governos militares, os excessos da intervenção estatal, sobretudo em alguns setores como siderurgia, fertilizantes, transportes, comunicação e mineração, além de condenar vivamente o gigantismo das empresas estatais.¹¹ Os pronunciamentos criticavam a distorção do objetivo de todo sistema capitalista, que deveria ser o desenvolvimento da livre iniciativa. No Brasil, a expansão do setor produtivo estatal teria transgredido os limites compatíveis com um regime baseado no florescimento da empresa privada. Esta enfrentaria uma concorrência desigual, dado o tratamento preferencial dispensado às empresas estatais. Em consequência, a posição do capital privado achava-se ameaçada, deslocado que fora para espaços cada vez mais reduzidos.

Cabe assinalar que as críticas foram formuladas não só individualmente, através de pronunciamentos de importantes líderes do mundo dos negócios, mas também sob a forma de manifestações encaminhadas pelas principais entidades de classe do setor industrial, como as federações industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro, além de associações nacionais como a Abdiq, observando-se, ainda, a participação de organizações ligadas ao empresariado financeiro.¹² Sob o impulso de um sentimento comum de ameaça, gerou-se uma certa solidariedade de interesses entre as várias frações empresariais, articulando-se uma relativa unidade, cujo objetivo seria sustar o possível processo de consolidação de um sistema capitalista dirigido por um Estado crescentemente onipotente e protegido de ingerências externas por barreiras burocráticas cada vez mais diversificadas.

Este último aspecto introduziu um segundo componente na campanha anti-estatização, qual seja, o questionamento da centralização excessiva de poder na instância do Executivo, com o aumento desmesurado da autonomia de decisão dos tecnocratas responsáveis pela política econômica (Diniz & Boschi, 1978, cap. IV). Nesse sentido, segundo a elite industrial, produziu-se um descompasso entre as declarações das autoridades do setor econômico-financeiro do governo Geisel e sua atuação concreta. Se a defesa da livre iniciativa era constantemente reiterada nos pronunciamentos governamentais, a marginalização do empresariado do processo decisório agia no sentido oposto. O desenvolvimento de uma economia descentralizada, baseada na livre iniciativa, estaria sendo na prática

¹¹ Ver, por exemplo, a série de 11 reportagens, sob o título *Os Caminhos da Estatização*, publicadas em *O Estado de S. Paulo*, de 16-2 a 2-3-1975, analisadas por Pessanha, 1981.

¹² Ver *O Estado de S. Paulo*, 21-5-1976 e 25-5-1976; *Folha de S. Paulo*, 21-4-1976, em Diniz & Lima Junior, 1986.

obstado pelo fechamento dos canais de acesso às instâncias de poder e pelo bloqueio das estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade.¹³

A partir desse momento, o tema da democracia seria crescentemente incorporado ao discurso do empresariado. Líderes de projeção e prestígio reconhecidos, como José Mindlin, Cláudio Bardella e o ex-ministro Severo Gomes, vieram a público, explicitando a crítica às restrições à participação de grupos e organizações civis na vida política do país, reivindicando a necessidade da institucionalização de mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado. O expansionismo estatal fora longe demais, argumentaram, instaurando-se um sistema caracterizado por um grau excessivo de autonomia e discricionariedade das elites governantes. Em tais condições, o poder tende a produzir decisões arbitrárias. A solução seria a revisão do modelo político, de forma a torná-lo mais flexível pela realização de reformas liberalizantes. Tais reformas permitiriam a reabertura de um espaço político para a defesa dos interesses empresariais. As demandas por maior participação responderiam assim ao objetivo de manter o crescimento do Estado dentro dos limites compatíveis com a preservação dos interesses do setor privado, possibilitando às elites empresariais exercerem algum tipo de controle sobre os rumos da expansão capitalista em curso.

No decorrer dos dois últimos anos do governo Geisel, observou-se o aprofundamento das críticas ao autoritarismo, aumentando os pronunciamentos favoráveis à abertura do regime político. Importa ressaltar que tais posições não assumiram a forma de manifestações isoladas. Ao contrário, foram encaminhadas pelos mais destacados líderes empresariais do país. Entre eles, cabe mencionar os empresários eleitos anualmente como os líderes mais influentes da classe, em pesquisa realizada, a partir de 1977, pelo jornal *Gazeta Mercantil*. Em meados de 1978, o apoio à liberalização tornar-se-ia mais explícito com a publicação de um documento resumindo a posição dos “novos empresários” sobre a situação nacional. Liderados pelo chamado Grupo dos Oito, os signatários do documento revelaram seu compromisso com a meta da democratização, declarando-se prontos a assumir sua parcela de responsabilidade nos desdobramentos desse processo.¹⁴

¹³ *O Estado de S. Paulo*, 4 e 6-4-1976, em Diniz & Lima Junior, 1986.

¹⁴ Assim, nomes de projeção nacional como Cláudio Bardella, José Mindlin, Severo Gomes, Antônio Ernânio de Moraes, Paulo Gerdau, Mário Camargo, entre outros, seriam associados à campanha mais geral pela democratização política. Ilustrativo desta posição é ainda o debate com Einar Kok, Laerte Setúbal, Luís Eulálio Vidigal, Ayrton Girão, Paulo Francini e Cláudio Bardella em *Democracia, mas como?* O que pensam hoje alguns dos empresários que há um ano já pediam abertura. *Isto É*, 22-3-1978. Os dirigentes empresariais que assinaram o chamado Documento dos Oito, divulgado em 26-6-1978, foram: Cláudio Bardella, ex-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base — Abdi e diretor-presidente do Grupo Bardella; Severo Figueiredo Gomes, ex-ministro da Indústria e do Comércio e diretor-presidente do Grupo Parahyba; José Mindlin, diretor da Fieesp e diretor-presidente da Metal-Leve; Antônio Ernânio de Moraes, diretor-presidente do grupo Votorantim; Paulo Villares, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia e principal diretor do grupo Villares; Paulo Vellinho, diretor da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica — Abinee, vico-pie-

Um dos integrantes desse grupo, Luís Eulálio de Bueno Vidigal, vice-presidente do grupo Cobrasma, fabricante de bens de capital, destacou-se como presidente do Sindipeças e veio a afirmar-se como porta-voz dos setores mais dinâmicos da classe empresarial.

Paralelamente ao questionamento do modelo político, os novos empresários emprenderiam um movimento pela renovação das lideranças dos órgãos de classe tradicionais. As entidades empresariais integradas à estrutura corporativa legada pela legislação varguista constituíram o principal alvo. Tais entidades, submetidas a uma engrenagem clientelista comandada pelo Estado, já não cumpriam a contento suas funções ligadas à defesa dos interesses da classe. Desde sua criação, haviam passado por um gradual esvaziamento, tornando-se um instrumento de legitimação das relações paternalistas que marcaram historicamente a articulação do Estado com as classes sociais do Brasil. Ao longo dos vários governos militares, essa tendência foi acentuada. Assim, segundo o diagnóstico dessa elite, integrada basicamente por grandes empresários locais dos setores de bens de capital e da indústria eletroeletrônica, o problema da insuficiente comunicação com o Estado não se restringia à inacessibilidade dos altos escalões burocráticos, sendo também consequência da omissão da classe empresarial. A falta de iniciativa de grande parte das lideranças, a passividade de algumas das entidades da classe e os entraves do atrelamento ao Estado, dominantes no meio empresarial, seriam apontados como uma das causas da falta de entrosamento entre os objetivos governamentais e os da iniciativa privada. Impunha-se, portanto, a substituição desse velho estilo de liderança, inadequado às exigências da fase que o país atravessava.

O grupo renovador ampliou progressivamente seu espaço na área sindical, projetando-se como intérprete das novas aspirações do empresariado. Essa tendência acabou por tornar-se preponderante, conduzindo à derrota do grupo mais tradicional que há longos anos detinha o controle da Fiesp, imprimindo-lhe uma orientação marcada pela dependência e sujeição aos desígnios do governo. Ao ser eleito para a presidência da mais importante federação industrial do país, em outubro de 1980, Luís Eulálio substituiu Theobaldo de Nigris, que dirigiu a Fiesp de 1966 a 1980, em consequência de uma campanha pela revitalização da estrutura de representação dos interesses do setor empresarial. Instaurou-se, a partir de então, um padrão mais autônomo de relacionamento com o Estado. Em seu discurso de posse, o novo presidente destacou os pontos básicos da orientação que pretendia imprimir à Fiesp. A defesa do direito de participação dos empresários nas decisões nacionais, o condicionamento do apoio à abertura política à fi-

cidente da Confederação Nacional da Indústria e diretor do Grupo Springer-Admiral; Laerte Setúbal Filho, diretor-presidente do Grupo Duratex e Jorge Gerdaui Johampeter, principal diretor do Grupo Gerdaui. Uma análise detalhada desse documento encontra-se em Motta (1979, p. 125-8). Um inventário das principais declarações do empresariado neste período encontra-se também em Figueiredo & Cheibub (1982).

delidade do governo aos princípios da economia de mercado e ao regime da livre empresa. Em documento posteriormente divulgado, acrescentou que somente a democracia permitiria aos empresários maior acesso às decisões, sendo ainda o regime adequado ao controle da ação estatal e à contenção dos poderes ilimitados da tecnoburocracia (Diniz & Lima Junior, 1986).

A vitória de Luís Eulálio como líder da chapa de oposição insere-se, portanto, num esforço para dinamizar a Fiesp, procurando aperfeiçoar e reaparelhar a entidade de forma a torná-la mais próxima dos empresários e mais atuante junto ao governo. Em outros termos, significou antes a tentativa de reforçar o poder de barganha do empresariado do que uma drástica mudança de rumo. O que se almejava era a institucionalização de um novo tipo de relacionamento e de novas formas de convivência entre os setores público e privado mediante a abertura de um espaço de representação dos interesses do empresariado, sob a liderança de seu segmento mais moderno.

Tais compromissos com uma postura de independência, sem aguçar as linhas de conflito com o regime, dariam continuidade à posição divulgada pelo documento formulado pelos 10 empresários eleitos pelo fórum da *Gazeta Mercantil* como os mais expressivos líderes empresariais do ano de 1980. O documento, assinado, entre outros, por Antonio Emílio de Moraes, Cláudio Bardella e o próprio Luís Eulálio Vidigal, condenava a adoção de uma estratégia recessionista como saída para a crise econômica. A recessão levaria ao desemprego e à destruição da empresa privada nacional, agravando os processos de desnacionalização e estatização da economia. Um segundo aspecto enfatizado pelos empresários foi a defesa das instituições democráticas. O reforço da democracia e da livre iniciativa seriam objetivos solidários e interdependentes. A seguir, os signatários do documento repudiam o terrorismo de direita, que naquele momento recrudescera no país, bem como as pressões do setor mais radical do regime, representado pela comunidade de segurança. Por outro lado, os empresários reafirmaram a importância da unidade política do setor em torno do projeto de abertura conduzido pelo presidente João Figueiredo.¹⁵

Os sucessivos passos do empresariado, entre os anos de 1978 e 1982, inserem-se, portanto, numa estratégia mais global de reforço de uma postura crítica, preservando uma certa flexibilidade para a recomposição com o regime. Esse tipo de orientação fez com que os protestos se mantivessem sempre dentro de certos limites. Assim é que mesmo essa fração mais combativa do empresariado que se incorporou ao projeto de abertura jamais chegou a situar-se claramente no campo da oposição, procurando, em diferentes oportunidades, resguardar seus vínculos com o esquema situacionista. Nesse sentido, privilegiou-se a tática de questionar, evitando simultaneamente que o setor fosse identificado como adversário do regime. A tônica da atuação do grupo consistiu em procurar preservar

¹⁵ *O Globo*, 30-9-1980, em Diniz & Lima Junior, 1986.

sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando maior espaço para a expressão política de seus interesses. Esse estilo pragmático de comportamento já se havia manifestado por ocasião da sucessão do presidente Geisel, tornando-se explícito no contraste entre a posição do empresariado ao longo dos anos de 1977 e 1978. No decorrer do primeiro ano, o setor empresarial aprofundou suas atitudes de protesto, chegando a incorporar-se à ampla frente de forças contrárias ao governo, unidas pela demanda de retorno ao Estado de direito. Por outro lado, manteve-se alheio aos esforços no sentido de viabilizar uma candidatura alternativa ao sistema. Em 1978, uma vez definido pela elite militar o nome do general Figueiredo, o setor aderiu à candidatura de continuidade do regime, expressando-lhe seu apoio.

No decorrer do último governo do ciclo militar, a campanha antiestatizante foi retomada sobretudo no segundo semestre de 1983, tal como se depreende de uma série de artigos publicados pelo *Jornal da Tarde* durante o mês de agosto daquele ano.¹⁶ A partir de então, as críticas às estratégias do Estado interventor generalizaram-se, incorporadas por diferentes segmentos empresariais. Um dos aspectos mais visados foi o setor produtivo estatal, numa antecipação do tema da privatização, que seria colocado na pauta política da Nova República inaugurada em 1985, com a instauração do primeiro governo civil, desde a queda de João Goulart em 1964.

Considerações finais

A ruptura da aliança do empresariado com o Estado autoritário é considerada por alguns analistas como fator decisivo no desencadeamento do processo que levaria ao esgotamento das condições de viabilidade do regime militar. Bresser Pereira, em vários de seus trabalhos (1978; 1982; 1985), desenvolve esse tipo de interpretação. De acordo com seu ponto de vista, o protesto do empresariado — que se manifestou, num primeiro momento, como vimos, através da campanha contra a estatização da economia e, posteriormente, através da participação de lideranças empresariais no movimento pela redemocratização — expressava um projeto da burguesia tendo em vista a instauração de um novo regime político mais compatível com a realização dos interesses da classe, que já não estavam sendo contemplados pelo governo militar.

Tal como já tivemos oportunidade de ressaltar em estudos anteriores, esse tipo de explicação não nos parece pertinente (Diniz, 1982 e 1988). As atitudes de protesto da classe empresarial, iniciadas no governo Geisel e aprofundadas durante a presidência do general Figueiredo, não podem ser interpretadas como uma ruptura radical com o regime, embora tenham contribuído para aprofundar sua crise de legitimidade. As elites empresariais procuraram manter as críticas ao

¹⁶ Ver *Jornal da Tarde*, 4-8-1983, 6-8-1983 e 24-8-1983.

governo dentro de limites compatíveis com a possibilidade de recomposição com o regime. A tônica da atuação do setor consistiu em preservar sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando mais espaço para a expressão política de seus interesses, por meio da institucionalização de um novo tipo de relacionamento e de novas formas de convivência entre os setores público e privado. Posteriormente as divergências acirraram-se, porém foram tolhidas em seu ímpeto renovador pela heterogeneidade da classe e a ausência de uma plataforma comum entre os vários setores empresariais. Dessa forma, a relativa unidade do empresariado industrial em torno da bandeira da liberalização política teve um alcance limitado, na medida em que não expressou um consenso em torno da redefinição das regras do jogo político. Na verdade, os industriais, por intermédio de suas lideranças mais expressivas, não chegaram a formular um projeto de transição para uma nova ordem política.

Esse tipo de limitação não tem uma natureza conjuntural. Ao longo dos principais surtos industriais do país, o empresariado chegou a alcançar considerável grau de autonomia em relação aos demais grupos dominantes. Não obstante, a definição de um perfil próprio ou de uma identidade grupal não significa a formulação de um projeto de dominação política. Com o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, as várias frações empresariais sofreram um processo de diferenciação crescente, evoluindo para um padrão altamente setorializado de demandas, sem a formulação de um programa global capaz de integrar os vários segmentos da classe em torno de uma proposta unificada. Historicamente, a ação unitária em torno de objetivos políticos teria sempre uma significação conjuntural, rompendo-se a unidade uma vez cessadas suas causas mais imediatas.

Sob o regime autoritário, o Brasil passou por um profundo processo de modernização, chegando à década de 80 com um parque industrial bastante diversificado, situando-se a economia do país em oitavo lugar no *ranking* internacional em termos de produto nacional bruto. O empresariado industrial passou por um processo de fortalecimento de seu poder econômico e de sua posição estrutural, sem porém adquirir coesão político-ideológica e unidade de atuação. Ao longo da década de 70, consolidou-se o corporativismo setorial bipartite instaurado nos anos 30 (Lembruch, 1985; Collier & Collier, 1991), com a preservação dos canais de acesso das elites empresariais ao Estado e a exclusão política da classe trabalhadora. Paralelamente, houve o esvaziamento da arena parlamentar-partidária e a exacerbação da hipertrofia do Executivo, bem como do estilo tecnocrático de gestão da economia. O aprofundamento da industrialização por substituição de importações desenvolveu-se num contexto marcado pela complementaridade entre as lógicas da industrialização e a da organização corporativa da sociedade por meio da associação entre um padrão atomizado de demandas e um estilo decisório fragmentado. Desse modo, ainda que de forma subordinada, os empresários participaram da implementação do projeto desenvolvimentista formulado

pela coalizão tecnocrático-militar. Graças à prática da negociação compartimentalizada entre elites econômicas e estatais, não se viam apenas constrangidos por escolhas impostas pelo alto, configurando-se de fato como aliados do regime. A partir de fins dos anos 70 e início da década de 80, com a exaustão da industrialização substitutiva de importações, a insatisfação do empresariado assumiu, como ressaltamos, uma clara conotação política.

Por outro lado, os empresários revelaram-se incapazes de liderar a mudança para uma nova ordem. Apesar de dotados de uma estrutura de representação de interesses altamente diferenciada e complexa, jamais investiram na formação de organizações de cúpula de alto teor de abrangência e capacidade de agregação, persistindo a fragmentação organizacional, típica dos primórdios da industrialização. Dessa forma, a principal debilidade da classe empresarial seria sua dificuldade de superar clivagens internas e formular plataformas supra-setoriais, bem como projetos de longo prazo. A instauração da Nova República não levou à reversão dessa tendência. A capacidade de bloqueio e de resistência dos interesses constituídos persiste como um grande desafio num momento em que a necessidade de consolidar a democracia e administrar a crise requer a formação de amplas coalizões e a formulação de estratégias cooperativas.

Referências bibliográficas

Bacha, Edmar L. *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton. Decisions and no decisions: an analytical framework. *American Political Science Review* (57), 1963.

_____. Two faces of power. In: Connolly, William (ed.). *The bias of pluralism*. New York, Atherton Press, 1969.

Baer, Werner. O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974. *Estudos Cebrap* (20), abr./maio/jul. 1977.

_____. *The Brazilian economy, growth and development*. New York, Praeger, 1983.

_____. & Kerstenetzky, I. The Brazilian economy. In: Roet, Riordan (ed.). *Brazil in the sixties*. Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.

Boschi, Renato R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

Campelo de Souza, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

Cardoso, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964.

_____. *Ideologias de la burguesia industrial en sociedades dependientes, Argentina y Brasil*. México, Siglo Veintiuno, 1971.

_____. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

_____. Os impasses do regime autoritário: o caso brasileiro. *Estudos Cebrap* (20), 1980.

_____. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. In: Collier, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

Collier, Ruth B. & Collier, David. *Shaping the political arena*. Princeton, Princeton University Press, 1991.

Contreras, Edelmira del Carmen A. Elites empresariais do Estado como atores políticos no Brasil industrial: as lideranças do sistema Petrobrás. IUPERJ, 1992. (Tese de doutorado.)

Cruz, Sebastião Velasco e. Interesses de classe e organização estatal: o caso do Consplan. *Dados* (18), 1978.

Diniz, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

_____. O empresariado e a nova conjuntura. In: Trindade, Hégio (org.). *Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política*. Porto Alegre, Sulina, 1982.

_____. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados*, Rio de Janeiro, Campus, 28 (3), 1985.

_____. The political transition in Brazil: prospects for democracy. In: Bank, Geert & Koonings, Kees (eds.). *Social change in contemporary Brazil*. Netherlands, Cedla, 1988.

_____. The post-1930 industrial elite. In: Conniff, Michael L. & McCann, Frank D. (eds.). *Modern Brazil, elites and masses in historical perspective*. University of Nebraska Press, 1989a.

_____. Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações. In: Carmargo, Aspásia & Diniz, Eli (orgs.). *Continuidade e mudança na Brasil da Nova República*. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1989b.

_____. O ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. In: Junior, Olavo B. (org.). *O balanço do poder*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo, 1990.

_____. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 7(2), out. 1992.

_____ & Boschi, Renato R. Elite industrial e Estado: uma análise da ideologia do empresariado nacional nos anos 70. In: Martins, Carlos Estevam (org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977.

_____ & _____. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.

_____ & _____. Autonomia e dependência na representação dos interesses industriais. *Dados*, Rio de Janeiro, Campus (22): 25-48, 1979.

_____ & _____. Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços. In: Lima Junior, Olavo B. & Abranches, Sérgio Henrique (orgs.). *As origens da crise, Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Iuperj, 1987.

_____ & _____. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, Eli; Boschi, Renato R. & Lessa, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil, dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice/Iuperj, 1989.

_____ & Lima Junior, Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, Ipea/Cepal, 1986.

Dreifuss, René A. *1964: a conquista do Estado*. Rio de Janeiro, Petrópolis, 1981.

_____ & Dulci, Otávio Soares. As forças armadas e a política. In: Sorj, Bernardo & Almeida, Maria Hermínia Tavares (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

Evans, Peter. *Dependent development, the alliance of multinational, State and local capital in Brazil*. Princeton, N. Y., Princeton University Press, 1979.

Faucher, Philippe. The paradise that never was: the breakdown of the Brazilian authoritarian order. In: Bruneau, Thomaz C. & Faucher, Philippe (eds.). *Authoritarian capitalism: Brazil's contemporary economic and political development*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

Figueiredo, Marcus F. & Cheibub, José Antônio. A abertura política de 1973 a 1981: quem disse o quê, inventário de um debate. *BIB* (14), 2º sem. 1982.

Fishlow, Albert. Some reflections on post-1964 Brazilian economic policy. In: Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven, Yale University Press, 1973.

Flynn, Peter. *Nations of the modern world, Brazil: a political analysis*. Colorado, Westview Press, 1979.

Gomes, Angela Maria de C. *Burguesia e trabalho*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

Guimarães, Cesar & Vianna, Maria Lúcia T. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: Lima Junior, Olavo B. & Abranches, Sérgio Henrique (orgs.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.

Klein, Lúcia. The implementation of industrial policies in the seventies: frictions and alliances among bureaucrats and entrepreneurs in Brazil. Trabalho apresentado na sessão Public and Private Entrepreneurship: New Patterns and New Strategies. Tenth World Congress of Sociology, México, 16-21 ago. 1982.

_____. Bens de capital e Estado no Brasil: a implementação do programa de eletricidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1(3), 1987.

Lafer, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

Lamounier, Bollvar. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1980.

_____. Impasses e alternativas: o Brasil diante da crise. São Paulo, Idesp, 1984.

_____. O Brasil autoritário revisitado. In: Stepan, Alfred (org.). *Redemocratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Lembruch, Gerhard. Concertation and the structure of corporatist networks. In: Goldthorpe, J. H. (ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism: studies in political economy of Western European nations*. Oxford, Clarendon Press, 1985.

Leopoldi, Maria Antonieta P. Industrial associations and politics in contemporary Brazil. St. Anthony's College, 1984. mimeog. (Tese de doutorado.)

_____. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). In: *Ciências sociais hoje*. Rio de Janeiro, Rio Fundo/Anpocs, 1992.

Lessa, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro, Reptoarte, 1979.

Lima Junior, Olavo B. & Abranches, Sérgio Henrique (orgs.). *As origens da crise, Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.

_____. & Lima, Maria Regina S. de. Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior. In: Lima Junior, Olavo B. & Abranches, Sérgio Henrique (orgs.). Op. cit., 1987.

Loureiro, Maria Rita. Economistas e elites dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 7(20), out. 1992.

Martins, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Saga, 1968.

_____. *Pouvoir et développement économique*. Paris, Anthropos, 1976.

_____. A revolução de 1930 e seu significado político. Seminário sobre a Revolução de 1930, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 1980, mimeog.

_____. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Motta, Fernando. *Empresários e hegemonia política*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

O'Donnell, Guillermo. Corporatism and the question of the State. In: Malloy, J. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. University of Pittsburg Press, 1977.

_____. As forças armadas e o Estado autoritário no Cone Sul da América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, Campus, 24 (3), 1981.

Pereira, Luiz Carlos B. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Brasiliense, 1978.

_____. Seis interpretações sobre o Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Campus, 25(3), 1982.

_____. Os pactos políticos possíveis depois da redemocratização. 1985. mimeog.

Pessanha, Charles. Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estagnação, 1974-1976. IUPERJ, 1981. (Tese de mestrado.)

Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-"revolução" brasileira. In: Jaguaribe, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

_____. *Crise e castigo, partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.

_____. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos Cebrap* (20), 1988.

Schmitter, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971.

_____. Still the century of corporatism? In: Schmitter, Philippe C. & Lembruch, Gerhard (eds.). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, London Sage, 1979.

Singer, Paul. Evolução da economia brasileira, 1955-1975. *Estudos Cebap* (17), jul./set. 1976.

_____. As contradições do milagre. In: Krischke, Paulo J. (org.). *Brasil: do "milagre à abertura"*. São Paulo, Cortez, 1982.

Soares, Gláucio A. Dillon. Depois do milagre. *Dados* (19), 1978.

_____. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis, Vozes, 1984.

Souza, Amaury Guimarães de. The nature of corporatist representation: leaders and members of organized labor in Brazil. Massachusetts Institute of Technology, 1978. mimeog. (Tese de doutorado.)

Stegan, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.

Suzigan et alii. *Crescimento industrial no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 1974.

Vianna, Maria Lúcia T. W. *A administração do milagre — Conselho Monetário Nacional — 1964/1974*. Petrópolis, Vozes, 1987.

Wells, John. State expenditures and the Brazilian economic miracle. Apud Evans, Peter. *Reinventing the bourgeoisie: State entrepreneurship and class formation in dependent capitalism*. 1981. mimeog.

A economia brasileira no período militar*

Rubens Penha Cysne**

Introdução

O PERÍODO de governos militares iniciou-se com a revolução de 31 de março de 1964, que deu origem à posse provisória de Pascoal Ranieri Mazzilli em 2-4-1964 e à posse definitiva do marechal Humberto de Alencar Castello Branco no dia 15-4-1964, e teve o seu fim coincidente com o final de mandato do general João Baptista de Oliveira Figueiredo, no dia 15-3-1985. Do início de 1964 ao final de 1984, portanto no período que cobre o ciclo de governos militares com um deslocamento temporal de três meses ditado pela disponibilidade de estatísticas das contas nacionais, o Brasil cresceu em média 6,15% ao ano, contra os 7,12% ao ano registrados entre 1948 e 1963. Se tomarmos o comportamento da economia entre 1985 e 1991 como ditado ao menos em parte pela política econômica do período anterior, chega-se a uma média anual de 5,25% entre 1964 e 1991, em contraposição ao número já citado de 7,12% que prevaleceu entre 1948 e 1963. Se todas as demais condições que ditam o crescimento econômico de um país tivessem se mantido constantes nesse período, tais dados poderiam depor, ainda que superficialmente, contra o período militar. Mas este, evidentemente, não é o caso. Não se pode deixar de citar, por exemplo, a primeira e a segunda crises do petróleo, em 1973 e 1979, bem como o inusitado choque dos juros externos, também manifestado a partir deste último ano, como fatores geradores de assimetrias entre os períodos analisados.

Trocando-se o parâmetro temporal pelo parâmetro geográfico, conclui-se que o Brasil não fez feio entre 1964 e 1985. É bem verdade que a taxa média de inflação de 58% ao ano, medida pelo deflator implícito do PIB (ou de 60,05%, medida pelo IGP-DI), coloca o país numa posição claramente inferior à taxa média mundial de 9,4%, ou às taxas de 20,2% dos países em desenvolvimento e de 39,0% dos países da América Latina. Por outro lado, o crescimento médio brasileiro de 6,15% ao ano entre 1964 e 1985 suplantou em muito o crescimento médio mundial de 3,66%, bem como as taxas de 4,78% e 4,75%, respectivamente, dos países em desenvolvimento e da América Latina.

Cabe entretanto ressaltar, quando se realizam comparações desse tipo, que o parâmetro de "crescimento econômico" é apenas uma aproximação da variável realmente relevante para análises comparativas, que é a variável de bem-estar econômico. E esta última guarda apenas uma leve relação com a primeira.

* O autor agradece a Paulo Cesar C. Lisboa e Anaja Cysne M. Neves pelo apoio na geração de dados.

