

Wanderley Guilherme dos Santos

SESSENTA E QUATRO: ANATOMIA DA CRISE



EDIÇÕES DO
SENADO FEDERAL

338

Coleção História da Ditadura
Do Golpe à Redemocratização

SENADO FEDERAL



Sessenta e Quatro: anatomia da crise, apresentado originalmente como tese de doutorado na Universidade de Stanford, resulta de uma rigorosa pesquisa – teórica e empiricamente fundamentada – da formação e consumação do golpe de 1964. Trata-se de uma obra exemplar de ciência política. Nesse livro, o autor postula a independência da dimensão política em relação aos demais níveis da esfera social, oferecendo uma explicação de natureza estritamente política do golpe de 1964. O livro busca responder às seguintes questões sobre a crise instaurada no Brasil no início dos anos 1960: Qual a natureza da crise? Quais as condições para a ocorrência desse tipo de crise? O que contribuiu para o colapso da democracia?

Quem dará o golpe no Brasil? é um texto essencialmente político, um alerta às forças políticas progressistas que um golpe estava em andamento no Brasil. Quem escreve é o recém-formado em filosofia, militante e ideologicamente engajado Wanderley Guilherme dos Santos. Para ele, “entender” a natureza do golpe que se armava era condição necessária para uma ação política eficaz. Esse era o seu propósito. Argumentava que o golpe em marcha não seria mais uma intervenção cirúrgica dos militares, mas um golpe de classe, da minoria dominante sobre a maioria dominada e contra os avanços das lutas populares.

EDIÇÕES DO SENADO FEDERAL

A série Edições do Senado Federal apresenta títulos sobre os mais variados temas, reunindo autores de prestígio como: Otto Maria Carpeaux, Francisco Varnhagen, Ricardo Kotscho e Heloisa Starling. As obras são editadas pelo Conselho Editorial do Senado Federal, órgão instituído pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, com o objetivo de definir e implementar a política editorial da Casa. O Cedit avalia, tanto editorial quanto tecnicamente, propostas de publicação que estejam alinhadas às diretrizes de seu regimento interno. Autores interessados em publicar por meio do Conselho Editorial devem encaminhar o manuscrito e a proposta de publicação para o e-mail: cedit@senado.leg.br. Esta publicação reflete o trabalho conjunto de mãos e mentes que se empenharam para assegurar ao leitor uma publicação de qualidade. O objetivo é proporcionar uma experiência enriquecedora, promovendo a valorização da leitura, o incentivo à formação cultural e intelectual e a ampliação do acesso a livros que contribuam para a educação e o desenvolvimento do pensamento crítico.

SESSENTA E QUATRO

Anatomia da Crise

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2025/2026

Senador Davi Alcolumbre

PRESIDENTE

Senador Eduardo Gomes

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Humberto Costa

2º VICE-PRESIDENTE

Senadora Daniella Ribeiro

1ª SECRETÁRIA

Senador Confúcio Moura

2º SECRETÁRIO

Senadora Ana Paula Lobato

3ª SECRETÁRIA

Senador Laércio Oliveira

4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

Senador Styvenson Valentim

Senador Mecias de Jesus

Senadora Soraya Thronicke

CONSELHO EDITORIAL

Senador Randolfe Rodrigues

PRESIDENTE

Esther Bemerguy de Albuquerque

VICE-PRESIDENTE

CONSELHEIROS

Alexandre de Souza Santini Rodrigues

Ana Cláudia Farranha

Ana Flávia Magalhães Pinto

Ana Maria Veiga

Alcinéa Cavalcante

Bruno Lunardi Gonçalves

Carlos Ricardo Cachiollo

Eduardo Rômulo Bueno

Esmeraldina dos Santos

Fernando Pimentel Canto

Heloisa Maria Murgel Starling

Ilana Trombka

João Batista Gomes Filho

Marco Américo Lucchesi

Nathalia Henrich

Rafael André Chervenski da Silva

Victorino Coutinho Chermont

de Miranda

Wanderley Guilherme dos Santos

SESSENTA E QUATRO

Anatomia da Crise

Brasília, 2025

SENADO FEDERAL



EDIÇÕES DO
SENADO FEDERAL
VOL. 338

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país e também obras da história mundial.

Organização: Cristiano Ferreira

Revisão: Cristiano Ferreira, Laércio Franzon e Mariana Sanmartin

Capa e projeto gráfico: Erika Albuquerque Penha

Diagramação: Eduardo Franco e Cintia Barbosa

© Senado Federal, 2025

Congresso Nacional

Praça dos Três Poderes s/nº

CEP 70165-900 — DF

cedit@senado.leg.br

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/conselho-editorial-1>

Todos os direitos reservados

Guilherme, Wanderley, 1935-2019.

Sessenta e quatro: anatomia da crise / Wanderley Guilherme dos Santos. — Brasília : Senado Federal, 2025.

303 p. — (Edições do Senado Federal ; v. 338)

Inclui notas explicativas, bibliográficas e bibliografia.

ISBN: 978-65-5676-585-3

1. Revolução (1964), Brasil. 2. Regime militar, (1964-1985), Brasil.
3. Política e governo, Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 981.063

Sumário

PREFÁCIO

*Senador Randolfe Rodrigues,
Presidente do Conselho Editorial do Senado Federal10*

PREFÁCIO

Argelina Cheibub Figueiredo12

PREFÁCIO

*Rompendo o pacto social: o golpe de Estado
no pensamento político de Wanderley
Guilherme dos Santos
Christian Edward Cyril Lynch15*

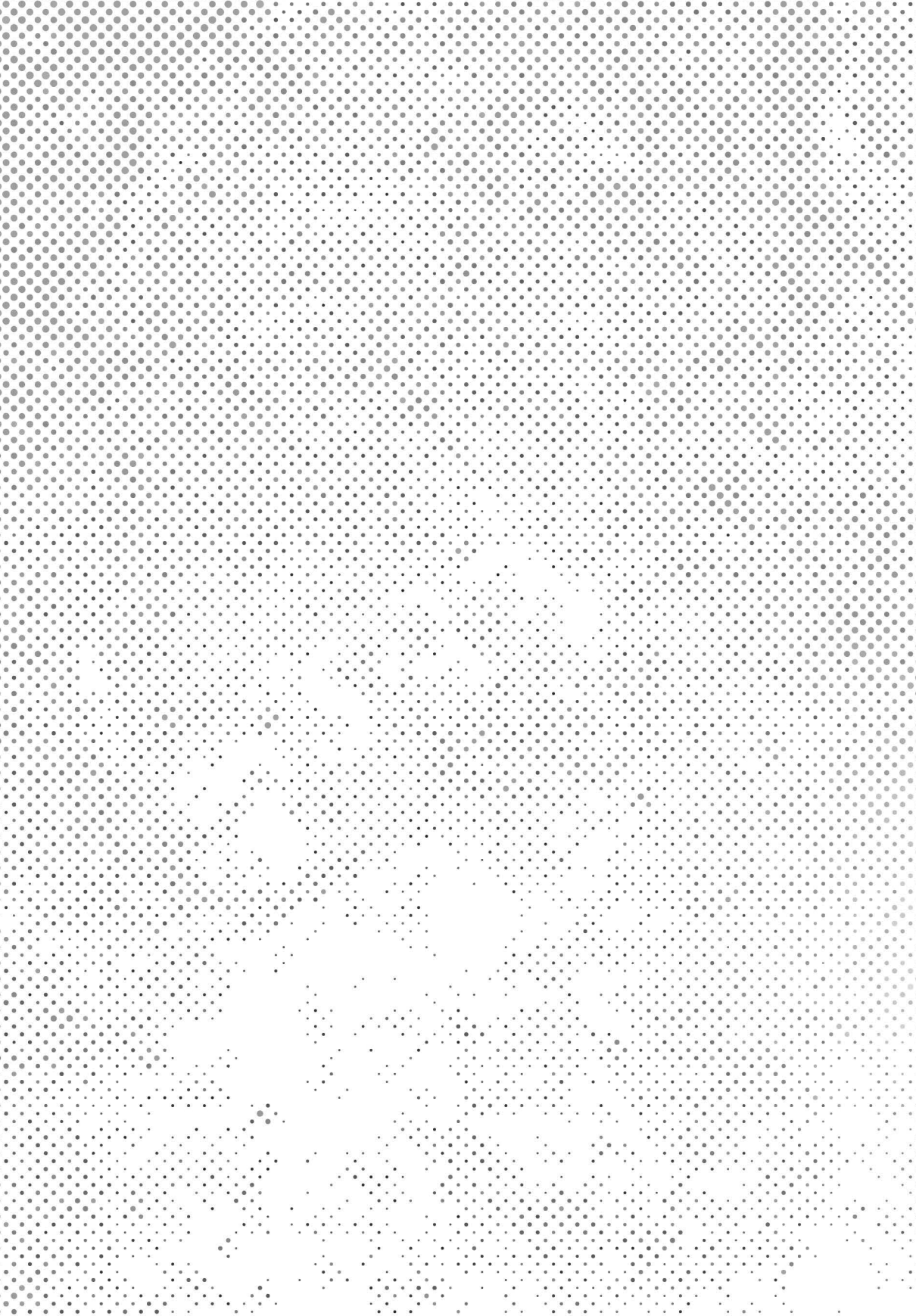
Sessenta e quatro: anatomia da crise

<i>Apresentação</i>	28
<i>1 Introdução à crise brasileira do início da década de 60</i>	34
<i>2 Do pluralismo moderado ao polarizado: a dinâmica da competição política</i>	46
<i>3 O Parlamento brasileiro e a crise de 1964: a tendência à paralisia</i>	64

4	<i>Fragmentação e radicalização na política brasileira: a configuração do pluralismo polarizado</i>	92
5	<i>Coalizões parlamentares durante o governo Goulart: a desagregação do sistema partidário</i>	124
6	<i>Rotatividade e instabilidade das elites durante o governo Goulart: a dinâmica em direção à ausência de governo</i>	164
	Conclusão	192
	Apêndice A: Competição política e o cálculo do conflito	200
	Apêndice B: Sobre as fontes	238
	Bibliografia	240

Anexo

Quem dará o golpe no Brasil?	248
---	------------



.... Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa. O senhor concedendo, eu digo: para pensar longe, sou cão mestre — o senhor solte em minha frente uma ideia ligeira, e eu rastreio essa por fundo de todos os matos, amém! Olhe: o que devia de haver, era de se reunirem-se os sábios, políticos, constituições gradas, fecharem o definitivo a noção — proclamar por uma vez, artes assembleias, que não tem diabo nenhum, não existe, não pode. Valor de lei! Só assim, davam tranquilidade boa à gente. Por que o Governo não cuida?! Ah, eu sei que não é possível. Não me assente o senhor por beócio. Uma coisa é pôr ideias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente — dá susto se saber — e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...

(Fala de Riobaldo em Grande Sertão, Veredas. Guimarães Rosa, Rio. Editora José Olympio. 15ª ed., 1983, página 15.)

PREFÁCIO

O Senado Federal apresenta a coleção História da Ditadura — do Golpe à Redemocratização, para elucidar os desenvolvimentos iniciais do Golpe Militar de 1964, as dimensões multifacetadas do governo autoritário nos longos 21 anos seguintes, bem como as estratégias e alianças que viabilizaram a ditadura no Brasil.

Ao mesmo tempo, esta coleção homenageia os esforços persistentes da população brasileira em sua busca por liberdade e justiça, com ênfase particular na campanha Diretas Já, resultante da coalizão política entre líderes influentes como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Miguel Arraes, Leonel Brizola, Fernando Henrique e Lula, entre outros, fundamentais na redemocratização da Nação e na restauração das eleições presidenciais diretas.

Por meio da divulgação de textos seminais sobre a ditadura ao lado de obras inéditas sobre esse período, nosso objetivo é transmitir às gerações contemporâneas e futuras uma compreensão das realidades que, mesmo depois de quarenta anos, continuam a atentar contra a democracia. O fato de vivermos atualmente a mais longa época democrática da história do Brasil, não impediu o surgimento de uma nova incursão militar golpista entre os anos de 2022 e 2023, que culminou com os atos de vandalismo na Praça dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023.

Atualmente, sabe-se que esses esforços se estenderam para além dos fatos já relatados e incluíram o planejamento do assassinato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do vice-presidente Geraldo Alckmin e do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes.

Além do tumultuado cenário doméstico que confronta as forças democráticas, existe uma ascensão simultânea de regimes fascistas em todo o mundo, juntamente com conflitos, guerras e instabilidade na governança global do pós-guerra, fenômenos que representam ameaças significativas às democracias em todo o mundo.

A democracia se fortalece na preservação da história, da memória e do conhecimento, com diálogos que conectem o passado e o presente ao futuro, na aspiração de construir uma sociedade livre, solidária e coesa, baseada em princípios democráticos. Como dizia Taiguara,

e que o passado abra os presentes pro futuro
Que não dormiu e preparou
O amanhã é seu, o amanhã é seu, o amanhã é seu.

Senador Randolfe Rodrigues
Presidente do Conselho Editorial do Senado Federal

PREFÁCIO

Esta publicação reúne dois livros de Wanderley Guilherme dos Santos, distantes no tempo e de natureza diversa. *Quem dará o golpe no Brasil?* foi publicado em 1962, no auge da crise que levou ao colapso da democracia no Brasil. *Sessenta e Quatro: anatomia da crise* foi publicado em 1987, no calor do processo de reconstrução da democracia no país.

Quem dará o golpe no Brasil? é um texto essencialmente político, um alerta às forças políticas progressistas de que um golpe estava em andamento no Brasil. Quem escreve é o recém-formado em filosofia, militante e ideologicamente engajado. Para ele, “entender” a natureza do golpe que se armava era condição necessária para uma ação política eficaz. Esse era o seu propósito. Argumentava que o golpe em marcha não seria mais uma intervenção cirúrgica dos militares, mas um golpe de classe, da minoria dominante sobre a maioria dominada e contra os avanços das lutas populares.

Até então, as intervenções militares consistiam no apoio de suas alas radicais aos apelos da oposição política aos governos constituídos. As divergências no interior das FFAA eram um empecilho para um estrito golpe militar. Isso porque os militares brasileiros se constituíram como casta, não como classe como ocorreu em outros países da América Latina. Na configuração do golpe em marcha, seria necessário garantir a coesão das diversas correntes no interior das FFAA. Wanderley argumentava que, no momento em que escrevia, a unidade requerida para o sucesso de um golpe militar ainda não existia. Mas poderia se alterar, dependendo de imperativos de segurança e salvação nacional.

O golpe em marcha seria mais espoliador e despótico, advertia. Da posição ideológica na qual se colocava, Wanderley via o regime político vigente como uma “ditadura instalada pelo mecanismo de eleições corrompidas”. Isso porque suas leis e regras garantiam a dominação da maioria sobre a minoria subjugada. Na ditadura “via golpe”, a minoria privilegiada iria rasgar suas próprias leis, como de fato ocorreu em 1964. Os militares se uniram e as leis vigentes foram rasgadas.

Sessenta e Quatro: anatomia da crise, apresentado originalmente como tese de doutorado na Universidade de Stanford, resulta de uma rigorosa pesquisa — teórica e empiricamente fundamentada — da formação e consumação do golpe de 1964. Trata-se de uma obra exemplar de ciência política. Nesse livro, o autor postula a independência da dimensão política em relação aos demais níveis da esfera social, oferecendo uma explicação de natureza estritamente política do golpe de 1964.

O livro busca responder às seguintes questões sobre a crise instaurada no Brasil no início dos anos 1960: Qual a natureza da crise? Quais as condições para a ocorrência desse tipo de crise? O que contribuiu para o colapso da democracia?

