

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

INSTITUIÇÕES HÍBRIDAS E OPOSIÇÃO AO SISTEMA DE GOVERNO¹

Alberto Carlos Almeida
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O artigo aborda o período parlamentarista republicano sob o ponto de vista das dificuldades de institucionalização do novo sistema de governo. Baseando-se em documentos nunca antes utilizados, as atas e as transcrições das notas taquigráficas das reuniões de Gabinete, o autor mostra que o parlamentarismo adotado em 1961 não contou com o apoio nem do presidente João Goulart, nem do Congresso Nacional. Goulart, utilizando-se dos poderes de que dispunha, pressionou o Conselho de Ministro a tomar decisões que mais se aproximavam das finalidades do Poder Executivo presidencial do que do Gabinete. Já o Congresso Nacional se comportou como se o sistema presidencial estivesse em vigor, votando inúmeras vezes independentemente da orientação do Conselho de Ministros. Assim, o autor mostra que o hibridismo do parlamentarismo, mais do que de direito, ocorreu de fato.

PALAVRAS-CHAVE: *parlamentarismo; Governo Goulart; crise política; Congreso Nacional.*

No dia 14 de setembro de 1961, sob a direção do Primeiro-Ministro Tancredo Neves, realizou-se a primeira reunião de um gabinete parlamentarista na história republicana brasileira. A experiência do governo de gabinete durou de setembro de 1961 a janeiro de 1963, quando um referendo popular determinou a readoção do presidencialismo. O presente artigo abordará aspectos relevantes deste período com base em documentos nunca antes utilizados. Tais documentos são as atas e a transcrição das notas taquigráficas das reuniões de gabinetes. Cumpre notar que, apesar das limitações impostas pelo caráter sigiloso de alguns assuntos, esta nova evidência empírica vem contribuir para o melhor entendimento do período parlamentarista. As atas e as notas taquigráficas não contêm todos os assuntos tratados pelos gabinetes, em vários momentos o registro das reuniões foi interrompido a pedido de algum participante. Contudo, o que escapou às “razões de Estado” permite tecer novas consi-

derações a respeito da dinâmica política do início dos anos 1960. Neste artigo abordarei dois aspectos presentes em todo o período em que vigeu o parlamentarismo, aspectos estes fortemente relacionados com o seu fracasso: o caráter híbrido do novo sistema e a oposição à sua institucionalização.

Vale salientar que o parlamentarismo foi combatido por Goulart e seus aliados mais próximos tão logo o Presidente tomou posse. O Ato Adicional que modificou o sistema de governo estabelecia que nove meses antes do final do mandato do Presidente Goulart o parlamentarismo seria submetido a um referendo. A data da consulta popular era francamente desfavorável a Goulart, posto que ele só iria governar como Presidente em um sistema presidencial por um reduzido período de tempo, algo até então inédito na política brasileira. Todos os atores políticos consideravam que o referendo iria rejeitar o parlamentarismo, o que fazia com que qualquer disputa acerca de sua data fosse, na realidade, um conflito sobre a data na qual Goulart teria plenos poderes presidenciais.

A adoção do parlamentarismo não levou os

¹ Este artigo é uma versão resumida de um capítulo de minha tese de doutorado ora em fase de conclusão. Agradeço a André Nogueira pela indicação dos documentos nos quais este artigo é baseado.

principais atores políticos a operarem sempre de acordo com os procedimentos do novo sistema de governo. Os partidos políticos e as principais lideranças continuaram a agir tendo como referência o arcabouço institucional presidencialista. Em várias ocasiões o gabinete se comportou como se não contasse com o apoio do Congresso, e o parlamento ignorou completamente as propostas sugeridas pelo Conselho de Ministros. Mais grave do que isso, a ação permanente do Executivo Presidencial influenciou decisivamente o processo de tomada de decisão dos gabinetes. Em várias situações, o conflito entre o Legislativo e o Conselho de Ministros ocorreu porque o gabinete se orientou influenciado pela Presidência da República.

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que o parlamentarismo adotado era um sistema híbrido (LIMA, 1974: 249). Por um lado, tinha elementos de parlamentarismo puro: instituiu a eleição indireta para Presidente da República e definiu que “a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal” cabia ao gabinete, deixando nas mãos do Conselho de Ministros o comando do governo (SILVA, 1975: 450). Mesmo os atos do Presidente da República, para que fossem válidos, precisavam ser referendados pelo Presidente do Conselho de Ministros e pelo ministro competente (SILVA, 1975: 452).

Por outro lado, o Presidente da República preservou algumas atribuições dispostas em 16 itens no Artigo 3º do Ato Adicional (SILVA, 1975: 451). Além disso, os mecanismos de formação e dissolução dos gabinetes eram rígidos. A moção de desconfiança deveria ser proposta por no mínimo 50 deputados e aprovada por maioria absoluta (TORRES, 1962: 56). A moção de confiança, requisitada pelo Presidente do Conselho de Ministros, exigia maioria simples dos presentes no parlamento, e caso três gabinetes consecutivos fossem derrubados por este procedimento, o Presidente da República poderia convocar eleições em um prazo de 90 dias (TORRES, 1962: 56).

O hibridismo do sistema abria espaço tanto para práticas predominantemente parlamentaristas, quanto para procedimentos fortemente presidencialistas. Desta maneira, a definição das

prerrogativas do Presidente da República seria mais uma questão subordinada às práticas e à experiência, do que aos aspectos teóricos do novo sistema. De acordo com Torres, a experiência iria fixar os precedentes que orientariam a rotina do sistema, e neste particular, o poder pessoal do Presidente da República — sua ação com ou sem a responsabilidade do Ministério — era a questão fundamental (TORRES, 1962: 58).

O hibridismo institucional, por seu turno, forneceu a Goulart e aos opositores do parlamentarismo condições para combatê-lo. Isto ocorreu de diversas maneiras. Em primeiro lugar, o conflito entre o parlamento e o gabinete, característica aceitável no sistema presidencial de governo, contribuía para desacreditar as novas instituições. Em segundo lugar, os poderes do Presidente tinham uma dupla consequência: permitiam que Goulart se utilizasse de suas prerrogativas para combater o parlamentarismo, e faziam com que os ministros se considerassem copartícipes, e não os principais expoentes, do Poder Executivo.

Assim, mostrarei que diversas decisões — tanto medidas governamentais rotineiras, como medidas extraordinárias em função do período turbulento que se vivia — foram tomadas seguindo predominantemente a lógica do sistema presidencialista de governo. Além disso, abordarei algumas ações empreendidas com a finalidade de restabelecer o presidencialismo. Ações estas que, somadas à mobilização popular e militar, e aos interesses dos candidatos à presidência nas eleições de 1965, foram decisivas para a rejeição do parlamentarismo.

De acordo com a teoria, no sistema parlamentar de governo puro a única fonte de legitimidade do poder é o parlamento (LINZ *in* LAMOUNIER, 1991: 66). O chefe do Poder Executivo parlamentar, que é o Chefe de Governo, e o gabinete são escolhidos após negociações acerca do programa de governo apresentado por uma maioria parlamentar. É o parlamento que aprova a política geral, e com frequência as políticas específicas do governo (JENNINGS, 1979: 13). Caso exista um impasse entre parlamento e gabinete há mecanismos institucionais para resolvê-lo: a renúncia do ga-

binete, o voto de confiança do parlamento, ou ainda novas eleições parlamentares. Em todos os casos a consequência é a formação de um novo governo. Se o governo perde a confiança do parlamento ele tem que renunciar (JENNINGS, 1979: 17).

Ao contrário do que ocorre no presidencialismo, os dois poderes não são independentes, há um consenso entre gabinete e parlamento quanto às diretrizes governamentais, ao passo que o Chefe de Estado não possui atribuições de governo, seja ele Presidente ou Monarca. Quando o consenso entre parlamento e gabinete é quebrado recorre-se aos mecanismos institucionais acima mencionados.

Contudo, a prática governativa durante o período parlamentarista experimentado no Brasil republicano afastou-se bastante das práticas puras do parlamentarismo, em favor de procedimentos acentuadamente presidencialistas. Duas modalidades de práticas não parlamentaristas estiveram presentes no período: interferência do Poder Executivo presidencial nas atribuições de governo e a manutenção da independência dos poderes parlamentar e Executivo.

No que diz respeito ao primeiro tipo de procedimento presidencialista, destacam-se a presença do Presidente Goulart em reuniões de gabinete com o objetivo de pressionar o Conselho, e a interferência de órgãos ligados à Presidência da República nas decisões do Gabinete. Quanto ao segundo tipo, será abordado a ausência de disposição do parlamento em votar de acordo com as diretrizes traçadas pelo gabinete.