** Diretor de pesquisa da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

As críticas usuais à condução de política econômica no período militar

Três importantes críticas podem ser feitas à condução de política econômica¹ no período militar. Primeiro, o fato de o crescimento experimentado pelo país entre 1964 e 1985 não ter se traduzido numa redução das desigualdades sociais e numa proporcional diminuição da pobreza. Segundo, a exagerada estatização ocorrida, principalmente após 1974. Terceiro, o fato de não se ter dotado o país de uma autoridade monetária independente que permitisse maiores garantias, após 1972, à relativa estabilidade de preços então alcançada. Iniciemos nossa análise por esta última crítica.

Após o período de contenção inflacionária, que já mostrava seu êxito em 1967, perderam-se inúmeras chances de dar continuidade ao melhoramento institucional do país. Dentre essas, destaca-se a não-criação de uma autoridade monetária independente do Executivo. Continuou-se com a esdrúxula figura do Conselho Monetário Nacional, em que as decisões relevantes de política monetária ficaram a cargo do ministro da Fazenda. Como se mostra na última seção deste trabalho, onde se apresentam os dados empíricos relativos às transferências inflacionárias associadas a esse período, esse fato foi claramente nocivo para o setor não-bancário da economia, que, em média, transferiu ao setor bancário algo em torno de 4,03% de sua renda entre 1964 e 1985. Nesse sentido, se a década de 80 foi perdida em termos do crescimento nulo do PIB *per capita*, pode-se dizer que, em termos de continuidade das reformas implantadas entre 1964 e 1968, o final da década de 60 e o início da década de 70 foram pelo menos "subaproveitados".

Uma segunda fonte de críticas à política econômica do período se deve à excessiva estatização então ocorrida. Atividades que poderiam perfeitamente ser desenvolvidos pelo setor privado foram continuamente sendo absorvidas pelo setor estatal e, o que é pior, de forma quase sempre monopolística. Tal fato foi pertinentemente salientado, entre outros, por uma série de reportagens publicadas pelo jornal *Folha de S. Paulo* entre fevereiro e março de 1975, intituladas *A Economia Brasileira na Direção do Socialismo*, bem como pela revista *Visão*, em sua edição de 19-4-1976.

As evidências empíricas que apontam maior produtividade no setor privado do que no setor estatal são sempre sujeitas a controvérsias. Mesmo após o inusitado declínio da URSS e das economias industrializadas do Leste europeu, há ainda quem defenda o contrário. Por esse motivo, não criticaremos o estatismo baseado na vaga afirmativa de que o setor privado opera de forma mais eficiente. Não é necessário. Basta citar a estrutura monopolística na qual esse estatismo quase sempre se baseou no Brasil, seja na prospecção de petróleo, nas telecomunicações ou na indústria nuclear, entre outros. A evidência empírica é também bastante clara na comprovação do corporativismo das empresas estatais. Repas-

¹ Considerações de ordem política não são objeto deste trabalho.

sam-se para salários e benefícios de seus próprios empregados os eventuais lucros obtidos no exercício. Prejuízos, por outro lado, são socializados através de transferências governamentais que acarretam expansão monetária e mais inflação. Em levantamento recente publicado pela *Folha de S. Paulo* de 22-12-1993, constatou-se que, entre 57 empresas estatais analisadas, 52 ultrapassaram o limite de 7% da folha de salários que poderia ser transferido para os seus respectivos fundos de pensão. Esse limite já havia certa vez sido definido em lei. No momento, o governo tenta em vão implantá-lo uma vez mais. Com base nesse número, conclui-se que, entre 1986 e 1992, aproximadamente US\$3,7 bilhões foram indevidamente transferidos para esses fundos. As empresas estatais tornaram-se em muitos casos pequenos feudos que muitas vezes nem mesmo informações ao governo se dignam a prestar.

Dada a independência administrativa adquirida pelas estatais em relação ao seu acionista controlador, a União, mesmo aqueles que outora contribuíram ativa ou passivamente para o processo de estatização da economia brasileira manifestam-se hoje em dia contrariamente a esse processo. Tome-se por exemplo declarações do general Romildo Canhim publicadas em coluna do *Jornal do Brasil* de 3-1-1994 (p. 2): “o bom mesmo é privatizar tudo”. Ou do almirante Mario Cesar Flores, para quem a recente decisão do Supremo, contrária à fixação, por parte do Executivo, de um limite para o salário das estatais, configurou “uma autêntica barbaridade”.

Barros de Castro e Pires de Souza (1985, p. 46) afirmam: “o que há de considerável no período em foco não decorre das diretrizes econômicas estabelecidas em 1974, e sim do regime político vigente”. Ou ainda, na página 43: “não creio, em suma, que existisse, para o Brasil, solução capaz de evitar o endividamento externo e o redirecionamento forçado dos investimentos”. Tais afirmativas são importantes, principalmente quando vindas de um autor desvinculado dos economistas que apoiaram o regime militar, por salientarem a contribuição da formação de capital orientada pelo Estado no ajuste do balanço de pagamentos ocorrido a partir de 1982.

Mas essa participação do setor público na delimitação dos investimentos entre 1974 e 1980 foi claramente exacerbada. Prospeção do petróleo, expansão da siderurgia, transportes urbanos, saneamento básico, ferrovia do aço, telecomunicações, pólos petroquímicos, participações tripartites estatal-multinacional-empresa privada nacional em várias frentes, programa rodoviário, programa nuclear, Itaipu etc., tudo isso certamente representa um conjunto exagerado de funções econômicas diretamente exercidas pelo Estado para uma economia que se quer capitalista. Principalmente quando o setor privado é deslocado pela própria letra da lei, que estabelece um monopólio estatal.

Outra falha do regime, bastante sedimentada na literatura sobre o assunto, consistiu na forma concentradora e socialmente excludente em que se baseou a condução de política de bem-estar social entre 1964 e 1985. A tese de que o bolo

deveria crescer para depois ser dividido constituiu-se em promessa não cumprida, cuja consequência foi a chamada “dívida social”. Inegavelmente, o desempenho quantitativo de alguns indicadores sociais foi positivo. Segundo dados de Draibe (1993), a escolarização na faixa de sete a 14 anos aumentou de 67% para 83,7% entre 1970 e 1980. Da mesma forma, as matrículas no ensino superior passaram de 100 mil em 1964 a 1,3 milhão em 1981; ativos e inativos da Previdência passaram de 10 milhões em 1970 a mais de 30 milhões em 1984. Por último, os estabelecimentos de assistência médico-sanitária passam de algo em torno de 6 mil em 1970 a aproximadamente 28 mil em 1984. Mas faltavam à maioria dos programas sociais mecanismos de avaliação de desempenho e controle, bem como descentralização administrativa, que lhes permitissem maior margem de êxito na consecução de seus objetivos.

Draibe (1993) brinda o sistema de *welfare* desenvolvido nesse período com caracterizações não muito elogiosas: centralização política e financeira, fragmentação institucional, exclusão da participação social e política nos processos decisórios, gigantismo, tecnocratismo e superposição de competência.

Certamente explica-se ao menos em parte por tais adjetivações o fato de a qualidade dos serviços públicos oferecidos no Brasil ter-se situado entre 1964 e 1985, e ainda situar-se, com agravamento no período mais recente, bem abaixo do que seria de se esperar. Medido em termos da relação custo/benefício, o Brasil apresentava e ainda apresenta uma das maiores cargas de impostos do mundo, a despeito do fato de a arrecadação tributária bruta como percentagem do PIB, que tem variado entre 21% e 28%, ser bastante inferior à de vários outros países industrializados. A alocação de tais serviços também não é, em alguns casos, razoável. Tomem-se como exemplos produtos subsidiados que beneficiam o especulador, em detrimento daqueles que pretendiam privilegiar, isto é, a população de baixa renda. Ou um ensino gratuito de nível superior que acaba por servir mais à classe média que às classes menos favorecidas. Isso para não falar na baixa qualidade dos serviços públicos de assistência médica e seguridade social. Esses já eram criticáveis até 1985 e só fizeram deteriorar-se ainda mais desde então.

Alguns indicadores apresentados por Romão (1991) e Hoffman (1991) deixam claro que os governos militares podem ser criticados, em seu conjunto, na questão social. Tome-se como exemplo nesse sentido a deterioração na distribuição de renda entre 1960 e 1990, atestada pelo índice de Gini, que passou de 0,5 em 1960 a 0,568 em 1970, 0,561 em 1980 e 0,592 em 1990. Da mesma forma, a parcela de renda apropriada pelos 40% mais pobres da população declinou de 15,8% em 1960 para 13,3% em 1970, 10,4% em 1980 e 9,9% em 1990 — a fonte original é Romão (1991) e Hoffman (1991).

A despeito de todas as críticas aqui efetuadas, cabem três importantes observações. Primeiro, convém salientar o caráter positivo de autofinanciamento que se tentou dar às incursões governamentais na área social, evitando-se, nesse sen-

tido, aportes de recursos do Tesouro que em última instância costumam ser financiados pelo Banco Central, gerando transferências inflacionárias que acabam por deteriorar ainda mais a já precária distribuição de renda brasileira.² Segundo, cabe registrar o fato de que a relativa estabilização do crescimento de preços entre 1964 e 1972 por si só representou a eliminação de um importante fator de concentração de renda e desigualdade social. Por último, cabe registrar — deixando claro que não se pretende justificar um insucesso com outro insucesso, mas apenas salientar um importante fato em nossa análise — que tanto o problema da exclusão social de vastas camadas da população quanto o problema da não-dotação do país de uma autoridade monetária menos manipulável pelo Executivo permanecem em aberto até hoje, oito anos após o final do ciclo de governos militares.

O Paeg e a política antiinflacionária do período 1964-66

Após as críticas à condução de política econômica no Brasil entre 1964 e 1985 levantadas na seção anterior, cumpre salientar os aspectos positivos do período. Macroeconomicamente, há de reconhecer-se mérito do Paeg (Plano de Ação Econômica do Governo) não apenas no combate bem-sucedido à inflação (o único na história brasileira recente), mas também no desenvolvimento e aperfeiçoamento de instituições que contribuíram para um surto de desenvolvimento posterior.

Esse mérito pode ser mensurado pela redução da taxa anual de inflação de 91,9% em 1964 para 38,2% em 1966; e, o que é também importante, esse ritmo de redução se manteve nos anos seguintes, obtendo-se uma média anual de 23,5% entre 1967 e 1969 e de 17,5% entre 1970 e 1973. Como se pode observar por essas estatísticas, o Paeg não representou uma vitória de Pirro contra a inflação, a exemplo do que tem ocorrido com todas as bizarras tentativas neste sentido implementadas a partir de 1986, mas sim uma vitória que se manteve num espaço de tempo mais do que suficiente para que se ateste o seu êxito.

As ferramentas básicas utilizadas por Octavio Gouvêa de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, à época ministros, respectivamente, da Fazenda e do Planejamento, no combate à inflação concentraram-se no tripé salarial-monetário-fiscal. Dentre estas três frentes de ação, a que se caracterizava pela contenção monetária foi a menos exitosa, pelo menos em relação ao que se previa quando da formulação do plano. Estimava-se então uma expansão monetária média anual de 36% entre 1964 e 1966, que se contraporia à exagerada expansão de 60,3% ocor-

² Esse autofinanciamento se deu através da formação de numerosos mecanismos de poupança privada compulsória, cabendo citar o FPAS (do Iapes), o FNDE, o FAS, o FGTS, o FLS-Paesp, bem como o Finsocial. No tocante ao financiamento imobiliário, cabe também destacar a reforma do mercado de capitais, que possibilitou elevada parte de recursos para a construção civil (através do SFH).

de 36% entre 1964 e 1966, que se contraporia à exagerada expansão de 60,3% ocorrida entre 1961 e 1963. O que se obteve, no entanto, foi uma expansão média anual de 54,8% entre 1964 e 1966. Evidentemente, uma queda de seis pontos percentuais na expansão monetária jamais implicaria uma estabilização inflacionária como a que foi obtida, sem a concomitante reversão de expectativas ditada pela coerência da política fiscal e pela política de rendas. Nesse contexto de coerência macroeconômica, que temos tentado repetir, sem êxito, desde o fracassado Plano Cruzado em 1986, a dissensão entre a reduzida queda da taxa de crescimento monetário e a grande queda dos índices de inflação nada mais acrescenta à análise do que a conhecida e esperada elevação da demanda de moeda em decorrência da queda da taxa de juros nominal esperada.

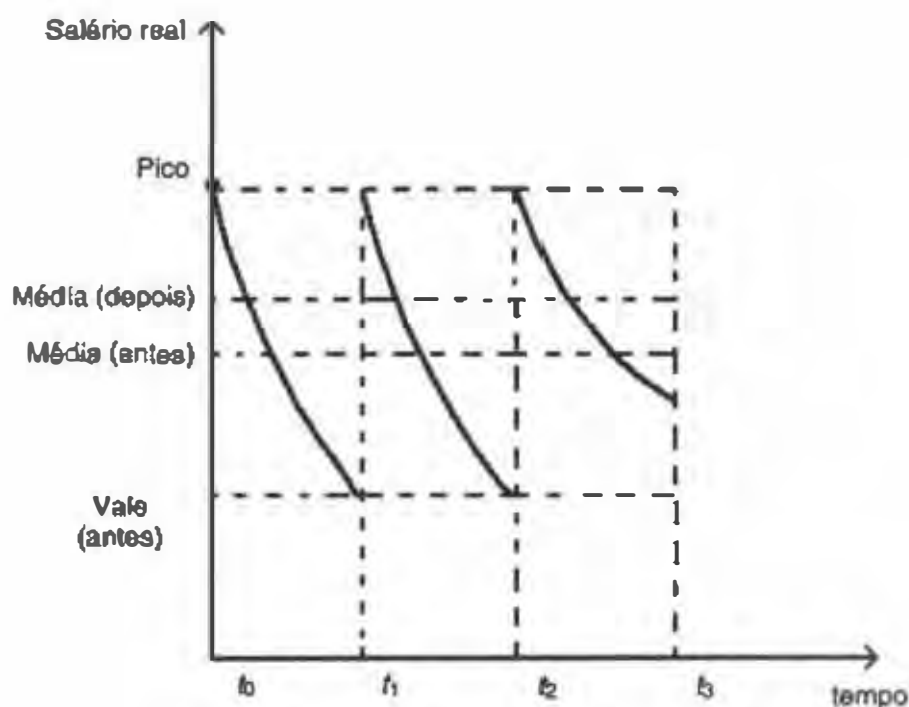
A política de rendas do Paeg deu origem no Brasil à idéia, tão popularizada anos mais tarde com o Plano Cruzado e seus sucedâneos, do reajuste de rendimentos baseado na média de seu poder aquisitivo no passado, e não na reposição de seu pico prévio de poder de compra. A distinção, que não apresenta consequências práticas quando se espera no futuro uma taxa de inflação igual àquela recém-existente (já que nesse caso o reajuste pela média coincide com o reajuste pelo pico), é fundamental no contexto do início de um plano de estabilização, em que, por obrigação lógica, a inflação passada deve superar aquela esperada para o futuro. Nesse contexto, o reajuste salarial não repõe o pico prévio de poder aquisitivo, mas apenas uma parcela deste.

Embora tanto o Plano Cruzado quanto o Paeg tenham utilizado a chamada passagem dos salários à média, existiram várias diferenças metodológicas entre um e outro caso. Não se deve buscar nessas diferenças a razão fundamental para o sucesso de um plano e o fracasso do outro, ponto que abordaremos em seguida, quando introduzirmos a questão fiscal. Mas pelo menos uma delas tem certa importância neste sentido, ainda que possivelmente de segunda ordem (cabe aqui um recurso à análise empírica). Enquanto o Paeg pretendia repor a média salarial dos últimos 24 meses, acrescida de um adicional de produtividade fixado pelo governo, o Plano Cruzado já se iniciava tendo como objetivo acrescentar à média salarial dos últimos seis meses um adicional de 8%, no caso dos salários em geral, ou 15%, no caso do salário mínimo. É verdade que estes acréscimos (vendidos ao público como bônus) representavam uma espécie de apólice de seguro quanto a uma possível rejeição popular ao plano. Mas esse fato não elimina o seu efeito nocivo sobre o pretense plano de estabilização que então se iniciava.

A vantagem do reajuste pela média sobre o reajuste pelo pico quando se inicia um programa de combate à inflação como o Paeg (ou o Cruzado) fica clara a partir do gráfico 1 (bastante popularizado após o Plano Cruzado).

Como se observa pelo gráfico, a queda da inflação entre os instantes t_2 e t_3 implica, se mantida a sistemática de ajuste pelo pico, uma elevação do salário real médio. Mas essa elevação na maioria dos casos não é compatível com o processo de estabilização, gerando conseqüentemente a sua inviabilização.

Gráfico 1
Evolução do salário real com queda da inflação e manutenção do reajuste pelo pico



A título de quantificação, com uma elevação logarítmica homogênea do nível de preços, o salário real médio (W_M) relaciona-se ao salário de pico (W_P) pela fórmula:³

$$W_M = W_P \frac{\pi}{(1+\pi) \ln(1+\pi)}$$

onde π é a taxa de inflação. Assim, para uma inflação de 90% ao ano, com reajustes salariais anuais (como em 1964), tem-se uma relação média pico ($RMP = W_M/W_P$) de 0,738, enquanto uma inflação de 38%, como a vigente em 1966, implica $RMP = 0,855$. A manutenção da sistemática de reajustes pelo pico prévio de poder aquisitivo implicaria assim uma elevação em torno de 16% do salário real médio, incompatível com uma economia que se encontrava em processo de desvalorização do câmbio real, corte de subsídios e aumento de impostos indiretos.

³ A dedução desta fórmula pode ser encontrada em Lees, Butts & Cysne, 1990, p. 84.

A proposta salarial do Paeg contornava a dificuldade que acabamos de mencionar instituindo o reajuste pela média. Ela foi inicialmente regulada pelos Decretos nº 54.018 e 54.228, respectivamente, de 14-7-1964 e 1-9-1964, e mantida sem modificações até 1968. Esses dois atos do Poder Executivo regulavam os reajustamentos salariais "no âmbito do serviço público federal, incluindo órgãos da administração descentralizada e sociedades de economia mista sob a jurisdição do governo federal, ou em empresas a ele vinculadas, ou, ainda, em sociedades de economia mista financiadas por bancos oficiais de investimentos". Incluíam-se, ainda, sob sua influência, as empresas privadas subvencionadas pela União ou concessionárias de serviços públicos federais. Ficava também estabelecido que o coeficiente de compensação para o ajustamento dos salários destinado a cobrir o aumento de produtividade e o futuro eventual resíduo inflacionário seria fixado por portaria do Ministério da Fazenda.

Em março de 1965, a fórmula foi utilizada para o cálculo do novo salário mínimo e, em 13-7-1965, através da Lei nº 4.725, estendida a todos os acordos e dissídios coletivos julgados ou homologados pela Justiça do Trabalho. Novas modificações na legislação salarial só viriam a ser introduzidas em junho de 1968, por intermédio da Lei nº 5.451.

Contrariamente à intervenção oficial e generalizada em todos os mercados efetuada pelo Plano Cruzado através de seu congelamento de preços geral e irrestrito (pelo menos em tese), não houve qualquer tipo de controle compulsório de preços de bens e produtos finais durante o Paeg. O que havia era uma adesão voluntária das empresas à Portaria Interministerial GB 71, de 23 de fevereiro de 1965, que estipulava estímulos fiscais e creditícios no relacionamento com a esfera pública para as empresas que não majorassem seus preços além de certos parâmetros.

Ainda para efeito de comparação com o Paeg, deve-se mencionar que o congelamento de preços mostrou-se particularmente danoso ao Plano Cruzado por minar substancialmente as possibilidades políticas de se obter o necessário ajuste fiscal. O congelamento funcionou como um analgésico para um paciente enfermo que se sente melhor e vai à praia. As consequências são previsíveis. Na euforia consumista que se seguiu ao Plano Cruzado, obtida através da elevação dos salários reais (pela valorização do câmbio real e pela queda das margens de oligopólio) e da redução do custo esperado da formação de estoques (pela elevação da inflação esperada a partir de certo ponto no tempo), e financiada pelo inusitado aumento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos (que passou de US\$241 milhões em 1985 a US\$5,3 bilhões em 1986), não havia como defender qualquer aumento de impostos ou contenção de gastos públicos. De fato, a inflação por definição já havia sido domada, sendo igual a zero. Diga-se de passagem, como todos os preços estavam congelados por decreto-lei, os índices de inflação não eram exatamente índices de inflação, mas sim índices de desrespeito à lei.

Mas é na condução de política fiscal que o Paeg se distancia fundamentalmente de seu fracassado pretenso sucessor (ou, porque não dizer, de todos os

seus até agora fracassados pretensos sucessores). O déficit público como percentual do PIB passou de 3,2% em 1964 (ou 4,2% em 1963) a 1,6% em 1965, chegando a 1,1% em 1966. Tão importante quanto isto, com o advento das ORTN a composição de financiamento do déficit foi substancialmente alterada no período. Em 1964, quase todo o déficit (85,7%) era financiado pela emissão de moeda, dado que a proibição de pagamento de juros nominais acima de 12% (Lei da Usura, de 1933), aliada à proibição de contratos denominados em outras moedas de referência que não o cruzeiro, praticamente tornava inviável a existência de credores e devedores operando à luz da absurda legislação vigente. Isso evidentemente incluía o governo, que não encontrava a menor demanda por títulos com rendimento anual máximo de 12% num ambiente em que os preços cresciam acima de 90% ao ano. Já em 1966 essa situação havia se invertido completamente, passando quase todo o déficit (86,4%) a ser financiado por venda de títulos junto ao público.

Um importante fato teórico a ser entendido é a abrangência do mecanismo pelo qual a reforma tributária e a instituição da correção monetária, que possibilitaram, respectivamente, a redução e o financiamento não-inflacionário do déficit público, agiram sobre a inflação. Partindo implicitamente de um limitado modelo, que se representa juntando-se uma curva de Phillips aceleracionista com expectativas adaptativas, acoplado a um processo de restrição de demanda, Lara Rezende (1990) afirma:

"Se o Paeg diagnostica como a causa primordial da inflação o conflito distributivo e se tem o poder de solucioná-lo pela via autoritária da intervenção direta na determinação dos salários, pergunta-se por que se investiu na prática de políticas fiscal e monetária restritivas de caráter ortodoxo."

A resposta a essa pergunta o autor citado já deve ter encontrado após sua participação no fracassado Plano Cruzado: porque se assim não for, o plano não dá certo.

O que se ignora quando se responde à pergunta feita por Lara Rezende com referência apenas às limitações impostas pelo balanço de pagamentos, como faz o referido autor em seu texto, é que qualquer poder de interferência nos mercados é fundamentalmente de curto prazo. Esse ponto traz à tona o papel fundamental representado pela coerência fiscal no processo de formação de expectativas não captado pelo modelo implícito em sua tese, bem como o reflexo destas sobre a estabilização inflacionária.

Muito maior do que a intervenção nos mercados representada pelo Paeg foi a intervenção nos mercados representada pelo Cruzado. De fato, a intervenção compulsória do Paeg restringiu-se aos salários, enquanto a do Cruzado se estendeu também aos preços. No entanto, o Paeg deu certo e o Cruzado não. Por quê? Devido ao fato, implicitamente esquecido na indagação feita por Lara Rezende, de que o poder de controle de rendimentos pode apenas excluir a necessidade da

coerência monetária-fiscal no curtíssimo prazo, mas não no horizonte amplo de um bem-sucedido programa de estabilização. Na falta dessa coerência, o poder de controle de salários, ou de preços e salários, esvai-se facilmente no tempo, sob qualquer regime. Pena que o Brasil tenha sido usado entre 1986 e 1991 como tubo de ensaio para ratificação de uma tese tão trivial. E, a partir daí, como cobaia de um regime político que reconhece no nível individual uma necessidade de contenção fiscal que não consegue implantar coletivamente.

Herança inflacionária

Os anos de 1962/63 se caracterizaram por uma reversão do marcante desenvolvimento industrial ocorrido entre 1956 e 1961, sob a égide do Plano de Metas. De fato, se em 1961 a economia apresentou no último quinquênio um crescimento médio da ordem de 9% ao ano, nos dois anos seguintes essa taxa se reduziu a, respectivamente, 6,5% e 0,4%. Por outro lado, a inflação manteve a ascensão iniciada em 1958, atingindo 51,4% em 62 e 81,3% em 1963. Num contexto de instabilidade política acentuada e inexistência de um razoável controle monetário, fiscal e salarial, surgiu, no segundo semestre de 1962, sob a responsabilidade de Celso Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, destinado a estabelecer uma certa disciplina no tocante aos fins e meios de política econômica.

Com o início de sua implementação previsto para janeiro de 1963, o Plano Trienal apresentava como o mais importante de seus objetivos a manutenção de um crescimento do produto real ao nível de 7% ao ano. Neste sentido, previa-se para os três anos de sua vigência um crescimento do setor industrial acima de 37% e um aumento da produção agrícola da ordem de 5,2% ao ano. Os objetivos de estabilização inflacionária também não eram modestos. Calculava-se que a inflação em 1963 seria metade daquela vigente em 1962, devendo ainda alcançar em 1965 a marca de 10% ao ano. A redução do nível de inflação era tida como condição necessária à consecução dos dois outros objetivos de política econômica, quais sejam, melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais do nível de renda. O Plano Trienal, entretanto, foi abandonado em 1963, logo após o início de sua implantação.

A descoordenação de política monetária, fiscal e salarial, a inflação crescente e o baixo crescimento econômico não compõem todo o universo legado pelo biênio 1962/63 à economia pós-revolução. O sistema fiscal tributava lucros ilusórios e incentivava a sonegação e evasão. Paralelamente, o sistema financeiro limitava-se a poucas transações de curtíssimo prazo, sendo totalmente sufocado pela conjugação das limitações dos juros nominais com as altas taxas de inflação então vigentes. Uma generalizada distorção de preços relativos e o problema de quase-insolvência internacional caracterizado por um câmbio sobrevalorizado e pela desconfiança externa traziam ainda para esse período a necessidade de uma elevação autônoma de vários preços anteriormente controlados, dificultando ain-

da mais o combate à inflação. Dentre estes incluíam-se os aluguéis residenciais, os juros reais do sistema oficial de crédito, as tarifas dos serviços de utilidade pública, as tarifas de transporte, os preços dos combustíveis, bem como os salários dos funcionários públicos civis. Neste sentido, podem-se alinhar como evidências à tese de "inflação corretiva" a elevação dos aluguéis, de 116,2% em 1965 e 84% em 1966, e a majoração das tarifas de serviços públicos, de 71% em 1965 e 47% em 1966, ambos bem acima da taxa de inflação pertinente a cada período (respectivamente 34,5% e 38,3%, IGP-DI).

O Paeg em detalhes

Segundo o Paeg, o principal alvo a ser alcançado após a sua implantação era a retomada do crescimento econômico médio de 6% ao ano ocorrido durante o período 1947-61. Dessa forma, esperava-se alcançar não só suficiente criação de empregos para a mão-de-obra afluyente ao mercado, como também um crescimento do produto *per capita* de 2,5% ao ano. Manipulando o modelo Harrod-Domar para o demasiado curto período de dois anos, obtinha-se endogenamente o esforço de capitalização compatível com o crescimento prefixado (Paeg, p. 23). Utilizando um instrumental adequado à análise de longo prazo na previsão da taxa de crescimento do produto real em 1965 e 1966, variável muito mais ligada à demanda agregada existente no período (leia-se política monetária-fiscal-cambial) do que à capacidade de geração de oferta, não é de causar surpresa que as previsões do Paeg tenham se distanciado em torno de 50% daquilo que realmente ocorreu. Todavia o esforço de capitalização então efetuado, se não constituiu condição suficiente ao crescimento no biênio em curso, propiciou condições ao surto desenvolvimentista iniciado alguns anos mais tarde.

A opção internacionalista

Reconhecendo a dificuldade de manutenção da política de substituição de importações, na medida em que se esgotavam as possibilidades no setor de bens de consumo final e se tomava o rumo da substituição de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital até então importados, iniciava-se, a partir do Paeg, uma nova etapa na política de comércio exterior brasileira. Esta se baseava num maior fomento às exportações, cuja receita, somada ao saldo líquido do balanço de capitais, era apresentada como condição necessária à manutenção do processo desenvolvimentista, na medida em que permitiria ao país a aquisição de produtos importados considerados essenciais ao desenvolvimento.

Visando ao fomento das exportações, que haviam sido dificultadas durante o período de ISI, devido a uma taxa de câmbio sobrevalorizada (em parte compensada, no que diz respeito ao possível déficit da balança comercial daí decorrente, pela existência de elevadas alíquotas tarifárias no setor importador, caracterizan-

do o sistema cambial típico de uma fase de substituição de importações), várias medidas foram propostas, e posteriormente postas em prática. Dentre elas destacam-se a extinção da sobrevalorização cambial e a introdução de outros incentivos de caráter fiscal (abolição de taxas de exportação), creditício (criando uma linha de crédito subsidiada para os exportadores) e administrativo (pela simplificação do procedimento para exportação). No tocante às importações, procedeu-se, após o Paeg, a uma reforma tarifária, que teve como efeito a redução nominal das tarifas do nível de 54% em 1964-66 para 39% em 1967.