Wanderley identifica o evento como uma crise de “paralisia decisória”. A incapacidade do sistema político de produzir quaisquer políticas públicas, mais do que a natureza das políticas, se devia à estrutura do conflito político. Como afirma: “é a estrutura do conflito, *em si*, que importa para o resultado de qualquer outro conflito na sociedade”. Isso significa uma situação na qual a solução de conflitos sobre aspectos substantivos se torna difícil de ser processada pelos canais institucionais existentes.

Para Wanderley, uma crise de paralisia se instaura dependendo de três condições que ocorrem simultaneamente: fragmentação política, polarização ideológica e instabilidade de coalizões. As evidências empíricas da dinâmica da competição política em cada um desses aspectos são apresentadas em cada um dos capítulos do livro.

A partir de 1962, observa-se significativo declínio da capacidade decisória do Congresso, dada a crescente fragmentação partidária e a polarização ideológica no seu interior, com seus correspondentes na arena extraparlamentar. A formação de coalizões legislativas estáveis de apoio ou de oposição ao governo se torna quase impossível, propiciando o surgimento de coalizões de veto a quaisquer medidas governamentais. A instabilidade atinge o próprio governo, diminuindo sua capacidade operacional.

À medida que o tempo passava, a ausência de governo alimentava a desconfiança cada vez maior, tanto dos inimigos políticos de João Goulart quanto de seus aliados na esquerda, sobre as suas intenções políticas, produzindo consequências cada vez mais graves. As suspeitas e a desconfiança política da direita alimentavam a ineficácia governamental. Por outro lado,

“a política de concessões que Goulart era compelido a fazer à esquerda” foi decisiva para o desfecho da crise de paralisia decisória.

A paralisia decisória, contudo, não leva necessariamente à violação das regras do jogo democrático. A probabilidade de ruptura democrática aumenta ou diminui de acordo com dois fatores: o nível de recursos detidos e o grau de radicalização dos atores políticos. A polarização do sistema partidário é condição necessária, mas não suficiente para gerar imobilismo. Quando há empate de recursos e a radicalização atinge seu ponto máximo, o campo de ações possíveis aos atores políticos aumenta a probabilidade de ruptura das regras do jogo. Daí a advertência contida no final do livro de que a radicalização política não é o melhor caminho para o desenvolvimento social.

Não obstante as diferenças de contextos políticos, objetivos e métodos, os dois livros têm muito em comum. A afirmação da autonomia do político e de seu poder explicativo em *Anatomia da crise*, que faz dele uma obra exemplar da Ciência Política, estava presente em *Quem dará o golpe*. A inédita interpretação do golpe de 64, no livro de 1987, confirma o prognóstico realizado em 1963. A importância então atribuída à unidade das FFAA para um golpe militar de natureza diversa das intervenções “cirúrgicas” anteriores é confirmada pelos fatos e permanece um aspecto crucial na explicação do golpe no livro de 1987.

Neste livro que agora apresento, encontramos Wanderley em dois momentos de sua trajetória, o militante e o cientista político, analisando um período crucial da história política brasileira. O tom político de *Quem dará o golpe no Brasil?* não ofusca a excelência da análise nele contida. Os cânones do trabalho acadêmico seguidos em *Sessenta e Quatro: anatomia da crise* não o tornam de difícil leitura. Ao contrário. Wanderley Guilherme dos Santos retém do livro de 1963 o relato vibrante dos eventos e da dinâmica política. Tem uma escrita agradável e atrativa. Sabe como poucos reter o interesse e a atenção do leitor. A publicação dos dois livros em um mesmo volume é um presente ao leitor.

Argelina Cheibub Figueiredo

PREFÁCIO

Rompendo o pacto social: o golpe de Estado no pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos

1. *O homem*

Wanderley Guilherme dos Santos foi, indiscutivelmente, um dos mais influentes intelectuais e cientistas políticos do Brasil, cuja contribuição foi central para o desenvolvimento da Ciência Política no país. Formado em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, ele optou por afastar-se da filosofia pura, que considerava alheia aos desafios práticos da política. Este deslocamento o levou a fundar a moderna Ciência Política brasileira, promovendo uma análise crítica e robusta do sistema político e da democracia nacional. Sua atuação intensa no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), onde chefiou o Departamento de Filosofia, marcaria o início de uma trajetória notável — interrompida apenas pelo fechamento da instituição pelo regime militar em 1964. Em 1969, foi pioneiro na criação dos primeiros programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil, contribuindo para o surgimento do Iuperj, hoje Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-Uerj), onde fomentou uma cultura de horizontalidade institucional que permitia à liderança intelectual emergir naturalmente entre os colegas, por meio da troca livre e competitiva de ideias. Sua obra recebeu reconhecimentos diversos, entre prêmios da Associação Brasileira de Ciência Política, da Academia Brasileira de Letras e da Casa das Américas.

A pesquisa de Wanderley Guilherme partiu da filosofia, mas logo convergiu para o estudo do pensamento político brasileiro, investigando como nossos intelectuais tentaram, ao longo dos séculos, formular respostas aos desafios de construir uma sociedade moderna em solo brasileiro. Para ele, a “imaginação social” era um recurso fundamental de intuição e reflexão, permitindo aos intelectuais penetrar e reordenar a complexidade da realidade nacional. Wanderley estudou profundamente a obra de autores como Oliveira Vianna, a quem chamava de “o mais arguto, multifacético e criativo

ensaísta brasileiro” do século 20, buscando desvelar as hipóteses profundas por trás dos argumentos, mais do que uma história descritiva das ideias. A democracia ocupou o centro de sua reflexão. Wanderley se dedicou a compreender as condições para a implementação e a consolidação democrática no Brasil, estudando as transições, crises e o papel das instituições no processo de democratização. Compreendia que a democracia de massas, para ter real sustentação, dependia de instituições representativas sólidas, de uma competição política robusta e de um Estado com atuação social marcante. Nos últimos anos, via com preocupação as ameaças ao modelo democrático liberal, sobretudo em um contexto marcado pela automação e revolução digital, que redefinem as condições da política na sociedade pós-industrial.

Dentre os traços que singularizam sua obra, cabe destacar seu ceticismo moderado: um crítico do dogmatismo, Wanderley Guilherme via a ordem social como sistema aberto, que exige flexibilidade e diálogo, elementos essenciais para a vitalidade democrática. Defendia o rigor na pesquisa científica, mas também acreditava no papel da criatividade. Para ele, o estudo dos clássicos era essencial, mas a Ciência Política brasileira deveria afirmar-se como campo intelectual e teórico autônomo. Argumentava que as instituições políticas não poderiam ser tratadas meramente como reflexos das condições socioeconômicas; tinham, em si, uma autonomia fundamental no funcionamento da democracia. Foi um implacável crítico do autoritarismo e das desigualdades, sempre sustentando que a democracia era uma construção contínua. Wanderley deixou como legado uma obra que combina rigor, originalidade e compromisso inabalável com a democracia.

2. *A ciência política de Wanderley Guilherme*

A ciência política de Wanderley Guilherme dos Santos se ergue sobre uma filosofia social moderadamente cética, que reconhece tanto a dificuldade em compreender os fenômenos sociais quanto o papel produtivo da ignorância em sua análise. Ela rejeita as perspectivas dogmáticas do positivismo, do marxismo e do economicismo da escolha racional, considerados sistemas fechados, incapazes de explicar a imprevisibilidade da ação

humana. Para ele, a ordem social é um sistema aberto, sujeito a variações causais autônomas e imprevisíveis, resultantes da liberdade individual. A ação humana é guiada por representações subjetivas da realidade, moldadas por desejos particulares e não por um conhecimento objetivo do mundo. A “mão invisível do caos” gera acaso, imprevisibilidade e instabilidade, tornando a ação humana de difícil predição. Ainda que a ignorância social seja limitante, ela também é fonte de liberdade e criatividade, possibilitando a cooperação, a mudança e a história. Reconhecer a precariedade do conhecimento, contudo, não deve impedir a busca científica, mas sim estimular o aperfeiçoamento contínuo das teorias. Wanderley vê a ciência como um artesanato intelectual, unindo rigor metodológico à criatividade do cientista na formulação de hipóteses e na busca pelo conhecimento objetivo.

Em sua teoria política, Wanderley se afastou do marxismo-leninismo de sua juventude, mas preservou os ideais de igualdade e nacionalismo, buscando em autores como Kenneth Arrow, Anthony Downs, Robert Dahl, James Buchanan, Gordon Tullock e Mancur Olson novas bases para a análise política, sempre com antidogmatismo. Defendia a autonomia relativa da política, rejeitando a tese de que ela fosse mero reflexo da esfera socioeconômica, e valorizava a interdisciplinaridade, incorporando história, economia, sociologia e psicologia em suas análises. Embora admirasse os clássicos da ciência política, como Platão, Aristóteles, Maquiavel e os iluministas britânicos, ele os utilizava como instrumentos para pensar o presente, e não como modelos a serem seguidos. Quanto à teoria da mudança política, Wanderley criticava a visão teleológica e eurocêntrica das teorias da modernização, que propunham uma sequência obrigatória para o desenvolvimento político. Ele destacava o papel da contingência histórica e das especificidades de cada país, desenvolvendo uma tipologia de regimes políticos (autocracia, oligarquia representativa e poliarquia), inspirada em Robert Dahl, para analisar as formas de organização do poder e as transições entre elas. Estudou os golpes de Estado como rupturas no “contrato social”, perpetrados tanto pela esquerda quanto pela direita, visando interromper ou reverter a democratização. Para Wanderley, o gradualismo era o método natural de reforma política: a mudança institucional deveria ser lenta, incremental e ajustada às particularidades de cada sociedade.

A teoria da democracia de Wanderley define a poliarquia como um regime que combina competição eleitoral regular com participação política universal. A democracia era, para ele, dinâmica, capaz de equilibrar mudança com estabilidade, liberdade individual com soberania pública, e criatividade com integração social. Ele a analisa a partir de três dimensões interdependentes: integração, participação e redistribuição. A integração representa a capacidade do Estado de unificar o território e criar laços de solidariedade; a participação refere-se à inclusão dos cidadãos na política; e a redistribuição diz respeito ao papel do Estado em promover justiça social. Wanderley defendia a democracia liberal representativa como o modelo que melhor asseguraria liberdade individual e justiça social, rejeitando concepções de democracia substantiva, como a direta ou plebiscitária. Ele enfatizava o papel das instituições representativas, como os partidos políticos e o sistema eleitoral, na garantia da estabilidade e da representatividade. A ciência política de Wanderley critica o neoliberalismo por sua fé no mercado como único alocador de recursos e advoga pela intervenção estatal para promover justiça social e igualdade de oportunidades, vendo o modelo de democracia social (*Welfare State*) como o mais apto a conciliar liberdade com justiça, garantindo proteção social e participação política.

3. *Primeira reflexão sobre o golpe (1): Quem dará o golpe no Brasil? (1962)*

A primeira fase do pensamento de Wanderley Guilherme dos Santos (WGS), que abrange o período de 1962 a 1963, anterior à sua maturidade como cientista político, foi marcada por um forte engajamento político e pela crítica às ideologias dominantes da época, como o nacional-desenvolvimentismo e o autoritarismo. Ele se apresentava como um intelectual militante, buscando conscientizar o povo sobre os perigos do golpe de Estado e da ditadura militar. Seus escritos desse período — como *Quem dará o golpe no Brasil?* (1962), *Reforma contra reforma* (1963) e *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil* (1963) - se caracterizam por uma linguagem acessível, por vezes inflamada e irônica, buscando atingir um público amplo e mobilizá-lo para a ação política. Nessa fase, Wanderley se vale

de um instrumental teórico predominantemente marxista, embora nunca tenha sido um ortodoxo. Contudo, a influência de conceitos como “classes sociais”, “ideologia”, “condições materiais” e a crença na determinação das relações humanas pelas condições objetivas da sociedade são evidentes em seus escritos. É importante notar que Wanderley utiliza o marxismo como ferramenta de análise conjuntural, considerando-o adequado para a compreensão da realidade brasileira da época, mas não como um sistema teórico completo e satisfatório. Um dos alvos principais de sua crítica era o nacional-desenvolvimentismo, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), do qual ele era membro. Wanderley discordava da visão de que o desenvolvimento econômico, liderado pela burguesia nacional, levaria inevitavelmente à democracia e à justiça social. Criticava a crença em um projeto nacional unificado acima dos interesses de classe e denunciava o caráter conservador e autoritário da burguesia brasileira.

Escrito nesse tempo, Wanderley analisa em *Quem dará o golpe no Brasil?* o contexto brasileiro da época e a iminência de um golpe de Estado. Ele argumenta que o golpe, que se concretizaria dois anos depois, não seria estritamente militar, mas orquestrado pelo empresariado e setores conservadores da sociedade, com o apoio de militares. O autor critica a visão de Carlos Lacerda, então governador da Guanabara, que defendia um “governo forte” como solução para os problemas do país. Wanderley argumentava que Lacerda buscava criar um clima de medo e insegurança, invocando a ameaça comunista para justificar um golpe nos interesses da elite. O Brasil vivia um impasse político devido à incapacidade da estrutura social de absorver as demandas e reivindicações populares. Daí sua crítica ao nacional-desenvolvimentismo defendido por setores do ISEB, lastrada na tese de que a burguesia brasileira não tinha interesse em promover um desenvolvimento socialmente justo. No livro, Wanderley demonstra sua preocupação com a exclusão política dos analfabetos, que, embora pudessem votar, não podiam se candidatar a cargos eletivos, e critica essa restrição como um mecanismo de perpetuação do domínio oligárquico. O autor defende a mobilização popular como forma de resistir à ameaça golpista e defender a democracia. Também critica a passividade do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que, segundo ele, superestimava a possibilidade de um golpe de esquerda em benefício do povo. Em entrevistas posteriores, Wanderley reconheceria que

sua análise sobre o golpe de 1964 não foi totalmente precisa, pois ele não previu o protagonismo militar no golpe e na ditadura que se seguiu. No entanto, ele manteve sua crítica à burguesia e aos setores conservadores, que, segundo ele, foram os principais responsáveis pelo golpe.

4. *Segunda reflexão sobre o golpe (2): Sessenta e quatro: anatomia da crise (1986)*

A segunda fase do pensamento de Wanderley Guilherme dos Santos (WGS) se estende de 1965 a 1989. Ele assinala uma importante mudança em sua trajetória intelectual. Essa fase se inicia com a publicação dos artigos sobre a imaginação política brasileira, *Imaginação política brasileira* (1967) e *Raízes da imaginação política brasileira* (1970), nos quais Wanderley revisa seu pensamento e apresenta uma análise mais crítica e menos engajada politicamente. O tema central dessa fase é o regime autoritário brasileiro, analisado em obras como *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira* (1979) e *Sessenta e quatro: anatomia da crise* (1986). Wanderley abandona a perspectiva marxista de seus primeiros escritos em favor de uma abordagem mais empírica e voltada para a análise das instituições políticas. Ele passa a utilizar também métodos quantitativos e modelos formais para analisar a realidade política brasileira, rompendo ao mesmo tempo com as análises dicotômicas e polarizadas que predominavam no pensamento brasileiro.