I. A INTERFERÊNCIA DO EXECUTIVO PRESIDENCIAL NO GABINETE

O Gabinete Tancredo Neves tomou posse em setembro de 1961 e durou até o final de junho de 1962. Tancredo Neves foi eleito Primeiro-Ministro por 259 votos contra 22 e 7 abstenções. Este foi o mais longo Gabinete e o único governo parlamentarista que teve a oportunidade de governar sem compromisso expresso com a antecipação do plebiscito. Esta ressalva é importante porque o Gabinete Brochado da Rocha, que o sucedeu, tinha como meta de governo a antecipação do referendo, ao passo que o úl-

timo gabinete parlamentarista, presidido por Hermes Lima, tomou posse após a definição da data do referendo. Portanto, somente o Gabinete Tancredo Neves teve a possibilidade de institucionalizar o novo sistema de governo, caso tivesse sido esse o objetivo dos atores políticos. Será visto que mesmo durante este gabinete as ações políticas estiveram distantes de contribuir para o sucesso do parlamentarismo, a começar pela atuação do Presidente Goulart.

O Presidente da República esteve presente em algumas das primeiras reuniões deste Gabinete (reuniões 06 e 19/10/61). Na reunião de 19 de outubro o Presidente Goulart levou ao Gabinete sugestões e reivindicações a ele entregues pelo Movimento Feminino Contra a Alta do Custo de Vida. No dia anterior Goulart havia recebido em audiência lideranças deste movimento. No encontro, o Presidente declarou que levaria ao Gabinete todas as reivindicações documentadas e não documentadas a ele apresentadas. Goulart afirmou que estava dentro de suas atribuições constitucionais empenhar-se para transformar em leis, medidas concretas, ou providências, as aspirações trazidas pelas mulheres brasileiras (GOULART, 1962: 40-41). Além disso, o Presidente pediu que o Movimento Feminino mantivesse um constante entendimento com o poder público, como meio de opor-se às “forças poderosas” que se contrapunham ao governo (GOULART, 1962: 43).

A apresentação dessas reivindicações para o Gabinete foi antecedida por algumas palavras de Goulart, nas quais o Presidente afirmava que estava, naquele momento, apenas cumprindo os seus deveres constitucionais. As providências sugeridas para combater o custo de vida estavam contidas em documentos apoiados por cerca de 100 mil assinaturas. Dentre as sugestões merecem destaque: corte nas despesas governamentais; congelamento de taxas e anuidades escolares e dos preços das utilidades, serviços e produtos alimentícios de primeira necessidade; entrega de terras a trabalhadores rurais para o plantio de cereais e outros gêneros alimentícios; distribuição gratuita ou a baixo preço pelas instituições governamentais de medicamentos de consumo popular; e, por fim, para financiar o aumento dos gastos governamentais embutidos em

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

algumas dessas medidas, o documento sugeria a adoção de empréstimos compulsórios sobre grandes capitais (reunião de 19/10/61).

A participação do Presidente da República nas primeiras reuniões revela que a adoção do parlamentarismo não foi suficiente para abolir práticas presidencialistas e impedir que o Presidente mantivesse parte de seus poderes de Chefe de Governo. Goulart foi ao gabinete levar reivindicações de um movimento contra a carestia como se elas fossem dele próprio e do Poder Executivo. O Presidente se colocou como elo de ligação entre o povo e suas organizações, e o governo. O que parecia indicar que, se em última instância cabia ao Gabinete governar, o processo de tomada de decisões não seria realizado sem a pressão ou interferência do Executivo presidencial que colocava-se ao lado dos setores populares.

Acerca do relacionamento entre o Executivo Presidencial e o Gabinete não se pode deixar de abordar uma das questões mais importantes durante todo o Período Goulart: o déficit público. Era avaliação corrente na época que o déficit e suas causas eram elementos centrais que contribuíam para o aumento da inflação. No que diz respeito ao combate do déficit, questão de grande importância no programa de governo apresentado por Tancredo Neves ao Congresso (Conselho de Ministros 1961), o Gabinete enfrentou pressões do Executivo presidencial; é isto que se depreende das negociações acerca das Resoluções 2.130 e 2.132.

Essas resoluções foram responsáveis por um aumento dos vencimentos dos estivadores. Elas previam que os últimos poderiam escolher entre duas formas de cálculo para a fixação do preço da estiva: por volume ou pelo peso do produto. Os estivadores escolheram a forma que pagava mais: por volume. Com isso, os preços da estiva de alguns produtos tiveram um aumento de três ou quatro vezes. Como as referidas portarias se aplicavam às exportações e importações, e como os preços dos produtos dependiam do mercado internacional e, assim, não podiam ser alterados, a importação teria que incorporar os custos decorrentes do aumento da estiva por meio de um acréscimo de preço ao consumidor, e a exportação só seria possível mediante a majoração

dos preços dos fretes de (reunião 28/2/62).

Esta questão era de grande importância, pois estava sob a jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas. Vale mencionar que este era responsável pelo pagamento dos funcionários das autarquias e empresas públicas de transporte. Dentre todos os ministérios era este o que consumia a maior fatia das dotações orçamentárias. Para 1962 a projeção era de que caberia à pasta da Viação e Obras Públicas 29% da despesa orçamentária, em segundo e terceiro lugares vinham o Ministério da Fazenda e da Guerra consumindo respectivamente 18% e 9,8% do orçamento (*Conjuntura Econômica*, julho de 1961: 85). Além disso, a despesa do Ministério da Viação e Obras Públicas tinha aumentado em 58,4% de 1960 para 1961 e estava prevista para crescer em 53,3% entre 1961 e 1962 (*Conjuntura Econômica*, julho de 1961: 85).

O Gabinete avaliava a situação como sendo de extrema gravidade. Para os ministros havia três cursos de ação possíveis: manter as Resoluções, o que resultaria na interrupção do funcionamento normal dos portos; excluir das Portarias 17 ou 18 produtos para viabilizar as exportações; e, por último, suspender as portarias por 60 ou 90 dias enquanto buscar-se-ia uma solução definitiva. A decisão do Gabinete não deixou de considerar que se tratava de um setor de militância aguerrida. Os ministros temiam a militância sindical dos estivadores e buscavam evitar uma possível greve. Segundo o Ministro da Viação e Obras Públicas, Virgílio Távora, a greve deveria ser evitada porque o governo já havia sido derrotado numa greve dos marítimos, que levou o Ministério de Viação a assumir compromissos que não desejava. Távora temia o que ele denominou compromissos "por fora" dos interesses do Ministério da Viação². Já o Primeiro-Ministro considerava que a solução econômica do problema da estiva era fácil, difícil seria conciliá-la com o problema social e político, ainda mais numa situação em que a estiva estava "aguerrida e agressiva" (reunião de 28/2/62).

² Távora, ao falar em compromissos "por fora", estava sugerindo que os estivadores tinham feito acordo com a Presidência da República, e que seria difícil para o Gabinete contrariar esses compromissos.

De fato os membros do Gabinete estavam preocupados com a efervescência política da questão e as possíveis consequências disso, apontando inclusive em direção a uma greve nacional da categoria. A greve geral dos estivadores, de acordo com Távora, não ficaria restrita a esse segmento porque eles contariam com a solidariedade da União dos Portuários do Brasil (UPB), que era uma das setores mais revolucionários do sindicalismo na época (reunião 13/3/62). Nesta situação, restava ao Gabinete enfrentar uma greve que era tida como certa, ou não tomar decisão alguma. É nesse momento em que o Poder Executivo presidencial passa a agir por meio do Dr. Luiz Araújo, o encarregado dos assuntos trabalhistas no Gabinete do Presidente.

A posição do Dr. Araújo era francamente favorável aos estivadores. Ele criticou a posição do Conselho com base em um argumento legalista e técnico. Segundo ele havia um contrato coletivo de trabalho, celebrado e homologado, entre a estiva e os empregadores. As resoluções que haviam sido baixadas pela Comissão de Marinha Mercante eram consequência do contrato de trabalho, configurando assim um ato legal “perfeito e acabado”. Por outro lado, o aumento do frete previsto (de 8 a 15 dólares) como resultado do aumento dos rendimentos dos estivadores, que era um parecer da Conferência de Fretes, merecia, segundo o Dr. Araújo, estudos mais aprofundados.

