

Nome: Mário Augusto Morato Pinto de Almeida

Mestrando em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp- Área de Concentração História Econômica

Bolsista da FAPESP

Restrições políticas a política econômica do governo João Goulart: as dificuldades para a consolidação de uma coalizão reformista estável.

Resumo

Tendo como ponto de partida o clássico de texto de Celso Furtado *Obstáculos políticos ao crescimento econômico*- em que o autor argumenta que o Legislativo foi um entrave à adoção de uma política de desenvolvimento coerente-, o objetivo desse artigo será discutir quais eram as restrições impostas pelo Congresso Nacional à política econômica de João Goulart. Sugere-se que as dificuldades para elaborar e implementar uma política que se queria reformista estavam relacionadas: à existência de uma estrutura político-jurídica conservadora, originária da Constituição de 1946; à ausência de recursos políticos suficientes para transformar amplamente essa estrutura; e à instalação da crise política, que adicionou dificuldades à aprovação das reformas e prejudicou a própria gestão econômica do país.

Palavras-chaves: política econômica; sistema político; João Goulart; restrições políticas.

Restrições políticas a política econômica do governo João Goulart: as dificuldades para a consolidação de uma coalizão reformista estável

Introdução

A política econômica do governo João Goulart foi objeto de diversos estudos. É comum entre essas análises relacionar os resultados econômicos observados e a própria política econômica a variáveis de natureza política¹. Em obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil, Furtado (1965), por exemplo, apontou para a existência de obstáculos políticos ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento em função das características do Poder Legislativo, que, segundo o autor, seria dominado por interesses conservadores.

As restrições políticas a política econômica, contudo, não se referem apenas às dificuldades encontradas no sistema político-partidário. Como salienta Bastos (2001, p. 121), há dois outros tipos de restrições políticas à elaboração e execução da política econômica, sendo uma derivada da necessidade de se fazer os agentes privados (nacionais ou não) articulados a sua implementação agirem conforme as suas diretrizes e a outra consequência das dificuldades em garantir graus de liberdade no interior do sistema internacional.

Embora essas duas restrições tenham estado presente durante o governo de João Goulart, discute-se, nesse trabalho, apenas as limitações que o sistema político impunha² à execução e à implementação da política econômica. O objetivo principal do artigo é determinar se e em que medida o suposto conservadorismo do Congresso Nacional se constituiu um obstáculo à política econômica durante o governo de João Goulart. Para isso, uma rápida revisão das principais idéias de Furtado (1965) se faz necessária.

1. O Congresso Nacional para Celso Furtado: um obstáculo político ao crescimento econômico

Em texto clássico escrito logo após o golpe militar, Furtado (1965, p. 129) busca compreender os motivos pelos quais não teria sido possível para o país formular e implementar, até aquele momento, uma política consistente de desenvolvimento, entendida como uma estratégia de modificação das estruturas econômicas e sociais.

A industrialização observada nas três décadas antecedentes ao texto foi, para o economista (1965, p. 134), resultado indireto das medidas tomadas para defender a agricultura tradicional de exportação, o

¹ Para uma classificação das diversas análises da política econômica de João Goulart, ver Almeida (2008).

² Além de o espaço não ser o mais adequado para discutir os três tipos de restrição política, justifica tal procedimento a existência de uma ampla bibliografia a respeito das restrições existentes no seio da sociedade (Dreifus (1981) Sochaczewski (1993), Sola (1982) e, principalmente, de Figueiredo (1993)) e também nas relações exteriores do país (Bandeira (2007), Fico (2008), Campos (1994) e Parker (1977)).

que teria causado uma série de conseqüências negativas. De qualquer forma, a industrialização, junto do crescimento do setor público e da estagnação da agricultura, levou à urbanização, o que, por sua vez, teve importantes efeitos políticos, destacando-se entre eles o deslocamento do centro de gravidade eleitoral para o meio urbano.

Apesar dessa mudança, as instituições políticas pouco evoluíram. Isso se devia, principalmente, ao fato de a industrialização brasileira ter sido feita sem muitos conflitos entre indústria e agricultura tradicional de exportação (FURTADO, 1965, p. 138). As constituições, inclusive a de 1946, foram um importante instrumento para preservar as oligarquias como principal força política. O sistema federativo, por exemplo, ao atribuir grande poder ao Senado, no qual estados pequenos e atrasados têm grande força, fortaleceu politicamente regiões onde os interesses dos latifundiários eram exercidos de maneira quase incontestável. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, os representantes dos interesses dos grandes proprietários de terra foram beneficiados em função da regra que dava maior peso aos votos dos eleitores de estados com maiores índices de analfabetismo. Em suma, além de uma Constituição conservadora, o Legislativo era controlado pelas oligarquias e impedia por isso mudanças na Constituição.

Sem a incidência dessas regras no caso das eleições presidenciais, os chefes do Executivo, geralmente líderes populistas, eram o representante das massas urbanas. Esses chefes, contudo, tinham dificuldades quase que insuperáveis para governar, pois a aderência aos dois princípios de legitimação da autoridade- cumprimento às normas constitucionais e respeito à vontade popular- entravam em choque, uma vez que, segundo Furtado (1965, p.140), havia uma luta constante entre os chefes do Executivo, submetidos a permanente pressões da massa, com as quais realiza o pacto eleitoral, e o Congresso, onde se concentrava o poder das classes dirigentes tradicionais.

Tal conflito podia ser percebido na discussão de medidas que visassem à distribuição de renda ou poder: acabavam anuladas em alguma comissão do Congresso (FURTADO, 1965, p. 140). Em contexto de permanente conflito entre poderes, que punha em xeque o próprio funcionamento das instituições nacionais, eram criadas condições favoráveis para arbitragem militar (FURTADO, 1965, p. 140). Aliás, Furtado (1965, p. 140) entende o golpe de 1964 nesses termos.

Para chegar à tese central de que o conservadorismo do Congresso Nacional se constituiu em um obstáculo ao crescimento econômico, Furtado (1965), implícita ou explicitamente, lançou mão de outras hipóteses. Cabe destacar entre elas: o caráter conservador da Constituição de 1946, a força do Legislativo para a definição de políticas, a reiterada correlação de forças conservadoras no Congresso Nacional e a existência de um Executivo progressista. Com intuito de cumprir com os objetivos desse artigo, passemos à discussão dessas hipóteses.

2. A Constituição de 1946: formação de uma agenda conservadora

2.1. O contexto da Assembléia Constituinte

Conforme a vitória dos Aliados na II Guerra Mundial ia se tornando mais clara, a sustentabilidade do Estado Novo se mostrava cada vez mais precárias. Dois motivos concorriam para a erosão de suas bases de apoio. O primeiro eram as crescentes pressões do governo dos Estados Unidos sobre as ditaduras que os apoiaram na Guerra e que estavam na sua órbita de influência. O outro motivo estava relacionado à perda da legitimidade interna de um regime autoritário que fora a guerra para enfrentar outras ditaduras.

Pressionado, Getúlio Vargas buscou a iniciativa, iniciando o processo de abertura política. As medidas tomadas indicam que a estratégia desenhada visava não só a manutenção do poder (por Vargas ou pelas forças ligadas a ele) como também a consolidação de um modelo de desenvolvimento que buscasse a industrialização apoiada em forte participação estatal. Naquele período, as alternativas de desenvolvimento eram, como bem demonstra Braga (2008, p.45), objeto de inúmeros debates públicos. Seguindo a conceituação de Bielschowski (2000) para qualificar o pensamento econômico do período, pode-se afirmar que havia três projetos básicos de desenvolvimento do país: um liberal, que defendia um crescimento sem participação estatal e com forte apoio de capitais estrangeiros; outro socialista, que defendia um desenvolvimento planejado e em bases estatais como preparação da transição ao socialismo; e o projeto desenvolvimentista, que defendia a industrialização com apoio do Estado. O desenvolvimentismo, na verdade, guardava importantes variantes, que, em termos de proposição de políticas sempre estiveram no centro do debate. São elas: o desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista, que defendia a ampla participação do capital estrangeiro e possuía posições contrárias a políticas de redistribuição da renda; o desenvolvimentismo do setor privado, que destacava a importância das políticas creditícias e de proteção do lucro; e o desenvolvimentista do setor público nacionalista, que acentuava o papel dos empreendimentos estatais e das políticas de redistribuição de renda, além de manter uma postura defensiva quanto aos capitais estrangeiros.