Produto de sua tese de doutorado, defendida em Stanford, Wanderley busca em *Sessenta e quatro: anatomia da crise* ir além de explicações superficiais sobre o golpe militar de 1964, mergulhando em uma análise profunda e complexa da conjuntura política que culminou no evento. O autor argumenta que a crise foi resultado de uma complexa teia de fatores interligados, e que a polarização política, a dispersão de recursos, a intensificação de preferências e a paralisia decisória desempenharam papéis cruciais no processo. A obra oferece uma análise detalhada do funcionamento do sistema político brasileiro da época e de como suas falhas estruturais contribuíram para a crise. Wanderley argumenta que a polarização política extrema, com a esquerda e a direita enraizadas em posições intransigentes,

dificultava a construção de consensos e a tomada de decisões, levando a um impasse. A dispersão de recursos políticos e econômicos também contribuiu para a instabilidade política. Essa fragmentação dificultava a formação de maiorias estáveis e a implementação de políticas públicas, exacerbando a crise. O Congresso Nacional, fragmentado e incapaz de articular soluções, e os partidos, polarizados e ideologicamente rígidos, acentuaram a paralisia decisória. Wanderley também destaca a radicalização dos atores envolvidos, tornando a negociação e o compromisso ainda mais difíceis. Essa combinação explosiva resultou em uma paralisia decisória generalizada, com o sistema político incapaz de responder às demandas da sociedade. Diante da incapacidade do sistema político em encontrar soluções, os militares se apresentaram como a única força capaz de restaurar a ordem e a estabilidade. Explorando o vácuo de poder, orquestraram o golpe de 1964, interrompendo o processo democrático brasileiro. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, portanto, vai além de uma mera descrição dos eventos que levaram ao golpe. A obra busca desvendar os mecanismos que levaram à ruptura democrática, lançando luz sobre as falhas estruturais do sistema político brasileiro da época e como estas foram manipuladas para a tomada do poder pelos militares.

5. Terceira reflexão sobre o golpe (3): A democracia impedida (2016)

No final de sua vida, à luz da crise da democracia liberal em escala mundial que, manifesta no Brasil por ocasião do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, Wanderley Guilherme concluiu a teoria dos golpes de Estado em *A democracia impedida* (2016). Wanderley enfatiza que a estabilidade democrática não se limita à mera observância formal da lei, dependendo também de um “contrato social” baseado na boa-fé dos atores políticos, no respeito mútuo e na crença nos princípios democráticos. A violação desse “contrato social”, mesmo que sob o manto da legalidade, configura um golpe de Estado e ameaça a democracia. Ele argumenta que, em cenários de crise e polarização, a competição por poder, *status* e bem-estar material pode se transformar em um jogo de soma zero, em que o ganho

de um grupo implica a perda do outro. Nesses contextos, a fé no “contrato social” se esvai e abre-se caminho para o uso da violência como ferramenta política, levando a rupturas institucionais na forma de golpes de Estado e revoluções. Embora, em teoria, tanto a esquerda quanto a direita pudessem desferir golpes, motivadas pela lógica do “atentado preventivo”, Wanderley observa que os golpes da esquerda, geralmente orquestrados por setores progressistas da elite contra setores mais conservadores, costumam ter curta duração. Já os golpes da direita, mais frequentes, são motivados pelo medo das elites tradicionais de perderem seu poder em face da crescente participação popular. Wanderley distingue dois gêneros principais de golpes de Estado:

1) *Golpes clássicos ou autoritários*. Marcados pelo rompimento violento e explícito com a ordem constitucional, visam interromper ou reverter a transição de regimes oligárquicos para democráticos. O objetivo pode ser a instauração de regimes autoritários liderados por militares, como no golpe de 1964 no Brasil, ou a implementação de regimes civis autoritários que se apresentam como salvadores da pátria, acima dos partidos políticos.

2) *Golpes brancos ou legais*. Comuns em democracias contemporâneas, esses golpes violam o espírito das leis e das instituições democráticas sem necessariamente romper com a letra da lei. De forma sutil e dissimulada, buscam sequestrar a vontade popular, restringir a participação democrática e manter as aparências de legalidade.

Dentro do gênero dos golpes brancos, Wanderley identifica duas espécies principais:

a) *Golpes por meio de reformas políticas*. São propostas de reforma política aparentemente legítimas, mas que, na prática, visam restringir a participação e a competição política. Exemplos disso são a adoção do sistema eleitoral majoritário, a imposição de cláusulas de barreira a partidos menores e a restrição à candidatura avulsa.

b) *Golpes parlamentares*. Caracterizam-se pela substituição fraudulenta de governantes por meio de manobras parlamentares que violam os princípios democráticos. A destituição ilegítima de presidentes eleitos e a aprovação de leis que subvertem a vontade popular são exemplos de golpes parlamentares. O impeachment de Dilma Rousseff teria sido um golpe deste tipo.

Conclusão

Wanderley Guilherme dos Santos foi uma figura central na consolidação da Ciência Política no Brasil, combinando rigor analítico com uma compreensão profunda das complexidades sociopolíticas nacionais. Sua trajetória intelectual, marcada pela transição da filosofia para a análise política prática, resultou em contribuições magnas para o entendimento das instituições democráticas brasileiras e de seus desafios. Ao longo de sua carreira, Wanderley enfatizou a importância de uma abordagem interdisciplinar, integrando história, economia, sociologia e psicologia em suas análises políticas. Essa perspectiva permitiu-lhe desenvolver teorias abrangentes sobre democracia, mudança política e golpes de Estado, sempre considerando as especificidades do contexto brasileiro. Sua crítica ao dogmatismo e defesa da flexibilidade e do diálogo como pilares da vitalidade democrática refletem um compromisso com a construção contínua da democracia. Sua obra como cientista político permanece relevante para estudiosos e formuladores de políticas que buscam compreender e enfrentar os desafios da democracia brasileira. Ela chama a atenção para a importância das instituições representativas, da participação cidadã e da justiça social na construção de uma sociedade democrática sólida e resiliente. Lições preciosas na crise dos dias atuais.

Christian Edward Cyril Lynch¹

1 Christian Edward Cyril Lynch é doutor em Ciência Política pelo antigo IUPERJ; com doutorado-sanduiche na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS -Paris). Professor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-Uerj). Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), do CNPq e da Faperj; sócio titular do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), colunista do Canal Meio e editor da Revista Insight Inteligência. Entre outros livros, é autor de *Fundações do pensamento político brasileiro: a construção intelectual do Estado no Brasil* (2024); *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro* (2014), e *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas* (2014). É coautor com Paulo Henrique Cassimiro de *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo* (2022) e, com Oscar Vilhena Vieira e Rubens Glezer, de *teoria constitucional brasileira: 200 anos de disputas* (2024).

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Cícero. (2019), Wanderley Guilherme dos Santos: ontologia e política. In: SANTOS, W. G. dos, *Discurso sobre o objeto: uma poética do social*. 2ª. edição revista e aumentada. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 121-158.
- COHN, Amélia (org.). (2015), *Encontros com Wanderley Guilherme dos Santos*. Rio de Janeiro: Azougue.
- DULCI, Otávio Soares (org.). (2013), *Leituras críticas sobre Wanderley Guilherme dos Santos*. Col. Intelectuais do Brasil, Belo Horizonte, Ed. UFMG e São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. (1997), A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. (2013), The institutionalization of Brazilian political thought in the social sciences: Wanderley Guilherme dos Santos' research revisited (1963-1978). *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 36-60.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. (2017), Entre a “velha” e a “nova” Ciência Política: continuidade e renovação acadêmica na primeira década da *Revista DADOS* (1966-1976). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 3, p. 663-702.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2020). Um Pensador da Democracia: A Ciência Política de Wanderley Guilherme dos Santos. *Dados* [online]. 2020, v. 63, n. 1.
- MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. (2013), Entrevista com Wanderley Guilherme dos Santos. In: DULCI, O. (org.), *Leituras críticas sobre Wanderley Guilherme dos Santos*. 1ª ed. Belo Horizonte: UFMG/Perseu Abramo.
- MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. (2014), A poliarquia brasileira e a reforma política: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 293-323.
- MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. (2020), *O pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos*. Belo Horizonte: Scriptum.
- SANTOS, Fabiano. (2018), Prefácio. in: W., *A difusão parlamentar do sistema partidário: exposição do caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1963a), *Reforma contra reforma*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1963b), *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISEB.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1986), *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1988b), *Quem dará o golpe no Brasil?*. In: N., *Trilogia do terror: a implantação* (1964). Rio de Janeiro: Vértice/RT.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1990a), *Discurso sobre o objeto: uma poética do social*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1993b), *A cabala oligárquica*. In: L. Martins Rodrigues et al (org.), *Em defesa do presidencialismo*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, p. 53-75.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (2003), *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (2017), *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

***Sessenta e
quatro:
anatomia da crise***



Apresentação

O golpe militar de 1964 chegou como uma surpresa para muitos, um choque para outros e alívio para aqueles que acreditavam que o presidente João Goulart havia comprometido seriamente seu governo em uma aventura populista de tipo radical. Mais de duas décadas após, é provável que muitos dos que ficaram surpresos, chocados ou aliviados em 31 de março de 1964 já tenham reavaliado não só seus sentimentos, como também — e mais significativamente — sua maneira de refletir sobre o evento que deu origem ao mais longo período autoritário de nossa história. Este livro é o resultado de minhas pesquisas e reflexões sobre a gênese política do autoritarismo recente.

Eis o roteiro. No Capítulo 1 mostrarei que o abalo político de 1964 não recebeu dos cientistas sociais uma atenção adequada à sua importância histórica e às suas consequências mais duradouras. Uma das razões para a ausência de uma análise que trate especificamente desta crise pode ser encontrada no paradigma geralmente aceito por cientistas brasileiros, bem como por alguns observadores estrangeiros. De importância crucial no paradigma é o *status* dependente de variáveis e processos políticos que são quase sempre interpretados como subprodutos de tendências macrosociais e macroeconômicas. Sem negar a relevância de categorias tão amplas, inclino-me para uma estratégia que entenda os processos políticos como variáveis independentes e que atraia a atenção para o exame de tendências empíricas que não seriam identificadas de outra forma.

No Capítulo 2 discuto a possibilidade de derivar de um modelo analítico formal de competição política pequeno número de previsões sobre o mundo empírico, as quais constituem explicações plausíveis para a crise de 1964. Finalmente, indicarei de que modo estas previsões subvertem, até certo ponto, algumas das proposições consagradas do saber convencional sobre a política brasileira.

Ao propor o modelo, explorarei as vantagens analíticas de seguir, tão rigorosamente quanto possível, as implicações e derivações que provêm

de pequeno número de conceitos definidos com precisão. O objetivo do exercício é determinar em que medida a estrita adesão a regras lógicas aplicadas a conceitos bem delimitados ajuda a explicar, analiticamente, a dinâmica da competição política, gerando hipóteses sobre o provável comportamento do mundo real.

Em resumo, o modelo estabelece, mediante a descrição de sistemas polarizados, que uma crise de paralisia decisória torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre atores radicalizados em suas posições, de tal forma que se estabelece o que denomino de *equilíbrio político*. Parto então do diagnóstico de que o período 1961-1964 foi marcado justamente pela transformação de um sistema político razoavelmente operacional em um sistema incapaz de produzir decisões sobre as questões mais prementes à época.

Os passos mais relevantes na exposição do argumento, apoiados em evidências que me parecem apropriadas e suficientes, serão os seguintes: tomando a paralisia decisória como o fenômeno a ser explicado (Capítulo 3), sugiro que os processos que a produziram foram a fragmentação de recursos de poder, acompanhada de radicalização ideológica (Capítulo 4), a fragilidade e inconstância das coalizões que se formaram no parlamento (Capítulo 5) e a instabilidade governamental, aqui definida como rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais (Capítulo 6).

Tanto minhas impressões ao tempo dos acontecimentos quanto os prognósticos do modelo formal indicam que a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes), e não a consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado. Para sustentar este argumento, analiso a atuação do Congresso, no Capítulo 3, do final do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1960, até a deposição de João Goulart em 1964. No mesmo capítulo, e com base no mesmo tipo de dados, mostro que a tendência à paralisia foi revertida após o golpe militar.

Depois de estabelecer a plausibilidade do diagnóstico de paralisia decisória, passo à discussão dos processos que a produziram. O Capítulo 4 apresenta dados demonstrando que, ao final do governo Goulart, o sistema político brasileiro havia virtualmente preenchido todas as condições que

caracterizam um sistema polarizado, tal como descrito no Capítulo 2. Utilizando sucessivamente o estilo narrativo e a análise quantitativa baseada em dados parlamentares, o Capítulo 4 demonstra que, do final do mandato de Juscelino até a deposição de Goulart, um processo simultâneo de crescente fragmentação e radicalização (polarização) realmente ocorreu no Brasil.

O Capítulo 5 trata das coalizões parlamentares formadas durante o período. Apoiado pela análise de votações nominais, mostro que o Parlamento brasileiro se caracterizou por um padrão de flutuação de coalizões, padrão este que impediu a construção de uma base parlamentar majoritária estável. A divisão gerada por propostas de revisão constitucional — uma das quatro áreas em que surgiram quatro diferentes tipos de coalizão — foi de enorme importância estratégica para a dinâmica do padrão de coalizões flutuantes. A relevância deste resultado para a moderna teoria da democracia pluralista é indicada, mas não elaborada.

O capítulo substantivo final — o Capítulo 6 — discute a instabilidade governamental. Para os propósitos deste trabalho, instabilidade governamental é operacionalmente traduzida em rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais, como meio de angariar apoio político. Assim, o capítulo concentra-se nas tentativas de João Goulart para manter a lealdade de grupos que considerava como sua base de sustentação natural. No mesmo capítulo, avalia-se a hostilidade de grupos de centro e centro-direita, que permaneceram implacáveis, apesar da constante redistribuição de ministérios. Finalmente, demonstra-se que até mesmo o aparelho de Estado, ou melhor, importante segmento do total de agências e empresas estatais era utilizado como “moeda política” nas manobras táticas de Goulart. O resultado deste padrão, como esclarece o capítulo, foi o governo mais instável e com a mais alta rotatividade de elites desde 1946.

O argumento utiliza o vocabulário usual sobre variáveis dependentes e independentes. Entretanto, cabe uma nota de advertência sobre o estilo. Como é enfatizado nos capítulos empíricos, todos os processos tomados como variáveis independentes e o único fenômeno considerado uma variável dependente — paralisia decisória — estavam na realidade inter-relacionados e alimentavam-se uns aos outros. A falência do sistema na tomada de decisões sobre questões importantes da época, tais como a reforma agrária, por exemplo, forneceu combustível para o processo de radicalização, que por sua vez tornou virtualmente impossível a articulação de um

consenso sobre este e outros assuntos. Assim, a contextualização analítica dos vários processos não deve obscurecer o fato de que, empiricamente, eram profundamente interativos.

Na conclusão geral do texto recapitularei o que foi apresentado inferindo três pontos principais. Primeiramente, apontarei os benefícios, mais que proporcionais, que podem advir da utilização de modelos formais como guias da pesquisa empírica. Em segundo lugar, chamarei a atenção para algumas dimensões da moderna História brasileira negligenciada até agora. Em terceiro, incorrerei na mais convencional das afirmações normativas — não há esperança para a democracia sem tolerância política. Apesar de óbvia, estou convencido de que vale a pena repeti-la: como evidencia a experiência brasileira, é fácil esquecer-la em períodos democráticos, e extremamente difícil recuperá-la quando o autoritarismo prevalece.

Seguindo-se às conclusões, o leitor encontrará um apêndice sobre *competição política e cálculo do conflito*, que trata mais extensa e formalmente do modelo descrito no Capítulo 2, e um segundo apêndice sobre as fontes da pesquisa.