Para o encarregado de assuntos trabalhistas da Presidência da República, o Gabinete estaria precipitando-se ao optar pela suspensão das Portarias (transgredindo o contrato de trabalho dos estivadores) com base em um parecer sobre aumento de fretes que precisava ainda ser estudado pelos órgãos técnicos competentes. Ainda de acordo com o Dr. Araújo, os líderes da estiva contestavam o parecer formulado pela Conferência de Fretes. Além disso, a liderança da estiva em reunião com o Presidente Goulart aceitou a possibilidade da revisão das taxas pré-fixadas nas Resoluções desde que isso não resultasse numa diminuição de salário, o que transgrediria o contrato coletivo de trabalho. Na verdade, o Dr. Araújo sustentava que o contrato de trabalho deveria ser respeitado pelo simples fato de que a estiva era uma categoria “consciente e unida e pára mesmo, o Brasil todo” (reunião de 13/

3/62).

Em face dos argumentos do Dr. Araújo — que eram antes e acima de tudo os argumentos do Executivo presidencial — o Conselho passou a considerar o problema como sendo mais técnico do que político. Seria, portanto, necessário um estudo mais aprofundado acerca do impacto do aumento da estiva no preço dos fretes, para determinar se a razão estava com a Conferência de Fretes ou com a estiva. Na verdade o Conselho passou a buscar, nas palavras do Primeiro-Ministro “não [...] uma solução técnica perfeita, mas [...] uma solução política ideal”, que permitisse conciliar a permanência das Portarias com a continuidade das atividades comerciais exportadoras dos portos. Portanto, o Gabinete aguardaria o resultado das conversas entre o Assessor da Presidência da República e os estivadores, assim como os estudos técnicos sobre o assunto (reunião de 13/3/62).

Por fim, o Conselho cedeu às pressões. Um mês mais tarde o Gabinete decidiu em favor da manutenção das Resoluções (reunião de 13/4/62). De acordo com o ministro Virgílio Távora, essa decisão não implicaria em aumento dos gastos públicos, posto que haveria um remanejamento de subsídios. Recursos até então utilizados para subsidiar as companhias privadas de navegação seriam redirecionados em favor do Loyd (reunião de 13/4/62). Essa decisão não foi tomada sem receios de que o governo não resistiria a uma eventual pressão das companhias privadas contra o corte de subsídios. O Gabinete preferiu enfrentar essas companhias a ter que fazer face às determinações da Presidência da República.

O sucessor de Tancredo Neves na Presidência do Conselho de Ministros foi Brochado da Rocha. Após a indicação fracassada de San Thiago Dantas para suceder Tancredo Neves, e uma crise política resultado da nomeação de Auro Moura Andrade Primeiro-Ministro, a aprovação de Brochado da Rocha para Primeiro-Ministro foi aprovada por 215 votos contra 58. Político de pequena expressão no cenário nacional, Brochado da Rocha satisfazia o objetivo de Goulart, compor um gabinete que atendesse às aspirações da esquerda e dos setores

conservadores do Congresso, isto porque Brochado da Rocha não era tido como “um político militante dentro dos quadros do PTB” (VICTOR, 1965: 438-439). Na época, ele era o Secretário do Interior e Justiça do Governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul.

É de fundamental importância ressaltar que o novo gabinete aprovado pela Câmara tinha em sua agenda de governo a antecipação do plebiscito. Brochado da Rocha tinha vinculado expressamente a aceitação de seu nome pelo parlamento à implementação da política de reformas, iniciando pela reforma do sistema de governo (CASTELLO BRANCO, 1975: 21). De acordo com o programa de governo lido perante a Câmara dos Deputados e aprovado por ela, o novo gabinete havia assumido desde o início uma posição clara com respeito à necessidade de realização do referendo sobre o parlamentarismo e em relação à delegação de poderes (reunião de 25/7/62).

Tanto as práticas adotadas para antecipar o plebiscito, quanto os pedidos de delegação de poderes, revelavam as dificuldades de adoção dos procedimentos parlamentaristas. Os pedidos de delegação de poderes revelavam, em primeiro lugar, que o gabinete não poderia contar com a colaboração do parlamento para aprovar determinadas medidas. Contudo, mais importante, a delegação de poderes significava que, apesar de eleito pelo parlamento, o Gabinete Brochado da Rocha iria tentar aprovar medidas que não encontrariam apoio do Poder Legislativo. Isto ocorria porque o Gabinete tinha assumido com Goulart o compromisso da antecipação do plebiscito. A delegação de poderes era reflexo mais da influência do Executivo Presidencial nas ações do gabinete, do que de discordâncias entre gabinete e parlamento. Não fosse a determinação de Goulart no combate ao parlamentarismo e os instrumentos à sua disposição, as divergências entre gabinete e parlamento poderiam ter sido contornadas.

A delegação de poderes solicitada pelo Conselho de Ministros abrangia oito grandes áreas: 1) abastecimento e expansão da produção; 2) medidas de revisão agrária; 3) repressão ao abuso do poder econômico; 4) processo espoliativo; 5) medidas administrativas; 6) medidas fiscais; 7) medidas monetárias e 8)

medidas políticas (reunião de 6/8/62).

Quanto à primeira área, apenas para ficar em alguns exemplos, a delegação legislativa solicitada permitiria ao governo legislar sobre a política de preços mínimos e o funcionamento do Fundo Federal Agropecuário. As medidas de revisão agrária autorizavam o governo a dispor sobre o estatuto do trabalhador rural, os arrendamentos rurais, a desapropriação por interesse social e autorizava ainda o governo a criar um órgão executor da política de reforma agrária. As medidas sobre o processo espoliativo autorizavam o Executivo a disciplinar a aplicação do capital estrangeiro, regular a remessa de lucros para o exterior, tornar obrigatória a declaração de bens das pessoas físicas e jurídicas no exterior, legislar sobre os monopólios da União e promulgar o código de telecomunicações (reunião de 6/8/62).

A habilitação de poderes requisitada pelo Gabinete na área administrativa tinha como finalidade autorizar o governo a alterar as disposições do Código de Processo Civil relativas ao mandato de segurança e a reestruturar o Departamento Federal de Segurança Pública da União. Na área fiscal o governo pedia poderes para proceder uma reforma tributária, estabelecer normas gerais de orçamento e contabilidade pública, revisar e atualizar os fundos especiais vinculados a programas de investimento de grande prioridade, e promulgar a lei orgânica do Ministério Público da União. As medidas monetárias e cambiais solicitadas eram: autorização para legislar sobre o controle monetário e creditício, autorização para organizar o mercado interno de capitais e para levantar recursos para atender o desenvolvimento nacional. Por fim, as medidas políticas na realidade se reduziam a uma: regular o direito de greve (reunião 6/8/62).

Na verdade, ao pedir habilitação legislativa o Poder Executivo estava reconhecendo a dificuldade, mediante os processos legislativos tradicionais, em aprovar uma agenda reformista que de resto já tinha sido votada e aprovada pela Câmara quando Brochado da Rocha fora eleito Primeiro-Ministro. O Gabinete Brochado da Rocha estava propondo ao Congresso que todas as questões polêmicas fossem retiradas do

parlamento e levadas para a alçada do Executivo. Este diagnóstico possui uma evidência ainda mais relevante no que se refere à mensagem nº 109: "O Projeto de Lei de Interpretação".

O Governo Brochado da Rocha enviou ao Congresso um projeto de Lei de Interpretação que tinha por objetivo dirimir as controvérsias acerca do artigo 25 do Ato Adicional de 2 de setembro de 1961 (reunião de 6/8/62). O artigo 25 tratava da data de realização do plebiscito sobre o parlamentarismo. De acordo com o Conselho de Ministros esse artigo havia sido redigido de uma maneira obscura, a tal ponto que gerou divergência de interpretação no órgão mais elevado da Justiça Eleitoral³. O projeto de Lei de Interpretação visava "permitir o claro e inequívoco entendimento da competência que cabe à Justiça Eleitoral para marcar a data de realização do plebiscito, uma vez que a lei complementar do Congresso Nacional não tinha determinado a referida data, como efetivamente não o fez" (reunião de 6/8/62). Nota-se que a preocupação central do Executivo era a data do plebiscito. Não havia dúvidas de que este deveria ser realizado, o problema residia em definir se a data seria fixada 9 meses antes do final do mandato de Goulart, ou se haveria antecipação. O Gabinete Brochado da Rocha havia assumido com o Presidente Goulart o compromisso de pressionar o Congresso para que o plebiscito fosse antecipado.

A reação do Congresso diante dessa questão não foi boa. De acordo com o Ministro Afonso Arinos, das Relações Exteriores, as duas mensagens enviadas pelo governo — delegação legislativa e lei de Interpretação — tinham causado reações diferenciadas no Congresso. No primeiro caso não houve reação hostil por parte da Câmara, mas o projeto de Lei de Interpretação não teve a mesma sorte, foi recebido com perplexidade. Essa avaliação levou Afonso Arinos a sugerir que o governo tratasse as mensagens também de forma diferenciada. Arinos estava preocupado com a possibilidade de conflito entre

Executivo e Legislativo. Ele acreditava que o Primeiro-Ministro encontraria maior receptividade e maior possibilidade de entrosamento com o Congresso no que tangia às leis delegadas. Nesse sentido, já havia inclusive um acordo com o seu partido, a UDN, para a aprovação de três projetos de delegação legislativa: o do abastecimento e dois relativos ao fomento da produção (reunião de 14/8/62).