Além do clamor para democratização e das discussões sobre o rumo que a economia brasileira deveria tomar, aqueles anos foram de fortalecimento das manifestações populares. O aumento do número de greves e o sucesso do *queremismo*, movimento que defendia a Assembléia Constituinte com a permanência de Vargas no poder, ilustram essa conjuntura. Esse movimento, no entanto, desagradava parte dos apoiadores de Vargas, que se opunham à aproximação de Getúlio com as classes populares. Ao acenar aos trabalhadores e à esquerda que parte do ônus do combate à inflação cairia sobre os empresários, a chamada Lei Malaia, que estabelecia normas no sentido de impedir a formação de *cartéis e trusts*, fez com que as críticas ao governo dos setores patronais, inclusive dos empresários estrangeiros, aumentassem consideravelmente. Como bem observa Corsi (1996, p. 35), o aumento das reivindicações das massas e as medidas de Vargas tenderam a aproximar as classes dominantes, apesar de haver entre suas lideranças diferenças sobre o modelo de desenvolvimento considerado ideal.

A tentativa de antecipar as eleições de governadores, o que beneficiaria os candidatos da situação, e a nomeação de Benjamin Vargas para o cargo de Chefe de Polícia foram a gota da água (ou a desculpa) para que setores do Exército, chefiados por Góes Monteiro e Dutra, depusessem o presidente e implementasse uma transição diferente daquela que Vargas imaginara, uma vez que o presidente não pode controlar completamente a transição e que o governo provisório chefiado pelo então presidente do Supremo tribunal Federal, José Linhares, reverteu partes das medidas nacionalistas adotadas por Vargas, entre elas a Lei Malaia e alguns dos controles sobre importações.

2.2 A Constituição de 1946 e o fortalecimento do Legislativo

São comuns, na literatura política sobre o período, análises que sublinham a relativa atrofia do Poder Legislativo nacional. Weffort (2003, p. 20), ao analisar a individualização da política e o populismo, fala em hipertrofia do Executivo e de desprestígio do Parlamento. No mesmo sentido, Souza (1990), embora reconheça que em comparação a outros países da América Latina o Parlamento brasileiro era forte, descreve o Legislativo como fraco frente às estruturas burocráticas erigidas durante o Estado Novo. Para a cientista política (1990, p. 108), essa fraqueza era explicada pela baixa institucionalização do sistema partidário, uma vez que a institucionalização do sistema partidário e o desenvolvimento do Legislativo estão, geralmente, intimamente associados.

A baixa institucionalização do sistema partidário, por sua vez, estava relacionada à: ideologia anti-partido hegemônica desde a década de 1930, centralização burocrática acentuada também na década de 1930; e maneira como foi feita a transição para a democracia. Em relação a esse último ponto, Souza (1990, p. 64), discordando do ponto de vista adotado nesse trabalho, afirma:

A restauração democrática em 1945, causada muito mais por eventos internacionais que por dissensões econômicas internas graves que estabelecessem sérios conflitos de classes, não produziu uma substituição radical dos grupos no poder, embora exigisse uma reformulação político-institucional.

Para a realização dessa reformulação político-institucional sem mudanças radicais, foi importante direcionar o processo eleitoral de modo a favorecer as forças varguistas. Nesse sentido, Souza (1990) destaca que os decretos-leis que organizaram o processo de abertura beneficiaram os partidos governistas, principalmente o PSD, e dificultaram a organização da oposição.

Os resultados das eleições demonstraram que, realmente, o PSD foi o grande beneficiário das leis eleitorais. O partido, além de eleger o presidente, conquistou mais de 53% das cadeiras na Câmara dos Deputados e chegou a incrível marca de 62% no Senado. Nesse sentido, é que a autora afirma (1990, p. 64) que “a formulação da Carta Constitucional de 1946 deixou praticamente intacto, em pontos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo.” O Legislativo, então, seria fraco, pois havia restrições formais em relação à área de atuação e das possibilidades de iniciativa e também restrições informais em função

da falta de recursos, da orientação político-ideológica de seus membros e da morosidade natural de seus trabalhos. Ademais, mesmo com a Constituição, boa parte da legislação mais importante continuou a ser feita pelo Executivo através de regulamentos, decretos, portarias, etc. (SOUZA, 1990, p. 108).

Tal perspectiva em relação ao papel do Legislativo se mantém e até reforçado quando se trata da análise do processo de elaboração da política econômica. Leff (1977, p. 112) aponta que “o poder de formulação da política econômica estava centralizado no governo, onde podia ser controlado pelo presidente.” Esse fato, inclusive, contrastaria com outras áreas, nas quais o poder do presidente seria bem menor (LEFF, 1977, p. 111).

Inúmeros autores, no entanto, criticam a suposta fragilidade do Poder Legislativo. Bonavides e Andrade (1990, p. 411), por exemplo, sustentam que a Constituição de 1946, em termos políticos, era predominantemente liberal. Como indícios do fortalecimento do Legislativo, os juristas (1990, p. 409) apontam a necessidade de o Presidente pedir autorização ao Congresso Nacional para decretar o Estado de Sítio e o fortalecimento do Senado, que, na Constituição de 1934, fora reduzido ao um órgão de coordenação dos poderes. Na mesma direção, Santos (2003, p. 59) sublinha que “O bicameralismo brasileiro, ao contrário do que assegura a literatura, era um bicameralismo comparativamente forte.”

Pode-se afirmar, assim como Souza (1990) que, apesar das garantias constitucionais dadas ao bom funcionamento do Legislativo, o funcionamento real do sistema político subtraía poder do Legislativo. Santos (2003, p. 59), por outro lado, argumenta que o exame minucioso do comportamento do Congresso, em tempos normais ou de crise, não permite tais conclusões. A partir de uma perspectiva comparada, das relações entre Executivo e Legislativo nos dois períodos democráticos brasileiros (1946-1964; 1988-), Santos (2007, p. 43) observa que o controle da agenda pelo presidente e as taxas de sucesso do Executivo no Congresso Nacional demonstram que o governo, atualmente, possui uma preponderância bem maior sobre o Legislativo do que no período anterior.

Mesmo em relação à elaboração de política econômica, arena que a maioria dos estudiosos caracteriza como sendo de responsabilidade quase que exclusiva do Executivo, análises recentes vêm mostrando um quadro bastante diverso. Braga (2008, p. 218), por exemplo, defende que o Legislativo, entre 1945-1964, era um espaço privilegiado para a discussão de alternativas de desenvolvimento, além de produzir importantes leis econômicas³.

Resta ainda explicar por que as forças ligadas ao Estado Novo, que dominavam a Assembléia Constituinte, aprovaram um estrutura política que fortalecia o Legislativo. Parece provável que as forças conservadoras (ligadas a Vargas ou não), amplamente majoritárias na Assembléia Constituinte, temendo um retorno do líder carismático ao Executivo por meio do voto popular, decidiram aumentar os poderes do Legislativo para resguardar seus poderes.

³ Para provar essa tese, o autor (2008) demonstra que: a maioria das leis econômicas aprovadas no período teve origem no Legislativo; algumas das leis com origem no legislativo tinham importância fundamental³; o Legislativo modificava as leis enviadas pelo Executivo; o Legislativo, em alguns momentos, mostrava resistência a agenda econômica do Executivo; e, ao contrário de idéia amplamente disseminada, não era de origem legislativa a maioria das leis de cunho clientelista.