A opção internacionalista do Paeg, contudo, não se limitava a definir a desejada estrutura do balanço de bens e serviços. Num dos dois pontos básicos em que difere do Plano Trienal⁴ (o outro seria no tocante à política de preços e salários), o Paeg aponta, num capítulo especial dedicado a esse tema, a afluência de capital estrangeiro como condição necessária à consecução dos objetivos de crescimento econômico almejados. Embora essa dessemelhança seja muitas vezes apontada como decorrência de um posicionamento ideológico, deve-se salientar que o pressuposto de acentuada elevação da renda *per capita* comum tanto ao Plano Trienal quanto ao Paeg, não permite descartar a hipótese de que tal assimetria encontre boa parte de sua explicação num maior realismo de concepção por parte deste último.⁵

A opção por capitais estrangeiros no processo de desenvolvimento se apresenta no Paeg da seguinte forma:

"O aumento da taxa interna de poupança é indiscutivelmente desejável; é indispensável lembrar, porém, que num país subdesenvolvido ele significa penoso sacrifício que se impõe à população, obrigando-a a renunciar a parte do seu já minguado consumo presente. Este antagonismo: progresso versus sacrifício, não existe necessariamente quando se trata de investimento com poupança trazida do exterior. Tal é uma das razões que tornam extremamente vantajoso, para um país subdesenvolvido, o recebimento contínuo de correntes de capital estrangeiro, respeitados, naturalmente, certos condicionamentos de natureza política."

O argumento, que viria a se incorporar a todos os governos militares, se baseia no pressuposto de que os países subdesenvolvidos, apresentando relativa escassez de capital, deveriam atuar como importadores deste, pois estariam em condições de remunerá-lo melhor. No caso dos empréstimos, a análise admite

⁴ Lê-se na página 11 do Plano Trienal: "Com base nesta projeção (N.A. - Do déficit em transações) e em cuidadosa projeção da conta de capital, chegou-se à conclusão de que é possível estabilizar a posição de endividamento externo do país sem prejuízo da política de desenvolvimento".

⁵ O ponto a ser discutido, no caso, é a validade da opção por um crescimento acelerado, dependente da captação de poupança externa. Uma vez que se tenha tomado este rumo, no entanto, devem-se deixar claros os instrumentos a serem utilizados.

implicitamente que a utilização do capital no país que o toma gera um excedente transacionável a um valor maior ou pelo menos igual ao pagamento dos juros aos credores externos, condição sem a qual tal política não traria nenhuma vantagem direta. Fica implícito que o Paeg admite a validade dessa hipótese, pois caso contrário o parágrafo anteriormente transcrito se tornaria inconsistente, servindo apenas para justificar a opção de “progresso versus sacrifício futuro” em detrimento de “progresso versus sacrifício presente”.

Curioso notar, nos três anos de vigência do Paeg, o Brasil assumiu uma posição inversa, atuando como exportador de capitais.⁶ A nova política, contudo, vingou no longo prazo, sendo implementada desde 1967 até 1985 (com a única exceção do ano de 1984, em que o sinal da conta de transações correntes do balanço de pagamentos foi temporariamente revertido).

Vale a pena frisar alguns problemas técnicos que podem acompanhar tal tipo de opção.

Quando se toma o país como um todo, a geração de excedentes sobre os juros admite como premissa básica que os recursos obtidos do exterior sejam utilizados em investimentos suficientemente rentáveis. É possível, contudo, que a captação de poupanças externas não tenha como contrapartida uma elevação da mesma ordem do nível de investimento, devido ao deslocamento da poupança interna. Isto ocorre (*coeteris paribus*) sempre que recursos em moeda estrangeira são utilizados para a importação de bens de consumo.

Outro problema com o qual pode se defrontar a estratégia de endividamento é o aumento inusitado dos juros internacionais, que se torna particularmente relevante quando os empréstimos são contratados (como passou a ocorrer já no final da década de 60) com cláusula de juros flutuantes, causando ao mutuário um transtorno adicional não antecipado.

Numa análise do endividamento brasileiro sob o ângulo desses dois possíveis problemas, desenvolvida posteriormente neste trabalho, conclui-se que o primeiro passou a se fazer sentir a partir de 1978, e o segundo, a partir de 1979.

O combate à inflação

Prevvia-se no Paeg a redução do ritmo de elevação dos preços de 90% ao ano em 1964 para 25% em 1965 e 10% em 1966. Se consideramos que o objetivo anti-inflacionário era de motivação secundária, não devendo interferir no objetivo de criação de empregos e elevação da renda *per capita* (além da imposição de realismo no sistema de preços), concluímos de imediato pelo excessivo otimismo das metas apregoadas.

⁶ O superávit em transações correntes obtido no período 1964-66 foi de, respectivamente, 140,368 e 54 milhões de dólares.

Suprindo uma condição necessária ao rigoroso controle fiscal planejado, procedeu-se, em 1964, à consolidação orçamentária do governo federal, abrangendo todas as entidades da administração direta e descentralizada sob seu controle.

A política monetária era quase que totalmente (a menos de alguns itens de pouco peso no balancete global) determinada a partir do déficit público (esta a variável exógena do lado da demanda) e da capacidade de colocação de títulos do Tesouro junto ao público. Isto porque a expansão do crédito ao setor privado deveria seguir em linha com a evolução dos meios de pagamento, o que a tornava uma variável endógena obtida a partir dos empréstimos ao governo e da captação de recursos não-monetários pelas autoridades monetárias.

Os resultados do Paeg

Os três primeiros anos pós-revolucionários foram marcados por profundas alterações na vida econômica do país, resumidas por Simonsen (1974, p. 8) nos seguintes pontos:

“a) a redução do ritmo inflacionário, de 80 a 90% ao ano no biênio 1963/64 para cerca de 25% anuais em 1967;

b) a restauração do equilíbrio financeiro do governo, com a redução dos déficits federais de 4,2% do produto interno bruto em 1963 para 1,1% do produto em 1966;

c) a melhoria dos métodos de financiamento dos déficits do governo federal, os quais em 1963 eram financiados em 85,7% pelas autoridades monetárias, percentagem que caiu para 13,6% em 1966;

d) a inversão das tendências deficitárias do balanço de pagamentos, como resultado da política de realismo cambial, de incentivo às exportações, e de atração dos capitais estrangeiros. Assim, enquanto que em 1963 o país arcava com cerca de 300 milhões de dólares de atrasados comerciais, em fins de 1966 as reservas externas brasileiras subiam a mais de 400 milhões de dólares;

e) a neutralização da maior parte das distorções inflacionárias pela implantação da correção monetária nos títulos públicos e privados, serviços de utilidade pública, impostos, empréstimos a médio e longo prazos, hipotecas etc.;

f) a melhoria do sistema fiscal, com a ampliação do sistema de incentivos, com a eliminação de tributos destituídos de funcionalidade como o do selo, com a progressiva eliminação dos tributos sobre lucros ilusórios, com a correção monetária dos débitos fiscais em atraso, e com a substituição do antigo imposto de vendas e consignações, incidente em cascata, pelo imposto sobre a circulação de mercadorias, incidente sobre o valor adicionado;

g) a substituição do antigo sistema de indenizações e estabilidade do trabalhador pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, constituído de 8% das folhas de pagamento, como ônus do empregador, o qual é administrado pelo Banco Nacional de Habitação;

h) o desenvolvimento do mercado de capitais, com a criação dos Bancos de Investimento, com a ampliação do crédito direto ao consumidor, com a instituição do Finame, para o financiamento de máquinas de produção nacional, e com a criação de incentivos ao mercado de ações;

i) a criação do sistema financeiro de habitação, baseado no princípio da correção monetária dos depósitos e empréstimos, e com o apoio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

j) a divulgação das idéias de custo e produtividade, com a preocupação prioritária da obtenção de índices internacionais de competitividade;

l) a implantação de nova disciplina para os reajustes salariais."

Deve-se mencionar que o advento da correção monetária (item e) e da nova legislação salarial (item l) não constituem ou constituíram nenhum exemplo de unanimidade. Dentre as inúmeras críticas que lhes foram dirigidas, destacam-se a de realimentação inflacionária (no caso da correção monetária) e de responsabilidade pela acentuação das desigualdades sociais observadas ao longo da década de 60 (com referência à legislação salarial). Dois aspectos devem contudo ser salientados com relação à indexação institucionalizada no período. Em primeiro lugar, ela não abrangia os salários⁷ (que eram regidos por aquilo que se poderia chamar de política de rendas), e, em segundo lugar, o fato de ter sido utilizada "como um artifício para aplicação em caráter temporário" (Chacel; Simonsen & Wald, 1976, p. 301), e não como uma instituição permanente na vida econômica do país. Segundo estes três autores, previa-se àquela época a utilização do mecanismo indexatório apenas como um instrumento necessário à implantação da estratégia gradualista de combate à inflação, a ser abandonado assim que a inflação se situasse abaixo de um determinado nível crítico, da ordem de 10 a 15% anuais. No tocante à chamada disciplina salarial e sua associação com a queda dos salários reais ocorrida no período, é preciso observar que, em face do objetivo de aumento de impostos indiretos, retirada de subsídios, descongelamento de alguns preços e devido aos choques agrícolas ocorridos em 1964 e 1966,⁸ não só

⁷ Entende-se aqui por indexação a correção de rendimentos baseada unicamente numa variação já ocorrida do nível de preços.

⁸ Define-se aqui choque agrícola como o desvio da taxa de crescimento do produto agrícola em relação à sua tendência histórica.

os salários, mas também as margens de oligopólio deveriam apresentar alguma queda.

Este último argumento formaliza-se facilmente tomando-se como base um índice de preços ao consumidor que leve em consideração não apenas o preço da produção doméstica (P), mas também o preço dos bens de consumo importados (P^*) e os impostos indiretos sobre ambos incidentes (t). Denotando por E a taxa nominal de câmbio e utilizando-se uma ponderação geométrica de α para o bem importado e $1 - \alpha$ para o bem internamente produzido, tem-se:

$$Q = P^{1-\alpha} (EP^*)^{\alpha} (1+t)$$

Fazendo $Z = EP^*/P$ representar a taxa real de câmbio,

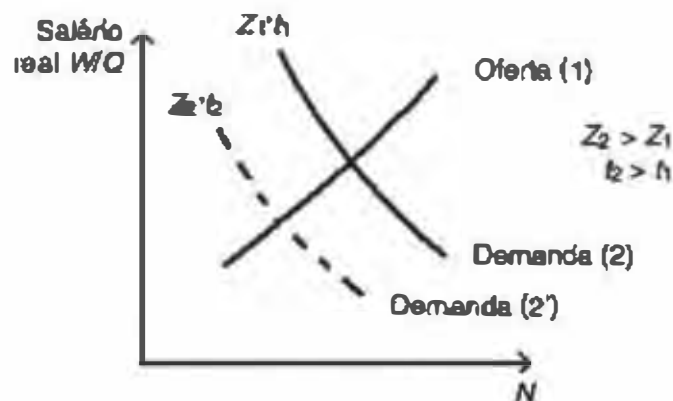
$$Q = P \cdot Z^{\alpha} (1+t)$$

Tomemos agora o equilíbrio no mercado de trabalho numa economia competitiva. A demanda de mão-de-obra dá-se por $W/P = f'(N)$, onde $f(N)$ é a função de produção, N a mão-de-obra empregada $f'(N) > 0$ e $f''(N) < 0$. Utilizando-se a relação entre Q e P anteriormente obtida,

$$\frac{W}{Q} = \frac{f'(N)}{Z^{\alpha} (1+t)}$$

Assumindo-se uma oferta de mão-de-obra positivamente inclinada, $W/Q = g(N)$, $g' > 0$, obtém-se o equilíbrio no mercado de trabalho representado pelas curvas 1 e 2 no gráfico abaixo (Z e t assumem, respectivamente, os valores Z_1 e t_1):

Gráfico 2



O que nos interessa observar é que, de acordo com as curvas de demanda de mão-de-obra que obtivemos (o caso de uma economia não-competitiva trata-se da mesma forma, substituindo-se apenas $W/Q = f'(N)/Z^a (1+t)$ por $W/Q = 1/(1+m)(1+t)Z^a$ onde m é a margem de oligopólio), uma desvalorização do câmbio real (de Z_1 para Z_2) ou uma elevação do saldo de impostos indiretos sobre subsídios (de t_1 para t_2) provoca seu deslocamento de (2) para (2'), implicando um menor salário real de pleno emprego.

Como esses dois fatos ocorreram entre 1964 e 1966 (os subsídios às tarifas públicas foram substancialmente reduzidos e a defasagem cambial corrigida), não é de se estranhar que os salários reais tenham caído no período. Se o objetivo era evitar desemprego, eles teriam caído com ou sem a nova regra salarial (tome-se como parâmetro o período antes e depois da maxidesvalorização de 1983, quando as diversas políticas salariais com reajuste pelo pico adotadas foram incapazes de impedir uma deterioração do poder aquisitivo dos salários da ordem de 20%).

O que se pode questionar é a magnitude da queda. Neste sentido, dados levantados por Langoni (1970) para esse período atestam uma queda da participação dos salários na renda, o que realmente sugere uma iniquidade no processo de distribuição dos custos do ajustamento entre os diferentes fatores de produção. Neste ponto, pode-se argumentar que a sistemática prefixação da inflação esperada, nas fórmulas de reajustes salariais, abaixo da inflação efetiva, pode ter levado a uma queda salarial superior àquela que, como vimos, seria gerada pelas forças de mercado.

O período 1968-79

O "milagre" e a ascensão inflacionária em 1973

Após o controle da inflação e as reformas de base efetuadas no sistema financeiro e sistema tributário, entre outros, o Brasil encontrava-se, ao final de 1967, pronto para deslanchar um período de crescimento acelerado. Apelidado de "milagre brasileiro", o crescimento médio do PIB de 11,1% entre 1968 e 1973 dá bem uma idéia de como se pode colher com abundância quando o plantio não é mal-feito e a colheita efetuada com a devida precisão temporal. Observe-se que, contrariamente ao alto crescimento do PIB ocorrido no período 1957-62 (9,36% ao ano), dessa vez, pelo menos até 1972, a inflação não se apresentava em alta, mas sim em queda continuada (em 1973 a inflação também caiu, mas já havia em meados do ano uma tendência ascendente disfarçada por controles artificiais de preços). Este ponto é de fundamental importância na delimitação da fronteira que separa um crescimento artificial — a ser compulsoriamente revertido num futuro próximo, pela necessidade de estabilização inflacionária — de um crescimento auto-sustentado. Entre 1957 e 1962, a inflação anual passou de 7,03% ao

ano a 47,66% ao ano (para alcançar ainda 92% em 1964). Entre 1967 e 1972, por outro lado, a inflação reduziu-se de 24,9% a 15,7% ao ano. Os governos Costa e Silva (de 15-3-1967 a 31-8-1969, tendo como ministro da Fazenda Delfim Netto e ministro do Planejamento Hélio Beltrão) e Garrastazu Médici (de 30-10-1969 a 15-3-1974, quando Delfim permaneceu na Fazenda e Hélio Beltrão foi substituído por Reis Velloso) souberam aproveitar-se da capacidade ociosa então existente, das expectativas favoráveis aos investimentos, bem como da propícia situação externa, para deslanchar um período de alto crescimento econômico.

Que a conjuntura externa foi bastante favorável entre 1968 e 1973, pode-se constatar pela melhoria das relações de troca, pelo crescimento da economia mundial e pela abundância do crédito externo. Seguindo a opção de captação de poupanças externas delimitada pelo Paeg, mas só efetivada a partir de 1967, o Brasil acrescentou a seu passivo externo líquido algo ao redor de US\$6 bilhões entre 1967 e 1973 (em dólares correntes de cada ano). A título de comparação, vale lembrar que apenas no ano de 1974, em decorrência de quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, esse aumento (do passivo externo líquido) foi superior a US\$7 bilhões.

A política de minidesvalorizações cambiais, implantada a partir de agosto de 1968 e que se estendeu até a maxidesvalorização de 7-12-1989, em muito ajudou no fomento às exportações e na regularização do mercado de câmbio oficial. O objetivo de tal política era manter aproximadamente constante a taxa real de câmbio ($Z = EP^*/P$), fazendo a desvalorização do câmbio nominal ($E\%$) compensar a diferença entre a inflação interna ($P\%$) e a externa ($P^*\%$), de acordo com a fórmula $1+E\% = (1+P\%)/(1+P^*\%)$. Com a maior estabilidade política e das regras cambiais, elevou-se substancialmente a entrada de capitais de risco no período.

Todavia, nem tudo foram flores entre 1967 e 1973. Politicamente, o momento mais traumático se deu no final de 1968, com a publicação do Ato Institucional nº 5 e a supressão de vários direitos individuais. Do ponto de vista econômico, cabe lembrar ainda, no que diz respeito ao combate à inflação, que o governo Médici não foi exatamente exitoso neste particular. Embora os índices de inflação também tenham se mantido em queda até o final de seu mandato, esta queda não merece muito crédito. Desde meados de 1973, o controle de preços efetuado pelo CIP (Conselho Interministerial de Preços, criado em 1968) retirou parte da credibilidade das pesquisas de preços, reprimindo artificialmente a inflação então existente. Ao final de 1972 a inflação era ascendente e reprimida, o que obrigou o governo Geisel a realizar um processo de "inflação corretiva" logo ao início de seu mandato.

Houve também no período 1968-73 uma concentração de poderes econômicos muito grande nas mãos do governo federal, em detrimento dos governos estaduais e municipais. Este fato, associado à proliferação de empresas estatais e à generalização e perpetuação do uso da correção monetária (que havia sido ini-

cialmente concebida para durar até que a inflação atingisse a marca de 10% ao ano), não representou nenhum exemplo de unanimidade positiva.

O período Geisel

Em 15-3-1974 tomou posse o novo presidente da República, general Ernesto Geisel, tendo como ministro da Fazenda Mario Henrique Simonsen e ministro do Planejamento João Paulo do Reis Velloso. Além da inflação reprimida existente ao final de 1973, o novo governo teve também que defrontar-se com a primeira crise do petróleo, quando os preços deste produto quadruplicaram. Esses fatos explicam em parte a elevação da inflação de 15,5% para 34,5% entre 1973 e 1974. A parte restante fica por conta da elevação da taxa de expansão monetária, de 38% para 47% entre 1972 e 1973.

O reflexo da crise externa sobre o saldo em conta corrente do balanço de pagamentos foi realmente considerável. Em que pese ao fato de utilizarmos dólares correntes, em 1974, como já observamos, o déficit em conta corrente (US\$7,1 bilhões) foi superior ao déficit acumulado dos últimos seis anos (1967 a 1973). O período 1974-78 acrescentou ao passivo externo líquido do Brasil US\$30,9 bilhões. De 1974 a 1982 este número salta para US\$82,5 bilhões, o que implica um excesso de absorção interna sobre o produto nacional bruto a preços de mercado, médio, no período, de US\$9,16 bilhões por ano. Vale notar que, em 1978 as exportações brasileiras alcançaram US\$12,6 bilhões. Se o saldo do passivo líquido brasileiro fosse igual a zero ao final de 1973, em 1978 a relação passivo externo líquido/exportações teria alcançado o índice 2,45, já no limite superior da fronteira que separa (do ponto de vista do credor, fundamentalmente) um número conservador de um número não-conservador. Com exportações de US\$20,1 bilhões em 1982, este índice passa a 4,10, sem dúvida fora dos padrões normais do mercado internacional de crédito.

Trata-se de sabedoria *ex-ante* que crises não apenas temporárias do balanço de pagamentos devem ser enfrentadas com desvalorização do câmbio real seguida de restrição de demanda. Num prazo suficientemente longo, não existe demanda por importações inelásticas nem demanda externa pelas nossas exportações com elasticidade sistematicamente inferior à unidade. A recessão, por outro lado, a menos do pequeno reflexo da intemporalidade sobre os juros, apenas ajuda a conter o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos enquanto perdura. E trata-se de política evidentemente caótica submeter um país a uma recessão permanente.

Não se pode dizer que o Brasil não tenha seguido, ao menos em parte, este receituário. Os seguintes pontos corroboram esta afirmação: a) o câmbio real não foi desvalorizado quando tomado em relação ao dólar, mas o mesmo não se pode dizer, dada a desvalorização do dólar ante outras moedas ocorrida na época, no tocante a uma cesta de moedas; b) várias restrições à importação de natureza

quantitativa foram impostas; c) as importações foram também dificultadas pela imposição de tarifas e pela criação de depósito prévio para importações; d) os incentivos às exportações não foram descontinuados. Como se sabe, não apenas o item a, mas também os itens b, c, e d incorporam-se ao conceito de câmbio real efetivo. No caso, apontando na direção de desvalorização de seu valor real.

A estratégia brasileira perante a crise incluía um ajuste de longo prazo a ser obtido através da realização maciça de investimentos voltados para substituição de importações, produção de bens de capital e formação de infra-estrutura básica. O objetivo era superior à crise mundial deflagrada pelo inusitado aumento de preço do petróleo, tentando-se ao mesmo tempo superar a barreira do desenvolvimento. Colocava-se aí também o incentivo à diversificação da pauta (no longo prazo) e ao aumento das exportações. Deve-se mencionar, como consequência dessa estratégia, que a despeito da inflação externa e do crescimento do PIB de 31%, o valor em dólares das importações permaneceu praticamente constante (em torno de US\$12,2 bilhões) entre 1974 e 1977. As exportações passaram de US\$7,9 bilhões em 1974 a US\$12,6 bilhões em 1978 e a US\$15,2 bilhões em 1979. Em *quantum*, as exportações cresceram à taxa de 4% ao ano entre 1974 e 1979 (Velloso, 1988). Não se pode negar também que boa parte do inusitado aumento de exportações posteriormente ocorrido, entre 1982 e 1984, só tenha sido possível graças aos investimentos e à diversificação da pauta de exportações iniciados em 1974 e continuados até os primeiros anos da década seguinte.

Em suma, o Brasil acumulou nesse período um grande passivo externo mas também, cabe lembrar, ativos internos de longa maturação. Uma análise lúcida do processo de endividamento deve levar os dois lados da balança em consideração.

As críticas

Analisando-se hoje as medidas tomadas em 1974, quando o segundo choque do petróleo e o choque dos juros em 1979 fazem parte do conjunto de informação disponível, fica claro que uma desvalorização cambial mais agressiva teria sido mais indicada àquela época. Mesmo a sabedoria *ex-ante* indicaria essa direção, bastando para isto um pouco mais de aversão ao risco e redução da preferência do presente sobre o futuro por parte dos administradores de política econômica do governo Geisel.

Alguns projetos empreendidos no período mostraram-se também, alguns anos mais tarde, claramente superdimensionados ou mesmo inadequados. Incluem-se entre estes o acordo nuclear com a Alemanha, a Açominas (recentemente privatizada) e a Ferrovia do Aço. Curioso notar que os anais do Congresso Nacional registraram, à época, um discurso do líder do partido da oposição elogiando o acordo nuclear com a Alemanha. Se a sabedoria *ex-ante* coincidia com a *ex-post* neste caso, pelo menos isto não se dava de forma generalizada.

Argumenta-se também que a maioria dos países importadores de petróleo, ao contrário do Brasil, reduziu suas taxas de crescimento. Até que ponto esses países assim procederam para ajustar seu balanço de pagamentos ou para fazer frente aos efeitos de um choque de oferta adverso sobre a inflação, entretanto, é questão em aberto. O fato de muitos deles terem revertido essa política após 1976, entretanto, aponta na direção da segunda alternativa. Os problemas de balanço de pagamentos, na maioria dos casos, parecem ter sido resolvidos principalmente através da maturação de investimentos no setor exportador.

Governo Figueiredo: o epílogo do ciclo militar

O presidente João Baptista de Figueiredo tomou posse em 15-3-1979, tendo inicialmente como ministro da Fazenda Carlos Rischbieter, que permaneceu no cargo até 17-1-1980, sendo então substituído por Emâne Galvêas, e como ministro do Planejamento Mario Henrique Simonsen, que demitiu-se em 10-8-1979 e foi substituído por Antônio Delfim Netto.

Se o Paeg representa um período de acertos na área econômica, o mesmo não pode ser dito com relação à política econômica implantada a partir da reforma ministerial de agosto de 1979. Nada comparável à sequência de desacertos ocorrida desde 1986, que submeteu o país a um verdadeiro cataclisma econômico, mas certamente passível de crítica. Após uma fase de tentativa de contenção de demanda efetuada até agosto de 1979, que se mostrava obviamente necessária em face do segundo choque do petróleo e do choque dos juros, que já então se delineavam, passou-se, sob o novo comando econômico de Delfim Netto, a uma súbita política de expansão de crédito subsidiado para a agricultura, implicando elevadas taxas de expansão monetária. Em termos anualizados, esta elevou-se de 44,8% até o final de julho para 158,7% entre o final de julho e o final de dezembro de 1979. Ao mesmo tempo, a taxa de inflação anualizada elevou-se de 56,9% entre dezembro de 1978 e julho de 1979 para 109,2% nos últimos cinco meses do ano.

Deve-se observar que as taxas de inflação anuais da ordem de 100%, que viariam a prevalecer entre 1980 e 1982 (em contraposição à média de 40% entre 1974 e 1978), já se faziam presentes antes mesmo da modificação da política salarial em novembro daquele ano, quando se passou da anualidade à semestralidade dos reajustes. Esta modificação na política salarial, por sua vez, corroborou a nova taxa de inflação vigente, impedindo uma volta aos níveis anteriores, de 40%. De fato, com a inflação média de 40% ao ano, a relação média pico situava-se na faixa (segundo a fórmula anteriormente apresentada) de 0,85. Manter esta relação quando se passa de reajustes anuais a reajustes semestrais implica semestralizar uma inflação anual de 40%, ou seja, implica uma inflação em torno de 100% ao ano: $((1,4)^2 - 1) \times 100\% = 96\%$.

Em dezembro de 1979, além da maxidesvalorização do câmbio em 30%, praticamente anódina do ponto de vista do balanço de pagamentos, mas suficiente para quebrar uma estabilidade gerada por 11 anos de um previsível regime de minidesvalorizações cambiais, duas outras medidas de política econômica mostraram-se rapidamente inadequadas: a prefixação da correção monetária em 45% e a prefixação da desvalorização cambial em 40%, ambas para o ano de 1980. Estes valores, totalmente incompatíveis com a inflação, a indexação defasada e a política de demanda então existente, foram inicialmente revistos em junho de 1980 e compulsoriamente abandonados logo depois. De fato, nessa época as retiradas das aplicações financeiras indexadas já se mostravam perigosamente superiores aos depósitos. Da mesma forma, o câmbio real já começava a apresentar uma valorização superior àquela de dezembro de 1979, fato totalmente incompatível com a elevação ininterrupta das importações (US\$13,6 bilhões em 1978, US\$18,0 bilhões em 1979 e US\$22,9 bilhões em 1980) e do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos (US\$7 bilhões em 1978, US\$10,7 bilhões em 1979 e US\$12,8 bilhões em 1980). Para o aumento das importações contribuiu significativamente a duplicação dos preços internacionais do petróleo em 1979/80. No tocante ao aumento do déficit em conta corrente, deve-se também destacar a elevação inusitada das taxas de juros internacionais.

No início de 1981, em face da escassez do crédito externo e do delineamento de uma crise que já se mostrava inexorável, o país deu uma reviravolta completa em sua política econômica, retornando a uma ortodoxia que os próprios formuladores de política econômica haviam criticado ao serem alçados ao poder em agosto de 1979.

Os erros de 1979 marcam o início de uma era de turbulência econômica da qual o Brasil até hoje não emergiu. Realmente, ao se tentar explicar a estagnação da renda *per capita* brasileira na década de 1980, deve-se alinhar entre os motivos, além das crises externas do petróleo, dos juros e do crédito externo características da primeira fase da década, também a má condução de política econômica desde então vigente.