Em que pese o otimismo de Arinos, ele revelou uma certa apreensão ao afirmar, em "caráter estritamente confidencial", que o Conselho poderia atuar em outro campo para obter apoio do Congresso. Para ele "a alternativa seria a concessão ao futuro Congresso de poderes especiais constituintes e a plebiscitação dos resultados dessa votação" (reunião de 14/8/62). O que Arinos tinha em mente ao considerar essa hipótese era a questão da mudança do sistema de governo. Para ele, caso o Gabinete desejasse realmente cumprir um de seus objetivos — operar o retorno ao presidencialismo — deveria considerar três possibilidades já aventadas pelos líderes partidários: a convocação de um plebiscito sobre a) o texto da Constituição de 1946; b) o Ato Adicional de 1961; c) o texto da lei constitucional que eventualmente fosse adotada pelo Congresso (reunião de 14/8/62).

A antecipação do plebiscito era de fato a principal meta do novo gabinete. Isso foi confirmado quando Brochado da Rocha comunicou à Câmara que estava disposto a renunciar caso não fosse encontrada uma fórmula para a realização antecipada da consulta popular. Na verdade, ao mesmo tempo em que afirmava sua disposição em abrir mão do cargo de Primeiro-Ministro, Brochado da Rocha tentava obter, mediante entendimentos com o Procurador Geral da República, o Governador de Minas Gerais Magalhães Pinto, o Presidente do PSD e o Presidente da Câmara, uma proposta que tivesse a aprovação das lideranças partidárias (reunião de 17/8/62). Brochado da Rocha acreditava que o acordo com as principais forças do Congresso ocorreria em dois dias a contar da data da reunião do dia 17 de agosto. Caso contrário, o Primeiro-Ministro iria pedir ao parlamento que submetesse o Conselho ao voto de confiança (reunião de 17/8/62). O tema da crise institucional foi a questão mais importante discutida na última reunião do curto

³ A Justiça Eleitoral afirmou que fugia às suas atribuições deliberar acerca da data de plebiscitos. A sua competência se restringia às eleições (DÉ CARLI, 1981: 34).

Governo Brochado da Rocha. Essa questão foi levada à reunião porque o Primeiro-Ministro havia solicitado ao Congresso o seu comparecimento para falar sobre a situação nacional. Brochado da Rocha iria ao parlamento para afirmar que não fazia sentido realizar eleições para o novo Congresso sem uma definição sobre a data do plebiscito. Para ele, havia ficado claro quando seu nome fora indicado para a Presidência do Conselho que sua posição doutrinária era a de que a adoção do parlamentarismo foi feita de forma legal mas o novo sistema de governo era ilegítimo (reunião de 13/9/62). O Primeiro-Ministro iria colocar essa questão em termos de voto de confiança. Na verdade, o que estava em jogo era o principal ponto do programa do gabinete Brochado da Rocha e principal demanda do Presidente Goulart: a antecipação do plebiscito. Isso ficou claro quando o Ministro Hélio de Almeida afirmou que o Gabinete foi “composto de um Ministério vinculado numa data legítima para a data do Plebiscito” (reunião de 13/9/62).

O problema era da maior gravidade. Brochado da Rocha considerava que só existiam duas fontes legítimas de poder, o Presidente da República e o Congresso Nacional, mas desde que se mantivessem fiéis à Constituição, às leis e ao povo (reunião de 13/9/62). Naquele momento o Primeiro-Ministro, revelando a natureza presidencialista das práticas políticas do parlamentarismo adotado, afirmou que estava falando “como delegado do Sr. Presidente da República”, e enquanto tal, achava que não haveria possibilidade de obter a antecipação do plebiscito com os recursos de que dispunha (reunião de 13/9/62). O conflito entre gabinete e parlamento, no que dizia respeito à questão do plebiscito, era tanto mais acirrado quanto mais o gabinete se aproximava dos objetivos do Executivo presidencial. Apesar de eleito pelo Congresso, o Gabinete Brochado da Rocha tinha como principais pontos do programa de governo demandas do Presidente Goulart, dentre as quais se destacava a antecipação do plebiscito que colocaria fim ao parlamentarismo.

O Governo Hermes Lima sucedeu o Gabinete Brochado da Rocha e foi formado, independentemente de aprovação parlamentar, na segunda quinzena de setembro de 1962. A lei

complementar nº 2 permitia a constituição de um gabinete provisório sem a necessidade de que fosse submetido ao voto do parlamento. Apenas no final de novembro, após adiada a votação por inúmeras vezes, foi dada a sanção da Câmara ao Gabinete Hermes Lima por 164 votos a 137 (LIMA, 1974: 254). Este procedimento, avesso às regras do sistema parlamentar, revela que aquele governo era um gabinete de transição para o presidencialismo.

As dificuldades enfrentadas pelos gabinetes anteriores, no que se refere ao relacionamento entre poderes, estiveram presentes no Gabinete Hermes Lima. Entretanto, sendo o último governo parlamentarista antes do restabelecimento do presidencialismo, o Governo Hermes Lima preparou o terreno para que Goulart governasse de fato. Assim, também serão apontados alguns elementos deste fenômeno, que na realidade reforçaram o hibridismo do parlamentarismo em favor da ação do Executivo presidencial.

O último gabinete parlamentarista foi composto após a definição da data do plebiscito, que havia sido marcada para 6 de janeiro de 1963. O Gabinete Hermes Lima iniciou seus trabalhos ciente de sua provisoriação. Já na primeira reunião o Primeiro-Ministro elogiou o espírito público daqueles que aceitaram a “designação do Sr. Presidente da República para cumprir uma tarefa politicamente importante, embora num breve espaço de tempo” (reunião de 18/9/62).

Mais uma vez as disputas acerca de níveis salariais revelaram a interferência do Presidente Goulart nas decisões do Gabinete. Isto ocorreu quando os conferentes portuários reivindicaram a equiparação com os conferentes de valores. Inicialmente o pedido dos portuários recebeu um parecer favorável da Administração do Porto do Rio de Janeiro (reunião de 19/10/62). Como o atendimento desta reivindicação iria resultar em um aumento de despesas de Cr\$ 107 milhões, o Ministro da Viação requisitou a avaliação de seu assessor jurídico que deu parecer contrário. Em seguida, o assunto foi estudado pela Casa Civil da Presidência da República que decidiu aprovar a equiparação. Após o parecer da Casa Civil, o Presidente Goulart deu a palavra final apoiando

a resolução deste órgão (reunião de 19/10/62).

Neste episódio, a Casa Civil da Presidência da República se pronunciou sobre um assunto financeiro, sem que este tenha antes passado pelo exame da Presidência do Conselho de Ministros. Este fato fez com que o Primeiro-Ministro criticasse duramente o comportamento do Ministro da Viação, pois foi ele quem encaminhou o assunto ao Executivo presidencial sem prévia discussão no gabinete (reunião de 19/10/62). Segundo Hermes Lima, caso Hélio de Almeida tivesse se comportado de acordo com os procedimentos do parlamentarismo, o Presidente da República não teria dado uma solução com base nas informações da Casa Civil, mas com base “nas razões do 1º Ministro que é também responsável pela administração do País” (reunião de 19/10/62). O Ministro da Saúde, Renato Costa Lima, afirmou que numa situação dessas cabia ao Conselho dar cobertura para evitar pressões políticas. Havia a necessidade de que fosse levado ao Conselho — como salientou o Primeiro-Ministro — todos os problemas administrativos que resultassem em despesas (reunião de 19/10/62).

Em um outro episódio a interferência do Executivo presidencial, por meio de um acordo direto com os trabalhadores, foi determinante para que a questão salarial se tornasse um problema para o Gabinete. O Gabinete Hermes Lima teve que enfrentar uma pressão crescente para a revisão do salário mínimo. O Ministro do Trabalho afirmou que a greve de setembro, organizada para obter a antecipação do plebiscito, resultou na promessa do Presidente Goulart de rever o salário mínimo. Nas palavras de João Pinheiro Neto: “Ao terminarem a greve, eles obtiveram do Presidente da República a promessa que haveria uma revisão do salário-mínimo. Essa revisão deveria ter sido feita em 30 dias, e não o foi, já se passaram dois meses. O problema sério é que os trabalhadores reivindicaram o salário-mínimo novo, ainda este ano” (reunião de 8/11/62).