Ora, a perspectiva de retorno de Vargas à presidência estava colocada desde o início da transição para a chamada República Nova. (...) Nesse contexto, a possibilidade de eleição em 1950 de um presidente, além de dotado de amplas prerrogativas, sufragado maciçamente pelas camadas populares, conformava um quadro pouco promissor para os conservadores. A não ser que o Legislativo se tornasse um lócus efetivo de exercício de poder, a perspectiva de grupos localizados ao centro e à centro-direita do espectro ideológico era a de incorrer em perdas relevantes no que diz respeito ao processo decisório da República. Por conseguinte, dotar o Congresso de significativos poderes de agenda e restringir a capacidade de o Executivo definir o conteúdo e ritmo do processo decisório intramuros foi a solução de equilíbrio para os atores naquele texto constitucional. (SANTOS, 2007. p.50)

2.3 O conservadorismo econômico-social da nova Constituição

Como foi visto, diferentemente do proposto por Souza (1990), a transição para a democracia não seguiu, totalmente, o roteiro imaginado por Vargas e seus aliados mais próximos. Apesar das forças varguistas terem conseguido uma ampla vitória eleitoral, havia sérias discussões em seu seio sobre: o papel de Vargas na nova institucionalidade, o modelo adequado de desenvolvimento e o escopo da legislação social. Depois da queda de Vargas, o contexto, no entanto, era de favorecimento de políticas conservadoras e de derrota das forças progressistas (BRAGA, 2008, p. 48)

No campo econômico, a sensação de volta ao passado foi tão grande que diversos autores falaram em restauração liberal⁴. Contudo, se, naquele contexto, a ruptura política foi maior do que muitas vezes se defende; no campo econômico, as mudanças foram menor do que os analistas costumam destacar. Isso se deve, em primeiro lugar, ao fato de que a política estado novista não seguiu, totalmente, uma lógica nacional-desenvolvimentista. Aliás, como estudos recentes vêm mostrando, o ideário predominante foi o desenvolvimentismo não-nacionalista do setor público (BASTOS, 2001). O mesmo que, conforme Braga (2008) demonstrou em pesquisa detalhada, foi hegemônico na Constituição de 1946⁵. Dessa forma, é possível afirmar que, mesmo num contexto de aproximação entre as forças desenvolvimentistas mais conservadoras e as forças liberais, e de crescente divergências entre os setores desenvolvimentistas (“nacionalistas” e “conservadores”), foi possível estabelecer na Constituição um arcabouço jurídico que permitia, embora com o fortalecimento da propriedade privada e da presença do capital estrangeiro, a industrialização rápida com participação estatal (BRAGA, 2008, p. 51).

Essa mesma conjuntura e correlação de forças impuseram, no campo social, uma Constituição que pode ser considerada conservadora, apesar do reconhecimento de direitos sociais. Nesse sentido, Bonavides e Andrade (1990, p. 416) sublinham a coexistência de preceitos progressistas (reconhecimento da legislação trabalhista e previdenciária) com práticas conservadoras que condicionavam a eficácia dos preceitos mais avançados (por exemplo, a participação direta e obrigatória dos empregados nos lucros das empresas) à aprovação de lei posterior. Além disso, os juristas (1990, p. 411) chamam atenção para o fato

⁴ Ver, por exemplo, Draibe (1985).

⁵ Para Braga (2008, p.54-111), a afirmação dessa hegemonia pode ser observada por meio da análise da elaboração dos artigos constantes no capítulo Da Ordem Econômica e Social. A garantia de intervenção do Estado na economia, o fortalecimento do direito da propriedade, a diminuição do escopo de atuação do Estado para repreender o abuso do poder econômico e o fortalecimento da presença do capital estrangeiro ilustram a vitória dessa corrente frente às outras já citadas.

da necessidade da indenização, em função de desapropriação, ter que ser prévia, justa e em dinheiro, diferentemente do que estava estabelecido na Carta de 1934. Concluem os autores (1990, p. 412) que “Nossa terceira República foi menos social que a ditadura da Revolução de 30, que a efêmera segunda República de 1934, que o próprio Estado Novo de Vargas.”

Em suma, a Constituição de 1946 foi: liberal, em termos político; conservadora em termos sociais; e desenvolvimentista não-nacionalista do setor público em termos econômicos. Suas características essenciais determinaram a presença indispensável do Poder Legislativo nas grandes questões nacionais, a dimensão estrutural da agenda econômica nacional, além de obstáculos para mudanças nessa agenda.

Determinaria também a oposição constante dos setores nacionalistas mais radicais, localizados principalmente embora não exclusivamente no PTB.⁶ Não foi por acaso, que, conforme essas forças políticas acumulavam recursos de poder, a bandeira da mudança do modelo de desenvolvimento econômico-social por meio de amplas reformas constitucionais ganhava força. Braga (2008, p. 217) é quem melhor resume essa situação:

Não por acaso, a luta dos setores nacionalistas mais radicais, no início dos anos 60, tomou a forma de uma reivindicação por “reformas” na Constituição (PEREIRA, 1963), justamente daqueles dispositivos que inviabilizavam antigas reivindicações nacionalistas (nacionalização e estatização dos bancos, reforma agrária, nacionalização e estatização do subsolo e dos serviços públicos). O texto da Carta de 1946 cristalizava uma agenda estrutural que inviabilizava a adoção de tais políticas por parte desses segmentos mais radicais.

3. A dinâmica do sistema político: o fortalecimento dos setores reformistas

Observamos que a Carta Magna de 1946 garantia ao Legislativo importante papel na elaboração de normas de caráter econômico e social. Vimos também que os artigos constantes na Constituição acabaram por definir uma dimensão estrutural conservadora para agenda sócio-econômica. Apesar dos obstáculos jurídicos políticos existentes (necessidade de quorum qualificado para emendar a Constituição), essa dimensão estrutural, em tese, estava permanentemente sendo afetada pela dinâmica do sistema político.

A relação entre a dimensão estrutural da agenda sócio-econômica e o sistema político era dada basicamente por dois fatores: a correlação de forças nos órgãos eletivos, principalmente nos órgãos da União; e a evolução doutrinária dos partidos. Tendo isso em vista, iremos, nesse item, analisar esses dois tópicos.

3.1. Filiação ideológica dos principais partidos políticos

⁶ Essa insatisfação pode ser verificada até em situações dramáticas, como no manifesto divulgado por Leonel Brizola em meio à luta pela posse de João Goulart, quando a defesa da Constituição era a palavra de ordem: “Se a atual Constituição não satisfaz em muitos dos seus aspectos, desejamos o seu aprimoramento e não a sua supressão, o que representaria uma regressão ao obscurantismo.” Ver Villa (2004, p. 47).

Numa perspectiva comparada, pode-se dizer que os partidos do período analisado possuíam uma coesão interna menor do que atualmente (SANTOS, 2007, p. 47). Isso, contudo, não significa que os partidos de nossa primeira experiência democrática não possuíam consistência ideológica. Santos (2007, p. 49), classificando as tendências ideológicas do período entre comunistas, nacionais desenvolvimentistas, desenvolvimentistas liberais e liberais conservadores⁷, afirma que havia membros dessas correntes (com exceção do comunismo) em todos os partidos, embora cada partido fosse hegemonizado por uma delas. Assim, o PTB seria o típico partido nacional desenvolvimentista; o PSD, desenvolvimentista liberal; e a UDN, liberal conservador⁸.

3.1.1. A União Democrática Nacional (UDN).

A UDN, formada pelas oligarquias contrárias a Vargas, por membros das elites liberais e inicialmente por alguns membros da esquerda⁹, caracterizou-se, durante sua existência, pelo conservadorismo. Em relação à política social¹⁰, o programa partidário de 1945, talvez em busca de uma aura reformista, defendia: uma legislação social e sindical progressista, a reforma agrária, a reforma da previdência social, a orientação da economia para o mercado interno, e uma ação supletiva do Estado na economia. Havia, contudo, fortes diferenças entre o discurso e a prática partidária, tendo o partido assumido por diversas vezes posições conservadoras, como ilustram a constante oposição às greves, classificadas como “políticas”, e as críticas ao aumento do salário mínimo concedido por Getúlio Vargas em 1954. Talvez a posição do partido frente à reforma agrária seja o ponto que melhor sintetize o “compromisso” udenista com a questão social. O partido sempre defendera essa bandeira; contudo, quando ela virou questão nacional, no início dos anos 1960, o partido pendeu ao conservadorismo. Apesar de sua carta de princípios de 1962 defender explicitamente a reforma via emenda constitucional, fortaleceu-se as alas mais conservadoras do partido e, no ano seguinte, na Convenção Nacional de Curitiba, foi adotada a posição de nenhuma reforma da Constituição.