A história deste livro pode ser de interesse para os iniciantes em Ciências Sociais, pois exemplifica uma das formas — a que foi experimentada por mim na elaboração deste trabalho — do que C. Wright Mills denominou de “artesanato intelectual”. Desde logo, este é um livro que começou pelo fim. O que aqui entra como apêndice, sob o título de *Competição Política e Cálculo do Conflito*, foi elaborado em 1969 e apresentado como subsídio ao seminário sobre “crises e desenvolvimento político”, dirigido por Gabriel Almond na Universidade de Stanford. Entre meados de 1970 e fins de 1971, pesquisei os dados e escrevi a primeira versão dos atuais Capítulos 3, 4 e 5, além de um primeiro esboço do Capítulo 6. Neste esforço contei com a assistência competente e aplicada da então minha estudante, mas já boa amiga, Isabel R. O. Gómez de Souza.

Discuti o trabalho nos inícios de 1972 em Stanford. Na oportunidade, Heinz Eulau contribuiu decisivamente para que a tese fosse formulada de uma maneira mais bem integrada em suas partes teóricas e empíricas. Publiquei parte dos Capítulos 4 e 5 na *Revista Administração de Empresas*, v. 13, n. 2 (abril-junho de 1973), e v. 13, n. 4 (outubro-dezembro de 1973), sob os títulos de, respectivamente, “Paralisia da Decisão e Comportamento Legis-

lativo: A Experiência Brasileira — 1959-1966” e “Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental: A Experiência Brasileira — 1961-1964”. Este último foi também publicado pela *Revista Mexicana de Sociologia*, v. 35, n. 3 (julho-setembro de 1973).

Razões diversas que me fizeram abandonar o texto até 1978 quando, pressionado pelos prazos acadêmicos da Universidade de Stanford e com substancial ajuda crítica de Robert Packenham, reescrevi todo o trabalho, à exceção do modelo original *Competição Política e Cálculo do Conflito*. Já então havia sido publicado o importante livro de Giovanni Sartori, *Parties and party systems: a framework for analysis*, Cambridge University Press, 1976, e por isso o Capítulo 11 apresenta de maneira simplificada o modelo formal que elaborei em 1969 sob forma de diálogo crítico com o modelo de Sartori.

Recentemente o trabalho foi traduzido para o português, revisto generosamente por Lúcia Hypólito e outra vez revisto, profissionalmente, por Maria Alice da Silva Ramos. Finalmente, revi a revisão da revisão e, não obstante, escaparam-me aí cerca de meia dúzia de erros de cálculo, que constam da tese original e que têm sido analisados, sem objeções, por bom número de estudantes, nos Estados Unidos e no Brasil, em cursos nos quais a tese original é incluída como leitura requerida. Felizmente, os erros identificados pela leitura hipercrítica de Violeta Maria Monteiro não atingem a substância do argumento. De qualquer modo, o artesanato intelectual valorizado por C. Wright Mills recomenda aos profissionais da disciplina que não acreditem sob palavra nos números que aqui estão. Em caso de desconfiança, refaçam as contas.

Realizei meus estudos de pós-graduação na Universidade de Stanford graças a uma bolsa oferecida pela Fundação Ford. Trabalhava então, como ainda o faço, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, cujo ambiente liberal, assegurado por seu presidente e meu amigo, Cândido Mendes de Almeida, foi decisivo para a conclusão deste trabalho. Do mesmo modo, a compreensão dos colegas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense proporcionou-me o tempo necessário para a revisão e elaboração final deste livro.

Sou grato a todas as pessoas e instituições mencionadas.

1. Introdução à crise brasileira do início da década de 60

No dia 31 de março de 1964, uma terça-feira, a limitada democracia brasileira, nascida após a queda da ditadura de Vargas em 1945, teve um fim súbito com a deposição do presidente constitucional, João Goulart. A nova geração, votando pela primeira vez dez anos mais tarde, em 1974, talvez não se lembrasse daquele dia chuvoso. As poucas pessoas que cruzavam as ruas do centro da cidade do Rio de Janeiro estavam tensas, a maioria afastando-se da Cinelândia, uma área em geral movimentada, onde o Exército e a Marinha construíram seus clubes. Foi nesse local que choques esparsos entre estudantes universitários e a polícia marcaram o único ato de resistência pública à intervenção militar que a cidade havia testemunhado mais cedo aquele dia.

Alguns diriam que a greve dos transportes conclamada pelo CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) foi um erro, na medida em que manteve os trabalhadores em casa e, portanto, impossibilitados de somar sua suposta determinação de classe aos esforços dos estudantes. Outros argumentariam que, no momento em que o general Mourão Filho deu início à rebelião, ordenando que as tropas sob seu comando deixassem Minas Gerais e marchassem em direção ao então estado da Guanabara, a causa do governo já estava perdida. De qualquer modo, a bem-sucedida intervenção dos militares trouxe um final repentino à inquietação política que havia caracterizado a vida brasileira desde o momento que precedeu a posse de Goulart. Por que aconteceu? Em fins de 1961, a oposição militar não fora suficientemente forte para impedir que João Goulart ocupasse a Presidência da República após a renúncia de Jânio Quadros. Como poderia o cenário político mudar tanto, a ponto de os oponentes de Goulart serem capazes de forçar sua deposição em lapso de tempo inferior a três anos? Este é o acontecimento histórico que o trabalho que se segue tentará explicar.

Como introdução ao paradigma da análise que empregarei, serão especificadas, neste capítulo, as contribuições ao diagnóstico da crise de 1964 encontradas na literatura pertinente e salientados os pontos vulneráveis à

crítica. O fato mais importante a ser considerado é que, para chegar a uma explicação plausível para a crise de 1964, é necessário incorporar ao diagnóstico corrente variáveis políticas, além de variáveis sociais e econômicas.

A Contribuições preliminares ao diagnóstico

O movimento militar de 1964 foi, muito naturalmente, o tema principal de uma série de variadas explicações e análises nos anos imediatamente posteriores. Mais de 100 itens aparecem em uma bibliografia compilada em 1966.¹ Em sua grande maioria, entretanto, as obras são de pouco valor analítico, na medida em que estão enraizadas nas experiências subjetivas de vários atores e não em esquemas conceituais bem-elaborados. As primeiras reações da opinião pública foram sectárias, com a maioria dos cidadãos simplesmente manifestando-se a favor ou contra o movimento, de acordo com sua preferência partidária prévia, sem tentar compreender os processos que, acima das motivações desse general ou daquele político, haviam interrompido a experiência democrática brasileira. Com o passar do tempo, a crise política de 1964 foi transformada em simples episódio em meio ao fluir bem mais complexo da moderna História do Brasil, e como tal analisada. Assim, a crise de 1964 tem sido por vezes encarada estritamente em termos das relações entre os militares e a política,² e por outras como um capítulo na história brasileira da “arte de associação”,³ ou mesmo como exemplo do surgimento de um regime “autoritário modernizante”.⁴

Ainda que válidas, tais tentativas de explicação macro-histórica não logram fornecer uma compreensão mais específica da crise em si, independentemente das características mais duradouras da sociedade brasileira. Vários fatores delimitam os parâmetros históricos para a “arte de associação” tal como desenvolvida no Brasil. Schmitter, por exemplo, indica pelo

1 Amaury de Souza, *Annotated Bibliography on the Brazilian Political Movement of 1964*.

2 Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*.

3 Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*.

4 Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a “Modernizing Authoritarian” Regime 1964-1970*.

menos dez processos importantes, incluindo a urbanização e a burocratização precoces, a industrialização via substituição de importações, uma industrialização tardia e hipermecanizada, a dependência de tecnologia estrangeira, a estagnação do setor rural, o dualismo estrutural, os altos índices de crescimento econômico e as altas taxas de inflação.⁵

Estas foram, indubitavelmente, características seculares do desenvolvimento brasileiro, e o exame de como interagiram no passado para urdir a trama social do Brasil contemporâneo traz à luz a estrutura mais ampla e historicamente condicionada dentro da qual a ação política adquire significado. No entanto, precisamente por serem *macro* e *seculares*, tais processos não podem ser tomados como suficientes para a compreensão de uma crise específica em um momento específico. Os mesmos parâmetros poderiam ser usados para explicar a crise de 1954, por exemplo, ou até mesmo o período relativamente estável do mandato de Kubitschek. E, é claro, a menos que se prove o contrário, a crise de 1954 foi politicamente diferente da crise de 1964, e ambas, por definição, expressam o desenrolar de processos que diferem do jogo político característico do período de Kubitschek.

Um conjunto mais parcimonioso de fatores, e também menos seculares, foi sugerido por Alfred Stepan. Segundo este autor, o sistema político brasileiro experimentou pelo menos quatro alterações críticas entre 1961 e 1964: “1. um nível crescente de demandas políticas e econômicas feitas ao governo; 2. uma decrescente capacidade de captação de recursos devida ao declínio no crescimento da economia; 3. uma decrescente capacidade política de converter demandas em políticas concretas em decorrência da fragmentação do apoio; e 4. crescente rompimento de lealdades ao próprio regime”.⁶

Este conjunto de dimensões mais analíticas permitiu que Stepan agru-passe, sob poucas rubricas, grande variedade de evidências empíricas. Sob

5 Schmitter, ob. cit., p. 374. Com toda justiça, é preciso dizer que Schmitter descreve os processos históricos que produziram a estrutura dentro da qual se desenvolveu o conflito de interesses no Brasil, sem considerar especificamente a crise de 1964. Como enfatiza o presente texto, contudo, é precisamente por isso que esta elaboração é insuficiente para a compreensão de qualquer período específico.

6 Stepan, ob. cit., p. 135 e ss.

a primeira delas, por exemplo, incluiu o crescimento populacional, a urbanização, a mobilização rural e a mobilização eleitoral, todos tomados como indicadores de um processo político específico, a saber, o aumento no nível de demandas feitas ao governo.

De outro lado, a inflação, o crescente custo operacional da burocracia federal, o declínio da renda *per capita* real e o declínio dos impostos como porcentagem do PNB indicariam retração na capacidade extrativa do Estado e, conseqüentemente, maiores obstáculos ao atendimento das demandas. Finalmente, é fácil verificar que as duas rubricas restantes são diretamente, e por si sós, políticas.

Como breve avaliação do diagnóstico de Stepan, pode-se afirmar que as duas primeiras dimensões analíticas contêm o cenário social e econômico da crise, enquanto as duas restantes referem-se mais especificamente a seus aspectos políticos. Embora os indicadores usados como evidência para comprovar a importância das duas primeiras dimensões sejam satisfatórios, a análise de Stepan perde em poder de persuasão no que se refere à dimensão política da crise. De fato, Stepan identifica no padrão fragmentado de apoio o fator crucial para o decréscimo da capacidade governamental de converter demandas em ação política. Sendo a geração de demandas derivada do nível de competição política e parlamentar, procura então indicadores desta disputa na competição *eleitoral*, salientando o fato de que as coalizões formadas durante o processo eleitoral não se mantinham após o pleito. Tal como indicarei no Capítulo 5, entretanto, as coalizões eleitorais nada tinham a ver com o padrão de coalizões no Congresso, nem foi a coalizão parlamentar entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) o único fator responsável pela estabilidade do governo anterior, o de Kubitschek. Quanto à quebra de lealdades ao regime, parece-me que não deva ser tomado como processo independente dentro da situação de crise, mas resultado desta.⁷

7 Embora analisadas com perspicácia, são pobres as evidências apresentadas por Stepan para corroborar este ponto. De fato, a fonte que ele utiliza para demonstrar o rompimento de lealdade ao sistema consiste principalmente em editoriais de jornal. Em primeiro lugar, a ausência de lealdade ao *governo* não significa necessariamente falta de lealdade ao *sistema*. Além disto, editoriais jornalísticos nem sempre refletem

Considero que é preciso, embora parcial, o diagnóstico de Stepan dos aspectos políticos da crise. Contudo, quando buscou em lugares errados *evidências* para apoiar suas hipóteses, estava seduzido, creio, por aquilo que poderia ser denominado de a análise clássica da política brasileira.

B O paradigma clássico da análise social e política brasileira

Já desde 1946 os analistas políticos iniciaram o exame do sistema instaurado após a queda do regime autoritário de Vargas. Assim que a nova Constituição foi redigida e aprovada e as novas instituições começaram a funcionar, isto é, após acalmar-se a euforia democrática, surgiram as indagações quanto a uma possível defasagem entre as promessas do novo pacto político e seu cumprimento efetivo. Desde então acumularam-se hipóteses gerais e estudos parciais sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e, a despeito de algum desnível em qualidade, foi possível construir um modelo bem-articulado a partir destas ideias e intuições dispersas.

Este modelo consagrado, total ou parcialmente absorvido pela vasta maioria dos analistas sociais brasileiros contemporâneos, foi explicitado com maior clareza pelo ilustre economista Celso Furtado.⁸ Sua hipótese central sobre a dinâmica do sistema identifica um “conflito entre as massas urbanas, sem organização definida e sob liderança populista, e a antiga estrutura de poder que controla o Estado e impregna todos os poros do organismo político no Brasil atual” (da época, WGS).⁹ Este conflito provoca

o estado da lealdade de outros atores ao sistema. A intervenção militar de 1955 para garantir os resultados da eleição presidencial, vencida por Juscelino Kubitschek e repudiada pelos grandes jornais conservadores, é um exemplo de discordâncias, entre outras, entre a imprensa e os militares.

8 O diagnóstico de Celso Furtado pode ser encontrado em vários de seus artigos e livros. A apresentação mais bem articulada, porém, está em “Political Obstacles to the Economic Development of Brazil”. *Obstacles to Change in Latin America*, Cláudio Veliz (ed.).

9 Cf. Furtado, ob. cit., p. 159. O controle do aparato do Estado pela oligarquia conservadora foi enfatizado por Hélio Jaguaribe. Cf. sua obra *Condições Institucionais de*

“um cisma fundamental que leva o funcionamento inadequado das instituições básicas de governo ao impasse e cria condições favoráveis para que as Forças Armadas sejam o fator decisivo, tal como ocorreu recentemente no Brasil”.¹⁰ O raciocínio por trás deste diagnóstico dá origem a várias outras hipóteses, e todas juntas constituem o arcabouço clássico da análise política brasileira. Formularei algumas destas hipóteses revelando sua compatibilidade com parte das macroevidências relativas à História econômica e social do Brasil. No entanto, mostrarei também que o diagnóstico clássico não explica adequadamente a crise de 1964, a menos que sejam introduzidas variáveis políticas específicas.

De acordo com o modelo clássico, o processo brasileiro de urbanização foi independente do da industrialização, tendo resultado de um conjunto de causas heterogêneas. O crescimento populacional nas cidades grandes, gerado tanto pelo alto índice de crescimento endógeno quanto pelas migrações rurais impulsionadas pelo desemprego, mais o diferencial salarial entre a cidade e o campo levando à concentração de renda nos grandes centros, eis algumas das causas apontadas para explicar a independência do processo de urbanização relativamente ao de industrialização.¹¹

A consequência eleitoral desse fenômeno teria sido a transferência do centro de gravidade política das áreas rurais para os centros urbanos, pelo menos no que se refere às eleições majoritárias, ou seja, para a Presidência da República, os governos estaduais, as prefeituras e o Senado Federal. Outras eleições, realizadas segundo a regra da representação proporcional (para órgãos legislativos municipais, estaduais e federal), continuariam a ser ganhas pela oligarquia conservadora de base rural.¹²

As implicações eleitorais do processo de urbanização armaram o cenário para o aparecimento de empresários políticos urbanos os quais, se o processo brasileiro tivesse seguido o padrão europeu ou norte-americano,

Desenvolvimento Brasileiro.