O Primeiro-Ministro reconheceu a gravidade da situação: “Claro que estamos sobre essa pressão salarial que tem tomado, no País, aspectos verdadeiramente incontroláveis, mas não podemos estar a mercê dessa pressão salarial pura e simples, como ela se apresenta” (reunião

de 8/11/62).

No final do mesmo mês o governo teve que enfrentar um outro problema relativo às questões salariais: fixar o novo salário mínimo até o dia 1º de janeiro de 1963 de modo a evitar sua incidência sobre o 13º salário (reunião de 22/11/62). O Presidente Goulart havia solicitado que o Gabinete decidisse sobre o salário mínimo o mais rápido possível, pois uma decisão rápida, sigilosa, “sem comemorações e festividades” seria menos sujeita às pressões de empregadores e empregados (reunião de 22/11/62).

O problema da data da definição do salário mínimo era delicado. O Chefe da Casa Civil-substituto, Dr. Pinto de Godoy, levantou a possibilidade de aumento de preços caso o salário mínimo fosse definido em novembro, mas só começasse a vigorar em janeiro (reunião 22/11/62). O Ministro Miguel Calmon achou razoável a ponderação do Dr. Godoy e defendeu que a decisão sobre o valor do salário fosse tomada na data de sua publicação. No entanto, a sugestão de Calmon foi combatida pelos Ministros do Trabalho, da Justiça, e da Indústria e Comércio.

De acordo com o Ministro do Trabalho, caso a decisão acerca dessa questão não fosse tomada com rapidez, pressões iriam emergir de todos os lados. Segundo João Pinheiro Neto, “o próprio Professor Hermes Lima disse [...] que achava difícil resistir a pressões das Confederações, se eles souberem que tudo está pronto” (reunião de 22/11/62). Para o Ministro do Trabalho “a ponderação do Dr. Pinto de Godoy seria ideal mas acontece que, como nada pode ser feito secretamente, os trabalhadores conhecem a tabela” (reunião de 22/11/62). Já o Ministro da Justiça afirmou que “se não publicar eles vão pensar que não vão pagar. Aí vem a agitação” (reunião de 22/11/62). Diante das razões apresentadas o Gabinete decidiu apressar as deliberações acerca do novo salário mínimo, o que atendia à solicitação do Presidente Goulart.

O Governo Hermes Lima, além de ter vivido os mesmos problemas que os gabinetes que o antecederam, no que concernia às dificuldades de seguir os procedimentos do sistema parlamentar de governo foi um gabinete de transição do parlamentarismo para o presidencialismo.

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

mo. Portanto, é possível encontrar elementos que revelam que o Gabinete Hermes Lima preparou o terreno para a Presidência Goulart no sistema presidencial.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que vários ministros do último Conselho de Ministros permaneceram em seus postos no primeiro ministério presidencialista. A lista de ministros mantidos é a seguinte: Hermes Lima, Ministro das Relações Exteriores; João Manga-beira, Ministro da Justiça; Eliézer Batista, Ministro das Minas e Energia; Hélio de Almeida, Ministro da Viação e Obras Públicas; e Amaury Kruel, Reinaldo de Carvalho e Pedro Paulo Suzano, respectivamente Ministros da Guerra, Aeronáutica e Marinha; além de Celso Furtado, Ministro Extraordinário para assuntos do desenvolvimento econômico. Vale chamar atenção para a continuidade de todos os nomeados para dirigir as pastas militares. Goulart indicava assim que esta área era importante, tanto durante o período parlamentarista, em função das manobras para a antecipação do plebiscito, quanto após a adoção do presidencialismo⁴.

O Governo Hermes Lima funcionou como um indicador da direção para a qual caminharia o Governo Goulart depois de restabelecido o presidencialismo. Desta forma, não é surpreendente que já em uma de suas primeiras reuniões o novo Ministro da Educação, Darcy Ribeiro, tivesse apresentado o Plano de Emergência para o seu setor, e que o Ministério sem pasta do Planejamento fosse criado (reunião de 26/9/62).

No que concerne ao Ministério do Planejamento, o Gabinete aprovou que o novo ministro funcionasse como uma espécie de Chefe do Estado Maior (reunião de 27/9/62). Foi o Ministro da Marinha, Almirante Pedro Paulo Suzano, quem afirmou — no debate acerca da nova função — que Celso Furtado deveria ser um chefe

superior. Dias Carneiro apoiou a sugestão de Paulo Suzano. Para ele, o ministro sem pasta apenas coordenaria e o seu trabalho seria submetido ao Presidente da República e ao Conselho de Ministros, “exatamente dentro das linhas do que seria o Chefe do Estado Maior” (reunião de 27/9/62).

Por fim, o próprio Celso Furtado concordou com as deliberações acerca de suas funções. De acordo com Furtado, ele não teria autoridade alguma, mas apenas função “de assessoramento, de formulação de política, cuja implantação não depende dele e sim dos Poderes Executivos” (reunião de 27/9/62). De uma maneira geral a receptividade dos ministros com relação ao novo ministério foi grande. O argumento comum em favor de um órgão planejador era o da necessidade de coordenar esforços até então desorganizados. O trabalho de Furtado como planejador teve início, portanto, durante o Gabinete Hermes Lima, com a solicitação a vários ministérios de “um programa a curto prazo, para realização até 31 de dezembro, e [...] um programa trienal para cumprimento dentro desse governo” (reunião de 27/9/62). Nascia assim junto com o Ministério do Planejamento, o que viria a ser conhecido como o Plano Trienal.

II. O CONFLITO ENTRE O PARLAMENTO E O GABINETE

A segunda modalidade de procedimentos presidencialistas durante os governos parlamentaristas foi o conflito e a independência entre parlamento e Executivo.

Um dos principais motivos de conflito entre a Câmara e o Conselho de Ministros foi o processo orçamentário e a tentativa do Gabinete em equilibrar as contas públicas. A tarefa de combater o déficit orçamentário era dificultada pela ação do Congresso. O Governo Tancredo Neves previu um déficit para o ano de 1962 de 160 a 165 bilhões de cruzeiros. Todavia, a Cá-

⁴ Um analista político da época afirmou, em julho de 1962, portanto antes mesmo do Gabinete Hermes Lima, que um dos êxitos de Goulart foi fixar a doutrina de que os ministérios militares estão à margem da disputa dos partidos, são áreas reservadas à sua influência como chefe constitucional das Forças Armadas". Cf. CASTELLO BRANCO,

1975, p. 21. Essa doutrina foi fixada na prática, de acordo com as possibilidades apontadas por Torres acerca da adoção de regras costumeiras mais presidencialistas, ou mais parlamentaristas.

mara se mostrou intransigente com respeito à contenção de despesas, além de não ter dado ao Gabinete, segundo observação do Primeiro-Ministro, a oportunidade de requerer urgência para a tramitação de proposta de reforma tributária (reunião de 23/11/61).

O Governo encontrava-se no início de 1962 numa situação delicada. O Gabinete havia decidido que o orçamento a ser enviado ao Congresso seria feito de acordo com um plano de economia ou contenção de despesas. Para viabilizar esta meta o ministro Moreira Salles pediu a todos os ministérios que enviassem à divisão de orçamento do Ministério da Fazenda um plano que tivesse como objetivo uma redução de gastos da ordem de 40%. Havia contudo uma séria barreira para atingir essa finalidade: 62 era um ano eleitoral. Admitia-se que a Câmara não aprovaria cortes drásticos de despesas (reunião de 23/2/62).

Antes da crise política que resultou na adoção do parlamentarismo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) diagnosticara que o orçamento de 1962 seria “fortemente deficitário” caso o Poder Executivo não exercesse “o direito de vetar os aumentos considerados menos necessários”, ou não estabelecesse “novos planos de economia orçamentária” (*Conjuntura Econômica*, julho de 1961: 87). Este diagnóstico considerava que não haveria solução para o aumento do déficit se o processo orçamentário fosse deixado exclusivamente sob a responsabilidade do Congresso. Era o Poder Legislativo que aprovava os aumentos “menos necessários”.

Vale notar que a preocupação do governo com relação ao aumento de despesa com pessoal não estava baseada nas informações disponíveis acerca da evolução histórica de tais gastos. Em 1959 as despesas com pessoal consumiram 52% do orçamento, ao passo que em 1962 este item iria consumir 43% dos gastos globais previstos (*Conjuntura Econômica*, julho de 1961: 87)⁵.