No campo econômico, embora seu programa inicial defendesse a ação supletiva do Estado na economia, o partido, na prática, era reticente quanto a essa intervenção. Um dos principais motes da campanha do Brigadeiro Eduardo Gomes em 1945 foi a revogação da Lei Malaia. Durante o governo Vargas, a UDN fez dura oposição a algumas medidas de cunho estatizante e nacionalista, como a constituição da Eletrobrás. Seu apoio ao estabelecimento do monopólio do petróleo, por sua vez deve ser

⁷ Essas tendências ideológicas podem ser, grosso modo, aproximadas à tipologia de Bielschowsky. Assim, comunistas equivaleriam a socialistas; nacionais desenvolvimentistas, a desenvolvimentistas do setor público nacionalistas; desenvolvimentistas liberais, a desenvolvimentistas do setor privado e do setor público não-nacionalista; e liberais conservadores, a neoliberais.

⁸ O PCB, representante do ideário comunista, teve, como se sabe, seu registro cassado em 1947.

⁹ Esses membros da esquerda logo cortariam seus laços com a UDN e formariam o PSB, que progressivamente foi se aproximando do PTB.

¹⁰ Para as posições do partido frente às questões sociais, ver Benevides (1981, pp. 179-195).

entendido no contexto da oposição sistemática ao governo¹¹. O programa do partido aprovado na Convenção de 1957 passou a defender medidas de cunho liberal e privatizantes. Ademais, como a Instrução 113 da SUMOC demonstra, o partido esteve ligado às administrações que objetivaram abrir mais a economia brasileira ao capital estrangeiro.

No período democrático, a UDN foi quase sempre um partido de oposição; essa oposição, contudo, variava de governo para governo. Saiu da oposição cordial no governo Dutra para a oposição real, com constantes apelos a golpes, durante o mandato de Getúlio Vargas. No breve governo de Café Filho, a UDN foi, na prática, governo, uma vez que diversos quadros do partidos ou pessoas ligadas a ele, ocuparam cargos importantes nesse período. Apesar da crítica veemente ao confisco cambial, da busca incessante por escândalos de corrupção e de diferentemente dos governos anteriores não ter participado em nenhum momento do ministério, a UDN fez uma oposição menos radical ao governo JK do que fizera à Vargas. Santos (2003, p. 280), nessa direção, demonstra que a UDN foi importante para aprovar uma série de projetos de interesse do Executivo.

Com a vitória de Jânio Quadros, a UDN finalmente chegou ao poder. O governo Quadro tinha uma agenda próxima a de diversos setores da UDN: a Política Externa Independente (PEI) agradava à Bossa Nova e aos “liberais esclarecidos”, a política econômica ortodoxa ia ao encontro das aspirações da direita, além, é claro, da pauta moralizante, que era vista com bons olhos por quase todo o partido. Apesar de tudo isso e de ter ministros em cargos chaves, a UDN, segundo Benevides (1981, p. 117), reclamava do fato de estar afastada das principais decisões governamentais. Além disso, a PEI, apesar de ser executada por um dos mais antigos líderes partidário, Afonso Arinos, tinha muito mais apoio no PTB do que na UDN. A insatisfação era grande no seio do partido; Carlos Lacerda, ao romper com o presidente, denunciou, na televisão, que Quadros pretendia dá um golpe. Quando da sua renúncia, poucos udenista fizeram sua defesa.

Ainda durante o governo Quadros, fora realizada a Convenção de Vitória, que ficou marcada pelo surgimento da Bossa Nova, ala do partido afinada com políticas progressistas, mas também pelo fortalecimento do discurso antinacional e anticomunista dos setores mais conservadores, que, sob a liderança de Lacerda, assumiram o controle do partido (BENEVIDES, 1981, p. 115).

Essa nova configuração é importante para entender o comportamento do partido no governo João Goulart. Certa cooperação com o governo só se verificou durante o chamado gabinete de União Nacional, encabeçado por Tancredo Neves. Havia em uma série de questões uma aproximação com o setor mais conservador do PSD. A oposição à PEI e às medidas mais reformistas exemplificam o quadro. Durante

¹¹ UDN apoiou e ajudou na elaboração, durante o governo Dutra, do Estatuto do Petróleo, lei extremamente flexível quanto à entrada de capitais estrangeiros. Vargas, por sua vez, enviou um projeto de lei mais nacionalista, que instituía a Petrobrás. Esse projeto, entretanto, embora limitasse consideravelmente a participação de capitais estrangeiros e em menor escala do setor privado nacional, não estabelecia o monopólio da União. A UDN mudou de posição, e Bilac Pinto propôs um substitutivo que estabelecia o monopólio da União. Essa mudança, possivelmente, estava ligada à tentativa do partido de minar a legitimidade de Vargas (BENEVIDES, 1981, pp. 200-203).

todo o período mas principalmente após o restabelecimento do presidencialismo, a maioria dos membros do partido intensificou o seu golpismo e abandonou qualquer atitude cooperativa. Santos (2003, p. 227) aponta que a UDN, em uma atitude de agitação parlamentar, aumentou, em 1963, demasiadamente o número de projetos de leis propostos. Um exemplo concreto, relatado pelo economista Ignácio Rangel, ilustra que boa parte da UDN tinha como objetivo primordial impedir a consolidação do governo de João Goulart:

O lançamento de papéis com essa estrutura e finalidade foi objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 156-1-1962, sugerido pelo autor (Ignácio Rangel) ao governo, sendo relator Daniel Faraco. O líder da UDN que comandou a luta contra o projeto explicou ao autor que, embora concordando com a medida, temia que ela estabilizasse o governo vigente e prometia voltar ao assunto quando seu partido fosse governo. (RANGEL, 1963, p.151)

A Bossa Nova, contudo, mostrava-se simpática às políticas reformistas. Seus membros, que equivaliam a aproximadamente um quinto da bancada, foram, efetivamente a favor de uma série de medidas de cunho reformista, o que, explicava, em parte, as dificuldades para manter a coesão partidária quando as questões passavam de uma área para outra (SANTOS, 2003, p. 282). Durante a votação de lei de remessa de lucro, por exemplo, o partido rachou ao meio. Além de tudo, essa ala apoiava o fortalecimento do próprio Jango, como indicam as especulações¹² sobre a transferência de seus membros para o PTB e a participação de Seixas Dória, governador udenista de Sergipe, no famoso Comício da Central.

3.1.2. O Partido Social Democrata (PSD)

O Partido Social Democrata foi, provavelmente, o maior herdeiro da estrutura de poder vigente no Estado Novo, uma vez que absorveu as estruturas das interventorias e as bases municipais (SOUZA, 1990, p. 134). Era, ao tempo da abertura política, o partido com maior presença pelo território nacional; e isto, junto com as regras eleitorais discutidas anteriormente, garantiu-lhe ampla maioria na primeira legislatura. Como consequência dessa posição, ele foi o grande arquiteto da nova institucionalidade. Nesse sentido, foi também o grande fiador do sistema¹³.

O PSD era o centro do sistema político e, por isso, buscava a moderação. Em termos ideológicos, o partido, segundo Hippolito (1985, p. 49), equilibrava-se entre o conservadorismo, resultante do fato de boa parte de sua base ser de proprietários rurais, e posturas progressistas, originárias do ideário varguista. Distinguindo a UDN do PSD, Benevides (1981, p. 179) afirma:

¹² Em relação a essas especulações, ver Villa (2004, p 183).

¹³ Aliás, o número limitado de emendas constitucionais do período- entre 1946 e 1964, ocorreram 5 emendas constitucionais, enquanto que, no período entre 1988-2007, já foram realizadas mais 55 emendas constitucionais- mais do que relacionado à diferença do quorum necessário para aprovar tal norma em ambos os períodos, está associado ao fato de que o partido idealizador do arcabouço jurídico de 1946 exerceu sempre, embora de maneira decrescente, o papel de maior partido do sistema político

A discussão de aspectos da política social e econômica da UDN supõe, necessariamente, o reconhecimento de que PSD e UDN defendiam, em linhas gerais, interesses econômicos semelhantes. A principal diferença entre ambos deriva da postura tradicionalmente anti-estatista da UDN e favorável ao capital estrangeiro, enquanto o PSD, numa linha mais progressiva, admitia, ao mesmo tempo e com igual ênfase, a intervenção estatal e o capital estrangeiro.