Em contrapartida aos erros cometidos no biênio 1980/81, deve-se creditar aos condutores de política econômica no governo Figueiredo a conservação de um inusitado ajuste no déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, que passou de US\$16,3 bilhões em 1982 a um superávit de US\$44 milhões em 1984. Não há dúvida de que a obtenção deste superávit foi quase que forçosamente imposta ao Brasil pela restrição do crédito externo. O país, que sempre lia a tautologia do balanço de pagamentos T (saldo em conta corrente) + K (saldo do balanço de capitais autônomos e compensatórios) = 0 sob a forma $K - T$ (dado o déficit em conta corrente, quanto devemos captar de empréstimos), passou a fazê-lo, a partir de 1982, sob a forma $T - K$ (dado o crédito externo, qual deve ser o saldo em conta corrente a ser obtido). Sob este prisma, a desvalorização do câmbio real em 30% em 18-2-1983 mostrou-se inevitável. Efetuada num ambiente de indexa-

ção defasada e choques agrícolas (em 1982), essa desvalorização, juntamente com o grande aumento da expansão monetária na fase anterior às eleições, em novembro de 1982,⁹ explica a nova elevação do patamar inflacionário, de 100% entre 1980 e 1982 para 220% entre 1983 e 1985.

Outro ponto pacífico é que esse ajuste do déficit em conta corrente só foi possível devido à maturação de vários projetos iniciados ainda no governo Geisel. Também importante foi a orientação de diversificar a pauta de exportações existente desde a Revolução de 1964. As duas subseções seguintes apresentam os pormenores da administração econômica do último governo militar.

Evolução da economia de 1979 a 1985

O ano de 1979 pode, em termos de política econômica, ser subdividido em duas partes. A primeira, que se estendeu até agosto, caracteriza-se pela conscientização a respeito da austeridade a que a economia teria que se submeter. Essa constatação advém não somente da elevação da taxa de inflação nos primeiros meses do ano, mas também, e principalmente, da tendência inequívoca da citada elevação das taxas internacionais de juros e dos preços do petróleo importado, o que viria a onerar ainda mais o já deficitário balanço de pagamentos em transações correntes. Visando a simplificar as operações relacionadas ao setor externo, lançou-se mão de uma minirreforma cambial no início do ano, compreendendo uma desvalorização real da taxa de câmbio de 4,5% ao ano, a eliminação gradativa dos prêmios fiscais à exportação até 1983 e a supressão do depósito compulsório para importação. No *front* interno, o alto índice de inflação verificado em março (5,8%) levou o governo a instituir algumas medidas de contenção no mês posterior. Neste conjunto destacavam-se a previsão de um rígido controle monetário-fiscal e uma tentativa de reversão de expectativas, amparada por um controle temporário de preços. Tais instrumentos tiveram um curto período de implementação, sendo substituídos por um elenco de medidas totalmente opostas a partir da permuta ministerial em agosto de 1979. Neste ponto dá-se início a uma nova fase de política econômica, caracterizada pela idéia de que a inflação não se combate por controle de demanda, mas sim pela expansão da oferta de bens e serviços (estimulada pelo crédito fiscal).

Apesar do apelo desenvolvimentista, a euforia não demorou a se curvar à realidade dos fatos. Se a taxa de inflação anualizada até agosto perfazia 62,1%, a variação de preços de 77,2% ao final do ano dá bem uma idéia do resultado do apelo à heterodoxia.

A nova elevação do nível de inflação a 110,3% em 1980 e as ínfimas taxas de crescimento do triênio seguinte viriam a representar severa repreensão históri-

⁹ Entre dezembro de 1981 e junho de 1982, a M1 e a base monetária expandiram-se respectivamente, 13,7% e 22%; nos seis meses subsequentes estas taxas elevaram-se a, respectivamente, 47,7% e 53,3%.

ca ao entusiasmo desenvolvimentista de curto prazo e àqueles que, preconizando o ano de 1980 como o "ano da coleta de resultados", encaravam os primeiros sinais do recrudescimento inflacionário a partir de agosto como consequência exclusiva e temporária da liberação dos preços administrados então adotada (o que à época ficou conhecido como "período de inflação corretiva"). De fato, não se poderia ter ignorado o papel da abrupta elevação do crescimento dos meios de pagamentos ocorrida no segundo semestre de 1979.

Em novembro daquele ano foi aprovada no Congresso a nova legislação salarial, passando-se ao reajuste pelo pico salarial existente quando da última contratação de rendimentos. Introduziram-se a semestralidade (o que, como se observa no gráfico 1, trazia consigo uma elevação do salário real médio ou da taxa de inflação), a negociação do ganho de produtividade a ser acrescentado ao novo salário nominal e, numa tentativa de distribuição de renda a favor das classes de menor remuneração, um inusitado dispositivo pelo qual aqueles que recebiam de um a três salários mínimos fariam jus a um bônus adicional de 10%. Instalava-se assim uma pretensa transferência de poder aquisitivo entre os assalariados sujeitos à nova legislação, cuja gradação era, curiosamente, determinada pelo nível de inflação.

Em 7-12-1979, o governo, interrompendo uma tradição de minidesvalorizações em vigor desde de 1968, passou a cotar o dólar 30% mais caro. A medida foi seguida pelo relaxamento da contenção às importações e a eliminação de incentivos à exportação (incluindo taxação sobre a exportação de produtos primários), caracterizando o que no jargão econômico se denomina "desvalorização compensatória", de pouco ou quase nenhum efeito sobre o balanço de transações correntes. Some-se a isto a generosa e generalizada indexação então existente que, não utilizando índices expurgados dos choques de oferta, tentava inutilmente criar, por reposição apenas nominais de salários, safras não colhidas e desembarques de petróleo já não mais consumados. O resultado, como não poderia deixar de ser, foi uma maior instabilidade dos preços e do nível de emprego.

A maxidesvalorização de dezembro parecia estar mais voltada ao aumento (ou, ao menos, à manutenção) do fluxo de empréstimos do que à diminuição do elevado déficit em transações correntes. Esperava-se que essa medida trouxesse consigo uma redução das expectativas de desvalorização cambial e um consequente incremento do aporte de recursos externos autônomos. Dois fatores contudo frustraram essa meta. Em primeiro lugar, o tabelamento dos juros domésticos, que não incentivava a captação em moeda estrangeira. Em segundo lugar, o fato de que o abrupto encarecimento do dólar não trouxe consigo a esperada queda nas expectativas de desvalorização cambial.

Em 16-1-1980 decidiu-se, em reunião do Conselho Monetário Nacional, prefixar a correção monetária e cambial em, respectivamente, 45% e 40%. A medida tinha como objetivo provocar uma queda nas expectativas de inflação e desvalorização cambial, mas sua incoerência com a política monetária fiscal expan-

siva então adotada, bem como com a atrelagem dos preços à inflação passada pelo sistema de indexação defasada, além de impedir a consecução dessas metas, rendeu como subproduto uma exagerada e crucial sobrevalorização cambial ao final de 1980 (tomando-se como base a segunda quinzena de dezembro de 1979).

Em 1980, a taxa de inflação apresentou a segunda mudança consecutiva de patamar, desta vez indo a 110,3%. A maxidesvalorização, a alteração da política salarial e a elevada expansão monetária ocorrida em 1979 e 1980 foram fatores decisivos na passagem e posterior manutenção desse novo patamar inflacionário. O incentivo à aquisição de bens de consumo duráveis, dado pelas taxas reais de juros negativas, vigentes na captação de poupança por intermédio de títulos atrelados à correção monetária, costuma ser também apontado como uma das causas da elevação do patamar inflacionário em 1980.

Em 3-4-1980 surgiu através da Resolução Bacen nº 605, o controle quantitativo do crédito interno, instrumento que só seria desativado três anos depois, em meados de 1983. Por essa resolução, a expansão do crédito de origem interna concedido por bancos comerciais, bancos de investimento e SCFI ficava restrita a 45% do valor realizado no período anterior. Como todo sistema de racionamento por quotas, premiava os detentores destas (*quota holders*) — a princípio o sistema bancário e, depois, o próprio Tesouro Nacional — pela taxa dos lucros extraordinários dos bancos e maior utilização do IOF. A estratégia foi importante para evitar a contínua queda de liquidez internacional à disposição do país (do início de 1979 a abril de 1980 observou-se uma queda de reserva da ordem de US\$5 bilhões). Através do contingenciamento, os investidores eram obrigados a captar recursos em moeda estrangeira, aumentando o fluxo de capitais de não-residentes para residentes no país.

Pode-se entender a utilização de um artifício desse tipo como medida de emergência de curto prazo, mas dificilmente concordar com sua manutenção por um período de três anos, em detrimento de um ajuste mais significativo no balanço de pagamentos em transações correntes. De fato, tal estratégia implica desintermediação financeira e conseqüente ineficiência do processo produtivo. O ajuste de conta corrente do balanço de pagamentos só veio a se iniciar (ainda que quase exogenamente) em 1983, quando o recurso ao endividamento voluntário já não mais existia.

O abandono da prefixação da correção monetária e cambial e o relaxamento no controle de juros em novembro de 1980 marcam o início do retorno à ortodoxia econômica. No tocante ao setor externo, volta-se a uma situação muito semelhante àquela vigente no primeiro semestre de 1979, desta vez agravada por uma valorização cambial efetiva ainda mais acentuada. O depósito prévio sobre importações foi substituído por uma alíquota de 25% de IOF, e o crédito-prêmio do ICM e IPI por incentivos creditícios adicionais aos então existentes.

Em abril de 1981, reintroduz-se o crédito-prêmio às exportações, com alíquota única de 15%. Naquele ano o câmbio real sofreu uma crucial sobrevalori-

zação. Assim, apesar do crescimento do produto real bem abaixo dos esperados 5% (o PIB apresentou em 1981 um decréscimo de 4,5%), o superávit comercial de US\$1,3 bilhão no fim do ano esteve longe de alcançar a previsão de US\$3 bilhões. A ausência de choques em relação a 1980 permitiu uma certa estabilização da inflação, que caiu de 110,2% em 1980 para 95,1% em 1981. Paralelamente, inaugurou-se o crescimento negativo do PIB real na história brasileira.

No setor financeiro, seguindo uma antiga tendência, verificou-se em 1982 um crescimento bem mais acentuado dos haveres não-monetários (148,4%) do que dos haveres monetários (72,2%). Com a continuidade no controle quantitativo do crédito, a elevação do depósito compulsório sobre depósitos à vista e a expansão da base monetária bem abaixo da inflação ocorrida desde 1980 (o mesmo se sucedendo com M1), as taxas de juros no segmento livre do mercado, tanto em termos nominais quanto reais, fecharam o ano em níveis elevadíssimos. Ainda aqui, o objetivo que originava tais medidas era a indução à captação de recursos externos por parte do setor privado da economia.

A boa nova do ano ficou por conta da produção de petróleo, que aumentou 21,6%, permitindo ao país uma apreciável economia de divisas, traduzida por um volume de importações 12% menor em relação a 1981 (em valor). Apesar disto, o saldo do balanço comercial se mostrou inferior ao obtido naquele ano. Isto se deve à queda da ordem de US\$3,3 bilhões nas exportações, que encontra explicações na persistente sobrevalorização da taxa cambial efetiva em 1982 e 1981, na diminuição das taxas de crescimento econômico mundiais, no aumento do protecionismo, na deterioração dos termos de troca e nas dificuldades conjunturais enfrentadas por alguns países subdesenvolvidos de relativa importância no comércio exterior brasileiro.

A partir das negociações com o FMI em dezembro, o governo anunciou naquele mês uma nova regra de prefixação, se bem que agora flutuante, a qual, a exemplo daquela posta em prática em 1980, não levou a bons resultados. De fato, estipulando para o ano de 1983 desvalorizações cambiais mensais 1% acima da variação de preços no período, o governo determinava um piso para a taxa real doméstica dado pela taxa nominal de juros externa mais 12,7% (1% ao mês calculado a juro composto) e mais um prêmio de risco cambial adicional. Isto decorre diretamente da comparação entre o custo do empréstimo externo e o interno, modelando-se a expectativa de desvalorização cambial pela regra dada pelo governo mais um prêmio de risco. A regra lembrava em sua defesa que a valorização relativa do cruzeiro frente ao dólar em dezembro de 1982 (tomando-se arbitrariamente como base janeiro de 1980) era de 18%, o que, dado um nível de inflação externa da ordem de 5% em 1983, significava o retorno do câmbio à paridade existente ao final de 1980. Esqueciam-se porém dois fatores básicos: primeiro, que desvalorizações anunciadas do câmbio real implicam a necessidade de elevar o juro real para evitar evasão de divisas; segundo, que paridade de poder de compra (aqui no sentido de taxa de câmbio real fixa) nunca foi condição

suficiente (muito menos necessária) à obtenção de metas predefinidas de balanço de pagamentos.

Como não poderia deixar de ser, sobreveio em fevereiro de 1983 nova desvalorização de 30%, desta vez em resposta ao saldo de US\$6 bilhões na balança comercial a ser compulsoriamente alcançado até o final do ano. A alteração da política salarial (reduzindo os reajustes), então já ocorrida, veio dar maior impacto a essa medida, que desta vez não foi tão incisivamente repassada aos custos ou descompensada por isenções tarifárias e redução de incentivos à exportação, tal como ocorrera em 1979.

O ano de 1983 foi realmente traumático para a economia brasileira. A menos do resultado alentador na balança comercial, tudo parece ter sido negativamente direcionado. Uma taxa de inflação de 211% e um decréscimo do produto real em 3,5% dão bem um retrato do que sucedeu. Dentre as variáveis associadas ao aumento inusitado da inflação pode-se citar a elevação da taxa de expansão monetária em 1983 em relação aos três anos anteriores, a reduzida proporção agropecuária motivada por secas no Norte e enchentes no Sul do país, choques de oferta externos (como, por exemplo, a quebra da safra de laranjas ocorrida nos EUA), bem como o aumento do preço de alguns serviços públicos, a retirada de subsídios, o aumento de impostos indiretos e a acentuação das desvalorizações nominais de câmbio.

Em junho foi finalmente eliminado o contingenciamento de crédito interno. Ainda assim, apesar de a indução à tomada de empréstimos externos pelo encarecimento dos recursos domésticos não fazer mais sentido em face do retraimento dos mutuantes, os elevados recursos em moeda estrangeira depositados sob o amparo da Resolução nº 432 continuaram impondo — a menos da não-homogeneidade entre o crédito interno e externo e das expectativas de desvalorização cambial — limites à queda da taxa real de juros. Esse fato, aliado ao corte dos investimentos públicos e ao generalizado pessimismo que se apossou dos agentes econômicos, fornece alguns subsídios explicativos à brutal queda de 6,8% na produção do setor industrial. A política fiscal contracionista permitiu uma redução acentuada do chamado déficit operacional (que não inclui o pagamento de correção monetária da dívida pública), que passou de 6,2% a 1,9% do PIB. Embora tenha contribuído para aumentar a recessão em 1983, esse ajuste fiscal era inevitável, haja vista que o país não mais dispunha de financiamento externo.

O debate em torno da questão salarial levou à existência, durante 1983, de cinco diferentes sistemáticas de ajuste salarial. Some-se a estas a implementação inócua do Decreto-lei nº 2.064, ultrapassado apenas uma semana após o encaminhamento ao Congresso Nacional.

O ano de 1984 marca a volta do Brasil a uma situação não apresentada desde 1966: a de exportador de capitais. Embora quase insignificante em face da magnitude das contas do balanço de pagamentos, o superávit de US\$44,8 milhões obtido em 1984 reflete o esforço, bem como a consecução (a menos do fato deste

número não refletir um superávit de pleno emprego) do ajustamento das contas externas. Saindo de uma posição defensiva iniciada já em 1981, que teria seu ápice no segundo semestre de 1982, a verdadeira passagem ao ataque se dá realmente em fevereiro de 1983, quando da efetiva alteração de preços relativos a favor dos bens transacionáveis, medida inexplicavelmente retardada desde o final de 1979 (a maxidesvalorização de dezembro de 1979, acompanhada de uma valorização cambial em 1980, efetivamente não contribuiu nesse processo).

A passagem de um déficit em conta corrente da ordem de US\$16 bilhões em 1982 a uma posição superavitária em 1984 — transição na qual poucos poderiam apostar no ápice da crise cambial, em 1982 — teve como base o superávit comercial recorde de US\$13,07 bilhões alcançado no período. Deve-se mencionar, nesse processo, a economia de divisas decorrente do aumento da produção interna de petróleo, que passou de 166 mil barris/dia em 1978 a 474 mil barris/dia em 1984. Em dezembro daquele ano, a Petrobrás, cujos investimentos na área de exploração e produção passaram de 27% a 74% dos investimentos totais entre 1978 e 1984, anunciou a produção recorde de 535 mil barris/dia.

Seguindo o caminho natural ditado pela depreciação do capital físico e pela queda de estoques, à recessão de 1983 contrapôs-se o alívio de um modesto (se comparado ao padrão histórico brasileiro até 1980) crescimento de 5,3% do PIB em 1984. A queda da renda *per capita*, insistente, confortável e perigosamente instalada no país desde 1981, resolve finalmente dar uma folga às estatísticas. Numa análise quadrienal, contudo, o crescimento de 5,3% na oferta final de bens e serviços entre 1983 e 1984 não se mostra nem ao menos suficiente para repor o nível vigente em 1980. Dado o aumento populacional médio do período em torno de 2,5% ao ano, isto equivale a uma queda da renda *per capita* superior a 10% entre 1980 e 1984.

No tocante à inflação, estabeleceu-se, com uma variação do IGP-DI de 223,8%, um novo — e dispensável — recorde. Tratou-se da contrapartida natural do processo de realocação de demanda, dificultado pela rigidez comportamental do governo (embora não do setor privado, que se ajustou razoavelmente), por choques desfavoráveis e pelo processo de indexação defasada. Nessa trajetória, a expansão monetária está para a inflação como os trilhos para o trem: se eles subitamente acabam, com o trem em movimento, ele efetivamente pára, mas à custa de um desastre. Mais adequado seria desligar o motor e, na medida do necessário, puxar os freios.

O setor externo e opções intertemporais de política econômica

Conforme mencionamos anteriormente, uma das facetas da opção internacionalista feita pelo Brasil a partir de 1964 consistiu na aquisição de poupanças externas que viessem a fornecer um suporte adicional ao processo desenvolvimentista (o recurso à poupança externa iniciou-se, efetivamente, em 1967). Neste ponto,

assinalamos que dois problemas poderiam se contrapor a esse tipo de estratégia, o primeiro dizendo respeito à opção entre financiamento de consumo ou investimento, e o segundo referindo-se à possível elevação das taxas internacionais de juros (no caso dos empréstimos contratados com cláusula de taxa de juros fluante).

O aumento da poupança interna bruta, de 18,7% a 19,9% do PIB¹⁰ do período 1970-72 ao período 1973-78, sugere que, ainda após a quadruplicação dos preços internacionais do petróleo em 1973, o país se endividou para investir. Entre 1979 e 1983, contudo, a contínua redução desta taxa a, respectivamente, 18,03%, 17,55%, 16,7%, 14,05% e, finalmente, 11,39% corrobora uma avaliação em sentido contrário. No ano de 1979 surge também o segundo problema ao qual nos referimos, caracterizado por uma elevação inusitada nas taxas de juros externas. Contrariamente a qualquer previsão conservadora, o descompasso monetário fiscal norte-americano a partir de 1979 veio a encarecer sobremaneira a opção intertemporal anteriormente feita pelo Brasil e outros países em desenvolvimento.¹¹

A superposição desse problema com a nova elevação dos preços de petróleo em 1979, a recessão mundial, o aumento do protecionismo e a forte valorização cambial do cruzeiro ocorrida entre janeiro de 1980 e fevereiro de 1983 traziam, a partir de 1981, todos os inconvenientes de uma crise cambial.

A situação se agravou ainda mais a partir de setembro de 1982, quando, além do significativo aumento de 39,2% no déficit em transações correntes, problemas semelhantes enfrentados por outros países em desenvolvimento desencadearam uma crise de confiança na comunidade financeira internacional, pondo fim ao processo de reciclagem competitiva de petrodólares iniciado em 1973/74. Com o cessação do fluxo voluntário de empréstimos externos, agravou-se ainda mais a crise cambial, estabelecendo-se as bases da péssima *performance* econômica de 1983.

Retornemos agora a 1979, onde se inicia a nossa análise. Naquele ano, a situação econômica do país, espelhada por um aumento de 55% no déficit em transações correntes (o déficit foi de, respectivamente, US\$6,9 bilhões e US\$10,7 bilhões em 1978 e 1979), não deveria dar margem à controvérsia de diagnóstico: o país necessitava perseguir uma flexibilidade de rendimentos compatível com a premente queda das remunerações reais aos fatores de produção domésticos decorrente da desvalorização real do câmbio, que se impunha sem a menor sombra de dúvidas. Em adição, o setor público deveria, na parcela que lhe cabia no processo de realocação de demanda, reduzir substancialmente o seu déficit, deixan-

¹⁰ Boletim do Banco Central do Brasil (Depec) de 8-9-1988. Fonte original: Fundação IBGE.

¹¹ De fato, a crise dos anos 80 atingiu não apenas o Brasil, mas também um conjunto de outros países, incluindo até mesmo aqueles auto-suficientes (Argentina) ou exportadores (México, Venezuela) de petróleo.

do de absorver bens e serviços que, na ocorrência de um concomitante ajuste no setor privado, seriam liquidamente repassados ao setor externo.

O processo, obviamente, não é tão imediato e indolor como sugerido nesta exposição. Para isso concorrem pelo menos dois fatores: em primeiro lugar, a demanda de um setor em geral não coincide com a do outro, o que na ausência de instantaneidade de migração de fatores, que caracteriza o mundo real, sugere um desemprego temporário quando da redução do déficit público. De fato, há de se dar algum tempo para a realocação de fatores de produção em direção às linhas de exportação e substituição de importações, o que envolve variável de difícil controle: o aprendizado. Em segundo lugar, não se pode esquecer a complexidade representada pela necessária alteração de preços relativos. O problema, que já é grave em economias não indexadas, em decorrência da rigidez de salários nominais, assume feições ainda mais complicadas no caso brasileiro. Esta segunda observação aponta no sentido de certas dificuldades, no período de ajustamento, no tocante ao combate à inflação.

Em suma, embora envolva um certo trauma passageiro, o ajuste de uma economia a uma nova situação, na qual tenha que passar a contar em menor escala com a poupança importada de cidadãos não-residentes, não é de impossível consecução. De certa forma, o Brasil efetivamente deu uma demonstração neste sentido, passando, entre 1982 e 1984, de uma situação deficitária de US\$16,3 bilhões a uma situação de superávit em transações correntes.

Desnecessário mencionar, esse ajuste não teve início em 1980, mas apenas em 1983. Ao contrário, ao valorizar o câmbio em termos reais efetivos (incluindo as tarifas e os subsídios às exportações), o país assistiu a uma transferência de encargos para o futuro.

Como mostrou a evolução dos fatos nos quatro anos seguintes, a introdução de reajustes salariais semestrais, através da Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, politicamente difícil de evitar ante a elevação da inflação, veio em um momento bastante inconveniente. O encurtamento do prazo de reajustes salariais trazia consigo duas alternativas: uma elevação dos salários reais médios e/ou a manutenção do novo patamar inflacionário vigente ao final de 1979.

Num espaço de tempo insuficiente para o devido pedido de licença à acumulação de capital e/ou ao progresso tecnológico, companheiros inseparáveis de boa saúde dos incrementos reais à remuneração do trabalho, abrem-se sempre cinco possibilidades de viabilizar o aumento de poder aquisitivo dos assalariados: a primeira concreta, mas de difícil consecução, as duas seguintes míopes e transitórias, a quarta e a quinta representando, respectivamente, um apelo à improbabilidade e às incertas dádivas da natureza.

Iniciemos pela mudança na composição da absorção interna de bens e serviços, representada por uma transferência de remuneração entre o capital e o trabalho, a favor do segundo. Esta poderia ser iniciada pela modificação da política salarial, mas deveria também contar com uma queda das margens de oligopólio e

das taxas de juros incidentes sobre o capital de giro das empresas, duas medidas de difícil consecução, mas integrantes de um conjunto que teria como contrapartida final, se este fosse o objetivo, uma elevação da parcela da renda nacional apropriada pelos assalariados.

Em contraposição às distribuições em *cross-section*, nas quais, no mesmo período, uns ganham e outros perdem, devem também ser lembradas as distribuições intertemporais, em que ganhadores e perdedores se situam em pontos distintos no tempo. Essa estratégia nos leva à segunda e à terceira alternativas.

Valorizando-se a taxa de câmbio real efetiva, está aberto o caminho para a elevação do excesso do nível de consumo e investimento sobre a produção nacional de bens e serviços e, conseqüentemente, para o aumento do passivo externo líquido do país. Trata-se de passar a conta às futuras gerações, com financiamento junto ao setor externo, cujo aceite se dá por uma imputação líquida de títulos de crédito emitidos ou inicialmente possuídos por residentes brasileiros.

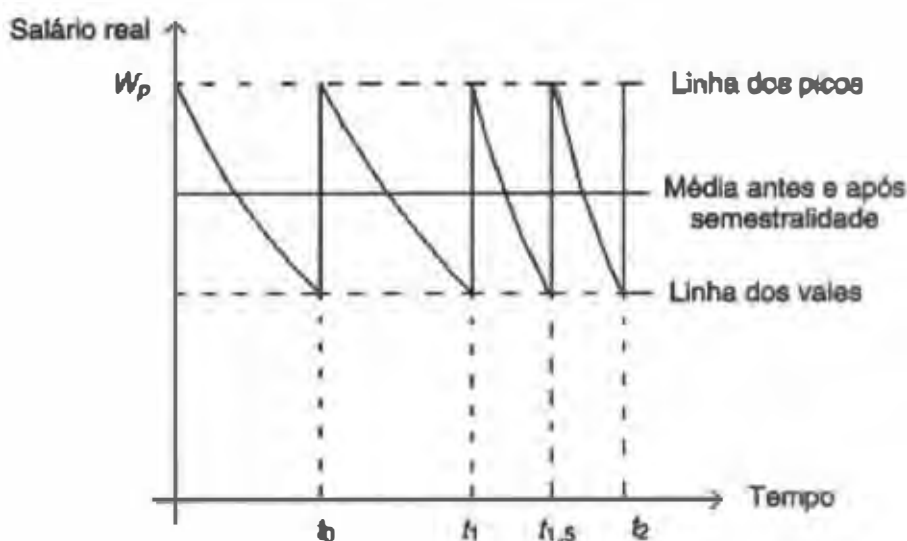
Resta ainda, como distribuição intertemporal de sacrifícios, apelar ao financiamento do governo (leia-se, gerações futuras de contribuintes), aumentando os subsídios e diminuindo os impostos indiretos. Este procedimento abre, ao menos até o ponto em que a poupança privada possa suportar, espaço em direção a um certo alívio na sensação de pobreza das classes trabalhadoras.

A quarta e a quinta possibilidades, que não representam variáveis de política econômica, dado que carecem de controlabilidade, recorrem a uma eventual melhora das relações de troca com o exterior ou a possíveis choques positivos de oferta, como excelentes safras agrícolas, descobertas de novos campos de petróleo etc.

Sem essas alternativas só restam duas opções: um aumento do salário real acompanhado por uma queda do nível de emprego ou uma elevação da taxa de inflação. A opção pode ser exercida pela política monetária fiscal. Uma administração austera dos gastos públicos e das operações ativas líquidas das autoridades monetárias revelaria a preferência pela primeira opção, ao passo que uma passividade monetário-fiscal estaria associada ao aumento permanente da inflação e à conseqüente manutenção dos salários reais médios. Trata-se, neste caso, da resposta espontânea da economia a uma imposição legislativa que se queria generosa e se mostrou incompleta. O gráfico 3 mostra como se dá, por um aumento da taxa de elevação dos preços, a partir da data de introdução da semestralidade (t_1), a compatibilização entre a redução dos prazos de reajuste e a manutenção do salário real médio (observe-se que a linha de evolução dos salários reais em função do tempo torna-se mais íngreme a partir da data t_1 , refletindo a elevação da inflação):

O argumento parte de uma análise simplificada, onde não se considera a falta de sincronização dos reajustes salariais. Como conseqüência, deve-se salientar

Gráfico 3



que as conclusões aqui obtidas se referem a uma comparação de situações de equilíbrio, antes e após a modificação do prazo de reajuste, e não à fase de ajustamento em si.

Entenda-se assim por que classificamos a introdução da semestralidade em 1979 como temporalmente inoportuna. Ela trazia consigo, *coeteris paribus*, um aumento de poder aquisitivo exatamente numa fase em que as fontes de financiamento externo e interno (pelo aumento de impostos indiretos e diminuição de subsídios) à ilusão de uma pobreza inferior àquela realmente existente estavam prestes a se esgotar.

A nova mudança de patamar da inflação em 1983 pode também ser explicada em termos do gráfico 3. Desta vez não se tratava de um aumento da taxa de inflação para impedir uma elevação de salário real que a economia não poderia suportar. Tratava-se mesmo de obter a inevitável queda deste último (bem como, se possível, da remuneração ao capital), em decorrência da seqüência de choques com que a economia se defrontou a partir de 1982.