Assim, pode-se afirmar que a percepção dos membros do gabinete acerca dos gastos com a folha de pagamento do funcionalismo estava influenciada pela conjuntura. A posse de um Presidente ligado aos movimentos trabalhista e sindical e o aumento das reivindicações salariais certamente levaram as principais lideranças a crer que a questão salarial se tornaria mais grave: a pressão popular e sindical poderia retirar parcela importante do controle das decisões acerca de salários das mãos das elites conservadoras.

Os ministros estavam empenhados em encontrar uma fórmula que permitisse que o plano de economia, elaborado pelo Gabinete para equilibrar as finanças públicas, não fosse muito modificado pela Câmara. Sabiam os ministros que para o Congresso pouco importava as deliberações do Conselho de Ministros mesmo que este fosse parlamentarista. Até mesmo o Primeiro-Ministro era cético quanto ao comportamento do Congresso. Para ele a questão financeira era o fulcro de seu Gabinete. Ele previa que caso o Governo fosse incapaz de discipliná-la não haveria como o Gabinete sobreviver e as consequências de ordem política e social seriam imprevisíveis. Para Tancredo Neves, a Câmara não tinha a mesma avaliação da gravidade da situação (reunião de 23/2/62). O Ministro da Educação compartilhava da mesma opinião. Segundo Oliveira Brito “a Câmara não tem sensibilidade, aumenta as despesas do Tesouro com a maior naturalidade”, além disso “não há quem possa conter a pressão de determinados grupos, sobretudo num ano eleitoral” (reunião de 23/2/62).

A Câmara modificou, votou e aprovou o orçamento de 1962. Realizado isto, o Conselho aceitou de um modo geral as modificações feitas pelo órgão. Contudo, não havia consenso entre os ministros acerca de determinados aspectos das alterações. O Ministro Virgílio Távora, por exemplo, achava que a Câmara havia mudado elementos fundamentais do plano como a magnitude e a finalidade dos gastos em obras. Pelo plano do Poder Executivo o governo gastaria Cr\$ 9 bilhões em obras fundamentais, ao passo que a Câmara aprovou gastos da ordem de Cr\$ 21 bilhões pulverizados em obras que satisfaziam em grande medida aos interesses dos parlamentares, consideradas não prioritárias pelo Executivo (reunião de 8/6/62). Távora considerava que o governo não poderia simplesmente

⁵ Estes 43% correspondiam a Cr\$ 207 bilhões dos quais Cr\$ 74 bilhões (15,37% do orçamento) seriam destinados às empresas de navegação marítima e fluvial, ao serviço postal e telegráfico, ferrovias e universidades. Cf. *Conjuntura Econômica*, julho de 1961: 89.

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

executar o plano aprovado pela Câmara, mesmo que o Senado não o modificasse.

Uma outra questão que veio à tona nos conflitos entre Executivo e Legislativo, acerca das despesas públicas, foi o processo orçamentário. Não apenas as divergências entre os poderes, mas também práticas arraigadas na tramitação do orçamento foram objeto de preocupação do Conselho. Para o Gabinete, não havia possibilidade de implementação de uma política de âmbito nacional, devido ao detalhamento feito pelo Congresso de verbas que deveriam ser consideradas globalmente. O Primeiro-Ministro fez um diagnóstico preciso dessa realidade: “tem-se observado, nestes últimos anos, uma grande distorção da elaboração orçamentária, de vez que o excessivo detalhamento da verba e a excessiva pulverização dos recursos orçamentários vêm tornando praticamente impossível a execução de uma política orçamentária coerente, uniforme e com objetivos definidos. A tendência que se verifica no Orçamento da União é para uma crescente municipalização da aplicação dos recursos nacionais” (reunião de 6/4/62).

Para o Conselho de Ministros a fragmentação do orçamento e as excessivas modificações feitas pelo Congresso não apenas inviabilizavam parte do programa de combate à inflação, como também não encontravam justificativas dentro do parlamentarismo. Esse tipo de comportamento por parte do Congresso seria aceitável no presidencialismo, posto que o parlamento estaria agindo contra o excesso de poder concentrado no Executivo. De acordo com o ministro Oliveira Brito, alterações no orçamento eram a forma que o Congresso encontrava para “fazer chegar ao Executivo os anseios da população que representava. [...] Com a mudança, porém, do regime já que nós Conselho de Ministros, nada mais somos de que uma expressão do próprio Congresso Nacional, [...] é natural que nós também na execução orçamentária sejamos sensíveis àqueles imperativos que inspiravam os Membros das duas Casas do Congresso, ao fazer a discriminação orçamentária” (reunião de 6/4/62).

Esperava-se, portanto, que o processo orçamentário fosse modificado para atender aos imperativos do novo sistema de governo. Mas não

foi apenas na questão orçamentária que surgiram divergências profundas entre gabinete e parlamento. A votação na Câmara da lei de remessas de lucros contrariou totalmente as expectativas do Gabinete.

O Gabinete havia apresentado em seu programa de governo, votado e aprovado pela Câmara, o projeto de lei de remessa de lucros iniciado pelo Presidente Jânio Quadros adicionando modificações de pequena importância. Entretanto, a Câmara aprovou um projeto que, mais do que regular a remessa de lucros para o exterior, era, na avaliação do Gabinete, um abrangente estatuto de investimentos estrangeiros no país. O projeto aprovado estabelecia medidas que nenhuma relação tinham com a remessa de lucros, tais como nacionalização dos depósitos dos bancos estrangeiros e a proibição às sociedades de financiamento de endosso de títulos de sociedades estrangeiras (reunião de 7/12/61). Essas medidas levaram pânico aos investidores estrangeiros.

A relevância desse episódio diz respeito mais à ausência de procedimentos parlamentaristas do que às divergências substantivas entre o Congresso e o Gabinete. Em primeiro lugar, a Câmara votou contra um projeto que ela mesma já havia aprovado quando da instalação do Gabinete Tancredo Neves sem que isso tivesse resultado na queda do Gabinete. Dada a relevância da questão seria de esperar-se que num sistema parlamentarista houvesse mudança de governo. Em segundo lugar, o Gabinete foi obrigado a realizar manobras para acalmar os investidores estrangeiros e aprovar no Senado um projeto menos radical e mais próximo do programa de governo.

Foi o próprio Primeiro-Ministro que reconheceu que naquele instante a missão do Conselho era de conciliação de interesses (reunião de 7/12/61). Por um lado, o Gabinete não poderia escolher pela simples omissão, situação na qual permaneceria o pânico no meio empresarial internacional. Por outro lado, os ministros reconheciam que ambas as Câmaras não gostavam de interferência (Ministro Gabriel Passos) e que assim o Gabinete não poderia dar a impressão de antagonizar-se nem com a Câmara nem com o Senado (Ministro Walter Moreira Salles). Por

fim, a escolha do Gabinete recaiu na divulgação de uma nota — redigida pelo Primeiro-Ministro — que levasse tranquilidade ao mercado de capitais, mas que não fosse uma crítica frontal à decisão da Câmara, o que colocaria o Conselho numa posição antagônica ao parlamento (reunião de 7/12/61).

A votação do projeto de remessa de lucros confirmou as dificuldades para instaurar procedimentos parlamentaristas. Antes mesmo de contrariar a posição do Conselho com relação a esta questão, o Congresso já havia demonstrado que agia independentemente do Gabinete. As palavras do Primeiro-Ministro são claras a esse respeito: “Não sei de Congresso mais presidencialista do que esse. Os três estatutos legais que o Congresso votou, depois de instituído o regime parlamentarista foi dentro de um espírito nitidamente presidencialista. O primeiro Orçamento, que o Congresso votou com um déficit de Cr\$ 135 bilhões, desatendendo todos os apelos mais veementes do Conselho de Ministros. O segundo, foi o estatuto da Sudene que o Senado alterou completamente sua filosofia, sua estrutura, sem ter se honrado a pedir uma palavra sequer do Conselho de Ministros. O terceiro, foi o projeto de remessa de lucros que [...] o Conselho pretendeu que fosse cuidado em termos de remessa de lucros, mas que a Câmara deu maior amplitude a esse objetivo do Conselho e elaborou um estatuto de investimento estrangeiro no Brasil [...]. Não podemos fazer grandes censuras porque hábitos encravados de uma prática de regime presidencial durante mais de 70 anos não podemos erradicar da noite para o dia” (reunião de 7/12/61)⁶.

Na realidade, ora o Conselho se curvava frente às pressões do parlamento, ora tentava conter a tendência em favor de maiores gastos.

A tentativa de represar a propensão do Congresso a gastar esteve mais presente quando foi discutido o aumento do funcionalismo público. O Gabinete havia decidido que o aumento passaria a vigorar a partir de 1º de março do corrente ano. Foi também considerada a possibilidade de estabelecer a vigência do aumento na data da publicação da lei. Contudo, a escolha do 1º de março ocorreu para atender, de acordo com o Primeiro-Ministro, “a uma certa atenção que os Ministros militares notavam nas suas áreas” (reunião de 28/3/62).