10 Furtado, ob. cit., p. 160.

11 Idem, p. 155.

12 Idem, p. 151-152. Esta parte da análise incorpora outra afirmação clássica sobre a política brasileira. Para uma discussão mais recente deste ponto, ver Gláucio A. D. Dillon Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, principalmente Cap. 6.

seriam políticos ligados à burguesia industrial e ao operariado. Entretanto, outra peculiaridade da História brasileira deve ser lembrada aqui para explicar por que foi distorcido o modelo e por que os empresários políticos que surgiram não eram do tipo previsto.

No Brasil, sempre conforme o paradigma clássico de análise, a indústria desenvolveu-se a partir do próprio setor agrícola, ao menos parcialmente, através de um processo de substituição de importações, cuja resultante foi a ausência de um verdadeiro conflito de interesses entre industriais e proprietários de terras, inexistindo manifestas ideologias de classe a servir de base para políticas consistentes. Além disto, devido ao contingente elástico de mão de obra e ao diferencial de salário desfrutado pelos trabalhadores urbanos, tampouco emergiu qualquer ideologia proletária definida, e o fraco movimento operário gerado pelo processo de industrialização não entrou em colisões sérias com os industriais.¹³

Além de uma classe operária politicamente débil e ideologicamente, ambígua, uma grande massa marginal também se encontrava em disponibilidade. Uma vez que a taxa de urbanização era mais acelerada do que o ritmo de industrialização, acumulou-se nos grandes centros um excedente de população adulta, pronto a ser mobilizado eleitoralmente, senão politicamente. A ausência de partidos com ideologias claramente definidas, de um lado, e a importância crucial do voto urbano para as eleições majoritárias, de outro, criaram condições apropriadas para a emergência dos políticos populistas, isto é, empresários políticos irresponsáveis que defendiam programas contraditórios. A principal consequência histórica destas várias linhas de causalidade foi o cisma entre executivos progressistas baseados nas massas e legislativos conservadores controlados pela oligarquia rural.¹⁴

O modelo geral descrito até aqui é sem dúvida consistente. É possível encontrar evidências que corroborem a maior parte das variáveis econômicas e sociais decisivas, tais como a comparação entre taxas de urbanização e de industrialização, o crescimento populacional, o desemprego rural e

13 Furtado, ob. cit., p. 154.

14 Ver, além do artigo de Furtado, Soares, ob. cit., p. 312.

as migrações internas, os diferenciais salariais que beneficiavam os assalariados citadinos, a marginalidade urbana e a concentração de renda nas grandes cidades.¹⁵

Embora eficaz em sua descrição de variáveis macroeconômicas e macro-sociais, o modelo é, no entanto, controverso em suas suposições básicas e inferências políticas. Por exemplo, nunca foi provado conclusivamente que o Legislativo, mesmo com a maioria de seus membros eleitos em áreas rurais, houvesse sido consistentemente reacionário e hostil às propostas modernizantes oriundas do Executivo. Recorde-se, como ilustração, que a criação da Petrobras, no segundo governo Vargas, e o fornecimento de meios para a implementação do Plano de Metas, durante o governo Kubitschek, foram efetivamente aprovados pelo Congresso.¹⁶ Ademais, outra suposição a ser ainda comprovada é o pretendido caráter progressista dos sucessivos executivos brasileiros, algo que permanece suposto mais do que confirmado.

Duas outras importantes inferências do modelo — a saber: 1. a necessidade de uma coalizão parlamentar entre o Partido Social Democrático (PSD), de base rural, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) para a estabilidade do sistema; e 2. a captura dos órgãos do Estado pelas oligarquias regionais via patronagem — serão qualificadas neste trabalho no momento oportuno. Neste ponto, minha objeção básica relaciona-se às inferências mecanicistas extraídas da avaliação de como variáveis econômicas e sociais afetam o sistema político.

Pode-se aceitar como relativamente precisa a descrição convencional das características históricas do desenvolvimento brasileiro até os anos ses-

15 A relação de obras que tratam destes tópicos já é bastante extensa. Apenas como exemplos, pode-se citar Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*, e José de Almeida, *Industrialização e Emprego no Brasil*, com dados sobre emprego, crescimento populacional e migrações internas; Sérgio Boisier et. alli, *Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais*, sobre diferenciais salariais; e Manoel T. Berlinck, *Marginalidade Social e Relações de Classe em São Paulo*, com dados sobre marginalidade urbana.

16 Para a história da Petrobras, ver Getúlio Carvalho, *Petrobras: do Monopólio aos Contratos de Risco*, principalmente Cap. 2. Para as negociações entre o Executivo e o Legislativo para decidir sobre o Programa de Metas, ver Celso Lafer, *The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan: 1956-1961*.

senta. Contudo, isto não constitui base suficiente para sustentar as inferências sem que se considerem as variáveis políticas intervenientes. Industriais, massas marginais e proprietários de terra conservadores são categorias por demais agregadas para permitir uma compreensão do que acontece no nível político. A dinâmica da competição política entre partidos, e de facções dentro de partidos, não representa apenas um balé metafórico daquilo que ocorre na economia.¹⁷ A competição política efetivamente influi no curso da economia e da sociedade. Em termos mais simples, o modelo clássico não consegue elaborar todas as estruturas possíveis do conflito político. Afinal, as variáveis macroeconômicas e macrosociais consideradas relevantes pelo modelo já operavam durante o governo Kubitschek e mesmo antes. No entanto, a era Kubitschek foi um dos períodos presidenciais mais estáveis após 1946. Por quê? Como?

Grande variedade de estudos de caso sobre desenvolvimento político fornece suporte empírico à hipótese de que os processos sociais e econômicos são sempre mediados pelas instituições políticas existentes. As relações entre as instituições políticas e os processos sociais básicos são de dois tipos. De um lado, definem a maneira pela qual as formas de competição social e econômica se traduzem em alternativas de políticas; de outro, produzem impacto sobre o desenvolvimento ulterior da estrutura social. Embora grande porção da arena política possa ser ainda considerada uma “caixa preta”, pois não sabemos exatamente como funciona, partes dela são razoavelmente conhecidas. E o que sabemos aponta para a plausibilidade da hipótese de que processos sociais e econômicos similares podem levar a diferentes trajetórias de desenvolvimento, dependendo das instituições políticas projetadas para administrá-los.

Assim, a maioria das características básicas do desenvolvimento econômico e social brasileiro, senão todas, pertence também às experiências nacionais de muitos países atrasados ou recém-independentes do mundo.

17 Assumo posição analítica contrária a uma das premissas de maior prestígio na atual análise social brasileira, claramente exposta na seguinte citação: “Contrariamente à posição dos puristas da política, uma das orientações fundamentais deste trabalho estabelece que a superestrutura política reflete a organização e o desenvolvimento da produção, a infraestrutura econômica”. Cf. Soares, ob. cit., p. 48.

Entretanto, a incidência de crises — especialmente de certo tipo — varia entre quase todos estes países, a se dar algum crédito à literatura sobre desenvolvimento político. As tensões econômicas e sociais em Gana, por exemplo, surgiram sob a forma de uma transformação institucional visando a uma adaptação substantiva dos valores tribais a valores seculares.¹⁸ Já no Paquistão anterior a 1971, a instabilidade política derivou de limitações na capacidade de coerção do governo, num momento em que sua capacidade de persuasão era mínima.¹⁹ A interação entre os processos sociais e as instituições políticas na Indonésia dos anos 50, para dar um terceiro exemplo, produziu, segundo Feith, um conflito interelites entre os administradores tecnocratas e aqueles denominados “articuladores de solidariedade”.²⁰

O mesmo papel desempenhado por instituições e estruturas políticas — isto é, a filtragem e modelagem de conflitos sociais e econômicos como forma de condicionar estágios subsequentes de desenvolvimento — foi encontrado na Nigéria, Uganda, Irã, Burma, Turquia e Índia.²¹ A principal premissa do presente trabalho, portanto, é a seguinte: conflitos sociais e econômicos geram impactos pela mediação da estrutura e competição políticas. É sobretudo a estrutura do conflito político, *em si*, que importa para o resultado de qualquer outro conflito na sociedade como um todo.

Aceitando o diagnóstico de que a crise de 1964 resultou de um estado de imobilismo *político*, pretendo demonstrar que este não se constituiu principalmente sob a forma de um impasse entre o Executivo de base urbana *versus* um Legislativo de raízes rurais. Ao contrário, o impasse foi a consequência imperiosa de um conflito *político* caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema

18 David Apter, *Ghana in Transition*, p. 9.

19 Karl von Vorvys, *Political Development in Pakistan*, p. 68-69.

20 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, p. 608.

21 Ver, entre outros, James S. Coleman, *Nigeria, Background to Nationalism*; David Apter, *The Political Kingdom of Uganda: A Study in Bureaucratic Nationalism*; Leonard Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society*; Lucien Pye, *Politics, Personality, and Nation-Building: Burma's Search for Identity*; Frederick Frey, *The Turkish Political Elite*; Myron Weiner, *The Politics of Scarcity: Public Pressure and Political Response in India*; Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*; e Leonard Binder et alli, *Crises and Sequences in Political Development*.

tivesse um desempenho adequado e impelindo-o para o tipo de crise que classificarei de “paralisia decisória”. Ao formular este argumento aceitarei a adequação do paradigma clássico de análise em relação às dimensões *econômicas* e *sociais* da moderna História do Brasil. Contestarei, contudo, o poder explanatório das inferências políticas do paradigma em relação ao episódio de 1964 e fornecerei, ao contrário, um conjunto de variáveis políticas específicas que, a meu ver, pode explicar melhor o tipo de crise ocorrida no Brasil.

Como estratégia de persuasão, discutirei no próximo capítulo o modelo de análise adotado neste trabalho e somente nos capítulos empíricos discordarei das implicações do paradigma clássico em contraste com as derivações do modelo que proponho.

2. Do pluralismo moderado ao polarizado: a dinâmica da competição política

É trivialmente admitido que o desenvolvimento econômico afeta as estruturas políticas existentes. Mesmo nos casos de nações que demoram a iniciar o processo de crescimento econômico acelerado, suas instituições políticas ficam sujeitas a tensões devidas às consequências do atraso.

A argumentação apresentada no capítulo anterior, tomando o exemplo de um país em rápido desenvolvimento — o Brasil — poderia ser utilizada com a mesma pertinência, selecionando-se países estagnados para ilustração. O resultado do exercício seria o mesmo, ou seja, a demonstração de que as consequências políticas do desenvolvimento econômico, ou de sua ausência, dependem das instituições políticas existentes e da habilidade das lideranças em utilizar tais instituições para administrar conflitos.

Neste capítulo, descreverei as consequências relativamente consensuais acarretadas pelo desenvolvimento econômico e discutirei as variáveis políticas que afetam a capacidade do sistema. O principal objetivo aqui, em essência, é apresentar um modelo de análise da competição em sistemas políticos em geral, e em sistemas partidários em particular, derivando hipóteses sobre crises políticas, comparativamente mais eficazes, a meu juízo, do que aquelas derivadas do paradigma clássico brasileiro.

A Conflito social e competição política

Observadores bem-informados concordam que a administração de qualquer país em desenvolvimento defronta-se com uma série de tensões por vezes contrárias, pressionada pela necessidade de atingir altos índices de crescimento e, ao mesmo tempo, atender às demandas de maior equidade na distribuição das riquezas. Quanto mais não seja, a literatura sobre política comparada, tão abundante nas décadas de 50 e 60, torna-se indicada para ampliar nossos conhecimentos sobre as dificuldades que envolvem a administração dos assim chamados países menos desenvolvidos. O alar-

gamento da fronteira do conhecimento político comparado produz, pelo menos, o efeito saudável de erodir as bases do paroquialismo do analista. Além disso, permite-lhe compreender que, muito frequentemente, as razões para o atraso no desenvolvimento de um dado país decorrem menos da qualidade das elites nacionais do que da pobreza e do inevitável processo de mobilização social.¹

Certamente nem todos os países em desenvolvimento têm que enfrentar o mesmo conjunto de problemas, nem estes se manifestam com a mesma intensidade em todos os casos. Apesar das especificidades nacionais, contudo, aqueles que detêm o poder decisório em países atrasados devem aprender a resolver pelo menos dois tipos diferentes de questões e, paradoxalmente, quanto maior for seu sucesso em relação a um deles, maiores serão as probabilidades de se defrontarem com problemas do outro tipo e serem penalizados por eles.

O primeiro conjunto de questões constitui aquilo que pode ser denominado de o legado da miséria. Em seguida ao que foram, em alguns casos, períodos prolongados de exploração colonial, muitos países em desenvolvimento adaptaram-se a uma participação periférica no processo de especialização do mercado econômico mundial, sendo este o melhor substituto possível para o *status* anterior de colônia. Governados por elites excessivamente fracas ou excessivamente predatórias para levar adiante o desenvolvimento nacional, estas nações sofreram dificuldades e, em alguns casos, efetiva atrofia em sua capacidade de produzir riquezas. Ao mesmo tempo, embora sua capacidade produtiva não aumentasse tão rapidamente quanto a dos países industrializados, a pressão para o *consumo* aumentou, devagar, porém consistentemente.

O crescimento populacional tornou premente a necessidade de mais alimento, habitação, saneamento, saúde e educação. A urbanização, implicando a passagem de grandes contingentes de população de uma economia de subsistência para alguma forma de sistema monetarizado, acrescentou à agenda os transportes, as comunicações e os serviços públicos em geral.

1 Karl Deutsch, Social Mobilization and Political Development. *The American Political Science Review*, LV, 3 set. 1961.

Finalmente, a industrialização incipiente gerou as primeiras questões de natureza mais moderna, incluindo a proteção ao trabalho, o seguro social e a distribuição de renda.

Dizer que a demanda *potencial* para o consumo conheceu um aumento não significa, é claro, que a capacidade produtiva para atendê-la tenha também aumentado. De fato, o hiato entre as duas alargou-se ainda mais, e as consequências são bastante conhecidas. O número e a variedade dos problemas substantivos que os países em desenvolvimento devem solucionar são o resultado do acúmulo secular da escassez, da lógica da competição internacional e da ocasional incompetência burocrática interna. O progresso econômico e social, para os países em desenvolvimento, requer agora gigantesco esforço para superar décadas de negligência, durante as quais a multiplicação de problemas não foi acompanhada pela criação dos recursos materiais e humanos capazes de solucioná-los.

Para suprimir o legado da miséria, prescreve-se o desenvolvimento econômico. O analfabetismo, a mortalidade infantil e o desemprego, de um lado, a baixa capacidade de poupança e as escassas possibilidades tecnológicas, do outro, são apenas alguns dos desafios atualmente enfrentados pelos países em desenvolvimento. Porém, como salientou Hirschman, o desenvolvimento econômico é um remédio para desequilíbrios passados somente ao preço da criação de novos desequilíbrios. Praticamente não há plano de desenvolvimento econômico capaz de conduzir tais países a um estado de satisfação geral. Ao contrário, ao tempo em que atacam problemas antigos, os países em desenvolvimento semeiam necessariamente os germes de outros desequilíbrios. Quanto maior seu sucesso em alterar o perfil econômico anterior, tanto mais enfrentarão “modernas” pressões e demandas.² O desenvolvimento econômico em geral, e a industrialização em particular, naturalmente provocam diferenciação estrutural, desorganizações sociais, desequilíbrios regionais e disparidades subnacionais. Mas os *meios* para implementar as mudanças são restringidos ou ampliados segundo as instituições políticas existentes em cada período histórico.³

2 Albert O. Rischman, *The Strategy of Economic Development*, principalmente Cap. 4.

3 É grande o número de obras, tanto teóricas quanto empíricas, sobre as relações

Consequentemente, a diferença entre os países já industrializados e aqueles em processo de industrialização vai além do esforço que os últimos precisam fazer para alcançar os primeiros. Uma peculiaridade da situação dos países em desenvolvimento é que são forçados a administrar várias crises ao mesmo tempo, como, por exemplo, a crise da produção, a crise da redistribuição e a crise da participação; em suma, a síndrome das crises cumulativas descrita por Almond e Powell, o que significa que precisam resolver problemas seculares dentro do exíguo cenário da emergência.⁴ Não é mais possível, por exemplo, extrair grande volume de poupança de uma sociedade sem criar instituições que forneçam a cada parcela da mesma o ensejo de discutir a equidade de sua contribuição. Nem é possível efetuar ampla expropriação rural sem graves cataclismos políticos.