No período, os integrantes do PSD tanto apoiaram medidas de caráter progressista – monopólio estatal do petróleo, intervenção do Estado contra abusos do poder econômico, desenvolvimentismo de Juscelino, política nacional de energia nuclear e luta pelo direito aos votos dos analfabetos – , como dificultaram a sua tramitação- extensão da legislação trabalhista no campo (principalmente durante o governo JK) e a realização de uma reforma agrária radical¹⁴ (HIPPOLITO, 1985, p. 49).

Como maior partido e centro ideológico do sistema, é óbvio que o PSD terá um papel fundamental para governabilidade, atraindo os outros partidos para coalizão governista. Durante o governo Dutra, o partido pendeu para o conservadorismo, isolando, de certa maneira, o PTB e atraindo a UDN¹⁵. No governo de Vargas, mais progressista, o PSD apoiou o Executivo com base na aliança com o PTB e o PSP¹⁶. Havia, entretanto, divergências entre setores do PSD e aspectos da política de Vargas¹⁷.

O partido foi o principal sustentáculo do governo de Juscelino Kubitschek, quando o acordo com o PTB parece ter encontrado seu ponto de ótimo. Entretanto, conforme questões mais distributivas eram colocadas na agenda política pelo PTB alianças de veto com a UDN podiam ser observadas, como ilustra a posição do partido perante a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo (BENEVIDES, 1981, p. 191). A vitória de Quadros levou o partido à oposição; sua inesperada renúncia, contudo, abriu-lhe novas possibilidades.

O PSD foi o principal arquiteto da solução parlamentarista para a crise de sucessão criada pela divulgação do manifesto dos ministros militares contrários a posse de Jango¹⁸. Mesmo solucionado mais uma crise que poderia por fim à estrutura política¹⁹, o PSD não conseguiu evitar a radicalização ocorrida no seio do sistema político que levaria à paralisia decisória e ao golpe de 1964. Isso ocorreu porque, ao mesmo tempo em que o centro político ideológico se deslocava para a esquerda, as lideranças partidárias despendiam tratamento duro aos seus reformistas, a chamada Ala Moça, afastando-se, dessa forma, do

¹⁴ Na questão da Lei de remessa de lucros, aprovada em 1962, o partido não conseguiu manter sua coesão interna.

¹⁵ Em termos políticos, o maior símbolo desse conservadorismo será o Acordo interpartidário de 1948 que reuniu PSD, UDN e PR

¹⁶ Como se sabe, Vargas foi candidato a presidente pelo PTB, e o PSD lançou candidato próprio; entretanto, parte considerável do partido apoiou a candidatura varguista. Assim que Vargas foi eleito, o PSD mostrou sua disposição a apoiá-lo, elegendo Amaral Peixoto, seu genro, presidente do partido e emitindo nota de apoio ao governo.

¹⁷ Apesar de não vetar as propostas do Executivo, o PSD não se empenhava em sua aprovação nem na defesa do governo, atitude que Hippolito (1985) denominou de “omissão preventiva”

¹⁸ Três motivos principais explicam essa atitude do partido: seus membros acreditavam que essa seria a única forma de manter a legalidade democrática; a aliança PTB-PSD seria reforçada, pois a principal liderança do PTB estaria impedida de concorrer à presidência em 1965, quando os peessedebistas queriam lançar JK; e o parlamentarismo daria um poder político muito grande ao PSD, partido com maior representatividade no Congresso.

¹⁹ Já tinha atuado dessa forma em 1954.

centro político. Nesse processo, o partido perdeu coesão interna e assim a capacidade de estabilizar o sistema político²⁰.

Entre as diversas questões que dividiam o partido estavam a volta ao presidencialismo ou a institucionalização do parlamentarismo e o apoio ou não ao governo de João Goulart no final da fase presidencialista²¹. A posição do partido frente à reforma agrária ilustra bem a situação vivida pelo PSD, que, no momento de radicalização política, pendeu para direita. O partido, na Declaração de Princípio de 1962, aceitou uma reforma agrária com emenda constitucional desde que os títulos públicos acompanhassem a inflação e que só fossem desapropriados os latifúndios improdutivos. O endurecimento da posição da UDN no início de 1963 e a apresentação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) radical pelo PTB na mesma época do ano levaram o partido para posições mais conservadoras, o que acabou se refletindo numa aliança entre PSD e UDN para vetar a PEC na Comissão Especial para Reforma Agrária e, posteriormente, no plenário. Uma emenda mais moderada proposta por membros do PSD foi bem aceita por boa parte do PTB, mas, nesse momento, iniciou-se uma grande rebelião da bancada peessedebista que acabou impossibilitando a realização de qualquer acordo (HIPOLITO, 1985, p. 231). O prosseguimento das discussões sobre a reforma agrária, além de paralisar as discussões sobre outras matérias, gerava um afastamento cada vez maior entre o PSD e o governo, que, entre o final de 1963 e o início de 1964, transformou-se em rompimento (HIPOLITO 1985, pp. 240-242).

Os membros mais reformistas do PSD, contudo, continuaram a apoiar Jango. Abelardo Jurema foi seu ministro da justiça até o golpe, enquanto um grupo de deputados, aproximadamente 21 deputados, manifestaram forte apoio ao Comício da Central e ao teor da Mensagem Presidencial de 1964²².

Sem coesão interna e com boa parte de seus membros pendendo à direita, o PSD, apesar de ser o principal fiador da Constituição, não conseguiu agir para defendê-la. Pelo contrário, muito de seus membros estiveram envolvidos na conspiração que acabou por enterrar o regime que eles mesmos tinham construído.

3.1.3. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Segundo D' Araújo (1996, p. 20), o PTB foi instituído “para cimentar uma coalizão entre quadros da burocracia federal e dirigentes sindicais, que confluíram para a organização partidária como forma de perpetuar a liderança de Vargas e mobilizar sua base para embates eleitorais.” Apesar de legítimo herdeiro de Vargas, o PTB, nas primeiras eleições teve desempenho fraco se situando bem atrás do PSD e

²⁰ Essa, na verdade, é a tese de Hippolito (1985) para explicar a fragilidade do centro durante a crise de paralisia decisória.

²¹ Principalmente após a restauração do presidencialismo, percebem-se, conforme Hippolito (1985, p. 222), três grupos no partido: um liderado por Gustavo Capanena e José Maria Alckimin, que estão mais próximos da conspiração; os membros na Frente Popular Nacionalista mais próximo, embora não totalmente alinhados a Jango; e o de Juscelino, que colabora com Jango. A direção nacional, por sua vez, tentava se equilibrar entre essas tendências, embora pendesse cada vez mais a se unir à UDN.

²² A esse respeito ver Villa (2004, p. 183).

da UDN. Esses resultados são, em parte, decorrência da fragilidade organizacional do partido no momento de sua estruturação e também da derrota sofrida pelas forças trabalhistas com a deposição do ditador em outubro de 1945.

Ideologicamente, o partido também nasceu colado ao ideário varguista- nacionalismo, reformismo e anticomunismo eram as principais bandeiras partidárias. Com o passar do tempo, percebe-se, em termos doutrinários, um duplo movimento: fortalecimento do nacionalismo e do reformismo e aproximação com os comunistas. O fortalecimento do nacionalismo e do reformismo pode ser percebido a partir das demandas contidas em diversos documentos lançados ao longo dos anos, que, em geral, lembrava antigas bandeiras e adicionava novas reivindicações²³. Algumas dessas pautas são: reforma agrária, valorização do salário mínimo, ampliação da proteção ao trabalhador, extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais, combate às desigualdades regionais, defesa da Petrobrás e do monopólio do petróleo, criação da Eletrobrás, política contra *trusts*, regulamentação do capital estrangeiro, nacionalização dos bancos estrangeiros de depósitos, reavaliação dos ativos das empresas estrangeiras de energia elétrica, ampliação do direito ao voto a analfabetos e a praças de pré, incentivo a maior organização do movimento operário, etc.