Se a indexação fosse instantânea, como se tenta aproximar com o mecanismo de escala móvel, a não-utilização de índices expurgados de choques de oferta (incluindo as desvalorizações reais do câmbio) teria condenado o país a uma recessão ainda mais árdua do que aquela ocorrida em 1983. O mecanismo brasileiro, entretanto, utilizando a indexação defasada, abria o necessário grau de liberdade, pela elevação da taxa de inflação, não apenas para a manutenção, como se vê no gráfico, mas também para a premente e inevitável queda dos salários reais (os salários reais efetivamente se reduziram em torno de 20% entre junho de

Obviamente, os inconvenientes em geral apontados no tocante a uma desvalorização nominal do câmbio — como exacerbação de expectativas quanto às novas maxidesvalorizações, inflação, aumento do endividamento em cruzeiros das empresas com passivo expresso em dólar etc. — não passam de uma inexplicável miopia, enquanto o desequilíbrio do balanço de pagamentos, tal como em 1980, longe de refletir um fato passageiro, é um problema estrutural que demanda uma rápida solução.

Neste caso, todas as ponderações contrárias à maxidesvalorização são simplesmente argumentos a favor da transferência de sacrifícios para o futuro. E com um perigoso agravante: como a defasagem do efeito-preço sobre o balanço comercial costuma ser bem superior à do efeito-renda, pode ser que (e este foi efetivamente o caso no Brasil entre 1979 e 1983), numa situação de emergência, à não-desvalorização real de hoje (1979/80) se contraponha a recessão de amanhã (1981-83). Esta, aliás, parece ser a vocação da administração brasileira em geral: é preciso que a dívida se tome endógena para diminuir o ritmo de crescimento.

Esta perda de controlabilidade, seja ela imposta pelos mutuantes (como no caso da dívida externa, em 1983/84) ou pela conjugação entre os limites suportáveis das taxas reais de juros e a ação de agências internacionais (no tocante ao endividamento do setor público), tem tradicionalmente, no Brasil, precedido as fases de administração mais austera, seja da dívida interna, seja do passivo externo líquido do país.

Quando utilizado, como a partir de 1979, para financiar o aumento de consumo, o endividamento só traz consigo os seus problemas: aumentar (tomando diferente de zero) a variância do excesso de investimento sobre a poupança interna do país, com o agravante de lançar a débito dos residentes a remuneração pela abstenção do consumo daqueles que resolveram financiá-lo. Em adição, surge a inconveniente necessidade, na fase de reversão do sinal do hiato de recursos (define-se hiato de recursos como o déficit em transações correntes menos a renda líquida enviada para o exterior), de lembrar aos residentes que eles são mais pobres do que efetivamente supõem.

No Brasil, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) mostrou-se particularmente omisso, entre 1982 e 1985, nessa espinhosa missão. A contrapartida, neste caso, amparada por uma irritante parafernália de regras e regimes de pagamento, se deu por uma transferência de rendas (se não de folgas no fluxo de caixa) entre os mutuários e não-mutuários do SFH, a favor dos primeiros.

Tentando resumir todo o raciocínio até aqui apresentado, podemos dizer que, embora a sequência de choques externos ocorridos após 1979 seja o motivo principal da crise da economia brasileira entre 1980 e 1985, o tardio reconhecimento da gravidade da situação por parte do governo, caracterizado pela inexplicável valorização cambial ocorrida entre 1980 e 1983, a mudança de política salarial em 1979 e o exagerado afrouxamento monetário-fiscal persistente entre o semes-

tre de 1979 e o final de 1980 contribuíram em muito para ampliar o quadro de dificuldades com o qual o país se defrontou a partir dessa data.

Imposto inflacionário no período militar

Hoffman (no prelo) deixa claro em seu estudo a relação direta existente entre inflação (através do imposto inflacionário e das transferências inflacionárias) e deterioração da distribuição de renda no Brasil. Trata-se de uma constatação empírica de um fato teoricamente previsível. Dada essa correlação, e tendo em vista o fato de termos nos referido a esse tema na segunda seção deste trabalho, apresentamos aqui os dados referentes a essa transferência arbitrária de renda entre o setor não-bancário e o setor bancário da economia, a favor deste último.

Como se sabe, uma das principais particularidades do Brasil, devido à conjugação de altas taxas de inflação com o não-pagamento de juros nominais sobre os meios de pagamento, são as transferências inflacionárias totais (TIT) compulsórias do setor não-bancário para o setor bancário da economia. Trata-se dos juros reais negativos pagos pelo estoque de meios de pagamento a todos aqueles que os mantêm em seu poder (a este respeito, ver Simonsen & Cysne, 1989, capítulo 3). Este constante ganho de capital do sistema bancário, certamente uma das causas da má distribuição de renda no Brasil, divide-se em duas partes. A primeira, chamada de imposto inflacionário (II), constitui-se em ganho do Banco Central. Trata-se dos juros reais negativos pagos pela base monetária. À segunda, que vai para as instituições financeiras que emitem depósitos à vista, dá-se o nome de "transferências inflacionárias" (TI). Trata-se do montante de juros reais que pagamos aos bancos comerciais pela utilização de depósitos à vista, menos o que os bancos comerciais pagam de juros reais ao Banco Central sobre os seus encaixes totais não-remunerados. Estes três montantes (TIT, II e TI, sendo $TIT = II + TI$) são apresentados na tabela 1, para o período 1964-85.

Com relação aos dados da tabela cabe observar o seguinte:

a) No período militar, a inflação média (medida pelo IGP-DI) de 60,05% contrapuseram-se um imposto inflacionário como percentagem do PIB de 2,02% e um valor da transferência inflacionária para os bancos comerciais (também tomada em relação ao PIB) de 2,02%. Somando-se estes dois valores chega-se a um número para as transferências inflacionárias totais de 4,04% do PIB, levemente inferior aos 4,20% registrados entre 1947 e 1992. Para tanto certamente contribuiu o período 1968-73, quando a inflação foi relativamente baixa e o pagamento de juros reais pelo setor não-bancário ao setor bancário da economia, decorrente da retenção de meios de pagamento, apresentou um valor médio de apenas 2,55% do PIB.

b) Em termos de percentual do PIB, o ano de mais elevada transferência inflacionária total foi de 1964, totalizando 7,84% do PIB (sendo 4,75% de II e 3,09% de

Tabela 1
Imposto inflacionário (II), transferências inflacionárias para os bancos comerciais (TI) e transferências totais (TTT = II + TI)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Ano	Inflação	II/PIB	TI/PIB	TTT/PIB	II	TI	TTT
64	91,9	4,75	3,09	7,84	3,86	2,51	6,36
65	34,5	2,84	2,02	4,86	2,24	1,59	3,83
66	38,2	2,46	1,67	4,13	2,44	1,66	4,10
67	24,9	1,78	1,26	3,04	1,89	1,34	3,23
68	25,5	1,72	1,34	3,06	1,92	1,49	3,41
69	20,1	1,41	1,22	2,63	1,68	1,40	3,04
70	19,3	1,36	1,30	2,66	1,69	1,61	3,30
71	19,5	1,27	1,26	2,53	1,76	1,75	3,51
72	15,7	1,02	1,04	2,06	1,63	1,65	3,28
73	15,5	1,08	1,32	2,40	2,18	2,67	4,85
74	34,5	1,81	2,14	3,96	4,45	5,26	9,72
75	29,4	1,50	2,06	3,56	3,89	5,32	9,21
76	46,3	1,89	2,48	4,37	5,79	7,64	13,43
77	38,8	1,63	1,58	3,20	5,43	5,27	10,70
78	40,8	1,83	1,63	3,46	6,41	5,72	12,13
79	77,2	3,03	2,48	5,52	10,40	8,50	18,90
80	110,2	2,46	3,81	6,27	7,86	12,23	20,09
81	95,1	1,84	2,64	4,48	6,21	8,94	15,15
82	99,8	1,97	2,49	4,45	6,53	8,29	14,82
83	210,9	2,58	2,89	5,47	6,35	6,98	13,33
84	223,8	2,03	2,23	4,26	4,61	5,09	9,70
85	235,1	2,11	2,45	4,56	4,65	5,19	9,84
Média	60,05	2,02	2,02	4,03	4,26	4,64	8,91

1. Entre 1964 e 1979 utilizou-se o conceito antigo de base monetária, que incluía os depósitos à vista do Banco do Brasil. Em adição, os saldos são utilizados em final do período. Entre 1980 e 1985, isto não mais ocorre. Utilizam-se o novo conceito de base (a respeito desta modificação institucional e de seus reflexos contábeis, ver Simoes & Cysne, no prelo) e a média mensal dos saldos diários dos agregados monetários. A nova fórmula de cálculo adotada pode ser encontrada em Cysne, 1993.

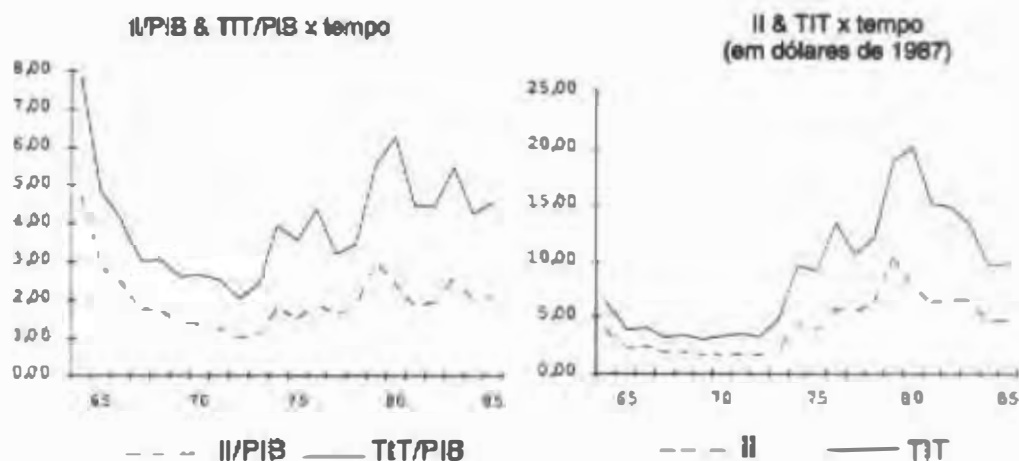
2. Os dados em dólares são apresentados em dólares constantes de 1987.

TT). Observe-se que nos anos 1983-85 a inflação foi substancialmente maior (da ordem de 220%) do que em 1964, mas o valor de TTT/PIB situou-se entre 4,26% (em 1984) e 5,47% (em 1983). Isso evidentemente se deve ao fato de que em 1964 a relação meios de pagamento/PIB era muito maior do que entre 1983 e 1985.

c) A dólares constantes de 1987, o maior valor de TTT ocorreu nos anos de 1980-1979 (respectivamente US\$20,09 bilhões e US\$18,90 bilhões).

O gráfico 4 mostra a evolução das variáveis Π , $T\dot{I}$ (pelas diferenças entre as curvas) e $T\dot{T}$ entre 1964 e 1985, respectivamente, como percentual do PIB e em dólares constantes de 1987. Observe-se em particular que o governo logrou reduzir esses valores entre 1964 e 1972, mas o fato de não se ter dotado o país de uma autoridade monetária independente do Executivo facilitou a perda dessa importante, embora passageira, conquista.

Gráfico 4



Conclusões

Este trabalho começou comparando o crescimento da economia brasileira entre 1964 e 1985 com outros períodos históricos, para depois passar, fixado o período, a uma comparação com outras economias. Deixando de lado o fato de outras variáveis não se manterem constantes nas comparações efetuadas, bem como a estreiteza do parâmetro em que essa análise se baseia, conclui-se pelo primeiro critério que o período militar foi razoável e pelo segundo, que foi bom. Se lançarmos a dúvida da administração de política econômica efetuada entre 1964 e 1985 parte da responsabilidade pelos eventos que se sucederam nos oito anos subsequentes, entretanto, o estabelecimento de qualquer veredicto fica mais complicado. Pode-se também atribuir aos governos militares as críticas usuais relativas à exagerada estatização da economia, à não-redução das desigualdades sociais na mesma medida em que se obteve crescimento econômico, bem como por não ter dotado o país de uma autoridade monetária independente que mantivesse a longo prazo a relativa estabilidade de preços obtida entre 1960 e 1972.

Não que os governos anteriores possam ser culpados pelos terremotos econômicos representados pelos planos Cruzado, Cruzadinho, Cruzado II, Bresser,

Verão, Collor I e Collor II, quando os heterodoxos de plantão fizeram do país um tubo de ensaio para as suas teorias econômicas. Como já dissemos antes, perto do que veio depois, a administração Figueiredo foi até razoável. Mas o fato é que a administração da economia relativa ao período militar legou ao governo Sarney, em que pesem aos ativos, também um passivo externo líquido da ordem de US\$100 bilhões, além de uma economia desorganizada, com um setor público superdimensionado e uma indexação generalizada.

Uma coisa é certa. Se o período militar tivesse se encerrado logo após o período das reformas implantadas entre 1964 e 1966 ou, no mais tardar, antes da ascensão inflacionária de 1973, a sua defesa, do ponto de vista econômico, seria bem mais facilitada. Nessa época a inflação estava em queda, o setor público razoavelmente organizado, a dívida externa líquida em um de seus pontos mais baixos e a indexação pela inflação passada, além de anual, restrita ao setor financeiro.

Referências bibliográficas

Baer, Werner. *The Brazilian economy: it's growth and development*. Grid, 1979.

Banco Central do Brasil. *Boletim Mensal* (vários números).

Barros de Castro, Antônio & Pires de Souza, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2 ed. Paz e Terra, 1985.

Cardoso, Fernando H. *Autoritarismo e democratização*. 3 ed. Paz e Terra, 1975.

Chacel, J.; Simonsen, M. H. & Wald, A. *A correção monetária*. Apec, 1976.

Cysne, Rubens Penha. *Política macroeconômica no Brasil: 1964-66 e 1980-85*. Losango Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, 1985. (Tese de doutorado defendida na EPGE-FGV.)

_____. Contabilidade com juros reais, déficit público e imposto inflacionário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20 (1), abr. 1990.

_____. Imposto inflacionário e transferência inflacionárias no Brasil. Ensaio Econômico da EPGE, ago. 1993, e em edição vindoura da *Revista de Economia Política*.

Draibe, Sônia M. *As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964/1984*. 1993. mimeog.

Fishlow, A. Some reflections on post 1964 Brazilian economic policy. In: *Authoritarian Brazil*. New Haven and London, Yale University Press, 1983.

Fundação Getúlio Vargas. Projeto Áries (banco de dados).

Hoffman, H. Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando? In: Bacha & Klem. *A transição incompleta*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Hoffman, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 19 9-90. A ser publicado na edição especial da *Revista Brasileira de Economia* com trabalhos apresentados no Congresso EPGE/MTT realizado em dezembro de 1992.

Langoni, Carlos G. A study in economic growth: the Brazilian case. University of Chicago, 19 0. (Dissertação de doutorado.)

Lees, F.; Cysne, R. P. & Botts, J. *Financial deepening in Brasil*. London, Macmillan, 1990.

Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-66. Rio de Janeiro, nov. 1964. (Documento Ipea, 1.)

Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65 (Síntese). dez. 1962.

Romão, M. C. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: Camargo, J. M. & Giambiagi, F. *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Simonsen, M. H. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro, Apec, 19 0.

____ & Campos, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

____ & Cysne, Rubens P. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1989.

Velloso, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris*. TV Educativa, 19 .(Vídeos de série de televisão.)

Apêndice estatístico
Dados macroeconômicos relativos ao período militar

Tabela 1

<i>Anos</i>	<i>Inflação (IGP-DI)¹</i>	<i>Tx. cresc. PIB real²</i>	<i>Tx. cresc. monetário³</i>	<i>Saldo BP CC (US\$milhões)⁴</i>	<i>Invest. bruto/PIB⁵</i>
1964	91,91	3,6	81,6	140	0,187
1965	34,45	2,4	79,5	368	0,186
1966	38,25	6,8	13,8	54	0,154
1967	24,92	4,4	45,7	-237	0,153
1968	25,49	9,7	39	-508	0,175
1969	20,09	9,4	32,5	-281	0,166
1970	19,26	10,4	25,8	-502	0,206
1971	19,47	11,4	32,3	-1.307	0,213
1972	15,72	11,9	38,3	-1.489	0,213
1973	15,54	13,9	47	-1.688	0,221
1974	34,55	8,1	33,5	-7.122,4	0,243
1975	29,35	5,2	42,8	-6.700,2	0,257
1976	46,26	10,3	37,2	-6.017,1	0,231
1977	38,8	4,9	37,5	-4.037,3	0,221
1978	40,83	5	42,2	-6.990,4	0,23
1979	77,21	6,8	73,6	-10.741,6	0,231
1980	110,28	9,2	70,2	-12.807	0,232
1981	95,11	-4,5	87,2	-11.734,3	0,232
1982	99,81	0,6	67,8	-16.310,5	0,215
1983	210,95	-3,5	101	-6.837,4	0,172
1984	223,79	5,3	221,1	44,8	0,165
1985	235,1	8	304,3	-241,5	0,191

Obs.: Utilizou-se, na coluna cinco, entre os anos de 1964 e 1969, o PNB em vez do PIB.

¹ Para o cálculo da inflação foi utilizada a variação da média anual do IGP-DI do projeto Áries, com base 1989 = 100.

² A taxa de crescimento do PIB real foi calculada a partir da variação do índice de produto real, com base 1989 = 100, do projeto Áries.

³ A taxa de crescimento monetário foi calculada a partir da variação da média anual dos preços de pagamento do projeto Áries, em milhões de cruzados.

⁴ O saldo do balanço de pagamentos em conta corrente foi extraído do projeto Áries, em milhões de dólares.

⁵ O investimento bruto deriva da soma da formação de capital fixo mais variação de estoques do projeto Áries.

As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84

*Sônia Miriam Draibe**

Notas introdutórias: uma tese e alguns equívocos sobre as políticas sociais do regime militar

O “NÚCLEO DURO” das políticas com que o regime militar enfrentou a questão social localizou-se menos nos programas sociais e mais no arrocho salarial, no ~~conhecimento~~ *conhecimento* às organizações e à participação, enfim, na exclusão social.

Com efeito, as políticas sociais não ocuparam posição central nas sucessivas estratégias de estabilização, crescimento econômico e abertura política dos governos militares. Tal fato é bem conhecido, partilhado e divulgado pela mídia, pela opinião culta e pelos especialistas. Foi até mesmo anunciado como expressão de “racionalidade” pelos próprios governantes de então: quem não se lembra das tantas versões que teve a tese do “bolo” — a de que primeiro cresceríamos e depois repartiríamos a riqueza —, sendo as políticas sociais um dos mecanismos dessa prometida repartição? Quem já se esqueceu de que, já ao final do regime, entre as tantas dívidas que lhe cobravam as oposições estava a dívida social, a testemunhar o atraso social do país e o descaso com que o regime tratara as condições básicas de vida da grande maioria da população no período em que o país mais crescera?

Não creio que os estudos e análises da economia e das políticas sociais do período 1964-84 — de antes e de agora — tenham desmentido ou provocado a “revisão” dessa avaliação global negativa, que se refere, aliás, a uma das características do modelo concentrador e socialmente excludente de crescimento que marcou aquele momento da história brasileira. Este artigo partilha dessa avaliação e, nesse nível geral, apenas poderá contribuir com evidências que a reafirmam.

Mas este trabalho não endossa certas traduções que aquela avaliação global teve, nem algumas outras teses sobre funções ou gestão das políticas sociais sob o regime autoritário. Para evitar confusões ou dubiedades futuras, quero referir-me desde já a pelo menos quatro teses que me parecem equivocadas, sobre as quais argumentarei mais detidamente ao longo deste ensaio.

* Livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp e coordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da mesma universidade.

As políticas sociais não ocuparam posição central na agenda dos governos militares, mas foi sob o regime militar que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social. É um equívoco, portanto, traduzir má posição por desempenho nulo ou medíocre. Ao contrário, quantitativamente, o período 1964-84 assiste, em quase todos os campos das políticas sociais, às “explosões” dos seus números ou à expansão maciça dos seus subsistemas: das matrículas escolares, das consultas médicas, dos benefícios previdenciários etc. Até onde tal situação refletiu decisões e metas de políticas dos governantes? De que modo combinaram-se quantidade e qualidade nesse movimento de expansão? Essas são outras questões, mais adiante comentadas.

Outro equívoco é o de fazer equivaler a má posição das políticas sociais com arcaísmos ou atrasos na sua organização ou gestão. O viés modernizante dos militares afetou o conjunto das estruturas do Estado e, entre elas, muitas das organizações sustentadoras das políticas sociais. Reformas administrativas e mesmo de conteúdos foram completadas, empreendidas ou ensaiadas, e várias tiveram o intuito de modernizar e atualizar velhas e anacrônicas estruturas, que sobreviviam possivelmente graças à força corporativa das suas burocracias e beneficiários, então rompida ou neutralizada pela mão forte do regime. É claro que isso não ocorreu em todas as áreas e afetou desigualmente aquelas que se moldavam mais ou menos à organização federativa do governo. Por isso mesmo, atraso e modernidade conviveram na máquina administrativa das políticas sociais.

Não parece certo, também, confundir o discurso técnico, racionalizador e “apolítico” da tecnocracia militar — quando expunha e justificava suas decisões sobre as políticas sociais — com a realidade dos fatos e dos propósitos. A manipulação arbitrária, o uso clientelístico e a adoção de critérios políticos, particularmente político-eleitorais, para a tomada de decisões sempre ocorreu no âmbito das políticas sociais levadas a cabo pelos militares, ainda que a visibilidade desses processos estivesse quase sempre comprometida pelo autoritarismo e pelas restrições ao debate e à divulgação. O uso da política social como recurso político e moeda de troca não é comportamento exclusivo das democracias ditas populistas: na República militarizada, a troca de favores, o assistencialismo, a constituição de clientelas através da distribuição “politizada” de benefícios sociais foram constantes, e o partido do governo soube bem aproveitar esses mecanismos para disputar eleições.

Ainda assim, o quarto erro será o de entender as políticas sociais como o mecanismo por excelência usado pelos militares para legitimarem-se no poder. Não será difícil encontrar aqui e ali bons exemplos, como o sempre citado *Funrural*, que referendariam essa concepção da função da política social sob o autoritarismo (Andrade, 1980). Mas ainda quando produziram “vantagens materiais” ou tiveram impacto positivo sobre as condições de vida de segmentos da classe média e das massas populares não provocaram, como bem registrou Cardoso

(1975), uma solidariedade ativa nem transformaram apoio de base em legitimação do sistema.¹ Mesmo no plano da propaganda, o regime utilizou-se muito mais do alardeamento da “ordem” imposta, do “milagre econômico”, das metas e realizações da “grande potência” ou até mesmo das vitórias esportivas do que da divulgação da oferta de obras e serviços sociais.

O padrão de intervenção social do Estado consolidado sob o regime militar

É possível apreender a especificidade do “modelo” de políticas sociais implementado sob o regime militar, no Brasil, e é esse o objetivo deste estudo. Entretanto, como em todas as áreas e instituições públicas, aqui também vamos nos deparar com continuidades e rupturas, e é assim mesmo que caminham processos históricos da densidade do que consideramos. Particularmente no caso que nos interessa, o das políticas sociais, o regime militar abrange um especial momento do movimento de constituição do Estado de bem-estar social no Brasil, cujo início data de bem antes. A nossa primeira preocupação será, então, a de precisar o lugar específico que o período 1964-84 ocupa no movimento de longa duração da constituição do sistema brasileiro de proteção social.

Consolidação e crise do Welfare State no Brasil: a periodização

O conjunto das políticas sociais que afetam as condições básicas de vida da população e a sua reprodução integra o núcleo do sistema de proteção social; o conceito frequentemente utilizado para designar tal sistema é o de Estado de bem-estar social. Não vamos nos deter na precisão ou nas divergências conceituais.² Nosso interesse é sobretudo localizar o período 1964-84 no movimento de constituição de um dado padrão de *Welfare State* no Brasil. A periodização que, a meu ver, melhor dá conta do processo de emergência, consolidação e crise do sistema brasileiro de proteção social é a seguinte.

¹ Cardoso chama a atenção para o fato de que o próprio estilo ideológico prevalentemente tendia a “tornar” os efeitos das medidas sociais, tornando-as devesa enquanto política de mas sas capaz de transformar apoio em legitimação do sistema. “(...)Assim, mesmo quando, em limitados aspectos, a massa é alcançada pela ação política do governo, ela mantém-se à margem da arena política e desolidariza-se do regime.” (Cardoso, 1975, p. 215.)

² Em outros trabalhos, estudei com detalhe esse conceito, suas várias versões e a aplicabilidade para o caso brasileiro. Também essa periodização, com pequenas alterações, foi já apresentada e justificada. Ver Draibe, S. 1989, 1990; Draibe, G. de Castro & Azeredo, 1991. As políticas que aqui serão tratadas são exatamente as que integraram o núcleo do *Welfare State*: educação, saúde, previdência, assistência social e habitação popular. Os militares (re)organizaram e intervieram fortemente em outras áreas também sociais, não consideradas aqui por economia de tempo e espaço: transportes coletivos urbanos, saneamento e meio ambiente.

Welfare State no Brasil: periodização

1930-64	—	Introdução e expansão fragmentada
1930-43	—	Introdução
1943-64	—	Expansão fragmentada e seletiva
1964-77	—	Consolidação institucional
1964-67	—	Consolidação institucional
1967-77	—	Expansão maciça
1977-88	—	Crise e ajustamentos do sistema
1977-84	—	Crise e ajustamento conservador
1985-88	—	Ajustamento progressista
1988-93	—	Reestruturação do sistema
1988	—	Definição dos novos princípios (constituição)
1988-91	—	Implementação das reformas (início)
1992/93	—	Crise e formação da nova agenda de reformas

É claro que tivemos políticas sociais antes dos anos 30. Mas é somente nesta etapa que, completando-se a construção do Estado nacional, tem início o movimento de constituição da dimensão social da sua regulação e intervenção. Em outras palavras, entre os anos 30 e os anos 70, as políticas sociais, no Brasil, ganham as características mínimas que permitem defini-las como um Estado de bem-estar Social:

a) um sistema *nacional*, apoiado em códigos, legislação, definição de competências por níveis de governo (nacional e subnacionais), regulações da provisão privada dos serviços — conjunto de mecanismos institucionais que definem cada área de ação e as relações das áreas entre si;

b) uma base de financiamento do gasto público social destinado aos setores de intervenção citados, com fontes de receitas razoavelmente diferenciadas e com alta probabilidade de reproduzirem-se ano a ano;

c) um modo, portanto, de regulação do mercado através da mobilização e operação do fundo público, com sensíveis impactos na formação do salário indireto e na definição das bases do consumo coletivo de massas;

d) corpos profissionais e burocráticos, envolvidos nas estruturas organizacionais de administração e provisão de bens e serviços sociais, recrutados segundo algum critério de competência;

e) clientelas específicas para cada área de atuação, definidas segundo critérios razoavelmente públicos e conhecidos;

f) graus razoáveis de visibilidade e identificação institucional, em cada área de ação, possibilitando o seu reconhecimento valorativo (negativo ou positivo) por

parte da população e auto-identificação por parte dos funcionários e corpos profissionais envolvidos.

Ora, é na fase de *consolidação institucional* que se completam, portanto, os organismos e mecanismos institucionais e financeiros asseguradores da reprodução do conjunto das políticas sociais. A *crise* manifesta exatamente o esgotamento da capacidade de tais parâmetros garantirem a manutenção e a expansão do sistema, exigindo portanto alguma reestruturação. Vejamos.

Os anos 30 dão partida a esse movimento: a ruptura do Estado oligárquico — e de seu radicalismo federalista — e a emergência de nova forma de Estado, centralizador e concentrador do poder, dotado de mecanismos que permitem formular e implementar políticas de corte *nacional*, constituem as condições políticas e institucionais que sustentam uma nova e mais densa área de ação pública, legalizando (e autolegitimando) a presença estatal no campo da proteção social.

A produção legislativa que ocorre no período 1930-43 é fundamentalmente a que diz respeito, de um lado, à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, e, de outro, à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é de fato a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob forma de centralização, no Executivo federal, de recursos e instrumentos políticos, financeiros, institucionais e administrativos (resguardadas algumas competências típicas da organização federativa do país). Finalmente, a criação da LBA em 1942 marca formalmente o início das ações centralizadas de assistência social.

Mais tarde, nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 1945 e 1964, segue simultaneamente o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, habitação popular), e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 1930-43. Isto é, ao mesmo tempo há avanços nos processos de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, *sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.*

Muito diferente, por sua natureza, conteúdo e impacto social, é o período que vai de meados da década de 60 a praticamente meados da década seguinte — fase de consolidação do sistema — quando novo conjunto de medidas inovadoras compõe, em relação ao período anterior, um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do perfil da política social.