Os modernos países em desenvolvimento devem também conciliar o crescimento econômico acelerado com noções contemporâneas de direitos políticos. O papel das instituições destinadas à salvaguarda dos direitos políticos, portanto, é crucial, e o curso da história de cada nação é fortemente influenciado pela capacidade de canalizar e solucionar conflitos revelada por tais instituições. Dentre estas, os partidos políticos e os sistemas partidários detêm uma posição de singular importância, na medida em que se tornaram os canais mais visíveis para converter demandas difusas em projetos políticos específicos.

Nas nações modernas, a competição social deve ser sempre traduzida em competição institucional, da qual um aspecto crucial é a competição partidária. A natureza dos resultados do conflito econômico e social depende largamente da dinâmica desta competição institucional, que será responsável, em última instância, pela maior ou menor capacidade do sistema político como um todo para organizar as ações coletivas destinadas

entre os processos sociais e as instituições políticas e sobre a importância da *estrutura* do conflito na definição da trajetória do desenvolvimento. Mencionarei somente Samuel Huntington, *Political Development and Political Decay. World Politics*, XVII, 3 (abril, 1965) e Karl Von Vorys, *Political Development in Pakistan*, como das obras que se relacionam diretamente com este aspecto.

4 Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, p. 319 e ss.

a solucionar os problemas. Embora seja possível citar exemplos de sistemas políticos debilitados que mantiveram estruturas partidárias ativas, como é o caso de nações engajadas em guerras externas, a recíproca não é verdadeira: uma ruptura no sistema partidário é o melhor indicador de uma crise política generalizada. A fim de compreender uma crise política é necessário, portanto, discutir as condições sob as quais os sistemas partidários podem sofrer rupturas.

B Estabilidade política e sistemas pluralistas polarizados

Ao discutir as relações entre sistemas partidários e estabilidade política, Sartori propôs uma tipologia de sistemas partidários que considera não somente *o número de partidos*, mas também sua força relativa (medida em termos de votos ou cadeiras no Parlamento) e sua posição ideológica. Sistemas que podem ser caracterizados como “pluralistas altamente polarizados” são, de acordo com Sartori, os mais vulneráveis à instabilidade e à crise. A tipologia de Sartori inclui um extenso conjunto de dimensões que auxiliam na classificação de sistemas⁵ e fornece valioso ponto de partida para a discussão de um possível modelo de um tipo muito específico de competição política tendente à crise. Esta tipologia merece, portanto, breve descrição e avaliação.

Uma importante característica de um sistema polarizado é a existência de partidos antissistema, isto é, partidos que tentam solapar a legitimidade do regime a que se opõem. A característica comportamental básica de tais partidos é sua aversão à “oposição a questões” e sua afinidade com a “oposição a princípios”, aliada a uma política de buscar a mudança não na composição do governo, mas no próprio *sistema*. Modificando a unidade de análise, pode-se acrescentar que não somente os partidos antissistema mas também as facções antissistema dentro dos partidos deveriam ser consideradas no diagnóstico de um sistema polarizado.

5 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, v. I, principalmente Cap. 6.

Em segundo lugar, um sistema polarizado pode ser identificado pela existência de oposições bilaterais, ou seja, dois grupos de oposição mutuamente excludentes. “O sistema tem duas oposições, então, no sentido de que são contraoposições que, em termos construtivos, são incompatíveis”.⁶ A cláusula qualificativa é importante porque deixa em aberto uma possibilidade que Sartori afirma estar cerrada, isto é, a de que os dois grupos de oposição possam agir de comum acordo. De fato, embora possa ser verdade que, em sistemas polarizados, estes dois grupos não unam forças *de forma construtiva*, é teoricamente possível que se unam para *vetar* propostas que emanem do centro. Mais tarde discutirei a importância desta possibilidade na dinâmica da competição política.

A terceira característica está implícita na segunda. Para haver oposições bilaterais, é necessário que exista um centro uni ou multipartidário, de maneira que, “ao longo do *continuum* esquerda-direita, o centro métrico do sistema seja ocupado”.⁷ A dinâmica implícita nesta característica consiste em um fenômeno de “fuga do centro”, que transporta o sistema do estilo de política moderada para o de política extremista.

Três outros aspectos do sistema polarizado estão, por sua vez, implícitos na característica “fuga do centro”. Primeiramente, as forças centrífugas prevalecem sobre as centrípetas. Em segundo lugar, se a oposição bilateral basear-se sobretudo em princípios, os agrupamentos políticos apresentarão marcado padrão ideológico. Terceiro, o sistema pode ser caracterizado como polarizado precisamente porque seus polos se repelem com base na distância ideológica.⁸

A sétima característica dos sistemas polarizados é a presença de oposições irresponsáveis. De acordo com Sartori, uma posição será responsável somente na medida em que espere tornar-se governo em algum momento no futuro. Se as coalizões articuladas pelo centro forem limitadas por oposições ideológicas, as oposições ideológicas terão poucas probabilidades de se tornar governo. Neste caso, o comportamento de tais oposições

6 Idem, p. 134.

7 Idem, *ibidem*.

8 Por razões expositivas, alterei a ordem em que Sartori apresenta estas características.

provavelmente não levará em consideração as limitações do “possível” que importa, chegar ao poder — é, para elas, impossível.

Finalmente, e como consequência da sétima característica, um sistema polarizado exhibe o que Sartori denomina “a política de *outbidding*” (escalada de promessas). Nenhum partido que entre no jogo das promessas irrealis segue as regras da competição, e o jogo político é conduzido por uma escala incessante. Os partidos que não têm esperança de vir a ocupar o governo não respeitam limites nas promessas que fazem a fim de desestabilizar o centro. O resultado final da escalada, neste caso, é provavelmente um desequilíbrio inflacionário, caracterizado por um excesso de demanda de políticas relativamente à possível oferta das mesmas.

A extensa descrição do pluralismo polarizado de Sartori, sucintamente aqui resumida, é extraída de um grande número de exemplos concretos e é suficiente para meus objetivos. O sistema político brasileiro, no período que vai de 1960 a 1964, pode ser descrito como um sistema pluralista polarizado. Muitas das características identificadas por Sartori são encontradas no caso brasileiro, como os capítulos empíricos deste trabalho tentarão demonstrar. No entanto, o modelo de Sartori é passível de aperfeiçoamento, particularmente no sentido da redução das hipóteses nas quais se baseia, bem como na compreensão mais acurada da interação entre as variáveis básicas do jogo político.

Em essência, sistemas pluralistas polarizados são aqueles que apresentam pelo menos um centro e dois polos, com as três posições políticas preenchidas por um ou mais partidos; no limite, as três posições podem até ser ocupadas por três facções de um único partido. O elemento crucial para transformar um sistema convencional em um sistema polarizado não é o número de legendas partidárias, mas o fato de que todos os partidos, ou as facções dentro dos partidos, radicalizaram suas posições políticas. E o grau de radicalização demonstrado pelos atores que conduz o sistema a ser ao mesmo tempo plural e polarizado. Assim, a discussão dos limites numéricos para a transformação de um sistema moderado em um sistema polarizado é, em grande parte, irrelevante.⁹ Certamente, é possível acres-

9 Sartori gasta todo um capítulo discutindo o critério numérico para a classificação

centar hipóteses adicionais sobre a probabilidade de um sistema moderado converter-se em um sistema polarizado via número de partidos, mas de qualquer forma o número excessivo de partidos *em si* não seria suficiente para levar à transformação. A variável crucial seria ainda a presença ou ausência de um processo de radicalização a impedir que os partidos se empenhem no processo normal de cooperação e compromisso.

Uma segunda objeção ao modelo de Sartori está relacionada à natureza do processo de radicalização em si. Não é necessário que as questões conflituosas girem sempre em torno de princípios. Logicamente, os processos de radicalização política podem ocorrer quaisquer que sejam as questões, visto que é a estrutura do conflito — e não sua substância — a principal responsável pela radicalização. Questões de princípio podem mais facilmente armar o cenário para a radicalização, mas esta é uma questão empírica, não analítica. Em tese, qualquer questão pode dar margem a uma dinâmica de radicalização, se os atores estão fortemente empenhados em suas preferências e têm acesso aos recursos necessários para lutar por elas. Ainda outro problema é saber até que ponto os atores políticos se comprometerão mais profundamente com uma questão do que com outras.

Finalmente, aceitando a conclusão de Sartori de que os sistemas polarizados provavelmente sofrerão de imobilismo e serão incapazes de lidar com situações de crise, é necessário descrever a dinâmica de tal sistema. A existência de ao menos três grupos radicalizados ocupando três posições ideológicas diferentes é, indubitavelmente, uma condição necessária para caracterizar um sistema como pluralista polarizado, porém insuficiente para demonstrar como o sistema chega à situação de impasse ou imobilismo.

Outra variável crucial deve ser acrescentada ao modelo: o controle dos recursos políticos. A presença de partidos ou facções antissistema, tanto

de sistemas partidários. Finalmente encerra a questão afirmando que a fronteira entre o pluralismo moderado e o pluralismo polarizado oscila em torno de cinco partidos. Ao mesmo tempo, porém, afirma que em caso de dúvida há uma variável de controle: distância ideológica. Como demonstra sua extensa discussão do pluralismo polarizado, esta variável de controle é, na verdade, aquela crucial para a caracterização de um sistema como polarizado, sendo o número de partidos uma questão acidental. Ver Sartori, *ob. cit.*, Cap. 5, e p. 132.

de esquerda quanto de direita, caracteriza o sistema como polarizado, mas é insuficiente para prever que ele será afetado em sua capacidade operacional. Se os partidos antissistema não forem bastante fortes para desafiar o centro, ou se o centro puder unir-se numa coalizão bem-sucedida com um polo contra o outro, então um sistema polarizado poderá funcionar mais ou menos bem por longos períodos. Para que possam causar danos, os dois polos devem ser razoavelmente poderosos; caso contrário, ficarão reduzidos à retórica da revolução ou da reação, sem ameaçar realmente a capacidade operacional do sistema.

Nem todas as dimensões descritas por Sartori, portanto, possuem o mesmo peso, e pelo menos uma dimensão crucial — os recursos políticos controlados pelos atores — não foi suficientemente elaborada por ele. Além disso, algumas de suas dimensões são, na realidade, derivações de outras, enquanto várias de suas subdimensões analíticas seriam mais adequadas como hipóteses empíricas. Por estes motivos, são obscuras as interações entre suas várias características, faltando clareza não só à sua descrição estática, mas também à discussão de sua dinâmica. Um modelo mais parcimonioso do jogo político trocaria parte da riqueza ilustrativa por um pouco mais de nitidez analítica. É o que será visto a seguir.

c Processo decisório em uma estrutura composta por dois atores¹⁰

Adoto aqui a seguinte definição: a capacidade operacional de um sistema político é medida por sua habilidade em escolher e/ou implementar decisões entre diversas alternativas de políticas. Como uma segunda definição, assumo que uma decisão política é tomada quando um indivíduo, grupo, partido ou grupo de partidos tem uma preferência definida, bem como os recursos necessários para converter essa preferência em uma ação coletiva. Portanto, em qualquer sistema a competição política se dá entre atores

10 Esta seção apresenta uma versão mais sucinta e simplificada do modelo descrito no apêndice: “Competição Política e o Cálculo do Conflito”.

que têm preferências, que defendem com graus variáveis de intensidade (a dimensão radicalização) e as quais tentam converter em decisões coletivas com base nos recursos de que dispõem (cadeiras no parlamento, por exemplo, no processo decisório parlamentar). Preferências, intensidade de preferências e recursos são as variáveis básicas do modelo e, atento às possíveis interações entre elas, tentarei avaliar sob que condições o sistema político pode obter estabilidade operacional, e sob que condições sua capacidade operacional é afetada e prevalece o imobilismo ou paralisia.

Imagine-se uma estrutura política composta por dois atores que disponham de informações completas e onde as questões políticas independam umas das outras. A partir destas características básicas, seguem-se várias consequências importantes. Nesta estrutura, cada ator tem uma agenda definida de preferências e conhece o inteiro teor da agenda do outro, bem como o grau de intensidade com que o outro defende suas preferências. Os recursos controlados por cada ator são também conhecidos, e as atitudes assumidas pelos atores relativamente a uma determinada questão independem de suas posições com respeito a todas as outras.

A independência das questões determina a maneira pela qual a intensidade das preferências de cada ator influi na dinâmica da competição. Uma vez que não teria sentido que um determinado ator fosse mais favorável a uma proposta do que a outra (porque não afetaria seu comportamento, dada a independência das questões), a intensidade de sua preferência assumirá somente um dentre dois valores possíveis: a favor ou contra cada proposta específica. Ou seja, não há possibilidade de que um ator seja menos contrário a uma proposta e mais favorável a outra, e assim por diante. As negociações, neste caso, advirão não de um cálculo de vantagens comparativas derivadas do grau de preferência em relação a um múltiplo conjunto de questões, mas de uma comparação da *intensidade* da preferência de cada ator em relação a cada questão.

Suponha-se que a medida conceitual da intensidade de preferência de um ator oscile analiticamente entre um mínimo de “indiferença” — caso em que não estará disposto a empregar qualquer dos recursos de que dispõe, quer a favor, quer contra uma proposta — e um máximo de “comprometimento total” — caso em que estará disposto a investir todos os seus recursos para impor ou vetar uma proposta específica.

Em uma estrutura política composta por dois atores, com informação completa e total independência das questões, podem ocorrer cinco perfis de conflito de preferências, três dos quais levam a três tipos diferentes de decisão, e dois dos quais levam a uma situação de não decisão. O primeiro caso — o mais simples — é a situação em que um ator possui maiores recursos do que o outro, e a intensidade de sua preferência é pelo menos igual à do outro. Obviamente, a decisão a ser tomada obedecerá à preferência do ator com maiores recursos.

Se, por outro lado, a intensidade de preferência do ator com maiores recursos for baixa, comparada com a do outro, e esta diferença for maior do que a diferença entre seus recursos respectivos, a decisão a ser tomada provavelmente será igual à preferência do ator com menos recursos. É simples a dinâmica desta segunda solução possível: o ator com menos recursos está disposto a investir todos eles em favor de sua preferência, enquanto o outro não o fará. Isto explica por que o processo decisório reflete mais do que tão somente a distribuição dos recursos políticos entre os atores. A contribuição da intensidade de preferência, ou a dimensão radicalização, é crucial para a compreensão de como o processo decisório produz resultados.