Pode se dizer que a aproximação com o comunismo se deu na frente interna e externa. No plano interno, essa aproximação iniciou-se em meados da década de 1950, quando Jango reconheceu as lideranças sindicais comunistas como interlocutoras e iria culminar na defesa do próprio Jango, no Comício da Central, da legalização do PCB²⁴. Externamente, o apoio entusiasmado do PTB à PEI²⁵ lançada por Jânio e continuada por Jango simbolizou essa aproximação.

Apesar de ter ocupado pastas ministeriais durante todos os governos do período, o PTB, como um todo, esteve, em alguns momentos, na oposição. O partido, a despeito das fortes tendências neutralistas, apoiou a eleição de Dutra²⁶; entretanto, as tendências conservadoras desse governo foi um dos motivos para o rompimento formal do PTB em 1947. Com Vargas, o partido chegar ao poder, mas quem domina o ministérios são os peessedebistas. Aos trabalhistas, que haviam crescido consideravelmente nessas eleições, restou apenas o Ministério do Trabalho.

Durante o interregno Café Filho, a despeito das tentativas governamentais em atrair setores do PTB, prevaleceu a aliança com o PSD e a manutenção do esquema varguista de sustentação política. Essa aliança estava baseada na divisão de cargos e também na aceitação pelo PSD de um programa reformista. JK, entretanto, receoso de perder o apoio conservador, não se empenhou muito na pauta reformista. A única norma legislativa aprovada no período constante na agenda reformista foi a lei orgânica da previdência social.

²³ Ver D' Araújo (1996).

²⁴ Quanto ao apoio de Jango à legalização do PCB, ver Villa (2004, p. 177).

²⁵ Foi, durante o governo João Goulart, que as relações diplomáticas com a União Soviética foram retomadas.

²⁶ Esse apoio ocorreu em decorrência de acordo que lhe daria cargos, além de garantir o comprometimento do então candidato com a manutenção e aperfeiçoamento da legislação trabalhista e social (D'ARAÚJO, 1996, p. 35).

Apesar de ocupar cargos ministeriais e de apoiar entusiasticamente a política externa, o PTB rompe suas relações com o governo Jânio Quadros, em função das investigações promovidas pelo presidente com o intuito de deslegitimar Jango. Segundo D' Araújo (1996, p. 138), o PTB, enquanto partido de oposição, foi radicalizando cada vez mais seu discurso. Foi, nesse contexto de crescente radicalização, que o partido chegou ao poder.

Diferentemente de Vargas, João Goulart reservou um espaço maior para o PTB no governo. A despeito desse fato, é comum os analistas sublinharem a divisão existente no seio do PTB²⁷. Essa visão deve ser matizada, uma vez que, conforme mostra Santos (2003, p. 282), o PTB foi talvez o único partido que, nas votações nominais, demonstrou coesão interna. Nas questões relacionadas à reforma agrária e ao capital estrangeiro, essa coesão foi ainda maior. Isso não significa que as alas mais à esquerda do partido, em momentos cruciais, não se voltaram contra a “política de conciliação” adotada pelo Executivo. Já na adoção do parlamentarismo a maioria do PTB não seguiu seu líder e acabou votando contra a mudança do regime político. As críticas ao Plano Trienal e ao acordo para indenizar as empresas norte-americanas nacionalizadas e, principalmente, as resistências para a aprovação do estado de sítio ilustram também a falta de pragmatismo de alguns setores do PTB. Aliás, como procuraremos demonstrar ao longo desse trabalho, tais posições de setores do PTB frente às diretrizes do Executivo foi uma fonte adicional de dificuldades para a gestão econômica e para estabilidade em geral do governo Goulart.

3.2. Evolução da força dos partidos

Observou-se, no item anterior, a evolução das doutrinas dos principais partidos. Resta agora apreender como evolui a partilha dos recursos políticos. Por nos interessar a análise do processo de elaboração da política econômica e esta, na maior parte, está atrelada à arena federal, nossa discussão se baseará, principalmente, na composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As tabelas abaixo resumem essa evolução.

Tabela 3.1- A composição da Câmara dos Deputados: principais partidos

	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	52,7	36,8	36,8	34,9	35,2
UDN	26,9	26,6	22,6	21,4	22,2
PTB	7,6	16,7	17,1	20,2	28,3
OUTROS	12,8	19,9	23,5	23,5	14,3

Fonte: Hippolito (1985, p. 58)- Elaboração própria.

²⁷ Ver, por exemplo, Skidmore (1978, p. 283).

Tabela 3.2- A composição do Senado Federal: principais partidos.

	1945	1947	1950	1954	1958	1962
PSD	61,90	59,30	50,30	34,43	34,90	33,17
UDN	23,80	24,20	21,90	20,30	26,97	24,50
PTB	4,70	4,70	10,70	26,57	28,50	27,17
OUTROS	9,60	11,80	17,10	18,70	9,63	15,17

Fonte: Hippolito (1985, p. 57)- Elaboração própria.

Seguindo a análise de Lavareda (1999, pp. 98-99), que leva em consideração também o resultado das eleições estaduais e municipais, podemos chegar às seguintes conclusões sobre a evolução do quadro partidário:

- PTB- O partido realmente apresentava crescimento vertiginoso; entretanto, esse crescimento se dava principalmente nos estados do Nordeste e do Norte, enquanto nas unidades federativas do Sul e Sudeste o partido tendia mais para a estabilidade. A força eleitoral do PTB nas unidades federativas economicamente mais atrasadas é ilustrada pelo fato de que a região Norte foi onde o partido elegeu a maior proporção de deputados federais nas eleições de 1962.

-PSD- Embora continuasse ainda como a maior força partidária do país, o partido perdia força na maioria das categorias analisadas. Esse declínio, entretanto, não deve ser exagerado, uma vez que as condições especiais da primeira eleição, em que o partido alcançou resultados amplamente majoritários, inflavam suas “derrotas” posteriores.

-UDN- O partido não apresentou uma tendência clara de declínio. Apesar de ter perdido a segunda colocação nas duas casas legislativas para o PTB, sua participação continuava bastante parecida ao do começo do período. Ademais, o partido apresentou rápido crescimento em número de governos estaduais, além de manter uma participação relativamente estável nas prefeituras, assembleias legislativas e câmaras municipais.

Para explicar esses resultados, Lavareda (1999) pondera o peso das variáveis sócio-econômicas e tenta levar em consideração a própria dinâmica do sistema político. O autor (1999, pp. 127-128) aponta que, nos dez primeiros anos em questão (1945-1954), as diferenças dos níveis de desenvolvimento entre as unidades da federação tinham considerável impacto sobre o formato das disputas eleitorais: quanto mais desenvolvida era a unidade da federação mais complexo era o quadro partidário. Essa situação, contudo, mudou no decênio seguinte: uma vez que o processo de desenvolvimento ocorrera, embora de maneira diferenciada, em ritmo relativamente acelerado em todos os estados, alcançou-se um patamar mínimo de desenvolvimento que, junto da legislação eleitoral, possibilitou a pluralização e a nacionalização do quadro partidário nacional. Nesse sentido, o crescimento exponencial do PTB no Nordeste pode ser entendido como resultado de sua fragilidade anterior e de sua nacionalização posterior. Nas palavras do autor (1999, p.103):

o declínio do PSD e do PR na maior parte das categorias e a ascensão do PTB, PDC e de outros partidos menores devem ser vistos (...) como o roteiro da implantação nacional de um nascente sistema pluripartidário, que, sob uma perspectiva regional, apenas no Sudeste já se configurava razoavelmente desde os primeiros anos.