Obviamente, o grande movimento de fundo é constituído pelos acelerados processos de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social brasileira. No plano das políticas sociais, a alteração é radical porque é esse o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saú-

de, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. Além disso, é também esse um período de *policy innovation*, uma vez que só aí se afirma a intervenção estatal na área da habitação ou se introduzem mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores. Finalmente, no que diz respeito aos grandes segmentos de trabalhadores, é nessa fase que o sistema de proteção avança para a incorporação — ainda limitada e socialmente discriminada — dos trabalhadores rurais.

É dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de *welfare* no Brasil; define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiam financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão maciça que se verifica a partir de meados dos anos 70 far-se-á sob esse padrão organizado desde 1964 e que já ao final dos 70 apresenta indícios de esgotamento e crise (nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais).

De fato, os anos 80 abrem-se com uma agenda de reformas composta por dois níveis e tipos de questões. De um lado, o processo de transição política impõe a questão da democratização do sistema de proteção social; são sobretudo suas regras de inclusão/exclusão, os privilégios e desigualdades que abriga, assim como os modos hipercentralizados de organização e decisão os que foram postos em xeque.

De outro lado, o sistema passou a ser questionado pelas instabilidades e fragilidades de seu padrão de financiamento, muito sensível aos ciclos e oscilações da economia, ao volume de emprego, aos salários e à massa salarial. A recessão econômica do início da década agrava essa condição estrutural, abrindo espaço para que outras alternativas de financiamento e alocação de recursos fossem propostas.

Respondendo às duas questões nucleares dessa agenda, tentativas de reestruturação do sistema são encaminhadas, com mais ou menos timidez. No início dos anos 80, a tecnocracia do regime militar adota um conjunto de medidas visando reforçá-lo financeiramente. Com o governo civil de 1985, um cronograma e um conjunto ambicioso de reformas começam a ser desenhados, buscando democratizar o sistema e ao mesmo tempo reforçar suas bases financeiras, de modo a permitir-lhe não apenas ajustar-se mas fortalecer-se e expandir-se. Tentativas que deságuam, afinal, na extensão dos direitos sociais constantes da Constituição de 1988.

Os anos finais da década de 80 e os primeiros da de 90 são simultaneamente anos de implementação da nova política, assim como da formação de uma nova

agenda de reformas. As modificações institucionais de 1988 e também o agravamento das condições sócio-econômicas, percebido e avaliado por filtros ideológicos e políticos bastante diferentes daqueles do começo da década, levam a que, da campanha presidencial de 1989 ao início da preparação temática da revisão constitucional de 1993, novas alternativas de organizar a proteção social no país venham sendo postas sobre a mesa. Se não estão plenamente dados os contornos dessa nova agenda, pelo menos vem ganhando nitidez a idéia de que aparentemente esgotou-se o ciclo aberto nos anos 80 e enrijeceu-se o campo das possibilidades e alternativas de reestruturar aquele padrão de Estado de bem-estar social desenhado nos anos 30 e consolidado sob o regime militar.

A montagem do sistema de proteção social: morfologia, perfil do financiamento e modo de organização dos interesses

Desde o final dos anos 50, já sob o impacto do avanço da industrialização para sua etapa pesada,³ emergem os sintomas de que, no plano institucional, as estruturas e mecanismos gestados e implementados desde o Estado Novo estavam em crise, já que pareciam incapazes de enfrentar as novas condições impostas pelas modificações da estrutura social, pela urbanização e, sobretudo, pelo avanço da economia no caminho da oligopolização e internacionalização, já delineado sob o Plano de Metas. No plano econômico, ganharam urgência questões tais como a do estabelecimento de um novo sistema financeiro, incluindo a reestruturação dos mecanismos de financiamento público e privado; a dotação dos aparelhos estatais de instrumentos de regulação, emissão e utilização da dívida pública, assim como daqueles que dessem ordem e fluidez à circulação dos capitais; o estabelecimento de instrumentos adequados à regulação dos salários de base e do atendimento previdenciário aos novos setores urbanos proletarizados. No plano social, além das lutas pela reforma agrária, o aumento das pressões por serviços urbanos de saneamento, transportes coletivos e habitação acompanhava-se de demandas pela extensão do atendimento educacional de base e, por parte sobretudo da classe média emergente, pela educação superior.

Vistas em conjunto, essas propostas compunham uma efetiva agenda de modernização do Estado ou de reformas estruturais; sua manifestação politizou-se sob o lema das "reformas de base", polarizando a cena política nos anos precedentes à ruptura de 1964. Como é comum e freqüente, demandas como essas admitem diferentes soluções e encaminhamentos, e nisso o caso brasileiro não foi exceção. Vencidos os setores nacional-populares, que projetavam e prome-

³ Uso aqui o conceito e as distinções que faz Cardoso de Mello (1982) do processo de industrialização e de suas etapas resurgido e pesada. Para a caracterização da forma do Estado que dirige esse processo, e a natureza da sua crise, entre o final dos anos 50 e o Golpe de 64, ver meu *Rumos e metamorfoses* (1985).

liam certos modos de encaminhá-las segundo seus interesses, foram as reformas dos anos 60, conduzidas pelo autoritarismo militar, que impuseram a alternativa das elites para a “atualização” e modernização das estruturas do Estado.

Entre o período Castelo Branco — as reformas Campos-Bulhões — e o início do governo Geisel completaram-se e implementaram-se a *reforma tributária* (reforma e modernização da estrutura impositiva; aumento da carga agregada e reforço da União em detrimento dos estados e municípios); a *reforma monetária* (novo padrão monetário e criação do Banco Central); a *reforma administrativa* (reorganização dos organismos federais, com forte acento de centralização de recursos e poder, e “descentralização funcional”, que impulsionou a proliferação de autarquias, fundações e, sobretudo, empresas estatais); a *reforma financeira* (medidas de financiamento do setor público e mobilização de poupanças compulsórias, novos métodos de manejo da dívida pública, regulação dos agentes financeiros e do mercado de capitais etc.); e as *reformas de políticas sociais* — sobre as quais nos deteremos agora.

Diversidades de estilos, objetivos e conteúdos de políticas marcaram obviamente os diferentes governos militares, de Castelo a Figueiredo, relacionadas com uma gama complexa de fatores, entre os quais, para nossos interesses, convém lembrar o modo como cada governo avaliou os logros ou insucessos do passado, e principalmente as alterações das conjunturas políticas, tanto no sentido do reforço do autoritarismo quanto as relacionadas com os projetos e processos de distensão, abertura e transição. No caso das políticas sociais, o período de consolidação e expansão maciça, sob o governo Geisel, envolve uma inflexão que, sem alterar o modelo prevalecente, introduz entretanto modificações importantes, registradas mais à frente.

Antes, e até mesmo para melhor compreender seu desempenho, cabe-nos captar os princípios estruturantes que moldaram, na sua etapa de consolidação, a intervenção social do Estado. E o faremos destacando as características mais fortes de três níveis da sua estrutura e dinâmica: a institucional, a financeira e o modo de integração dos interesses que envolve — forma clássica, como se sabe, de examinar os Estados de bem-estar social.

As grandes reformas da área social: a centralização e o perfil do financiamento

Entre 1964 e 1977 completa-se um ciclo de reformas que afetam todas as áreas de intervenção social do Estado, seja no que respeita à introdução de *policies* até então inexistentes, como é o caso da política habitacional ou dos programas de alimentação e nutrição na área da assistência social, seja no que se refere a seus formatos organizacionais e às relações de competência entre os três níveis de governo, seja finalmente no que diz respeito às suas fontes de financiamento — plano onde se processam possivelmente as mais importantes inovações. Na nossa avaliação e periodização, seguramente esse conjunto de medidas inovadoras e re-

novadoras consolidam, no país, o padrão de intervenção pública na área social, enraizando-a nas estruturas do Estado e moldando definitivamente os princípios e mecanismos que, de imediato, sustentarão sua expansão e condicionarão no futuro as tentativas de reformas dos anos 80.

Para anunciar desde já ao leitor as principais medidas e programas do período, o quadro a seguir parece-nos útil.

Não pretendemos reconstituir aqui, em suas minúcias, todas as reformas e inovações a que estamos nos referindo, mas tão-somente registrar continuidades, rupturas ou os principais momentos de inflexão para, depois, fornecer algumas indicações de seu desempenho.

Arcabouço institucional e principais conteúdos das políticas. Numa primeira etapa — de Castelo ao final do período Costa e Silva — algumas áreas foram sobretudo alvo da *implementação de legislação recente*, formulada e aprovada ainda no período 1945-64. É o caso da educação e da previdência, políticas que, entretanto, passaram por novo ciclo de reformas nos anos 70.

Política educacional. A reforma educacional, cujo objetivo era sobretudo a construção de um sistema *nacional* de ensino, vinha sendo ensaiada, desde o final dos anos 40, através do projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. Somente em 1961, com a aprovação da LDB e a criação do Conselho Federal de Educação completou-se no plano legal a implementação, sob o Executivo federal, dos dispositivos centrais que asseguravam as margens de “liberdade” a partir das quais se efetivariam a descentralização administrativa, as prerrogativas e competências das três esferas de governo e os graus de regulação pública sobre o setor privado na oferta do ensino. Portanto, nos seus primeiros anos o regime militar implementou a lei, sendo que a única novidade foi a criação de uma fonte adicional de receita — o salário-educação, em 1964, de cuja importância falaremos depois. Deveríamos, portanto, reservar a designação de *reforma* para as modificações essenciais que sofreu o ensino superior, com a reforma de 1968, e as profundas alterações do ensino básico e médio, que ocorreram em 1971, cujas diretivas e orientações apoiaram-se sobretudo nos acordos MEC-Usaid (Cunha & Góes, 1985).

A *reforma universitária* modernizou a estrutura anterior e buscou atender a dois tipos de objetivo: os de formação de recursos humanos tais como se imaginava serem requeridos pelo desenvolvimento econômico e, mais imediatamente, o de cunho político — suprimir pela força as pressões e mobilizações do movimento estudantil, assim como as alternativas que setores progressistas apresentavam para reestruturar a universidade e ampliar a oferta de vagas. Extinção da cátedra e departamentalização das unidades; afirmação dos princípios da dedicação exclusiva e da associação ensino-pesquisa; introdução do sistema de créditos; “equacionamento” da questão dos excedentes, introduzindo um novo sistema de vagas e pontuações nos vestibulares unificados e classificatórios; norma autoritária das jubilações dos repetentes; alterações e imposições curriculares, com a

Resumo das políticas sociais no período militar (1964-85)

Governo/Área	Educação	Previdência	Saúde	Assistência	Alimentação/Nutrição	Habituação	Fundo social
General Castelo Branco (1964-68)	Reforma universitária (acordos MEC/Unaid)* (68)	INPS (67)		Funabem (64)		SFH (64) BNH (64) Cohab (66) Finmaco (67)	FPAS (60/70/77) FNDE (salário-educação) (64) FGTS (66)
General Costa e Silva (1968-70)				LBA e Funabem integram-se ao sistema previdenciário (69)			
General Médici (1970-74)	Mobral (70) Criação dos cursos técnicos de nível médio Extensão da escolaridade básica para oito anos (71) Autônomos (73) Programa do livro didático (72)	Pronural (71) Furural (71) Empregados domésticos (72) Autônomos (73)	Cemse (71)		Insu (72) I Pronas (73)	Planhap (73) Profico (73)	PIS/Pasep (70)
General Geisel (1974-79)		Ministério da Previdência e Assistência Social (74) Renda mensal vitalícia (74) Simpes (77)	Plano Próvia Ação (74) Programa de assistência farmacêutica (75) Plano nacional de saúde (75) Pna (76) Pna (76) Pna (77)	Programa de assistência aos idosos (74) Programa de assistência básica à família (77) Programa de assistência aos excepcionais (78)	Programa de nutrição e saúde (76) II Pronas (76) PAJ PNA Proab PCA PNS/PSA	Proflurb (75) Ficam (77) Promonor (79)	FAS (74)
General João Figueiredo (1979-85)	Prodipec (80) Pronasec (80) Eduural (80) Procanor (80) Programa nacional de educação pré-escolar (81) Lei Calmon (83)		Prev. Saúde (80) AIS (82-84) Conasap (84)	Programa nacional de creches (79)	Programa de ações de saúde (79) Programa nacional de aleitamento materno (81)	Prosiudi (80) Financiamento da autoconstrução (84) Joko-de-Barro (84) Promasap (jan./85)	Finocial (82)

Fonte: Nappi/Unicamp, Brasil 1983; Relatório sobre a situação social do país, v. 1 e 2.
* Essa reforma teve continuidade até a década de 70.

obrigatoriedade das disciplinas de educação moral e cívica — estas foram as modificações mais visíveis que acompanharam medidas, nas universidades públicas, de racionalização interna, de economia de recursos, de aumento da eficácia e, em relação às particulares, de fortes estímulos e subsídios.⁴ Sob essa modernizada estrutura expandiu-se fortemente o sistema de ensino de terceiro grau, com participação crescente do setor privado. Um novo ciclo de inovação e modernização, bastante exitoso nos seus resultados, se processaria na década de 60, com o reforço da rede de universidades federais e a formação do sistema nacional de pós-graduação (sistema CNPq-Capes) e do sistema de fomento e financiamento da pesquisa (Finep/CNPq etc.). No início dos anos 80, o país contava com uma já densa rede de cursos de mestrado e doutorado, apoiada por um sistema de bolsas de estudo, e eram relativamente avançados os graus de institucionalização da pesquisa.

As importantes modificações que, em 1971, afetaram os níveis *primário e secundário de ensino* foram, sobretudo, a extensão da educação básica de quatro para oito anos, com o correlato aumento da faixa etária de sete a 14 anos, integrando também os oito anos de estudo no agora denominado ensino de primeiro grau, cuja obrigatoriedade e gratuidade foram reafirmadas. Por outro lado, pretendeu-se introduzir nos dois graus de estudos uma orientação profissionalizante, que fracassou totalmente, sendo por isso suprimida em 1982. A manutenção de altas taxas de analfabetismo (em torno de 30% da população), somada a objetivos propagandísticos, leva o governo a criar, em 1970, um ambicioso mas muito pouco efetivo programa de educação de adultos, o Mobral, extinto apenas em meados dos anos 80.

O poder central reservava-se o direito de imprimir uniformidade a todo o sistema, subtraindo aos estados e municípios a autonomia de traçar políticas educacionais mais adequadas às suas realidades e necessidades. Introduzindo, entretanto, alguma flexibilidade nas suas ações e reconhecendo dificuldades de regiões específicas, particularmente o Nordeste, o MEC implementou, no início dos anos 80, os Programas Nacionais de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano (Probasec) e do Meio Rural (Probasec), o Programa de Expansão e Melhoria da Educação do Meio Rural (Edurural) e o Programa de Apoio às Populações Pobres da Zona Canavieira do Nordeste (Procanor).

O Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Federal de Educação concentraram, na organização do sistema e nas suas burocracias, o poder decisório e

⁴ A modernização universitária teve como base o documento Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária e, como antecedentes, os diagnósticos e propostas contidos em estudos realizados pelo Ipes ou no âmbito do Acordo MEC-Usaid. É vasta a literatura sobre a reforma universitária, o clima político em que se processou e a alternativa de "universidade crítica" com que, em 1968, tentou-se enfrentar as soluções do governo. Ver a respeito Fernandes, F. (1978); Veiga, L. (1985); Cunha (1983); Mendes (1981); Souza Martins (1976); Martins Filho (1987); Martins, C. B. (1993).

os recursos políticos. O centralismo burocrático, na expressão de Durham (1993), foi a regra áurea da organização, que não impediu nunca, no ápice do poder, a politização da gestão, exercitada através de barganhas, acordos, atendimentos negociados e privilegiados com estados, municípios, partidos e personalidades. Particularmente o conselho, que detinha o poder do reconhecimento e credenciamento de universidades, escolas e cursos, foi sempre palco do clientelismo político e alvo das pressões dos interesses do ensino privado que encontrou, na política governamental, positivas respostas e estímulos.

Previdência social. A política dos militares nessa área, até o início dos anos 70, teve duplo objetivo. O primeiro era sobretudo político: suprimir a participação, nos seus órgãos e burocracias, da oposição de partidos ou sindicatos, "despoliando", através da coerção explícita, o processo decisório; a gestão do sistema, que até então havia contado com a participação de empregados e empregadores, foi monopolizada pela burocracia governamental, parte dela cooptada nos antigos quadros dos IAP.

O segundo era implementar a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), aprovada em 1960. Como se sabe, até então, sob os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), contávamos com um sistema que, embora cobrisse já a maioria dos trabalhadores urbanos e funcionários públicos, era institucionalmente bastante fragmentado; socialmente, apresentava fortes graus de estratificação e heterogeneidade; e, finalmente, mostrava-se muito pouco uniformizado na cobertura, nos benefícios e nos seus valores. A unificação da previdência — tema que permeou a história dessa área desde o final dos anos 40 — enfrentou sempre fortes resistências corporativas que mesmo a aprovação da Lops não havia superado. Seguindo diretrizes da lei, mas impondo-as com férrea coerção, com a criação do INPS, em 1967, o regime logra a unificação legal e institucional e a homogeneização dos benefícios, introduzindo portanto uma ruptura na história passada de sedimentação de diferenças e privilégios abrigados na previdência. Nem todos, porém: as diferenças marcantes entre os regimes previdenciários dos militares e outros funcionários públicos (da União, mas também dos estados e municípios), assim como entre os vários tipos de aposentadorias especiais (e por tempo de serviço) mantiveram a estratificação do sistema.

O novo impulso centralizador e, principalmente, modernizador se dá entre 1974-77, através da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), gerido por um novo e específico ministério, o MPAS, e composto de sete unidades: o órgão arrecadador/pagador de todo o sistema, o Iapasp; a Dataprev, empresa de informática ligada ao sistema; o responsável pelos benefícios previdenciários, o INPS; dois organismos ligados à assistência social, a LBA e a Funabem; e, finalmente, a entidade responsável pelos serviços de assistência médica, o Inamps. Criou-se assim uma superestrutura centralizada no comando ministerial e descentralizada funcionalmente através de autarquias e insti-

tutos que foram crescentemente ganhando autonomia e criando seus feudos e redes próprias de interesses e lealdades.

No plano dos beneficiários, a grande inovação se dá em 1971, sob o governo Médici, quando se organiza a proteção ao trabalhador rural, através do Pronural e do Funrural. Duas características dessa inovação, relacionadas entre si, merecem registro: de um lado, a limitada proteção a que passou a ter direito o trabalhador rural, quando comparada com a destinada aos urbanos; de outro, o fato de que não se exigia contribuição do trabalhador rural, o custeio desse regime sendo apoiado pela contribuição dos empregadores (sobre a comercialização dos produtos) e por um percentual da folha urbana, situação que introduziu alguma redistributividade no sistema previdenciário brasileiro.⁵

As alterações modernizadoras e uniformizadoras ocorridas sob os militares não modificaram a concepção básica sob a qual, desde os anos 30, vinha-se erigindo o núcleo da proteção social no Brasil: o princípio do seguro social individualmente “contratado” e cujo acesso se faz através da contribuição proporcional. Princípios não-contributivos foram introduzidos de modo tênue através dos programas assistenciais integrados ao Sinpas, da Renda Mensal Vitalícia⁶ e, mais fortemente, com a previdência rural. Também, como veremos, a maior uniformidade de critérios e benefícios não suprimiu o caráter estratificado do sistema nem o modo de agregação de interesses que sempre o dinamizou.

As modificações que afetaram as áreas de saúde e de assistência social, diferentemente das anteriores, foram formuladas e implementadas pelo regime e durante o mesmo. Ainda que obviamente contassem com bases legais e institucionais anteriores, não haviam, até 1964, alcançado a inserção sistêmica nem dispunham de dispositivos ordenadores da natureza da Lops ou da LDB. No período militar é que amadureceram até esse nível, muito embora não completassem aí todo o ciclo de *policy formation*. Mais do que reforma, trata-se aqui de uma fase típica de processo de constituição dessas áreas de intervenção social do Estado. Vejamos.

Política de saúde. Vale a pena lembrar que até a segunda metade dos anos 80 — com a criação do Suds/SUS — o país não havia ainda organizado um efetivo sistema nacional de saúde. Entre os anos 30 e 60, é certo que alterações institucionais, entre elas a criação do Ministério da Saúde, apontaram nesse sentido. Mas o que de fato ocorreu foi a organização, no Brasil, de duas estruturas: a de saúde pública, desenvolvida pelo ministério e por ações de estados e municípios,

⁵ Várias outras categorias sociais e de trabalhadores foram incorporadas nos anos 70, etapa de universalização do regime previdenciário: empregados domésticos (1972), pescadores (1972), jogadores profissionais de futebol (1973), garimpeiros (1975), empregadores rurais (1975), ministros religiosos (1979), estudantes (1982).

⁶ Pensão destinada a idosos que não contribuíram adequadamente no passado, criada em 1974.

e a de medicina previdenciária, realizada pelos serviços médicos associados primeiramente aos institutos de aposentadorias e pensões e, após 1967, pelo INPS/Inamps. Nessa estrutura desintegrada, cabia à rede ministério/secretarias estaduais e municipais a assistência coletiva, principalmente a de caráter médico-sanitário de orientação preventiva. Aos serviços previdenciários cabia prover assistência médica aos segurados, individualmente e apoiada na rede hospitalar e ambulatorial (Braga & Goes de Paula, 1981; Vianna & Castro, 1992).

Esse quadro dual, apoiado na separação prevenção/cura, define os contornos da política de saúde levada a cabo pelo regime militar, política que reforça e leva aos extremos tais características originais, mesmo quando, nos anos 70, buscaram-se formatos institucionais alternativos.

A predominância do pólo previdenciário sobre o de saúde pública, que já vinha ocorrendo desde o final dos anos 50, é bastante acentuada e reforçada por dois fortes mecanismos. Em primeiro lugar, os recursos gerados pelas contribuições sociais previdenciárias passaram crescentemente a financiar o gasto com saúde no Brasil, com a participação de recursos fiscais ocupando lugar secundário, inferior a 30% do gasto total. Em segundo lugar, o pólo previdenciário reforça-se através da estreita parceria que, na expansão do sistema e até mesmo para viabilizá-la, o Estado passa a estabelecer com os setores privados. Parceria que se dá sob distintas formas, entre elas o credenciamento de médicos; a contratação de serviços hospitalares clínicos e laboratoriais pelo Inamps e o crédito subsidiado para a construção hospitalar. É de se notar que tal política — uma espécie particular de privatização — operou como forte alavanca para a constituição e o fortalecimento dos interesses ligados ao complexo médico-empresarial privado, que nos anos 80 chega a responder por 70% da oferta de serviços médicos no país.

Com o INPS em 1967, mas principalmente com a reformulação do Inamps em 1977, montou-se uma estrutura extremamente centralizada, já que aquele instituto monopolizava crescentemente os recursos financeiros e políticos, tornando-se o verdadeiro elaborador e gestor da política de saúde no Brasil. Mais ainda: é a partir do pólo previdenciário e através do Inamps que se inicia o processo de universalização do acesso à saúde no país — em 1974, com o Plano de Pronta Ação, aquele instituto estendeu o atendimento de urgência também a não-segurados da previdência.

A predominância organizacional e financeira do eixo Inamps/saúde curativa não se traduziu em integração sistêmica da área nem em harmonização com as esferas subnacionais de governo: tanto o ministério quanto as secretarias estaduais e municipais, financiadas com recursos fiscais, seguiam suas ações com independência e mesmo desconexão. Uma tentativa de unificação entre níveis de governo e tipos de atuação foi feita em 1975, com a Lei nº 6.229, que criou o Sistema Nacional de Saúde. Bastante ambiciosa nos seus objetivos, tal legislação não teve sucesso na sua implementação e foi sucedida por alguns outros planos

que, de alguma maneira, buscavam a integração pretendida: o Programa de Interiorização das Ações de Saúde (Piass), do MS, em 1976; o Prev-Saúde, do MS e do MPAS, de 1980; o Conselho Consultivo de Administração Previdenciária (Conasp), em 1981; e, finalmente, em 1984, as Ações Integradas de Saúde (AIS). Seguramente, foi com as AIS que se deu, já no ambiente da transição, a mais séria tentativa de reverter o modelo anterior, não lograda pelos planos citados. "(...) com as AIS, parece ter sido iniciado um processo que, sem resolver a questão maior da estruturação de uma política nacional de saúde, conseguiu transferir mais recursos federais para estados e municípios, aumentar os níveis de equidade e universalização, estimular a produtividade das secretarias estaduais e municipais e dos demais órgãos públicos, além de diminuir o paralelismo e a duplicação de esforços através de programações e alocações conjuntas" (Vianna & Castro, op. cit. p. 25). Ainda assim, o país haveria de aguardar até a segunda metade dos anos 80 para ver iniciada a real construção de um sistema nacional e integrado de saúde.

Política de assistência social e programas de alimentação e nutrição. O Brasil sempre desenvolveu programas de assistência pública através de ações, nos três níveis de governo, de natureza assistencialista, esporádica e tão-somente emergencial. Em 1942, seguindo o movimento geral de centralização do Estado e em face de certas demandas criadas pela II Guerra Mundial, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que desde então, e em parceria com organizações filantrópicas, centraliza as ações de assistência social voltadas ao grupo materno-infantil e aos idosos carentes, operando uma gama variada de programas nos campos de saúde, alimentação, educação, trabalho, assistência jurídica etc. Esta primeira instituição de assistência social de âmbito nacional é transformada, em 1969, em fundação e, em 1974, integrada à área previdenciária, primeiramente ao ministério e, em 1977, ao Sinpas.

Já em 1964 é criada a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), em substituição ao antigo e pouco operante Serviço de Assistência ao Menor. No ano de 1974, tal como a LBA, é vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, em 1977, ao Sinpas.

A LBA, em geral presidida pela primeira-dama da República, tendeu, desde seu formato original, a espalhar-se, através de convênios com entidades privadas, pelo território nacional. Esse movimento não é interrompido no seu desenho, mas sem dúvida as modificações institucionais dos anos 70 adensam o poder central da instituição, que, através de escritórios regionais, impõe políticas e programas com total independência das eventuais orientações de estados e municípios para a área assistencial. Mesmo quando, ao longo dos anos 70, são criadas as secretarias estaduais de promoção social, nenhuma integração com as ações federais se verifica. Dessa maneira a LBA foi, desde sempre, um caminho aberto para ações políticas e clientelistas do governo federal junto aos municípios ou a políticos a eles vinculados.

Diferentemente, a Funabem já nasceu centralizada e atuou preponderantemente através das Febem, que, embora organismos estaduais, estiveram submetidas às orientações e fiscalização da agência federal. Dirigidos ao público-alvo constituído pelos menores carentes, esses organismos desenvolveram basicamente uma política de internação, de forte caráter coercitivo, misturando nos seus grandes e famigerados internos menores carentes, abandonados, infratores e constituindo-se, segundo os analistas e críticos, numa verdadeira cadeia de produção de condutas irregulares e marginais, exatamente as que veio para combater e evitar.

Uma outra área de política assistencial, de base não-contributiva e que tomou corpo a partir de meados dos anos 70, foi a dos programas de alimentação e nutrição. Com o primeiro, em 1972, mas sobretudo o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) de 1976, o governo pôs em movimento um ambicioso projeto de intervenção na área alimentar, dirigindo suas ações para três segmentos: a suplementação alimentar das pessoas carentes, através do Programa de Nutrição em Saúde (PNS); do Programa de Merenda Escolar (Pnae); do Programa de Complementação Alimentar (PCA) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); a racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, envolvendo incentivos ao pequeno produtor, através de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab) e o Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda (Proab); e atividades de complementação e apoio, dirigidas ao combate a carências nutricionais específicas, à formação e capacitação de recursos humanos e a estudos e pesquisas.

Uma centralizada estrutura organizacional foi criada ou mobilizada para apoiar esse conjunto de ações. No centro, respondendo pela formulação, coordenação e controle da política estava o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), primeiramente ligado à Presidência da República e depois ao Ministério da Saúde. Atividades de armazenamento, embalagem, transporte e incentivos à produção foram atribuídas à Cia. Brasileira de Alimentos (Cobal), à Cia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), e à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Também foram envolvidos, na execução dos programas, órgãos ligados aos ministérios do Trabalho, da Previdência e Assistência Social, da Educação e Cultura e da Agricultura.