O conflito direto entre as preferências dos atores é um terceiro caso possível. Nesta situação, os dois atores possuem o mesmo volume de recursos, mas a intensidade de suas preferências respectivas é inferior ao máximo. Nenhum ator está disposto a defender sua preferência com todos, ou grande parte de seus recursos, mas nenhum deles é totalmente indiferente à questão em pauta. Cada ator tem uma preferência. Assim, é preciso encontrar uma solução de compromisso, e provavelmente prevalecerá a dinâmica da negociação política.

Decisões que obedecem às preferências do ator com maiores recursos, outras que seguem a agenda daquele com recursos inferiores, e ainda outras que dependem de negociação, todas resultam da interação das três variáveis básicas do modelo: preferência, intensidade de preferência e recursos. Enquanto os conflitos políticos se enquadrarem nos perfis descritos acima, o sistema político funcionará normalmente e não será afetado pelo “radicalismo” de um ou o excessivo poder de outro. Em dois casos, contudo, a capacidade operacional do sistema político pode falhar.

O mecanismo político não produzirá decisões quando um ator que tem uma preferência definida por uma política não tiver quaisquer recursos para apoiá-la, enquanto o outro, que tem todos os recursos possíveis, é totalmente indiferente ou contrário a ela. Por falta de recursos de apoio, muitas questões poderão jamais ser levantadas em um determinado sistema político, revelando a discriminação encoberta do sistema. É importante enfatizar, contudo, que este perfil não decisório advém da ausência de recursos de poder e que esta causa de paralisia decisória é bem diferente daquela que prevalece no segundo perfil de não decisão.

O segundo caso que pode levar ao fracasso da capacidade operacional é aquele em que os dois atores têm o mesmo nível de recursos, mas suas preferências antagônicas alcançaram um máximo de intensidade. Nesta situação provavelmente nenhuma decisão será tomada, pois nenhum ator será capaz de converter sua preferência em ação coletiva. Uma proposta específica, por parte de um ator, será sempre vetada pelo outro e, uma vez que seu envolvimento é máximo (radicalizaram totalmente suas posições), não serão possíveis soluções de compromisso. Tal situação pode ser considerada de equilíbrio político, isto é, o sistema político será caracterizado pelo impasse permanente. Se prevalecer o mesmo perfil para uma série de questões políticas importantes, o sistema começará a sofrer de paralisia decisória e seu desempenho será afetado. Haverá possibilidade de violência política, isto é, *quaisquer* mudanças ilegais nas regras do jogo, pela simples razão de que nenhuma sociedade sobrevive sem a atuação de algum tipo de mecanismo político que converta propostas específicas em decisões coletivas.

Desnecessário dizer que os cinco perfis de competição política até agora descritos derivam de um modelo ultrassimplificado. Os sistemas empíricos possuem mais de dois atores; as informações disponíveis estão longe de ser completas, e as posições assumidas pelos atores em relação a uma questão dependem de suas opiniões a respeito de outras. Neste ponto, torna-se necessário considerar de modo mais complexo como, com base na interação de preferências, intensidades e recursos, um sistema político empiricamente mais plausível pode se enredar numa situação de imobilismo.

▮ **Sistemas segmentados, sistemas polarizados e paralisia decisória**

A ausência de informações completas introduz certa indeterminação no desempenho de qualquer sistema político. Nenhum ator pode ter certeza do grau de comprometimento do outro ator com a preferência que expressou, nem pode conhecer o nível exato de recursos de que o outro dispõe, a menos que seja evidente que controla todos ou nenhum dos recursos disponíveis. Entre estes extremos situa-se a especulação. Se, por exemplo, a intensidade de preferência de um ator for maior do que a indiferença, porém inferior ao máximo, é provável que ele prefira negociar uma decisão a empenhar recursos contra o outro. A indeterminação do resultado que se segue a um confronto de recursos, devido à ausência de informações completas, compele os atores a negociar suas decisões, a não ser que a intensidade de preferência de um deles seja máxima.

Se um dos atores estiver totalmente comprometido com sua preferência, contudo, preferirá ser derrotado a negociar, a menos que as questões não sejam independentes uma da outra. A política do compromisso e da negociação requer a interdependência das questões, porque somente com esta condição torna-se vantajoso para um ator ceder em uma questão, pela expectativa do que pode ser obtido em relação a outra. Se há possibilidade de negociar apoio entre os atores, o cálculo de perdas e ganhos torna-se ainda mais preciso, e a estratégia da negociação será uma opção melhor do que a incerteza do confronto de recursos. Quanto maior o número de questões interdependentes, e quanto menor a quantidade de informações, menor número de decisões serão tomadas pelo confronto de recursos.

Em sistemas que apresentam um grande número de questões interdependentes, mesmo se um ator tornar-se radicalizado ainda haverá espaço para a negociação e o compromisso. Conclui-se também — nem é preciso dizer — que, quanto maior o número de questões interdependentes e maior a intensidade de preferência de qualquer ator, maior número de decisões políticas exigirá efetivo confronto de recursos. Dada a condição de informações incompletas, quanto mais o mecanismo decisório for baseado em confronto de recursos, mais imprevisíveis serão os resultados.

A interdependência de questões e o postulado da informação incompleta qualificam os papéis representados pela intensidade de preferência e a distribuição de recursos na competição política. Aumentar o número de atores para mais de dois traz uma qualificação final para o modelo, permitindo uma avaliação mais realista das condições sob as quais prevalece a paralisia decisória.

Em uma estrutura política formada por dois atores, a competição política gera o imobilismo somente quando estão presentes duas condições: a) os dois atores têm igual nível de recursos; e b) os dois atores estão igualmente radicalizados. Em um modelo que compreenda mais de dois atores, estas duas condições podem não existir e ainda assim ocorrer a paralisia decisória. Em uma estrutura política com três atores, o fato de dois atores fracos se unirem em uma coalizão suficientemente poderosa para vetar qualquer proposta feita por um terceiro ator bastaria para causar a paralisia decisória. De outro lado, se o *terceiro* ator for radicalizado e possuir grandes recursos, poderá exercer o poder de veto sobre dois atores fracos não radicalizados e que unam forças em uma coalizão construtiva.

O primeiro exemplo choca-se com a condição “a”, enquanto o segundo torna a condição “b” vulnerável. Abandonando ambas as condições, portanto, conclui-se que, em sistemas radicalizados, quanto menor o número de questões interdependentes e quanto maior o número de atores, maior será o número de coalizões *ad hoc* formadas com o propósito único de vetar políticas. A paralisia, neste caso, será o resultado mais provável do processo decisório, o que, por sua vez, cria condições para a violência política, nos termos definidos anteriormente.

Na descrição da competição feita acima, existem mais de dois atores, a informação é incompleta e as questões são interdependentes. Em tal sistema, tal como no sistema com dois atores (sistema diádico), as decisões políticas que obedecem às preferências do ator (ou atores) com maiores recursos, as decisões que seguem as preferências do ator (ou atores) com menores recursos e a paralisia decisória pela ausência de recursos de poder podem todas ser descritas como resultados *possíveis* de padrões de competição (uma explicação disto é encontrada no apêndice sobre *competição política e o cálculo do conflito*). Até este ponto, a descrição analítica dos

sistemas de competição referiu-se ao que pode ser empiricamente definido como sistemas políticos *segmentados*.

Permanece uma questão, contudo: como um sistema segmentado se torna polarizado? A transformação ocorre no modelo e, por hipótese, no mundo empírico, através de um processo de radicalização no qual a intensidade das preferências dos atores atinge o valor máximo. Quando isto acontece os sistemas pluralistas polarizados tornam-se vulneráveis ao tipo de crise que denomino “paralisia decisória”.

E Conclusão

Sistemas pluralistas polarizados são, portanto, aqueles em que os recursos políticos estão fragmentados entre um grande número de atores políticos altamente comprometidos. Os perfis de distribuição de recursos interagem com a intensidade de preferência, de forma que a dinâmica do conflito político conduz a um impasse. Atores que conseguem se entender somente quando em oposição a um adversário comum não são capazes de apoiar um programa de governo consistente e positivo.

Além disto, se a coalizão no poder não é forte bastante para prevalecer sobre a oposição, um movimento circular de coalizões *ad hoc* capazes de vetar políticas torna-se a norma e a capacidade operacional do sistema cai vertiginosamente. Com o processo decisório paralisado, a produção de decisões políticas declina, armando o palco para o tipo de crise ao qual os sistemas polarizados são mais vulneráveis: paralisia decisória.

Embora não seja possível prever, em bases puramente teóricas, por quanto tempo um determinado sistema pode resistir a tal crise, é provável que em algum momento mudanças ilegais sejam inseridas nas regras do jogo, daí resultando um novo conjunto de arranjos institucionais. A exclusão de alguns dos atores anteriores é também resultado frequente de tal crise.

Entre o fim da década de 50 e o ano de 1964, o sistema político brasileiro experimentou a transformação de um pluralismo moderado ou segmentado em um pluralismo extremamente polarizado, não importando quão limitada tenha sido sua dimensão pluralista. Independentemente dos processos econômicos e sociais seculares que caracterizam a moderna História do

Brasil, o impasse político da década de 60, corretamente identificado pela análise clássica da política brasileira, resultou da estrutura de conflito político existente naquela época.

O padrão de distribuição de recursos políticos então dominante estimulou a criação de coalizões *ad hoc* e forçou o governo a empreender uma contínua troca de ministros e dirigentes de órgãos estatais (rotatividade de elites), como meio de corrigir desequilíbrios no sistema. A fragmentação de recursos políticos entre um grande número de atores extremamente radicalizados armou o cenário, como variáveis independentes, para a emergência de uma crise de paralisia decisória. A intervenção militar de 1964, assim, mudou ilegalmente as regras do jogo, excluiu vários atores do processo político e procedeu à montagem das reformas institucionais que deram impulso ao recém-criado sistema autoritário.

Se a hipótese geral é plausível, deve ser possível descobrir evidências que demonstrem que a crise de 1964 foi realmente uma crise de paralisia decisória. Para explicar tal crise, portanto, deve-se procurar provas de fragmentação e de radicalização, um padrão de formação de coalizões *ad hoc* e um padrão de rotatividade de elites.



3.0 Parlamento brasileiro e a crise de 1964: a tendência à paralisia

O objetivo deste capítulo é apoiar, com evidências sistemáticas, o que é geralmente tomado como axioma sobre o período que antecedeu o movimento militar de 1964, isto é, que o sistema político brasileiro havia ficado operacionalmente paralisado. Testemunhas contemporâneas e mesmo alguns observadores internos ao governo concordaram à época do golpe, ou pouco depois, que o “espaço para manobras” políticas no final do governo Goulart havia sido totalmente tomado pelas lutas, ameaças e contra-ameaças das várias facções, com pouca ou nenhuma oportunidade para a adoção de novas políticas, extremamente necessárias. O foco do prolongado debate político detinha-se justamente na configuração dessas novas políticas e, quanto mais demorada se tornava a resolução das questões principais, mais intensa era a agitação política.

O diagnóstico da crise brasileira de 1964 como paralisia decisória é importante, pois privilegia o papel da *estrutura* do conflito, como esta estrutura afetou o resultado de interações políticas e como a tendência à paralisia reforçou o conflito e condicionou pelo menos uma das manobras do Executivo (rotatividade de elites) para tentar superar a crise iminente. Apresentando a argumentação de forma ainda mais controvertida, o julgamento de que o governo brasileiro estava quase que inteiramente paralisado em 1964 implica a admissão de que o golpe militar resultou mais da imobilidade do governo Goulart do que de qualquer política coerente por este patrocinada e executada.

A As questões e a ausência de ação

A maioria, senão todas as questões políticas que formariam a agenda para o debate na década de 60 já haviam sido levantadas durante os dois últimos anos do governo Kubitschek. Os esforços para executar o Plano de Metas distenderam o sistema econômico para além dos limites dentro

dos quais os desequilíbrios gerados pelo rápido crescimento podiam ser facilmente acomodados. Já em 1960, os grupos que não se haviam beneficiado pelas políticas otimistas de Kubitschek — como os camponeses e os pequenos proprietários de terra — estavam prestes a expressar sua insatisfação, mas não eram os únicos. Mesmo aqueles que representavam os principais papéis na peça começaram a questionar a qualidade do roteiro.

A contínua e maciça importação de capital estrangeiro, por exemplo, empurrou expressivo número de industriais para o lado da esquerda tradicional. Por conseguinte, a campanha nacionalista, que até meados da década de 50 ficara restrita à defesa dos recursos naturais brasileiros, foi repentinamente ampliada com a adição de novos itens à agenda, incluindo o caráter predatório do capital estrangeiro e os termos de troca comercial entre o Brasil e os países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos. Uma esquerda mais confiante foi impelida para as ruas e para os jornais com o apoio ocasionalmente velado — mas por vezes bastante conspícuo — de destacados líderes industriais.

A ênfase na rápida industrialização e na infraestrutura básica, por sua vez, havia deixado o setor agrícola virtualmente abandonado. O crescimento econômico do Brasil, secular e desequilibrado, dependera acentuadamente de produtos agrícolas exportáveis, produzidos por um pequeno número de estados brasileiros. A mudança de ênfase da agricultura para a indústria, a construção de estradas e a produção de energia elétrica acarretaram pesada carga de impostos para o setor rural, o que significou aumento substancial nos desequilíbrios regionais.

Com crédito limitado e crescentes problemas de comercialização, os proprietários de terras começaram a pressionar a mão de obra rural como um meio de manter constante a sua taxa de lucros.¹ As tensões daí advindas deram impulso à rápida disseminação de ligas camponesas no final da década de 50 e a migrações maciças das áreas rurais para as grandes

¹ Para uma boa avaliação dos anos Kubitschek, ver Celso Lafer, *The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Targets Plan: 1956-1961*. Para o papel do processo de comercialização tanto em relação à tendência inflacionária na economia quanto ao setor rural, ver Inácio Rangel, *A Inflação Brasileira*.

idades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro.² Enquanto crescia a violência no campo, a proliferação de favelas e a marginalização social eram os contrapontos urbanos da deterioração original do setor rural.

O surto inflacionário que marcou os dois últimos anos do mandato de Kubitschek forneceu combustível para um outro tipo de conflito social. O número de organizações trabalhistas — e seus quadros — cresceu consideravelmente como resultado natural do aumento do contingente de mão de obra industrial.³ A semilegalidade do Partido Comunista, graças à relativa liberdade política do período, permitiu intensa participação comunista na organização do operariado e na orientação de seu comportamento político. No contexto de uma economia inflacionária intensificou-se, entre os vários grupos sociais, a luta para manter os rendimentos em um nível pelo menos constante. Como corroboram estudos das greves na indústria, o número de paralisações trabalhistas no país saltou de 29 em 1958 para 64 e 67, respectivamente, nos dois anos seguintes.⁴

Os desequilíbrios econômicos, a inquietação social e, acima de tudo, o aumento da incerteza quanto ao futuro foram alguns dos efeitos colaterais negativos do visível sucesso da política de Kubitschek. Embora seu estilo de liderança houvesse levado o país, ou pelo menos sua parcela urbana, a gozar de uma atmosfera de intoxicante otimismo, a eleição de Jânio Quadros, concorrendo como candidato da oposição, revelou até que ponto a porção alfabetizada da população ansiava por mudança.

Na superfície, a questão central que dividia as elites políticas e econômicas brasileiras dizia respeito à política monetária. Deveria o país adotar a austeridade e a poupança e acostumar-se a viver com a falta de moeda corrente? Ou, ao contrário, deveria continuar a promover o estilo de descontrolado monetário característico dos últimos anos do governo de Juscelino?