Deve ter ficado claro que essa explicação se choca frontalmente com as razões apontadas por Furtado (1965) para explicar o conservadorismo do Congresso Nacional. Como visto anteriormente, o eminente economista defende que a prevalência dos interesses agrários no Congresso Nacional seria decorrência da sobre-representação- tanto no Senado como na Câmara- dos estados economicamente mais atrasados. Ao observar que o partido reformista, PTB, possuía, nessas regiões, participação semelhante ou até maior do que nas regiões desenvolvidas, as razões apontadas por Furtado deixam de fazer sentido. Nesse ponto, é válido perguntar: será mesmo o Congresso Nacional uma instituição conservadora?

4. O Congresso Nacional: uma instituição cada vez menos conservadora

São vários os autores que criticam a tese de que o Congresso Nacional era conservador. Santos (2003, p. 177) afirma que as sugestões sobre a tese de que havia um Legislativo conservador e um Executivo progressista carecem de comprovação. Ao comentar o processo de elaboração da Lei de Remessa de Lucros, Gennari (1999, p. 176) formula ponderações no mesmo sentido:

No entanto, devemos ressaltar que o mesmo Congresso, visto como não defensor dos interesses do povo e da Nação, havia aprovado, um ano antes, a Lei de Remessa de Lucros, peça fundamental das bandeiras nacionalistas e de esquerda, e o executivo, considerado por vários setores políticos e intelectuais como mais progressista, levou mais de um ano para tomar a iniciativa de regulamentá-la.

A própria composição do Congresso Nacional nunca foi tão progressista como durante o governo João Goulart²⁸. Além da composição das casas legislativas, a necessidade de apoio político no Congresso Nacional exigia que importantes cargos do Executivo, principalmente os ministérios, fossem ocupados por membros do Congresso Nacional, o que acabava por borrar o contraste entre Executivo e Legislativo. Desse modo, fica claro que o Congresso Nacional não poder ser considerado como locus privilegiado e/ou único do conservadorismo. Isso, no entanto, não significa que ele não era um obstáculo para a adoção de determinado modelo de desenvolvimento.

5. O Congresso Nacional como obstáculo à mudança do modelo de desenvolvimento

²⁸ Dividindo os deputados eleitos em 1962 entre forças de esquerda (34,5%), centro (35%) e direita (24,6%), Santos (2003, p. 258) mostra que a esquerda aumentou sua participação em mais de 26 pontos percentuais entre 1946 e 1963. Transbordando tal classificação para o Senado Federal, chega-se à conclusão de que, em 1963, as forças de esquerda eram bem maiores do que no início do período e de que, embora levemente mais conservador do que a Câmara, esquerda (30%), direita (27%) e centro (33%) tinham aproximadamente a mesma participação naquela casa.

Furtado (1965) associa o suposto conservadorismo do Congresso Nacional à existência de obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico. Essa visão, entretanto, pode ser criticada, pois o descomprometimento do Legislativo com a elaboração de normas identificadas com determinado modelo de desenvolvimento não pode ser tomado como um descomprometimento com qualquer tipo de desenvolvimento (BRAGA, 2008, p. 26)²⁹. Como visto, uma Assembléia Constituinte com perfil nitidamente conservador estabeleceu uma estrutura jurídica para o país que, se, em termos sociais, deixava muito a desejar, em termos econômicos, direcionava a economia no sentido de uma rápida industrialização com apoio concomitante do Estado e do capital estrangeiro. Nesse sentido, a Assembléia Constituinte atuou como o criador de parâmetros para a ação posterior do Executivo e do Legislativo. O Congresso Nacional, no período democrático, aprovou diversas medidas de corte modernizante, tais como: a regularização da política de licenças prévias impostas pelo Governo Dutra, a criação do BNDS durante o período de Vargas, a ampla reforma tarifária e cambial no governo JK, etc.

É claro que, para os setores nacionalistas, identificados com um desenvolvimento socialmente mais justo, com maior participação estatal e menor participação do capital estrangeiro, o tipo de desenvolvimento adotado era claramente insuficiente. Era necessário mudar o “funcionamento automático” da economia brasileira, era, portanto, necessário a realização de importantes mudanças institucionais. Conforme os recursos políticos das forças identificadas com essas bandeiras cresciam mais, mais a necessidade de reformas entrava na agenda política.

Havia, contudo, sérias restrições para a realização dessas mudanças. Uma delas decorria do fato de que boa parte delas estava associada a emendas constitucionais, que, por sua vez, exigiam quorum qualificado. Mesmo as reformas que podiam ser introduzidas por lei ordinária, dependiam do apoio das alas centristas do Congresso Nacional para a sua aprovação. Embora o Congresso Nacional estivesse, como nunca, composto por membros da esquerda, a correlação de forças existente era bastante adversa para uma ampla mudança institucional. Nesse sentido, pode ser afirmado que o Congresso Nacional era um obstáculo para o redirecionamento do modelo de desenvolvimento:

O texto da Carta de 1946 cristalizava uma agenda estrutural que inviabilizava a adoção de tais políticas pelos setores nacionalistas mais radicais. A essa agenda estrutural soma-se a organização de uma base parlamentar que inviabiliza sua mudança, rejeitando políticas de partidos trabalhistas, como o PTB, ou de chefes do Executivo eleitos por tais legendas. Gera-se assim a percepção equivocada do Legislativo como um obstáculo político do desenvolvimento em geral, e não o fiador de uma agenda estrutural específica que agia como mecanismo de seletividade, impedindo a adoção de medidas mais nacionalistas e distributivas equivocadamente associadas ao desenvolvimento econômico em geral. Entretanto, a reorientação do desenvolvimento nos moldes desejados pelas alas mais radicais das forças desenvolvimentistas exigia um acúmulo de forças partidárias ainda não disponível naquele momento histórico. (BRAGA, 2008, 217).

²⁹ Furtado (1965) caracteriza o Congresso Nacional como um obstáculo ao crescimento econômico justamente por impedir a efetivação de medidas que possibilitariam a instalação de um modelo de desenvolvimento socialmente mais justo. O problema dessa análise é que o crescimento econômico não, necessariamente, dependeria dessas medidas. Talvez, o autor tenha defendido tal idéia por, naquele momento, estar comprometido com as teses estagnacionistas, que postulavam a necessidade das reformas de base para a retomada do crescimento. Essas teses serão analisadas no próximo capítulo.

Fica claro que o sucesso na implementação de parte da agenda reformista no período dentro da legalidade democrática originada na Constituição de 1946 dependia de uma ampla coalizão que envolvesse a esquerda, o centro e, talvez, parte da direita. As dificuldades para formar essa coalizão serão analisadas na sessão seguinte.

6. A crise política: uma dificuldade adicional para a elaboração da política econômica

As ações de Jango sugerem que, durante a maior parte de seu governo, o objetivo do governo era formar uma ampla base parlamentar de apoio com o intuito de realizar as reformas de base. A radicalização política, entretanto, era um fator que dificultava a consolidação dessa base³⁰. Não era, contudo, o único fator. Conforme a já citada análise de Santos (2003), o país atravessava uma crise do tipo de paralisia decisória. Em crises desse tipo, a capacidade do sistema política em tomar decisões fica bastante prejudicada, fazendo com que a mudança violenta das regras do jogo político seja uma possibilidade, uma vez que sem a implementação de decisões coletivas nenhuma sociedade é capaz de manter-se funcionando (SANTOS, 2003, p. 195).³¹ Para que tal crise se manifeste, seriam necessários, além da radicalização, pólos políticos (direita e esquerda) com recursos de poder e centro político ineficaz para evitar a exacerbação da crise.

Após identificar a presença dessas condições no início dos anos 1960, o autor (2003) constata que, como resultado da crise, o número de leis aprovadas caiu significativamente a partir de 1961, ao passo que o número de projetos de leis apresentados aumentou em 1963 consideravelmente, estando esse aumento associado à agitação política dos partidos de oposição. Outra consequência da crise era a formação de coalizões de apoio e/ou veto *ad hoc* às medidas defendidas pelo Executivo. Isso dificultava, enormemente, o trabalho governamental, pois não havia uma clara base de apoio às políticas do presidente. Buscando evitar a paralisia decisória e consolidar uma maioria no Legislativo, Goulart realizou diversas reformulações ministeriais. Apesar da rotatividade de ministros terem alcançado níveis nunca antes vistos e de até os cargos diretivos das estatais terem entrado na negociação, o expediente não possibilitou a consolidação de uma base parlamentar de apoio, deixando como maior legado apenas dificuldades administrativas adicionais.