No campo da suplementação alimentar, a clientela básica dos programas era a constituída pelo grupo materno-infantil: crianças e jovens até 14 anos, mães, gestantes e nutrízes. Os programas, na sua maioria, foram concebidos para atender à população carente, e seus critérios de elegibilidade tenderam a envolver algum tipo de identificação de renda.⁷ A merenda escolar diferiu dessa tendência,

⁷ Na maioria das vezes estabeleceu-se o critério de dois salários mínimos de renda familiar como teto para o acesso.

uma vez que foi concebida com caráter universalista, de modo a atender a toda a população estudantil matriculada no primeiro grau. Também o Programa de Alimentação do Trabalhador teve concepção e operação bastante diferentes dos demais, já que deveria ser organizado pela empresa através de incentivo fiscal, utilizando o ticket-refeição como mecanismo distribuidor, se ausente o refeitório próprio, e apoiando-se financeiramente em recursos do governo (42%), da empresa (38%) e do trabalhador (20% restantes, pagos com critério de proporcionalidade ao salário).

Sem dúvida, esse conjunto organizacional e programático — constituído pela LBA, a Funabem e as Febem, e o Inan — deu dimensões e densidade inusitadas à área de política assistencial, envolvendo recursos financeiros, burocráticos e administrativos de algum significado, principalmente a partir da segunda metade dos anos 70, embora os analistas sempre chamassem a atenção para a fragmentação institucional, a superposição de competências, a descontinuidade de programas e sua utilização política — dimensões que permaneceram caracterizando as ações assistenciais no país.

Política habitacional. Essa foi, de fato, a área de inovação, na intervenção social estatal, já que até 1964 o país não tinha uma política habitacional com objetivos e metas discerníveis, apoiada num sistema de corte nacional e com mecanismos específicos de financiamento. As ações na área habitacional anteriormente levadas a cabo pelos LAP e pela Fundação da Casa Popular foram esporádicas e de modesto desempenho.

Em 1964, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do Banco Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, foram definidos os pilares da política habitacional para o país. A base financeira do sistema assentou-se sobre o saldo das aplicações do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e sobre os depósitos das cadernetas de poupança. Destinada a estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente para a população de menor renda, essa política apoiou-se na forte intervenção governamental, no financiamento e na provisão, e no setor privado como executor da política e produtor das unidades habitacionais. No topo do sistema, o BNH centralizou e monopolizou os recursos e as decisões de política, formulando e impondo o desenho dos projetos, as modalidades de financiamento e as formas de distribuição das unidades. Embora as Cohab, companhias municipais criadas como agentes promotores, tivessem algum papel na implementação da política, estados e municípios estiveram sempre à margem das decisões. Portanto, a forte centralização decisória e organizacional, o financiamento público e o formidável peso dos setores privados imbricados com o organismo estatal foram as características mais importantes desse padrão de política que Arretche (1990) chamou de estatal-privatista.

O mercado de acesso à casa própria foi concebido segundo classes de renda, distribuídas em três estratos: o popular, constituído de famílias com renda até

três salários mínimos; o econômico, com renda entre três e seis; e o médio, de seis para cima. De fato, operou de modo dual, dividido entre o segmento de renda baixa e o de rendas média e alta, com o Estado reservando-se nos dois um papel estratégico. Em ambos os mercados operou uma única lógica, a do autofinanciamento, a do retorno dos investimentos, afastando-se qualquer outra que supusesse subsídios aos estratos de menor capacidade de pagamento. Essa estrutura e essa lógica fizeram com que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, reforçando aqueles para a classe média, com maiores garantias de retorno.

Em meados dos anos 70 o sistema passou a sofrer algumas inflexões. De um lado, ao responder às cada vez mais fortes pressões e demandas por habitação, desenvolveu novos programas, do tipo “não-convencional”, para camadas mais carentes, envolvendo lotes e serviços, casas-embrião e financiamento de material de construção: sucederam-se assim o Proflurb, Ficam, João-de-Barro, Promorar, entre 1975 e 1979. De outro, introduziu-se forte subsídio aos mutuários de renda média e alta, quando as correções das prestações passaram a estar ligadas a correções salariais, solução imposta pela crise e pelas altas taxas inflacionárias.

Tais modificações não foram suficientes para solucionar os gargalos dessa política. Além de se terem acumulado déficits habitacionais extremamente grandes no período, o sistema entrou em colapso financeiro nos anos 80, sendo extinto em 1986.

O financiamento do gasto social A compreensão das reformas e inovações na área social de intervenção pública que ocorreram no período analisado exige que examinemos a maneira como se concebeu e organizou o seu financiamento, já que aí possivelmente o modelo definido pelo regime militar mostre mais claramente sua especificidade. Em trabalhos pioneiros, Rezende (1980), Rezende & Azeredo (1985) chamaram a atenção para o fato de que, no novo padrão de financiamento do setor público induzido pelas reformas dos anos 60, o gasto social foi sendo crescentemente financiado por recursos originados de receitas particulares — as chamadas contribuições sociais — canalizadas para fundos específicos e geridos por fundações especiais, responsáveis pela política à qual se destinava o fundo. Os programas sociais de envergadura, velhos e novos, passaram cada vez mais a depender desse tipo de recurso, e não das receitas gerais do governo, oriundas de impostos.

O FPAS — Fundo da Previdência e Assistência Social, gerido pelo Iapás, resultante da contribuição sobre folha de parte de empregados e empregadores, destinava-se a custear os benefícios previdenciários, a assistência médica a cargo do Inamps e a assistência social a cargo da LBA e da Funabem.

O FNDE — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (com 1/3) e as secretarias estaduais de educação (com 2/3) passaram, desde 1964, a apoiar-se sobre o salário-educação, contribuição de empresas sobre folha de salários (2,5%) destinada a aplicações prioritárias no ensino de primeiro grau.

O FAS — Fundo de Apoio Social, criado em 1974, formado pelas rendas líquidas das loterias (loto e esportiva), destinava-se a programas e projetos sociais diversos, a cargo dos ministérios ou da Caixa Econômica Federal.

O Finsocial — Fundo de Investimento Social, resultante de uma nova contribuição das empresas com base no faturamento (alíquotas que variaram, no tempo e por tipo de empresa, de 0,5 a 5,0%), foi criado em 1982 para apoiar projetos de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação e alimentação. Sua administração estava a cargo do antigo BNDE, desde então BNDS, e a aplicação dos seus recursos, sem exigência de retorno, foi crescentemente substituindo os recursos fiscais nos gastos dos ministérios, principalmente os da educação e saúde, ou outros gastos gerais da União.⁴

Três outros fundos, visando constituir patrimônio do trabalhador, foram também extraídos e geridos pelo Estado com objetivos sociais. O FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de 1966, constituído de contribuição patronal de 8% sobre as remunerações, visava amparar o trabalhador desempregado, substituindo dispositivos até então vigentes, a estabilidade e o direito à indenização. Foram atribuídas ao Banco Nacional de Habitação a administração desse fundo e as aplicações dos seus saldos na política habitacional. Até 1975, o FGTS passou a ser a principal fonte de receita do banco, só então superada pelos recursos provenientes das cadernetas de poupança e letras imobiliárias (Azeredo, 1987).

O PIS — Programa de Integração Social e o Pasep — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, instituídos em 1970 e financiados, respectivamente, pelas empresas e por governos estaduais, municipais e entidades públicas da administração indireta, foram definidos como mecanismos de integração social e participação dos trabalhadores no produto nacional. De fato, passaram a financiar, para os trabalhadores, um abono salarial anual, espécie de 14º salário. Geridos inicialmente pela CEF e pelo Banco do Brasil, em 1974 passaram a integrar um fundo único no BNDS, constituindo um forte mecanismo de mobilização e centralização de recursos destinados a financiar investimentos industriais.

Dois outros fundos com algum impacto social merecem registro: o PIN — Programa de Interiorização Nacional, e o Proterra, embora não financiassem programas sociais tradicionais.

A participação dos fundos no financiamento do gasto social foi crescente, suplantando a contribuição dos recursos de origem fiscal: em 1984, as contribuições sociais e seus fundos correspondentes (que equivaliam a 80% das receitas federais) financiavam 75% do gasto social da União, contra apenas 25% financiados com recursos do Tesouro (Rezende & Azeredo, 1985). Tal base de gasto,

⁴ Beatriz Azeredo chama a atenção para a importância que assume o Finsocial, registrando que, por volta de 1985, representava a terceira maior fonte de recursos do governo (menor apenas que o Imposto de Renda e o IPT) e ocupava o quarto lugar entre as contribuições sociais, precedido pela FPAS, FFGTS e PIS/Pasep (Azeredo, 1987, p. 103).

que para muitos foi vista como garantia de que as áreas sociais não ficassem apenas à mercê das oscilações dos recursos fiscais e da discricionariedade da sua alocação, não deixou de ter consequências sociais bastante discutíveis, como veremos à frente.

A política das políticas sociais: o modo de expansão e agregação de interesses

Ao moldar as políticas sociais à sua realidade coercitiva e autoritária, o regime de 1964 alterou em parte o modo social como vinham se expandindo desde os anos 30. Mas, na sua essência, permaneceu o modelo cooptativo de incorporação das categorias e definição dos seus privilégios, assim como a dinâmica clientelista de distribuição de benefícios.

No período anterior a 1964, sob a República populista, a incorporação política e social das classes subalternas se deu sobretudo através do mecanismo de cooptação (Abranches, 1982, 1985) pelo Estado e sob controle dos setores dominantes, reforçando a segmentação da classe trabalhadora e produzindo um perfil de demandas e resistências particularistas e corporativamente articuladas, com tendência a se constituírem em obstáculos à universalização dos direitos sociais. Construíram-se assim fortes relações de interesses entre burocracias públicas e sindicais, na concessão e troca de benefícios (através de um sistema de barganhas), frustrando quaisquer tentativas de unificação, homogeneização e universalização dos benefícios. Na dinâmica do sistema, o corporativismo de base esteve sempre acompanhado do clientelismo como organizador das decisões governamentais e mediador do sistema político.

O regime militar rompeu imediatamente esse padrão histórico de cooptação de grupos corporativamente organizados, quebrando pela força as resistências e impondo pela autoridade as mudanças. Trocou "(...) a negociação, controlada e desigual, pela repressão à ação coletiva e pela intervenção nas organizações populares" (Abranches, 1985, p. 53). Um bom exemplo é a reforma do sistema previdenciário em 1966/67, levada a cabo por uma racionalidade burocrática e centralizadora. Realizada segundo os critérios de unificação institucional, padronização dos benefícios e universalização da cobertura, a reforma conduziu à supressão de muitos privilégios — cuja condição foi a supressão da participação da burocracia sindical das decisões. Entretanto, no plano político, não deixaram de ser os grupos ocupacionais organizados, dispondo de maior poder de barganha, os que seguiram impulsionando a expansão horizontal posterior, durante os anos 70. Basta lembrar como se mantiveram em graus bastante acentuados de desigualdade os trabalhadores rurais ou como o sistema de aposentadorias, mesmo com a padronização operada, assegurou privilégios principalmente para corpos profissionais específicos, incluindo funcionários públicos e militares.

A outra dimensão da (re)política desse processo foi a crescente autonomia dos segmentos técnicos (os especialistas das diversas áreas sociais) na defi-

nição e implementação de políticas e programas, transformados então em tecnocracia “moderna e especializada”, convivendo com a velha e destruída burocracia tradicional (porque destruídas suas carreiras, abandonados seus programas de qualificação profissional e aviltados seus salários), principalmente os funcionários vinculados às áreas mais tradicionais, como saúde e educação.

Então, como registrou M. Helena G. de Castro (1991), mais que supressão, o que se processou foi uma alteração do padrão de cooptação até então presente nas relações Estado *versus* políticas sociais. “Em vez de estimular a organização de classes ou estabelecer laços corporativos (de tipo estatal ou societário) como base do seu domínio político, o Estado tende a se relacionar com a sociedade civil através da cooptação de indivíduos e interesses privados pelo sistema, excluindo assim qualquer tipo de representação como fundamento da (sua) relação com a sociedade” (p. 27). No plano ideológico e do discurso prevaleceu sempre a mentalidade hierárquica e tecnocrática, estatista (fortalecimento do Estado) e aparentemente despolitizada (nas tomadas de decisão), mas a autora lembra estar sempre presente, a pautar as ações públicas, uma forte conotação clientelista: exemplos dela podem ser encontrados nas relações entre o Inamps e o setor empresarial ligado à produção de serviços de saúde, entre o INPS e deputados, fiscais etc. (Barros Silva, 1992), ou entre o BNH e os interesses privados ligados à produção imobiliária, ou enfim nas atuações do Conselho Federal de Educação em relação a interesses privados e regionais.

Ainda segundo G. de Castro, a reemergência das facções políticas se verifica agora no processo de escolha de parceiros e interlocutores “válidos” por parte da tecnoburocracia, que tende a obedecer, na sua ação, a duas lógicas:

a) os que controlam o aparelho de Estado escolhem quem poderá participar, e por quanto tempo, do sistema de decisões. Cabe à tecnocracia civil conceder oportunidades de participar por seus próprios meios de escolha;

b) os grupos que penetram nos círculos decisórios procuram promover seus interesses particulares *sem serem reconhecidos como legítimos representantes ou delegados de seus próprios constituintes*. Dessa forma, os interesses privados estabelecem suas raízes dentro do Estado, através de comissões ou grupos de assessoria, em íntima relação com a burocracia estatal. A senda da privatização do Estado deixou aí suas raízes.

Esse modo de articulação de interesses ou “anéis burocráticos” (Cardoso, 1975), tendeu a predominar no auge do regime militar, entre 1968-73. Com a distensão gradual, a partir de 1974, pela via eleitoral, “aumenta a competição por benefícios estatais na mesma medida em que se fragmentam progressivamente os centros de poder (...) [tornando-se] mais visível a tendência ao uso clientelístico das políticas sociais (idem, p. 27-8).

No final dos anos 70, a cena política das políticas sociais vai se abrindo a novos atores — os movimentos sociais e as associações e sindicatos dos profis-

sionais das áreas, que logram introduzir, segundo os ritmos da transição, novos mecanismos e formas de ação política, sem romper, entretanto, com a base estratificada e segmentada de acesso e benefícios, ou com os potentes mecanismos corporativistas e clientelistas através dos quais se movimentava o sistema.

O desempenho do sistema: algumas indicações esparsas

Grandes sistemas hipercentralizados e funcionalmente descentralizados em entidades da administração indireta, financiadas sobretudo por fundos vinculados extraídos de contribuições sociais, assentados num tecido social particularizado e segmentado — esse sistema de proteção social que se completa sob o regime autoritário respalda uma forte expansão dos programas sociais e seus beneficiários e simultaneamente exacerba suas distorções originais, levadas quase ao paroxismo desde o final dos anos 70, quando passou a ser pressionado simultaneamente pela crise e pelo processo de democratização.

No plano quantitativo, a década dos 70 assiste a um crescimento extremamente forte dos programas, equipamentos e, principalmente, das clientela que a eles têm acesso. Algumas poucas referências aos grandes números bastam para nossos objetivos: a taxa de escolarização do grupo etário de 7-14 anos passa de 67% a 83,7% entre 1970 e 1984; os matriculados no ensino superior, que não eram 100 mil em 1964, chegam a 1,3 milhão em 1981; os estabelecimentos de assistência médico-sanitária, que somavam 6 mil em 1970, sobem para cerca de 28 mil em 1984; ativos e inativos da previdência social, que estavam na casa dos 10 milhões em 1970, mais que triplicam até 1984; entre 1975 e 1984, a cobertura da merenda escolar sobe de 54% a cerca de 80% (Nepp, 1985; Draibe, G. de Castro & Azeredo, 1991).

Mas é sabido que, ainda no plano quantitativo, os graus de pobreza, desigualdade de renda e exclusão dos serviços e benefícios sociais permaneceram altos ou foram até crescentes. Alguns indicadores sociais, ainda que esparsos, ajudam-nos a perceber tanto os limites da expansão assinalada quanto a heterogeneidade regional com que se processou.

No início dos anos 80, a taxa de analfabetismo da população adulta ainda beirava os 25% e, quanto ao grau de escolaridade das pessoas com mais de 10 anos, cerca de 23% não tinham logrado completar um ano de instrução e apenas 18,3% haviam conseguido atingir ou superar oito anos de escolaridade. Se o acesso à escola básica havia quase se generalizado, mais da metade dos alunos, entretanto, não lograva completar as duas primeiras séries, e menos de 25% completavam o primeiro grau, seja por evasão, seja sobretudo pela repetência. As baixas taxas de cobertura da educação pré-escolar (7%) e principalmente infantil (creches) mas sobretudo a tão insignificante cobertura do segundo grau — cerca de 15% da faixa etária correspondente — completam esse quadro de insuficiências e atrasos sociais.

A mortalidade infantil apresentou consideráveis decréscimos a partir dos anos 40 e sobretudo nos anos 70, mas era ainda da ordem de 87,9 por mil nascidos vivos em 1980. Alguns indicadores de habitabilidade revelam também que, no início dos anos 80, 60% das residências não tinham rede de esgoto nem fossa séptica; 29,9% não estavam ligadas a redes de água; 51,8% não eram atendidas por serviços de coleta de lixo e 1/4 delas ainda não contava com iluminação elétrica.

Os segurados da previdência social, mesmo com a expansão anterior, não superavam, nos anos 80, a metade da população economicamente ativa, ou seja, grande parte da população trabalhadora e seus dependentes estavam fora do núcleo da proteção básica. Por sua vez, o fragmentado sistema de saúde, mesmo tendo universalizado o atendimento de urgência e expandido seus equipamentos e produção, seguia incapaz de atender minimamente à população em geral: a taxa de internação de aproximadamente 10%, em 1980, a relação 1,3 médico por mil habitantes em 1981 e o número de 1,9 consulta por habitante em 1981 mostram as insuficiências, mas antes de tudo as disfuncionalidades, dessa política que já foi chamada de "hospitalocêntrica" e predominantemente curativa.

No que se refere à política habitacional — cuja produção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, entre 1964 e 1985, atingiu cerca de 4,5 milhões de unidades — suas distorções e lógica financeira fizeram com que apenas 20% das suas aplicações fossem dirigidas aos mutuários com renda familiar até cinco salários mínimos (65% do total atendido). Parte significativa do saldo dirigiu-se para segmentos de maior renda, que exigem valores de financiamento *per capita* significativamente superiores aos de baixa renda, mas teoricamente apresentam menores taxas de inadimplência. Dessa forma, o país adentra os anos 80 com déficits habitacionais imensos, exatamente quando o coorte e moderno sistema que havia criado começa a entrar em colapso.

As insuficiências dos nossos programas sociais mostram dimensão mais dramática quando os indicadores são examinados sob a ótica das grandes diferenças entre raças e gênero, urbano/rurais e principalmente regionais.⁹

As diferenças regionais se acentuam no que se refere à esperança de vida da população brasileira, se compararmos as distâncias entre os anos 60 e 80:

**Esperança de vida ao nascer
Brasil e regiões**

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960	53,36	41,06	56,79	60,43	56,91	51,64
1970	54,74	45,55	57,38	60,74	58,91	53,46
1980	63,61	49,00	63,59	65,54	63,09	59,09

Fonte: Patrão, 1991.

⁹ Todas as informações que se seguem, assim como outras referentes às desigualdades dos indicadores sociais segundo cor, gênero, grupos étnicos e renda, estão em Orsi, C. de Castro & Azeredo, 1991.

Também a taxa de mortalidade infantil mostra acentuada diferença entre os elevados índices das regiões Norte e Nordeste, por um lado, e os das outras regiões: para uma média nacional de 87,9 em 1980, as regiões Sul e Sudeste apresentam taxas de 60,9 e 71,6, respectivamente, e as regiões Nordeste e Norte, taxas de 124,5 e 74,3. Por sua vez, estudos sobre a composição das causas de mortes também indicam que, para as regiões Norte e Nordeste, é predominante o peso relativo das causas evitáveis, entre elas as causas maldefinidas e infecciosas intestinais, muito associadas a carências de rede básica de saúde e programas de acompanhamento infantil. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os maiores percentuais de causas de óbitos infantis ficaram por conta de causas externas, pneumonia — perfis de doenças mais associados à atenção médica propriamente dita. Em 1980, Norte e Nordeste apresentavam os mais baixos índices de cobertura vacinal para menores de um ano, menos que a metade da média nacional.

A melhora em alguns indicadores nacionais de nutrição não significou, entretanto, redução a graus toleráveis dos indicadores do estado nutricional das crianças nas regiões mais desfavorecidas do país. Pesquisa recente indicava que, enquanto estados da região Sul e Sudeste registravam índices de cerca de 5% de crianças com até cinco anos com peso inferior ao padrão, estados nordestinos como Alagoas e Sergipe apresentavam percentuais da ordem de 31, e Maranhão e Piauí, da ordem de 33,8.

Seguindo a tendência geral mostrada para o país, também na região nordestina houve melhora acentuada no tocante ao percentual de domicílios servidos por água tratada, mas em 1985 as diferenças em relação à média nacional eram ainda brutais: enquanto para o país aquela percentagem era de 68,7, no Nordeste era de apenas 35,7 (em 1970 era de 11,1).

Inegavelmente, os piores indicadores de saúde e de vida nas regiões Norte e Nordeste estão também associados a uma distribuição desigual de equipamentos e serviços médico-sanitários. Em meados dos anos 80, enquanto o país apresentava uma proporção de 46% de domicílios adequadamente servidos por rede de esgoto ou fossa séptica, o Nordeste contava apenas com 15,8%.

As oportunidades escolares variam também segundo a localização regional. Em 1981, para uma taxa de analfabetismo da população de 10 a 19 anos de apenas 5,2% no Sudeste, ou de 4,6% no Sul, o Nordeste apresentava taxa de 32,5%. No mesmo ano, enquanto no Sudeste a taxa de escolarização da população de 7-14 anos era de 87,5%, na região Nordeste era apenas de 66,6%.

Não creio ser necessário insistir nos dados que demonstram os impactos modestos, insuficientes ou quase nulos das políticas sociais ao final de um período que foi também marcado pela consolidação das suas estruturas institucionais e a forte expansão dos seus programas. Mais importante é perguntar pelas razões mais profundas desses resultados, que dificilmente podem ser atribuídas tão-somente ao descaso dos governantes ou aos mecanismos coercitivos e autoritários do regime, como é do gosto do pensamento ingênuo ou como é próprio dos argu-

mentos — nem por isso ilegítimos — que apontam somente os objetivos políticos que teriam movido as decisões e políticas sociais.

Padrão e dinâmica das políticas sociais: os limites da intervenção

Os determinantes internos do padrão de Welfare State

Nos 50 anos que vão da década dos 30 aos anos 80, o Brasil logrou construir um tipo específico de Estado de bem-estar social, modo de regulação e intervenção social do Estado que, como vimos afirmando, apenas se completa nos anos 70, quando então se mostra como um sistema coerente, definido por princípios próprios e assentado num esquema de financiamento específico. No núcleo de suas ações estão aquelas áreas classicamente consideradas constitutivas dos sistemas contemporâneos de proteção social: a previdência e a assistência sociais (os mecanismos de garantia e substituição de renda); a educação básica; a atenção à saúde; a habitação popular. Embora muito distante da satisfação das necessidades sociais do país, o gasto social passou a ser significativo, atingindo, nos anos 80, entre 15 e 20% do PIB.

Se examinarmos o caso brasileiro segundo tipologias internacionais, poderíamos afirmar que aqui se construiu um tipo conservador ou meritocrático — particularista de sistema de proteção social, com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. Afinal, o nosso sistema esteve desde sempre fortemente apoiado sobre o princípio do “mérito”, entendido essencialmente como a posição ocupacional e de rendimentos auferidos no mercado de trabalho. Diferente, portanto, seja de um modelo do tipo residual ou liberal, seja do padrão institucional-redistributivista ou social-democrata.¹⁰

Já por suas características, sistemas desse tipo tendem a abrigar fortes desigualdades sociais e a excluir parte da população dos seus benefícios. Mas são so-

¹⁰ Para economia de exposição, temos utilizado, combinadamente, as tipologias de *Welfare State* de Titmus (1963), alterada por Ascoli (1984) e recentemente repensada por Esping-Andersen (1990), referidas também em Flora (1986) e Flora & Heidenheimer (1981): o *welfare* residual ou liberal, no qual as políticas sociais intervêm *ex-post*, de modo seletivo e focalizado sobre indivíduos ou grupos específicos, somente quando se manifestam as insuficiências dos canais “naturais” de satisfação das necessidades — o esforço individual, a família, a comunidade, enfim o mercado; o *welfare* meritocrático-particularista ou conservador, que se apóia no princípio do “mérito” ou dos êxitos de cada um no mercado (emprego, rendimentos e produtividade), as políticas sociais públicas apenas introduzindo correções das insuficiências geradas pelo próprio mercado ou aquelas oriundas das diferenças de oportunidade que marcam os indivíduos no ponto de partida; o *welfare* institucional-redistributivista ou social-democrata, que concebe o sistema de políticas sociais como parte constitutiva dos Estados contemporâneos, consagrado à produção de bens e serviços “extramercado”, garantidos, pelo menos nos seus mínimos, a todos os cidadãos, independentemente de critérios de mérito, necessidades, emergências. Melhor e mais completas descrições dessas categorias, assim como suas derivações posteriores, podem ser encontradas em Draube, 1989.

bretudo suas concretizações no caso brasileiro que podem auxiliar-nos na compreensão tanto das suas insuficiências quanto dos fortíssimos graus de exclusão social sobre os quais se assentou ao consolidar-se.

Desde logo, e com certa independência das características institucionais ou da condução das políticas, duas características do caso brasileiro parecem-me fundamentais para explicar algumas das maiores dificuldades dos nossos serviços sociais. Em primeiro lugar, a rapidez da incorporação da população a tais serviços. Praticamente estiveram concentrados em uma década — da metade dos anos 70 a meados dos anos 80 — a ampliação do acesso e a expansão da cobertura dos principais programas de educação, saúde e alimentação, com claras perdas de qualidade. Em segundo lugar, dado o tamanho da população e sua estrutura etária, os programas sociais básicos afetam clientela enorme, constituindo-se portanto em programas de massa, mesmo quando teoricamente focalizados sobre públicos-alvo específicos. Para dar somente um exemplo, lembro que o programa de merenda escolar, concebido como universal e dirigido aos estudantes de primeiro grau, afeta uma clientela de 30 milhões de pessoas às quais se pretendeu distribuir gratuitamente, durante 180 dias ao ano, uma refeição adequada em termos calóricos e proteicos. Ora, 30 milhões de pessoas é quase a população da Argentina ou de todo o Caribe!

Pois bem, essas duas características impõem problemas de toda ordem aos programas sociais. Os de custo, certamente, mas também os de engenharia institucional, os de controle e gestão, assim como os de eficácia, agilidade etc., problemas que obviamente tendem a se agravar quando, na fase de expansão, não se providenciaram mecanismos inibidores do descontrole e da deterioração dos serviços.

Mas além dessas distorções "naturais", que já se manifestavam no período de expansão maciça, a própria armação geral do sistema de proteção reiterou um padrão bastante perverso de produção e distribuição de bens e serviços sociais, acumulando no tempo problemas e desafios de muito difícil solução e reequacionamento. Em outras palavras, sob o regime autoritário, o sistema de políticas sociais brasileiro completou-se e passou a reproduzir-se segundo princípios e lógicas que responderam tanto pelo seu sucesso quanto pelos seus fracassos. Já bastante estudados,¹¹ aqui tão-somente enuncio-os para avaliar algumas de suas consequências mais importantes:

- a exuema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo;
- a acentuada fragmentação institucional;
- a exclusão da participação social e política dos processos decisórios;
- o princípio do autofinanciamento do investimento social;
- o princípio da privatização;
- o uso clientelístico da máquina social.

¹¹ Para uma descrição e reflexão crítica, ver Draibe, 1986.

Nas palavras de Abranches: "Esse novo padrão caracteriza-se pela ausência quase total de 'pressões de baixo', pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização das políticas" (1985, p. 53).

Ora, até os anos 80, parte ponderável do desempenho negativo dos programas sociais brasileiros deveu-se à operação desses princípios e de suas consequências: a ineficácia e inefetividade do gasto e seus desvios em relação a alvos e metas prioritárias. Sumariemos alguns desses desdobramentos.