Em que pese as preocupações do Conselho em conter as despesas, havia uma avaliação do Ministro da Guerra de que a Câmara tendia a aprovar um aumento superior a 40%, que passaria a vigorar a partir de 1º de janeiro. Caso isso ocorresse, o aumento de despesas com relação à proposta original do Governo seria de Cr\$ 37,5 bilhões (reunião de 28/3/62). O Primeiro-Ministro havia inclusive detectado no Congresso, com respeito a esse assunto, uma tendência a afirmar a independência do parlamento com relação ao Governo: “alguns Congressistas têm feito sentir que isto está lá sendo tomado quase como uma intromissão indébita do Conselho, num assunto que é da estrita competência do Legislativo” (reunião de 28/3/62).

O projeto de aumento do funcionalismo preparado pelo governo sofreu “profundas deformações” na Câmara (reunião de 11/5/62). A Câmara fez modificações tanto na parte das despesas, quanto nos aspectos referentes ao financiamento dos gastos, mais notadamente no que dizia respeito ao empréstimo compulsório. Tais modificações foram duramente criticadas pelo Conselho. De acordo com o Primeiro-Ministro, no que se referia à introdução de dispositivos de combate à evasão fiscal no projeto do

⁶ Em relação ao comportamento do legislativo frente à necessidade de conter gastos é possível afirmar, concordando com Santos, que se tratava de um problema de ação coletiva: “para cada político, tomado individualmente, o custo privado da decisão de não lutar pela ampliação do gasto público para o benefício de suas clientelas é substancial, podendo acarretar a perda de seu mandato. Acrescente-se que, dificilmente, um deputado perceberá sua ação como

decisiva para o sucesso da política de contenção de despesa. Portanto, o benefício produzido pela decisão do deputado i no sentido de cooperar com a política econômica oficial será sempre e apenas marginal. Levando em conta que o deputado i sabe que todos os outros deputados pensam da mesma forma, sua expectativa é a de que ninguém acompanhará as determinações oficiais do governo. Nem o deputado i”. Cf. SANTOS, 1994: 103

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

emprestimo compulsório, a Câmara se comportou contrariamente às orientações do Governo: “a despeito de todos os meus apelos à Câmara para que não tratasse da matéria, no projeto de aumento compulsório, ela o fez” (reunião 11/5/62). Além disso, Tancredo Neves avaliava que não seria factível compor uma maioria no Senado para corrigir as distorções feitas pela Câmara, pelo contrário, detectava-se também no Senado uma tendência em favor de mais aumento de despesas para “atender algumas reivindicações de grupo” (reunião de 11/5/62).

Na realidade, as dificuldades enfrentadas pelo gabinete em persuadir o Congresso a cortar gastos foi agravada por tratar-se de um ano eleitoral. O Primeiro-Ministro já havia transmitido ao Senado a gravidade da situação, mas tivera a impressão de que “falava às paredes” (reunião de 11/5/62). A Câmara, de acordo com Tancredo Neves, era insensível aos fenômenos financeiros, e naquele momento estava mais preocupada em buscar “as melhores soluções de interesses eleitorais do momento” do que encontrar “as melhores soluções de interesses nacionais” (reunião 11/5/62). A *rationale* do Primeiro-Ministro seguia também uma lógica presidencialista. Para ele, no tocante à legislação financeira, a competência da Câmara e do Senado deveria ser absoluta apenas “dentro dos tetos fixados pelo Poder Executivo, pelo contrário, a Nação fica ingovernada” (reunião 11/5/62). Além das dificuldades enfrentadas com respeito à adoção de procedimentos parlamentaristas, no que tange ao relacionamento entre Executivo e Legislativo, o Congresso não deu provas claras de desejar a institucionalização do sistema parlamentar de governo. Vários sinais do desinteresse do parlamento pelo parlamentarismo podem ser depreendidos da última reunião do Gabinete Tancredo Neves.

Em primeiro lugar, não havia lei que definisse os termos da desincompatibilização do Gabinete. O Conselho de Ministros tinha três interpretações do Ato Adicional que estabeleceu o parlamentarismo para levar a cabo esse processo. A primeira, sustentada pelo Deputado Pedro Aleixo, estipulava que a desincompatibilização do Primeiro-Ministro não implicava na demissão dos demais membros do gabinete. A

segunda fórmula, defendida pelo Deputado Raul Pilla, considerava que a partir de 26 de junho todas as pastas ficariam vagas, mas temporariamente ocupadas até que fosse escolhido um novo gabinete. A terceira interpretação do Ato Adicional, sustentada pelo ministro Oliveira Brito e pelo líder Martins Rodrigues, previa que os ministros seriam substituídos pelos subsecretários até a formação de um novo governo (reunião de 22/6/62). Como se pode notar, após quase 1 ano de parlamentarismo não haviam regras claras acerca de um procedimento básico e elementar desse sistema: quem ficaria encarregado do governo no período de transição entre um gabinete e outro. Além disso, em face das três fórmulas apresentadas o Congresso foi incapaz de definir qual delas deveria ser adotada, passando ao gabinete essa decisão (reunião de 22/6/62). Havia um problema jurídico-administrativo sério que condicionava a escolha de uma dessas interpretações: a validade dos atos administrativos dependia de três assinaturas, a saber, do Presidente da República, do Primeiro-Ministro e do ministro competente. Assim, a manutenção da normalidade administrativa demandava não apenas a substituição dos ministros por seus chefes de gabinete ou subsecretários, mas também a substituição interina do Primeiro-Ministro.

O Ato Adicional nada dispunha sobre a substituição dos ministros, particularmente do Primeiro-Ministro. A lacuna deixada pelo Ato Adicional não foi suprimida pelo Congresso em quase um ano de parlamentarismo. Por isso, ao desincompatibilizar-se o Gabinete Tancredo Neves escolheu simplesmente pela substituição dos ministros pelos subsecretários. No entender do Primeiro-Ministro, essa era a decisão mais constitucional, mais jurídica e mais lógica, mas que não atendia completamente aos cuidados que se deveria ter com determinados aspectos da administração pública (reunião 22/6/62). O Gabinete se dissolvia, portanto, sem um completo resguardo jurídico. Vale citar a última queixa do Primeiro-Ministro com relação à falta de apoio ao Gabinete: “o problema da desincompatibilização não foi criado pelo Conselho de Ministros. Foi uma conjuntura política em que forças políticas poderosas, umas contrárias ao regime parlamentar, outras contrárias ao próprio

Conselho e outras contrárias ao Presidente do Conselho e até a alguns Membros do Conselho que se somaram e valeram da inelegibilidade para realmente promover uma antecipação da queda do Gabinete. Em todos esses períodos em que o problema vem sendo discutido, a tônica dominante foi realmente que o Gabinete deveria ser substituído. Não encontramos, em nenhum momento, da parte do Congresso, da parte dos partidos a que pertencemos, aquele pronunciamento claro, positivo de que o Gabinete devesse continuar" (reunião de 22/6/62).

Com relação ao conflito entre Legislativo e gabinete durante o Governo Brochado da Rocha, não há registro digno de nota. Foi visto que as divergências entre estes dois poderes ocorreram na verdade por causa da determinação do Presidente Goulart em fazer com que o Gabinete atuasse em favor da antecipação do referendo.

O mesmo não se pode ser dito acerca do gabinete que o sucedeu. No Gabinete Hermes Lima, o processo orçamentário continuou sendo identificado como motivo de conflito entre Executivo e Legislativo. O ex-Subsecretário da Fazenda, Miguel Calmon, continuou direcionando a maior parte de suas atenções para o déficit público, mas agora como Ministro da Fazenda. Para Calmon, caso o Governo realmente desejasse conter a inflação na taxa do ano anterior, 50%, seria necessário cortar na carne. O Ministro da Fazenda indicou a existência de falhas no processo orçamentário, dentre as quais destacou a incapacidade do governo em impor o cumprimento do orçamento (reunião de 26/9/62). Segundo Miguel Calmon, a existência da dotação orçamentária era um dos principais problemas. Para ele, o Executivo preparava o orçamento de maneira incompleta e o Congresso fazia alterações que modificavam substancialmente a proposta original (reunião de 26/9/62). Tais alterações, todavia, não tinham como finalidade corrigir os erros feitos pelo Executivo. Pelo contrário, o Congresso pulverizava as verbas "num sentido puramente demagógico e eleitoral" transformando completamente os objetivos contidos nos investimentos governamentais (reunião de 26/9/62).