³⁰ Diversos são os motivos lembrados para explicar a radicalização do período, entre eles é possível destacar: a deterioração das variáveis macroeconômicas, que elevam as demandas sobre o setor público e diminuíam a capacidade do governo em respondê-las; a mudança estrutural da economia brasileira durante a implementação do Plano de Metas, que gerou pressões para a diminuição das diferenças estruturais ainda presentes em nossa economia³⁰; a crise política, que trouxe incertezas em relação ao comprometimento dos agentes com as normas constitucionais; a Revolução Cubana que, além de radicalizar a política interna, levou à adoção de políticas crescentemente conservadoras pelo governo dos Estados Unidos; e a inserção da agenda das reformas estruturais, que gerou fortes reações dos setores mais conservadores.

³¹ Os atores políticos chegam a impasse tão fundamental, pois antes não conseguem prever esse resultado, assim endurecem progressivamente as posições e diminuem, dessa forma, o espaço de manobra para acordos

As conseqüências de tal crise política para a gestão governamental da economia são óbvias. Em primeiro lugar, percebe-se que a ação de alguns partidos tende a ser desestabilizadora por natureza. A proposição de inúmeros projetos de lei com fins de agitação política e a oposição sistemática a qualquer projeto que pudesse, em tese, ajudar na estabilização do governo era a tônica de atuação de diversos parlamentares direitistas, concentrados principalmente na UDN. O já citado exemplo de Ignácio Rangel sobre o lançamento de títulos públicos exemplifica a questão. O comportamento das lideranças de esquerda, ao se oporem a medidas que não estivesse bastante próximo de seus anseios por reformas de base, contribuíam também para o aumento dessas dificuldades. Análise provisória sobre o “engavetamento” do projeto de reforma tributária apresentado pelo então primeiro-ministro Tancredo Neves indica que, em parte, ele não foi aprovado devido a resistências desses parlamentares em função de tal reforma não contemplar a revisão geral do sistema tributário. Ademais, como salientou Bandeira (1983, p. 157), as discussões em torno da reforma agrária acabavam por entravar o andamento das outras reformas (reforma bancária e administrativa), que, em tese, eram menos conflituosas, além de dificultar a própria administração pública.

Em suma, a crise política do período tinha conseqüências negativas sobre a gestão econômica. Ademais, nesse contexto de polarização de posições e fragmentação de recursos políticos, o sucesso da agenda reformista, já incerto pela correlação de forças no Congresso e em razão da agenda legada pela Constituição, foi adicionalmente dificultado. O apoio à saída autoritária e à oposição a qualquer reforma na Constituição foram sendo crescentemente vistos como solução ao impasse por setores que, num primeiro momento, estavam dispostos a aceitar algum tipo de mudança estrutural. Segundo Santos (2003, p. 335) “o resultado foi a formação de uma grande coligação parlamentar conservadora em favor do *status quo* constitucional, barrando o caminho a qualquer tentativa de outorgar maior liberdade de ação ao Executivo.”

Considerações Finais

Tendo como referência inicial o clássico texto de Furtado (1965), o objetivo desse artigo era discutir se existia e qual seria o tipo de restrições políticas impostas pelo Poder Legislativo à gestão da política econômica durante o governo reformista de João Goulart. Além da hipótese de que um Congresso conservador era um obstáculo político ao crescimento econômico, destacamos algumas outras idéias subjacentes no texto, quais sejam: o caráter conservador da Constituição de 1946, a importância do Legislativo na formulação de políticas, a reiteração do caráter conservador do Legislativo em função dos mecanismos de representação e a existência de um Executivo progressista.

Dialogando com a literatura política do período, verificou-se que o autor (1965) tinha razão ao sublinhar o caráter conservador da Constituição de 1946 e as amplas prerrogativas do Legislativo. Aliás,

esse fortalecimento do Parlamento brasileiro naquela conjuntura foi uma forma dos setores conservadores se resguardarem de uma possível volta triunfal de Getúlio Vargas ao poder.

A análise da evolução doutrinária dos partidos, da dinâmica da competição partidária e da própria relação entre Executivo e Legislativo impedem, por outro lado, aceitar a tese de que o Congresso Nacional seria um lócus privilegiado do conservadorismo ou que pelas regras eleitorais existentes estava assegurada a reiteração da sobre-representação dos setores tradicionais. A própria interação entre Executivo e Legislativo, mesmo durante o governo João Goulart, sugere que a relação entre os poderes se dava de forma mais complexa do que um simples conflito entre Legislativo conservador e Executivo progressista. Ademais, o fato do PTB ter sido o partido que mais cresceu no período e de esse crescimento ter ocorrido nas regiões mais atrasadas no país negam a tese de que os mecanismos de representação estavam atuando permanentemente no sentido de assegurar o poder das classes dirigentes tradicionais. Cabe destacar, por último, que o fortalecimento ideológico do PTB e o surgimento de dissidências à esquerda na UDN e no PSD aumentavam ainda mais a força dos reformistas.

Um Congresso Nacional cada vez mais progressista não significava, todavia, que havia grandes espaços para a gestão de uma política econômica que se queria reformista. No início da década de 1960, apesar do crescimento contínuo da esquerda, a correlação de forças e a agenda estrutural conservadora legada pela Constituição de 1946 indicavam que, dentro do arcabouço institucional vigente, as reformas só poderiam ser realizadas por meio de uma ampla coalizão de apoio. Percebia-se, contudo, que crescentes dificuldades no processo decisório, resultado da radicalização política, da fragmentação dos recursos políticos e da fragilização do centro, além de trazer dificuldades adicionais para a consolidação da agenda reformista, impactava negativamente sobre a própria administração pública.

Pode ser dito, então, que as principais restrições políticas originárias no Congresso Nacional à política econômica de um governo orientado às reformas “democratizantes” eram: a existência de um arcabouço jurídico conservador, a ausência de recursos políticos suficientes para poder transformar essa estrutura e a instalação da crise de paralisia decisória, que adicionou dificuldades à aprovação das reformas e prejudicou a própria gestão econômica do país.

Referências bibliográficas.

- BANDEIRA, L. A. M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- BASTOS, P. P. Z. **A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil, 1890-1954**. Tese de Doutorado: Universidade de Campinas, 2001.
- BENEVIDES, M. V. M. **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BONAVIDES, P; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991,
- BRAGA, S. S. **As relações entre Executivo e Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência da democracia pluripartidária brasileira (1946-1964)**. Tese de Doutorado: Universidade de Campinas, 2008.
- CAMPOS, R. O. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CORSI, F. L. . A queda do Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 6, p. 25-36, 1996.
- D'ARAÚJO, M. C. **Sindicato, carisma e poder: o PTB e de 1945-65**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- DREIFUSS, R. A. **1964: A conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FICO, C. **O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FIGUEIREDO, A. C. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 129-145, Mar. 1965.
- GENNARI, A. M. **Réquiem ao capitalismo nacional: a lei de remessa de lucros no governo Goulart**. 1. ed. Araraquara/São Paulo: Cultura Acadêmica/Laboratório Editorial FCL/ UNESP, 1999.
- HIPPOLITO, L. **De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964**. 2 ed. Rio de Janeiro: IUPERJ: Revan, 1999.
- LEFF, N.H. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil, 1947-1964**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- RANGEL, I. **A inflação brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora Bernal, 1986.
- SANTOS, F. **A república de 46: separação de poderes e políticas alocativas**. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- SANTOS, W. G. S.. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- SOARES, G. A. S. O golpe de 1964. In: SOARES, G. A. S; D'ARAUJO, M. C.(Orgs.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- SOCHACZEWSKI, A. C. **Desenvolvimento econômico e financeiro no Brasil: 1952-1968**. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.
- SOLA, L. The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963. Tese de Doutorado: Universidade de Oxford, 1982.
- SOUZA, M. C. C. C. **Estado e partidos e políticos no Brasil (1930 e 1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.
- VILLA, M. A. **Jango: um perfil (1945-1964)**. São Paulo: Globo, 2004.
- WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