Na maioria das subáreas sociais, a ossatura burocrática sustentadora das políticas esteve marcada pelo excesso de centralização, pela fragmentação institucional (entidades gestoras de fundos, autarquias, fundações etc.), pelo gigantismo, pelo burocratismo, pelo tecnocratismo, por indevidas autonomizações e falta de controle dos organismos públicos, pelo custo caro da máquina, tudo isso produzindo os sabidos efeitos funestos que rapidamente podem ser lembrados:

- um alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais;
- as tão conhecidas, insuportáveis mas resistentes superposições de competências, agências, clientela-alvo, objetivos, mecanismos operadores etc.;
- acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tenderam a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população;
- a forma estanque como foram concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais mobilizados;
- as exageradas demoras no processo de alocação e aplicação de recursos, ocasionando um alto grau de perda, provocada inclusive pela sua absorção em atividades-meio;
- um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, isto é, uma certa opacidade dos programas em face das características específicas da demanda;
- uma quase total falta de mecanismos de controle e avaliação dos programas e, portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição de usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios;
- graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigaram inovações, experimentação etc.;
- finalmente, um peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

Ou seja, a modernização levada a cabo por princípios e critérios burocráticos e autoritários gerou sua própria negação, na medida em que prescindiu dos mecanismos democráticos de participação e controle, abrindo ou mantendo os espaços ocupados pelos tradicionais mecanismos patrimoniais, corporativos e clientelistas de apropriação e gestão da coisa pública. Em outras palavras, a lógica privada pode imbricar-se fortemente ao estatismo e ao centralismo. Certamente, tais circunstâncias significaram prejuízo da população mais necessitada dos programas sociais, particularmente aquela que, por princípio, já estava excluída por não preencher os requisitos mínimos do "mérito" para ter direito à maioria dos benefícios: estar empregado, ter renda, contribuir e, além disso, ter "voz" e algum reconhecimento como interlocutor válido.

Mas também o perfil do financiamento, apoiado em contribuições sociais, tem consequências importantes que acentuaram, no Brasil, as exclusões próprias de sistemas meritocráticos ou conservadores de *welfare*. Em primeiro lugar está a sensibilidade das receitas em face das oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica. Como lembra Azeredo (1987), cujos argumentos aqui reiteramos, os períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários, provocando quase imediatamente uma queda dos níveis e volumes dos fundos. Ora, em geral esse movimento, que se reflete em menor capacidade de ação social do governo, se dá exatamente quando as demandas sociais tendem a aumentar.

Em segundo lugar está a regressividade do financiamento e do gasto, fortes iniquidades estando presentes tanto na forma da arrecadação das receitas quanto na forma do gasto. No caso das contribuições sociais, é amplamente reconhecido que os encargos decorrentes dessas contribuições são repassados pelas empresas aos preços, constituindo ônus para toda a sociedade e tendendo a penalizar a população mais pobre. O problema mais grave, porém, é que a criação de fundos sociais significa, na prática, a exclusão de parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque, na maioria das vezes, a distribuição dos benefícios é restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho que contribuem diretamente, ou em nome dos quais são feitos os recolhimentos pelas empresas, vínculo a partir do qual os direitos sociais básicos deixam de ser inerentes à condição de cidadão para constituírem privilégios de poucos, embora toda a sociedade contribua para seu custeio.

Tanto no caso da previdência social como no dos fundos patrimoniais, a vinculação da contribuição ao benefício acarreta resultados perversos, em função da enorme parcela da população economicamente ativa que não está integrada no mercado de trabalho. Mesmo para quem está vinculado ao mercado formal de trabalho, o grau de proteção social está diretamente relaciona-

do à estabilidade no emprego, às condições de trabalho e aos níveis de remuneração.

Nos fundos patrimoniais, FGTS e PIS-Pasep, a regressividade também é expressiva. O valor do patrimônio é função direta do nível salarial e, no caso do segundo, é também função do tempo de serviço, de forma que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. Dada a alta rotatividade que sempre caracterizou o nosso mercado de trabalho, afetando particularmente as ocupações de baixa remuneração, as necessidades de saque por desemprego impediram a formação de qualquer patrimônio para a grande maioria dos trabalhadores, do mesmo modo que anularam qualquer objetivo de participação nos lucros. De fato, na melhor das hipóteses, os fundos patrimoniais promoveram alguma complementação de renda.

Os objetivos de uma maior equidade social também são comprometidos porque alguns recursos que se originam de fundos específicos e vinculados não são repassados a fundo perdido, dadas as suas exigências de retorno. A consequência natural da contradição entre a natureza do recurso e o objetivo do gasto é o predomínio da lógica financeira, em detrimento de uma política de caráter eminentemente social.

Finalmente, dada a excessiva centralização desses recursos na órbita federal, grande parte deles tendeu a ficar retida naquele nível de governo, enquanto a parte transferida a estados e municípios passou a estar crescentemente sujeita a negociações e barganhas, além de freqüentemente estar vinculada a prioridades já definidas pelo órgão federal de onde se originou. Entretanto, não se pode deixar de registrar que alguma redistributividade regional esteve associada à distribuição de benefícios de alguns dos fundos sociais.

Examinada tanto pela ótica dos seus princípios estruturantes quanto pelos desdobramentos e efeitos da sua armação institucional e financeira, parece ter sido reduzida, no Brasil, a capacidade de as políticas sociais diminuírem os graus de heterogeneidade social historicamente altos e de alterarem a estrutura de oportunidades, contribuindo para atenuar as desigualdades presentes nas condições básicas de vida e nas probabilidades de os indivíduos e as famílias se beneficiarem dos programas sociais.

Mas obviamente não se reduziram a essas características internas as condicionantes dos impactos limitados e desviados dos programas sociais brasileiros. O comportamento de outras políticas governamentais e, particularmente, as relações entre a política econômica e a política social estiveram na base do atraso social do país, paradoxalmente naquele período de altas taxas de crescimento econômico e de expansão da política social.

Política econômica e política social: o modelo e a inflação de 1974

O acelerado crescimento econômico que o país viveu sob o regime militar não se traduziu em proporcionais diminuições da pobreza e das desigualdades sociais, e esta é, provavelmente, a característica principal do modelo de desenvolvimento econômico que se adotou. As políticas sociais adquiriram dimensões institucionais e financeiras inéditas, mas entre os anos 60 e 80 o país experimentou taxas muito modestas de redução da pobreza absoluta e viu ampliarem-se as desigualdades sociais, como atesta a piora nos indicadores de distribuição de renda.

Como se sabe, há várias e discrepantes medidas relativas à estrutura da renda, individual e familiar, e dos percentuais de pessoas e famílias abaixo da linha de pobreza. Mas com alguma independência de fontes e critérios, quase todos os estudos disponíveis registram aqueles resultados. De Romão (1991) tomamos os dados de apropriação da renda e de incidência da pobreza, e de Hoffmanno (1991), o comportamento do Índice de Gini para alguns anos selecionados.

Distribuição de renda — Brasil

	1960	1970	1980	1983
40% mais pobres	15,8	13,3	10,4	9,9
10% mais ricos	34,6	42,3	46,7	46,2
Pessoas abaixo da linha de pobreza	41,4	39,3	24,4	41,9
Coef. Gini	0,500	0,568	0,561	0,592

Não vamos nos ocupar, neste trabalho, com o debate sobre a maior ou menor funcionalidade do agravamento das desigualdades sociais em período de acelerado crescimento, debate que polarizou, no passado, tanto as justificativas quanto as críticas ao modelo econômico (Fishlow, 1972; Langoni, 1973; Serra, 1973; Reis Velloso, 1986). Cabe sim lembrar, com Serra (1982), que são essas informações que retratam ou localizam o caráter mais “regressivo” da política social do regime militar: o arrocho salarial ou, se se quiser, a manutenção dos reajustes salariais abaixo do crescimento da produtividade da economia, política que se acompanhou do enfraquecimento da estabilidade no emprego e da repressão à liberdade sindical. É essa dimensão “dura” da política social dos militares que merece estar no centro das reflexões sobre os limites dos programas sociais que implementaram, segundo os formatos e o perfil de financiamento que vimos de descrever.

É tese corrente que, sob o regime militar, a política social esteve subordinada à política econômica, e isso é verdadeiro, muito embora saiba-se ser esta rela-

ção bastante comum, em termos internacionais, ainda que não nos graus e modos que aqui assumiu. Alguns desses modos merecem observação.

Em primeiro lugar, assinalemos o que é mais trivial, conhecido e coerente com o que antes se afirmou: o gasto social não foi prioritário, entre os gastos do governo. Infelizmente não dispomos de informações confiáveis, muito menos dados consolidados do gasto social nos três níveis de governo para todo o período que vai até fins dos anos 70, de modo a poder estabelecer comparações com o passado e melhor indicar o comportamento das despesas por área social. Mas sabemos que, desde logo, o tipo de estabilização ortodoxa e as diretivas de reformas levadas a termo no período Campos-Bulhões já envolveram cortes significativos no gasto social, no âmbito do ajuste fiscal que realizaram, tendência demonstrada por alguns estudos setoriais.¹² Nem mesmo nos anos do "milagre" tal tendência modificou-se; o início da sua reversão data do governo Geisel, ainda que as modestas recuperações do gasto social não tenham significado prioridade e centralidade das políticas voltadas para o bem-estar da população.

A segunda dimensão da posição subalterna que a política social ocupou, em relação à política econômica, deriva do próprio modo como se tratou de financiá-la através dos fundos sociais. Tais fundos na sua maioria constituíram formidáveis mecanismos de formação compulsória de poupança, reforçando a capacidade de investimento do Estado em projetos industriais e de infra-estrutura, sem pressionar a carga tributária (Rezende & Azeredo, 1985). Dito mais crua e diretamente, em grande parte os fundos sociais contribuíram para financiar e dinamizar o crescimento econômico, mais que para efetivamente ampliar o bem-estar da população, mesmo quando esta contribuía duplamente para programas sociais através de impostos e contribuições sociais.

A terceira dimensão que queremos destacar, nesta relação entre política econômica e política social, mostra mais claramente os limites em que esbarra esta última, quando financiada como foi.

Como vimos, ao consolidarem-se as estruturas e modos de financiamento do *Welfare State* no Brasil sob a égide e imagem do regime autoritário, consolidou-se também um tipo de intervenção social do Estado fundado sobretudo na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de *distribuição primária da renda* e, portanto, introduzindo medíocres instrumentos corretivos.

¹² Em 1965, a participação do Ministério da Educação e Cultura no orçamento da União era de 11,07%, caindo para apenas 5,40% em 1975 (Martins, 1993, p. 51, nota 5). Na área da saúde, dispêndios com programas materno-infantis estavam, por volta de 1969, em patamar de gasto inferior ao de 1957; nas ações ligadas à tuberculose, gastava-se em 1969 menos que em 1964 e menos ainda que em 1956; segundo Braga & Goes de Paula (1981), essa tendência marca o período 1965-72, no qual o gasto público direto com saúde perde posição relativamente ao gasto indireto (INPS). Barros Silva (1984) estima que, em 1970, a participação das despesas do Ministério da Saúde nas despesas gerais da União era da ordem de 1% e, em 1974, o gasto global estatal com saúde equivale a 2% do PIB, a primeira inequivocamente inferior às correspondentes aos anos 50 e princípio dos 60.

Isso porque, desde logo, a política social passou a apoiar-se em bases muito estreitas, definidas pelos baixos salários presentes na economia, por um lado, e o altíssimo grau de concentração da renda, por outro. Com referência à questão salarial, aquele núcleo "duro" da política econômico-social dos governos militares produziu estrangulamentos graves e resistentes ao padrão meritocrático de Estado de bem-estar que se construiu no país, respondendo por parte ponderável de suas já tão negativas características morfológicas. Senão vejamos.

Se à pequena proporção de trabalhadores que contribuíam para o sistema de previdência social somarmos a reduzida dimensão do mercado formal de trabalho, os baixos salários e, portanto, uma massa salarial limitada, cremos poder entender o patamar estreito de recursos sobre os quais passaram a incidir a maioria dos fundos que financiam a política social no país. Em outras palavras, estamos diante de uma base contributiva bastante reduzida que por si só explica em boa parte os baixos e insuficientes valores dos benefícios e a má qualidade dos serviços por ela financiados.

Em segundo lugar, num país das dimensões populacionais como o nosso, e socialmente tão heterogêneo, o grau insuficiente de formalização do mercado de trabalho, o baixo nível salarial e os graus de concentração da riqueza fazem com que a política social tenda a ficar sobrecarregada, mesmo nos momentos em que o país apresentou taxas altas de crescimento. De fato, exige-se que as políticas sociais solucionem as necessidades mais básicas, entre elas até mesmo as de alimentação, que não estão podendo ser satisfeitas nem mesmo quando as pessoas estão formalmente empregadas e trabalhando, muito menos quando integram as franjas mais pobres daquele imenso mercado informal.

Sem dúvida, os perversos efeitos da política econômica — que preteriu a participação da população na riqueza crescente — contribuiu para acentuar características excludentes que o sistema de bem-estar instaurado sob os militares vinha arrastando já consigo desde o início.

Dito de outro modo, é certo que o padrão conservador do Estado de bem-estar social brasileiro tendia a proteger poucos, excluindo e penalizando, pelos seus mecanismos internos e por suas distorções, parte significativa da população carente brasileira. Mas é também certo que muitos dos limites e distorções que podem ser atribuídos ao sistema de políticas sociais forjado sob o regime militar dizem respeito antes a questões de emprego, salários, distribuição de renda e, portanto, a outros conjuntos de políticas do Estado. E estas só teriam capacidade de reverter ou atenuar as resistentes condições estruturais do país — a heterogeneidade social e regional, a marginalidade e a pobreza — enquanto a economia crescesse, enquanto houvesse margens para decisões políticas nessa direção, mas dificilmente na crise que vinha se instalando desde meados dos anos 70. Por isso mesmo a inflexão que pode ser detectada no II PND de Geisel, no que concerne às políticas sociais, não encontrou terreno fértil para vicejar.

A constatação de que "a economia ia bem mas o povo ia mal", de Médici, foi acompanhada de algumas medidas no campo das políticas sociais, anteriormente indicadas. Entretanto foi mesmo em 1974, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que o governo Geisel apontou o atraso social do país e mostrou disposição para avançar na construção de uma comunidade moderna pelo enfrentamento das "(...) disparidades flagrantes da distribuição de renda", pela expansão das oportunidades de emprego e pelas "necessidades impostergáveis de melhoria contínua dos índices nacionais de educação, saúde, habitação, trabalho e treinamento, previdência e assistência social" (II PND).

Afirmando ser insatisfatória a estrutura da distribuição de renda prevalecente e reconhecendo a inadequação da estratégia de esperar sua reversão pela simples evolução dos fatores do mercado, o II PND preconizava um tipo de intervenção social que não fosse apenas consequência da política econômica, mas perseguisse objetivos próprios. Para tanto, haveria de apoiar-se numa estratégia de conjugação da política de emprego com a política de salário; de valorização da política de recursos humanos; de integração social e de defesa do consumidor.¹³

Discute-se hoje o anacronismo ou os acertos do Plano Geisel, quando confrontado com as restrições da crise. Tais divergências, entretanto, não se manifestam na avaliação quase consensual de que, no que diz respeito à estratégia social, em particular a alteração da estrutura de renda, o programa fracassou (Lessa, 1978; Barros de Castro & Souza, 1985; Reis Velloso, 1986).

Mas é certo que as políticas sociais sofrem aí uma inflexão. No plano institucional, o quadro que apresentamos no início registra reformas e iniciativas importantes, cujo sentido maior foi, a meu ver, ampliar as alternativas programáticas para camadas de baixa renda, como ocorre nos programas de alimentação ou de habitação. É também desse período a criação do Conselho de Desenvolvimento Social. Alguma recuperação pode ser verificada, também, no gasto social, pelo menos até 1979.

A inflexão, a meu ver, é importante, mas, paradoxalmente, nem alterou as bases do padrão prevalecente de políticas sociais, nem estas foram consistentemente relacionadas com a estratégia de distensão gradual, como ocorria com o alardeado projeto de desconcentração da renda através de política salarial mais adequada. Dito de outro modo, as reformas, o adensamento e a expansão dos

¹³ A valorização da área social pode ser detectada no próprio orçamento do II PND: o orçamento social — maior entre os programas de investimento, equivalendo a 43,5% do programa geral — compunha-se de três grandes itens: programas de valorização dos recursos humanos, integração social e desenvolvimento social urbano. A política de valorização de recursos humanos se destinava a CR\$67 bilhões para o período 1975-79, distribuídos em 50,6% para educação, 41,2% para a saúde, nutrição e saneamento e 8,2% para trabalho e treinamento profissional. A política de integração social, contando com metade dos recursos globais, destinava 15,1% ao PUSPasap, 21,6% à habitação e 63,3% à previdência. A política de desenvolvimento urbano usaria 14,5% do orçamento social (II PND).

programas sociais que ocorrem sob o governo Geisel seguiram sendo dirigidos pela razão tecnocrática do autoritarismo e movidos pela sua lógica própria de ação: pelo alto, sem participação dos de baixo ou dos de "fora". Provavelmente por isso mesmo seguiram envolvidos no véu opaco que impediu sempre, neste modelo de decisão, que as autoridades efetivamente alinhassem com os movimentos que minavam as bases do sistema de proteção social.

A partir de 1979, mas principalmente de 1981 em diante, é a crise que põe em xeque aquele padrão, tanto porque as demandas sociais acrescidas não encontravam respostas, como porque o próprio padrão de financiamento sobre o qual se firmou passou a enfrentar restrições crescentes. Em 1982, o governo tenta ganhar fôlego criando outro fundo para financiar projetos sociais, o Finsocial, acompanhado de uma elevação de alíquotas de contribuições previdenciárias.

Mas o esgotamento daquele modelo de bem-estar armado afinal sob o regime autoritário vinha se dando a partir de outro conjunto de pressões e forças, aquelas criadas e fortalecidas pelo processo de democratização. O resgate da dívida social que se acumulara não se restringia, na ótica das oposições e dos movimentos populares, ao mero atendimento das demandas: passava sobretudo pela reestruturação do modelo ou do perfil excludente de proteção social que seguia deixando à margem, no nosso país, a grande maioria da população. Na agenda de reformas democráticas dos anos 80, a reforma dos programas sociais ocupou espaço significativo, do qual são testemunha a ampliação dos direitos sociais pela Constituição de 1988.

Uma conclusão desalentada

Temos ouvido inúmeras referências à década dos 80 como sendo a das oportunidades perdidas. No caso do *Welfare State* no Brasil, a oportunidade se perdeu antes, no momento mesmo em que o país, atravessando um período de grande dinamismo econômico, avança para sua maturidade industrial, para um novo padrão de inserção na divisão internacional do trabalho e para a construção de uma sociedade de massas assentada nos modernos fluxos da economia de mercado. E esse momento sem dúvida é o período do "milagre" e, quem sabe, dos primeiros anos Geisel. Passado o ciclo de investimentos juscelinistas, que praticamente completavam as bases industriais, e estabilizada a economia, seria no âmbito das reformas estruturais desencadeadas pelo primeiro governo militar que poderia ter havido espaço para uma estruturação dos programas sociais com maior potência, efetividade e capacidade de integração social do país. Como pensamos ter demonstrado, não foi isso o que ocorreu. E porque não teve por objetivo integrar socialmente a população, reduzindo disparidades sociais e suprimindo a pobreza, a complementação do Estado de bem-estar no Brasil assentou-se em terreno minado. Quando, após os choques do petróleo, a crise se instalou, o país deixou de contar para sempre com certas condições que muito fugazmente haviam se lhe

apresentado no período de bonança. Gostaria de estender-me sobre essa crítica, reproduzindo aqui a argumentação que já expus em outro lugar (Draibe, 1993).

O Brasil constitui um caso exemplar de desenvolvimento capitalista excludente e concentrador, e coerentemente construiu também um sistema de políticas sociais com fortes características do tipo conservador. Em decorrência dos processos de industrialização e crescimento, entre os anos 30 e 80, é certo que houve progresso social no país. Mas este assumiu a forma de mobilidade social com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade social com desigualdade extrema.¹⁴

Entre nós, o rápido crescimento econômico provocou acelerada transformação da estrutura social, traduzida em modificações na composição do emprego e em fortes processos de mobilidade social ascendente. O dinamismo social apoiou-se num processo de extensão do assalariamento, no qual vigoraram historicamente baixos salários para amplos contingentes de trabalhadores, ao mesmo tempo em que a massa da população permaneceu ou subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo. Os altíssimos graus de concentração da renda com que vimos convivendo são mais uma manifestação dessas mesmas características.

Seria exagerado e incorreto afirmar que as políticas sociais brasileiras não produziram algum efeito positivo nessa situação. O país logrou constituir um denso sistema de políticas sociais, apoiado em forte capacidade reguladora do Estado. Até por desdobramentos do crescimento, houve redução da pobreza absoluta, entre os anos 50 e 80. Também é certo que objetivos de equidade, transfigurados em metas de universalização de cobertura ou diminuição de privilégios, foram aqui e ali resultados da ação pública. É por isso que, no longo prazo, os indicadores sociais básicos mostraram alguma melhora.

Entretanto, como demonstramos, tais políticas tenderam a reproduzir e reiterar as desigualdades iniciais. Repito: foram frágeis e pouco capazes de reduzir as grandes disparidades de oportunidades, de um lado, e o fosso que separava e ainda separa uma minoria "protegida" da grande maioria desprotegida e marginalizada da população.

Ora, este artigo tratou de mostrar as pilastras que apoiaram o sistema de políticas sociais completado sob o regime militar e que respondem por parte importante daqueles resultados: o perfil de financiamento do gasto social, apoiado em fundos de aplicação vinculada; a estreita base com a qual se financia o gasto social (ou parte importante dele); o modo de agregação de interesse, conformando um sistema estratificado e segmentado de proteção, assegurado de privilégios

¹⁴ Como registra Cardoso de Mello: "O progresso social, entre nós, realiza-se quase que preenchendo integralmente os requisitos da 'forma ideal' de desenvolvimento do capitalismo — a concorrência sem travas entre homens livres, que 'seleciona' os 'mais capazes'" (1988).

em vez de direitos mínimos à cidadania. Daí decorrem pelo menos duas consequências.

Além da enorme massa dos pobres e miseráveis que, em princípio, seriam "clientes" da política social assistencial, a grande maioria da população empregada e recebendo regularmente salários baixos necessitou sempre da assistência do Estado para assegurar uma condição de vida básica, o que tendeu a "sobrecarregar" recorrentemente as políticas sociais, reduzindo sua eficácia.

Segundo, e em decorrência, as políticas sociais reiteradamente contaram com recursos insuficientes — mesmo quando houve vontade política de reforçá-los — o que tendeu a comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços. Mais ainda, nesse padrão de crescimento dos programas sociais, acabou por ocorrer que a expansão da cobertura, principalmente em educação e saúde, não foi acompanhada da manutenção ou melhoria da qualidade dos serviços. O resultado, nos anos 70, foi imediato: o bom hospital ou a boa escola básica e secundária passaram a ser oferecidos pelo setor privado autônomo aos estratos médios e altos da população, com capacidade de pagamento. A segmentação entre precários serviços sociais públicos para a população pobre e sofisticados serviços sociais privados para os segmentos médios e ricos ocorreu no Brasil durante a expansão acelerada dos programas sociais, antes portanto da crise. O que, sem dúvida, acentua ainda mais aquele caráter conservador do estilo de intervenção social.

Será errôneo reduzir a crise dos anos 80 ao mero agravamento desse quadro. Para as políticas sociais, a reestruturação econômica, as alterações do mercado de trabalho, o desemprego, o aumento da pobreza absoluta, a par do desmantelamento do Estado, significam que a já difícil reforma de sistemas de proteção social como o nosso (pela força e resistência dos interesses que abriga) é insuficiente para dar conta simultaneamente dos problemas herdados do passado e dos novos, criados pelas modificações referidas. Mesmo quando, sob o signo da democratização, reformas institucionais foram encetadas, os riscos de ruptura da sociabilidade, do *apartheid* social seguem aí, reiterando aquela "marca original", não suprimida nos momentos de expansão anterior: a exclusão da maioria e o aumento da distância que a separa dos poucos incorporados na senda da modernidade que tanto se apregouou como objetivo no período que vimos de examinar.

Referências bibliográficas

Abranches, S. *The politics of social welfare development in Latin America*. Friburgo, Anpocs, 1982.

_____. *Os despossuídos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

Andrade, R. C. *A política social e a normalização institucional*. São Paulo, Cedec, 1980. mimeog.

Arretche, M. Estado e mercado na política habitacional. Três modelos de política. IFCH/Unicamp, 1990. (Tese de mestrado.)

Ascoli, U. Il sistema italiano de welfare. In: *Welfare State all'italiana*. Milano, Laterza, 1984.

Azeredo, B. Um estudo sobre as contribuições sociais. UFRJ/IEI, 1987. (Tese de mestrado.)

Barros de Castro, A. & Souza, F. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Barros Silva, P. L. *Atenção à saúde como política governamental*. Campinas, Unicamp, 1984. (Tese de mestrado.)

_____. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República*. São Paulo, USP/DCP, 1992. (Tese de doutorado.)

Braga, J. C. & Goes de Paula, S. *Saúde e previdência: estudos de política social*. São Paulo, Hucitec, 1981.

Cardoso, F. H. A questão do Estado no Brasil. In: *Autoritarismo e democratização*. São Paulo, Paz e Terra, 1975.

Cardoso de Mello, J. M. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.

_____. *Mudar o regime para conservar o poder*. Campinas, 1988. mimeog.

Cunha, L. A. *A universidade crítica*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.

_____. & Góes, M. *O Golpe na educação*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.

Draibe, S. M. O padrão de proteção social brasileiro: desafios à democratização. *Análise Conjuntural*, Curitiba, Ipardes, 8(2):13-9, 1986.

_____. *Rumos e metamorfoses*. São Paulo, Paz e Terra, 1985.

_____. (com Liana Aureliano). A especificidade do Welfare State brasileiro. In: *Economia e desenvolvimento*. Brasília, MPAS/Cepal, 1989. p. 85-178. (Projeto A Política Social em Tempo de Crise.)

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Ipea/Iplan. *Para a década de noventa — prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, 1990. p. 1-66.

_____. Chile e Brasil: dois modelos de reformas de programas sociais. In: *Lua Nova* (no prelo).

_____. G. de Castro, M. H. & Azeredo, B. *O sistema de proteção social no Brasil. Projeto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America*, Kellogg/Mellon/Cebrap, 1991.

Durham, E. O sistema federal do ensino superior: problemas e alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Anpocs (23), 1993.

Esping-Andersen, G. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Fernandes, F. *Universidade brasileira: reforma ou revolução*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978.

Fishlow, A. *Brazilian size distribution*. AER, 1972.

Flora, P. (ed.). *Growth to limits*. Berlin, De Gruyter, 1986.

_____. & Heidenheimer, A. *The development of the Welfare State in Europe and America*. London, N. Brunswick, 1981.

G. de Castro, M. H. *Características políticas e sociais das políticas sociais*. Capítulo preparatório para Draibe, S.; G. de Castro, M. H. & Azeredo, B. *O sistema de proteção social no Brasil*. Op. cit., 1991.

Hoffmann, H. Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando? In: Bacha & Klein. *A transição incompleta*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Langoni, C. G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973.

Lessa, C. F. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 — sonho e fracasso*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1978. (Tese.)

Martins, C. B. Caminhos e descaminhos das universidades federais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Anpocs, 23(8), 1993.

Martins Filho, J. R. *Movimento estudantil e ditadura militar 1964-1968*. Campinas, Papirus, 1987.

Mendes, A. *Movimento estudantil no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

Nepp. 1985: *Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, Unicamp, 1985.

II PND. Documento, 1974.

Palarra, N. *Demografia*. São Paulo, Fundap, 1991. (Série A Questão Social.)

Reis Velloso, J. P. *O último trem para Paris*. São Paulo, Nova Fronteira, 1986.

Rezende, F. O financiamento das políticas sociais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 10 (1), 1980.

____ & Azeredo, B. Fundos sociais. IX Anpocs. Águas de São Pedro, 1985.

Romão, M. C. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: Camargo, J. M. & Gambiaggi, F. *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

Santos, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

Serra, J. A controvérsia sobre a distribuição de renda. Santiago, 1973 (versão preliminar).

____ Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: Coutinho, R. & Belluzzo, L. G. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

Souza Martins, H. Movimento estudantil e reforma universitária. *Contexto*, São Paulo, 1, 1986.

Titmus, R. *Essays on Welfare State*. London, Allen & Unwin, 1963.

Veiga, L. Reforma universitária na década de 60, origens e implicações institucionais. *Revista Ciência e Cultura (Suplemento Especial)*, 37 (7), 1985.

Vianna, A. L. d'Ávila & Castro, M. H. *Brasil: a reforma do sistema de saúde*. Santiago, Cepal, 1992.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CPDOC

***Exorcizar o fantasma desses
contraditórios 21 anos de regime
militar é tarefa que se impõe à
geração que os viveu para que ela
possa transmitir um legado de
lucidez à próxima geração.***

***Com este livro espera-se que
se inaugure uma longa série de
esforços nessa direção.***

***Só livros assim podem realizar
essa tarefa.***