Uma das alternativas que o governo passou a considerar para mitigar o problema do déficit

foi o aumento de impostos. Contudo, o projeto de reforma tributária encontrou fortes resistências no Congresso. Segundo Miguel Calmon, as objeções se baseavam no fato de que a máquina administrativa do Ministério da Fazenda era ineficaz na arrecadação de impostos (reunião de 22/11/62). Em função das resistências do Congresso, Miguel Calmon solicitou ao Conselho que o autorizasse a contratar a Fundação Getúlio Vargas para reestruturar o Ministério da Fazenda (reunião de 22/11/62). O pedido de Calmon foi aprovado pelo gabinete.

III. CONCLUSÃO

O hibridismo do parlamentarismo foi diagnosticado não apenas no arcabouço legal do novo sistema de governo, mas principalmente nas ações dos atores políticos, em particular a pressão de Goulart para influenciar as decisões do Gabinete e as divergências entre Congresso e Conselho de Ministros. Todos estes fatores contribuíram para o fracasso do sistema parlamentar de governo.

As ações de Goulart, ora para fortalecer organizações populares atendendo suas demandas, ora pressionando abertamente o gabinete para antecipar o plebiscito, concorriam para o restabelecimento do presidencialismo. Assim, as demandas de movimentos de mulheres, estivadores ou portuários, quando atendidas, contribuíam para o fortalecimento destes movimentos, ou ao menos para percepção deste fortalecimento. Estes setores foram importantes nas ações que resultaram na antecipação do plebiscito e na própria campanha do plebiscito. Além disso, os membros dos gabinetes em muitas situações colaboravam com a estratégia do Executivo Presidencial. A colaboração ocorria ora por meio da anuência com relação a aumentos salariais, ora por ações que visassem antecipar o plebiscito. O caso extremo é Brochado da Rocha que, ao manobrar para a antecipação do referendo, afirmou estar atuando "como delegado do Sr. Presidente da República".

O solapamento das instituições parlamentares recebeu também a colaboração do Congresso. O comportamento presidencialista das casas legislativas, e o pouco interesse dos

deputados em aprovar as leis que conferissem operacionalidade ao gabinete, como as leis relacionadas à desincompatibilização, são exem-

plos cabais da contribuição do Congresso para o restabelecimento do presidencialismo.

Alberto Carlos Almeida é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestre em Ciência Política pelo IUPERJ. Foi pesquisador visitante na The London School of Economics and Political Science (1992/93). Atualmente é Professor da Universidade Federal Fluminense e Professor do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação Escola de Serviço Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLO BRANCO, Carlos. (1975). *Introdução à Revolução de 1964. Agonia do Poder Civil.* 1º tomo. Rio de Janeiro, Artenova.

CONSELHO DE MINISTROS. (1961). *Programa de Governo. Bases.* Brasília.

DÉ CARLI, Gileno. (1981). *Visão da Crise.* Brasília, Ed. Universidade de Brasília.

GOULART, João. (1962). *Discursos.* Brasília.

JENNINGS, Ivor. (1979). *Governo de Gabinete.* Brasília, Senado Federal.

LAMOUNIER, Bolivar (org.). (1991). *A Opção Parlamentarista.* São Paulo, IDESP/ Sumaré.

LIMA, Hermes. (1974). *Travessia.* Rio de Janei-

ro, José Olympio Editora.

SANTOS, Fabiano G. M. (1994). *Teoria de Decisões Legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil.* Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.

SILVA, Hélio. (1975). *1964: Golpe ou Contragolpe?* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

TORRES, João Camilo de Oliveira. (1962). *Cartilha do Parlamentarismo.* Belo Horizonte, Itatiaia.

VICTOR, Mário. (1965). *Cinco Anos que Abalaram o Brasil: de Jânio Quadros ao General Castelo Branco.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

OUTRAS FONTES

Revista *Conjuntura Econômica*, julho/1961 a dezembro/1963.

Reuniões de Gabinete: Atas e Transcrições das Notas Taquigráficas.

APÊNDICE

OBS: As referências às reuniões de gabinete se baseiam nas atas e transcrições das notas taquigráficas. Como as notas taquigráficas são mais completas que as atas, estas últimas foram utilizadas somente quando não havia transcrição das primeiras, ou para complementar informações contidas nas notas taquigráficas.

As atas e a transcrição das notas taquigráficas das reuniões de gabinete se encontram no Arquivo Nacional encadernadas em seis volumes com o título “Conselho de Ministros Parlamentarista”. As encadernações estão assim divididas:

Conselho de Ministros 1T-01Gabinete Tancredo Neves

14/9/61 a 22/6/62 -Atas -

1961 1962

14 de setembro*
 21 de setembro*
 22 de setembro*
 05 de outubro*
 06 de outubro*
 12 de outubro*
 19 de outubro*
 26 de outubro*

Gabinete Brochado da Rocha

14/7/62 a 13/9/62

Atas - 1962

14 de julho*
 19 de julho*
 20 de julho*
 25 de julho*
 06 de agosto* (duplicata - incompleta)
 14 de agosto
 17 de agosto (duplicata)
 23 de agosto (2 reuniões)
 30 de agosto (de manhã)
 30 de agosto (à tarde)
 31 de agosto
 10 a 13 de agosto (2 c/ a data de 13)

Gabinete Hermes Lima

18/9/62 a 22/1/63 - Atas -

1962 1963

11 de janeiro
 23 de janeiro (incompleta)
 15 de fevereiro (2 reuniões)
 23 de fevereiro (duplicata)
 28 de fevereiro
 13 de março
 27 de abril
 04 de maio
 11 de maio
 23 de maio
 15 de junho
 22 de junho
 18 de setembro
 26 de setembro
 27 de setembro (manhã)
 27 de setembro (à tarde)
 10 de outubro
 11 de outubro (de manhã)
 11 de outubro (à tarde)
 18 de outubro
 19 de outubro
 08 de novembro
 09 de novembro
 22 de novembro
 23 de novembro
 06 de dezembro
 14 de dezembro
 19 de dezembro
 27 de dezembro

Observações:

- a) As reuniões marcadas com * são referidas apenas em atas, não existe transcrição das notas taquigráficas dessas reuniões.
- b) Muitas reuniões do Gabinete Tancredo só apresentam transcrição de notas taquigráficas, não existindo ata. Isso ocorreu porque a institucionalização da ata foi uma decisão tomada pelo Gabinete Brochado da Rocha (Ver Castelo Branco 1975, 25).

Conselho de Ministros 1T-02Gabinete Tancredo Neves

Notas Taquigráficas

- Parte 1 - 9/11/61 a 20/12/61

09 de novembro
 16 de novembro
 23 de novembro
 30 de novembro
 07 de dezembro
 14 de dezembro
 20 de dezembro

Conselho de Ministros 1T-03Gabinete Tancredo Neves

Notas Taquigráficas - Parte 2 - 4/1/62 a 30/3/62

04 de janeiro	23 de fevereiro (duplicata)
11 de janeiro	28 de fevereiro
23 de janeiro (incompleta)	13 de março
01 de fevereiro	15 de março
08 de fevereiro	23 de março
15 de fevereiro (2 reuniões)	30 de março

O PERÍODO PARLAMENTARISTA REPUBLICANO

Conselho de Ministros 1T-04

Gabinete Tancredo Neves

Notas Taquigráficas
- Parte 3 - 6/4/62 a 22/6/62

06 de abril 01 de junho
13 de abril 08 de junho
27 de abril 15 de junho
04 de maio 22 de junho
11 de maio
18 de maio
23 de maio

Conselho de Ministros 1T-05

Gabinete Brochado da Rocha

Notas Taquigráficas - 14/8/62 a 13/9/62

14 de agosto
17 de agosto
23 de agosto (2 reuniões)
30 de agosto (de manhã)
30 de agosto (à tarde)
31 de agosto
10 a 13 de agosto (2 com a data de 13)

Conselho de Ministros 1T-06

Gabinete Hermes Lima

Notas Taquigráficas - 18/9/62 a 22/1/63

1962 1962

1963

18 de setembro	22 de novembro	11 de janeiro
26 de setembro	23 de novembro	22 de janeiro
27 de setembro (de manhã)	06 de dezembro	
27 de setembro (à tarde)	14 de dezembro	
10 de outubro	19 de dezembro	
11 de outubro (de manhã)	27 de dezembro	
11 de outubro (à tarde)		
18 de outubro		
19 de outubro		
08 de novembro		
09 de novembro		

Documentos de menor relevância, onde se incluem discursos e correspondência, emitida e recebida, estão nos volumes 1T-07 e 1T08, sob a mesma rubrica “Conselho de Ministros Parlamentarista”.