2 Para um breve relato do movimento camponês durante o período, ver Francisco Julião, “Que são as ligas camponesas”, *Cadernos do Povo Brasileiro*, n. 1.

3 O livro de Schmitter fornece uma das melhores descrições dos processos até aqui mencionados — industrialização, urbanização etc. — e também do desenvolvimento dos sindicatos brasileiros. Ver Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*.

4 Francisco C. Weffort, *Sindicatos e Política*. Tese de Docência, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1972, mimeo.

As dificuldades encontradas no início do governo Jânio Quadros demonstrariam que os problemas do Brasil eram mais complexos do que simplesmente um ponto de doutrina econômica. Por trás do problema monetário, complexas questões sobre o preço da austeridade e a quem caberia pagar este preço esperavam ser levantadas, como evidenciariam as reações às primeiras medidas da nova administração.

Uma das mais importantes iniciativas do governo recém-empossado foi ajustar o valor da moeda nacional em relação ao dólar norte-americano. Uma das implicações práticas da medida, a curto prazo, foi o aumento do custo de vida, comprimindo ainda mais os já minguados orçamentos domésticos das classes mais baixas. Vista de outro ângulo, a desvalorização do cruzeiro foi encarada como altamente favorável ao setor internacionalizado da economia, uma vez que as companhias estrangeiras estavam em posição mais vantajosa do que as nacionais para pagar por suas importações. Sob o estímulo de uma decisão aparentemente técnica, vários grupos sociais começaram imediatamente a mobilizar-se para a ação.⁵

Ainda não está bem claro quando Jânio Quadros chegou à conclusão de que o Brasil era ingovernável “com aquele Congresso”. De acordo com rumores correntes na época, recentemente confirmados pelas memórias de um de seus ministros, o presidente veio a se convencer de que nenhum chefe de Executivo poderia governar com sucesso sob as restrições impostas pelo Congresso brasileiro.⁶

O raciocínio de Jânio Quadros baseava-se, aparentemente, em algumas suposições. Primeiro, para manter a taxa de desenvolvimento econômico em alto nível e mais equilibrada em todo o país eram necessárias grandes reformas institucionais. Segundo, o Congresso era controlado por uma maioria incondicionalmente conservadora. A conclusão que se seguia era de que nenhum programa governamental eficaz poderia ser implantado enquanto a iniciativa do Executivo dependesse da aprovação do Congresso. É evidente a intensidade da convicção de Jânio Quadros em relação a este silogismo,

5 Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil – 1930-1964: An Experiment in Democracy*, Cap. 6, p. 194 e ss.

6 Afonso Arinos de Melo Franco, *Planalto (memórias)*, p. 160-162.

uma vez que sequer se preocupou em submeter ao Congresso propostas de reformas institucionais concretas. Preferiu, ao contrário, renunciar.⁷

Se o rótulo de conservador atribuído ao Congresso brasileiro é justificado ou não é irrelevante, em relação ao objetivo presente. O que é importante, historicamente, é o fato de que o novo presidente, João Goulart, subscreveu-o totalmente. Estava convencido de que o país precisava daquilo que denominou “reformas de base”, embora a natureza das reformas não fosse claramente definida — quer por Jânio Quadros ou, depois, por João Goulart demais — até que fosse tarde demais.

Por muitos motivos, inclusive por falta de propostas concretas, o jogo político logo se polarizou em torno de temas como a reforma agrária, a reforma do sistema bancário, da administração pública, do sistema fiscal e do próprio sistema político (inclusive o direito de voto para analfabetos e oficiais não comissionados e a delegação de poderes legislativos ao Executivo). Outra controvérsia surgiu em torno de várias propostas legislativas destinadas a regulamentar o papel do capital estrangeiro no sistema econômico brasileiro.⁸

As propostas do presidente João Goulart sobre estas questões só foram articuladas em sua última mensagem ao Congresso, quando a crise já havia ido longe demais para ser enfrentada por medidas legislativas convencionais. A única iniciativa tomada em relação à questão agrária — não pelo presidente, mas por seu partido — foi derrotada no Congresso.⁹ Assim

7 Gileno de Carli fornece uma análise muito interessante do período Jânio Quadros, mostrando que a acusação do antigo presidente contra o Congresso não tinha base empírica. Durante seus sete meses no cargo, Jânio submeteu 73 mensagens ao Congresso, das quais somente uma, relativa a uma alteração nos impostos (e enviada 22 dias antes de sua renúncia), foi realmente importante. De outro lado, após 17 vetos a decisões do Congresso, dos quais 11 foram totalmente acatados, 1 parcialmente acatado e 5 rejeitados. De acordo com Gileno de Carli, as suspeitas de Jânio Quadros quanto ao Congresso não podiam efetivamente ser corroboradas ou contestadas. Ver Gileno de Carli, *Anatomia da renúncia*, p. 168 e ss.

8 A importância destas questões é reconhecida e enfatizada tanto na literatura publicada no período quanto nos escritos posteriores. Para um bom relato dos fatos, ver Skidmore, *ob. cit.*, principalmente Cap. 7.

9 O destino das principais propostas relativas às questões controvertidas do período, inclusive a reforma agrária, será discutido no Cap. 5.

sendo, durante o governo Goulart nenhuma decisão importante foi tomada em resposta às iniciativas do Executivo.

O Congresso permaneceu igualmente inativo. Não houve iniciativa alguma quanto à maioria das questões centrais, mesmo para compelir o presidente a tornar claras suas próprias preferências. Todas as principais propostas sobre a questão agrária foram derrotadas por coalizões majoritárias, *ad hoc*, e nenhuma outra proposta sobre qualquer dos itens que compunham a agenda reformista foi efetivamente submetida ao Congresso.

Além disso, a lei de remessa de lucros, que visava à regulamentação do capital estrangeiro — certamente a única ação substantiva importante do Legislativo no período —, não foi sancionada pelo presidente, reduzindo ainda mais o espaço de manobra tanto do Congresso quanto do chefe do Executivo. Goulart de fato não vetou a lei, utilizando, ao contrário, o estratagemas ambíguo de permitir que caducasse o prazo constitucional para seu exame, permitindo, assim, que fosse aprovada por decurso de prazo. Sua ação é digna de nota, tanto mais que a lei fora proposta por um dos mais empenhados líderes nacionalistas de seu próprio partido.¹⁰

Um exame do conteúdo das leis aprovadas durante o período demonstra que os assuntos mais controvertidos foram evitados. A maior parte da legislação efetivamente aprovada tratava de temas tais como a regulamentação das profissões (a profissão de geólogo foi regulamentada por uma lei aprovada em 1962, por exemplo), a concessão de pensões e a criação de novos cargos no aparelho do Estado. O perfil da produção de políticas do Legislativo brasileiro em 1962 e em 1963 segue o mesmo padrão monótono.

O conteúdo decisório da produção do Legislativo demonstra a adequação empírica do diagnóstico. A crise política brasileira que culminou no golpe militar de 1964 foi realmente uma crise de paralisia decisória, tal como perceberam muitos dos políticos mais perspicazes do período. A análise quantitativa da produção do Legislativo não somente demonstrará a correção do diagnóstico, como também revelará o papel dos partidos políticos no crescimento da agitação parlamentar.

10 O líder do PTB, Sérgio Magalhães, que tinha grande influência junto aos grupos nacionalistas, foi o autor do projeto de lei.

B O papel do Legislativo na produção de políticas

A partir da queda do regime Vargas e ainda no período inicial de institucionalização do novo regime autoritário nascido em 1964, a vida política brasileira foi regulada pela Constituição de 1946. Naturalmente, as manobras e contramobras diárias que caracterizavam a prática política não eram rigidamente determinadas pelo que estava expresso na Constituição. As necessidades e as regras comportamentais da vida política, tradicionalmente estabelecidas, eram observadas como de costume. Seria ingênuo pensar em constituições ou em quaisquer leis escritas como a única fonte de comportamento político para qualquer comunidade humana. Contudo, também é fato que as disposições constitucionais efetivamente impõem determinadas restrições institucionais sobre o que os atores políticos estão autorizados a fazer no processo de prática política. Ainda mais importante, para alguns objetivos, são as inescapáveis restrições que as constituições impõem sobre *como* as coisas podem ou não ser feitas. Para os objetivos específicos deste capítulo, o fato importante sobre a política brasileira no início da década de 60 é que, sob a Constituição de 1946, a maioria das decisões políticas envolvendo a alocação de bens e valores à sociedade deveria ser tomada mediante consulta ao Congresso.

Com o passar dos anos, ganharam evidência dois pontos de vista aparentemente contraditórios em relação ao Legislativo brasileiro. O primeiro argumenta que o Executivo, desde a República Velha (1889-1930), tem sido a real fonte de decisões políticas, com o Legislativo desempenhando apenas papel ritual ao aprovar decisões presidenciais. O segundo enfoque, ao contrário, enfatiza o poder do Legislativo, apontando-o como a instituição responsável pelo ritmo lento do desenvolvimento social e econômico brasileiro. Embora aparentemente antagônicos, os dois argumentos podem ser conciliados em uma terceira abordagem, que descreve o papel do presidente como o de principal líder do Legislativo. De acordo com este modelo, enquanto o presidente se comporta dentro dos limites políticos estabelecidos por seus seguidores, suas opiniões terão prioridade sobre todas as outras.¹¹

11 A bibliografia sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil é bastante extensa. Um bom ponto de partida para o leitor interessado é uma edição especial sobre o

É possível que, num período de cerca de 60 anos — do início da República até o golpe militar de 1964, excluindo-se os 15 anos de governo autoritário de Vargas —, tanto o Executivo quanto o Legislativo tenham usufruído momentos de inequívoca supremacia sobre o outro. Mas, aqui, a questão não entra em debate. Não é o *locus* do poder real que conta neste momento, mas o fato de que, durante o período em questão, qualquer proposta, para ser convertida em decisão coletiva, tinha que ser canalizada através do Congresso.

Entre 1946 e 1964 os políticos brasileiros deviam atuar dentro de uma estrutura institucional estabelecida por um grupo de pessoas que acabavam de experimentar uma ditadura. Não é surpresa, portanto, que a carta constitucional que finalmente consideraram a melhor para o Brasil fosse um documento que deixasse pouco espaço para manobras do Executivo. De vez que as ações do Executivo dependiam da lei escrita, estavam sujeitas à contínua fiscalização do Legislativo. Em praticamente nenhuma área o Executivo tinha carta branca para agir. Até mesmo medidas de curto prazo deviam ser autorizadas pelo Legislativo antes de serem postas em funcionamento, e a implementação de políticas era acompanhada de perto por desconfiadas comissões do Congresso.¹²

presidencialismo brasileiro, publicado pela *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 7 (novembro, 1959).

12 Para ilustrar o âmbito do papel do Legislativo dentro do mecanismo de governo, suponhamos que se pudesse classificar qualquer decisão de política como distributiva, regulatória, redistributiva ou constitucional, e que estas decisões fossem tomadas em uma ou mais das seguintes arenas de decisão: Legislativo, Executivo, burocracia federal, corporações. O quadro abaixo descreve o papel do Legislativo dentro de tal esquema:

ARENA DE DECISÃO

<i>Tipo de decisão</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Executivo</i>	<i>Burocracia</i>	<i>Corporações</i>
Distributiva	x	x	x	x
Regulatória	x	x	x	
Redistributiva	x	x		
Constitucional	x			

O Poder Legislativo tem uma função a desempenhar em todos os tipos de decisões e o monopólio de tomada de decisões em uma área, a constitucional.

Até que ponto o papel constitucional do Legislativo foi realmente posto em prática é uma questão a ser resolvida com base em cuidadosa pesquisa histórica. Quaisquer que sejam os fatos, porém, o Congresso manteve sua posição — pelo menos no sentido hobbesiano — como o canal formal para a autorização de políticas. Eis por que a consideração dos poderes do Congresso brasileiro durante a era pós-Vargas é necessária para qualquer tipo de análise política. O Congresso detinha o monopólio sobre o processo de legitimação e podia bloquear as ações do Executivo, recusando-se a converter os desejos do Executivo em leis. Neste sentido, o Legislativo brasileiro é de grande importância estratégica para os pesquisadores. *Se a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, e se o Congresso brasileiro era um canal necessário para as decisões políticas, então a produção de políticas do Legislativo refletiria a crise que corroía o sistema como um todo e estaria em constante declínio.* As seções seguintes demonstrarão que foi este realmente o caso.

c Evidências legislativas no Brasil (1959-1966)

João Goulart, o último presidente a governar pela Constituição de 1946, começou seu mandato no início do último trimestre de 1961, na esteira de uma tempestade política provocada pela inesperada renúncia do presidente Jânio Quadros. Menos de três anos mais tarde, em março de 1964, os militares entraram em ação para impedir o que acreditavam ser uma escalada do esquerdismo, senão do comunismo, patrocinada pelo Executivo. Inicialmente, isto significou somente a deposição de Goulart, com todas as demais condições do sistema permanecendo intocadas. Nove dias após esta operação “antisséptica” ter sido concluída, contudo, os militares lançaram um Ato Institucional, o primeiro de uma série de éditos autoritários que viriam a significar o fim da Constituição de 1946.

Os críticos anos do governo Goulart desenrolaram-se do final de 1961 aos três primeiros meses de 1964. Durante este período agravou-se a crise latente revelada pela renúncia de Jânio Quadros. Como teria a crescente crise afetado o nível de produção de políticas do Congresso? Como reagiu o Congresso a um ambiente de profundas cisões políticas e crescente rigidez

ideológica? A Tabela 3.1 apresenta uma primeira resposta a estas perguntas, apresentando o número de decisões coletivas tomadas pelo Congresso durante a quarta (1959-1963) e a quinta (1963-1967) legislaturas.

TABELA 3.1

Projetos de lei aprovados pelo Congresso brasileiro, durante a 4ª e a 5ª legislaturas

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
190	145	185	156	123	278	332	270

Fonte: Apêndice B-a. (A menos que haja outra indicação, as fontes de todos os quadros são indicadas neste apêndice.)

O declínio da atividade parlamentar é revelado, na Tabela 3.1, pelas séries que incluem os anos de 1959, 1961, 1962 e 1963. O ano de 1960 aparece como a única exceção à tendência decrescente. Deveria ser possível encontrar uma explicação contextual para este resultado desviante, bem como para as aparentes subidas e descidas do período posterior a 1963.¹³ Contudo, os pontos centrais que exigem elaboração são a clara ausência de estabilidade demonstrada pelo Legislativo brasileiro, antes e após 1964, e a tendência decrescente de 1959 a 1963.

Todavia, o que significa estabilidade neste contexto? Que padrão empregar a fim de medir a estabilidade operacional de um Congresso? A abordagem mais imediata consiste em comparar desempenhos presentes e passados. Para ir além é preciso buscar padrões extrínsecos a fim de comparar a atividade legislativa com alguma outra variável, ou um tipo de atividade legislativa com outro. Esta última é a linha de pesquisa adotada nesta seção.

13 Uma explicação seria que 1960 foi o último ano do governo Kubitschek, e assim haveria poucos programas novos a serem considerados. Quanto à tendência errática observada após o golpe militar, pode-se inferir que, após 1966, quando o regime promulgou o Ato Institucional n. 2, o decréscimo da produção do Legislativo seria compensado pela atividade "legislativa" do Executivo. Foi este, de fato, o caso. Após o Ato Institucional n. 2, Castelo Branco começou a governar "por decreto", legislando a respeito de todas as questões concebíveis. Ver Wanderley Guilherme dos Santos, "Governando por Decreto", em Cândido Mendes (org.), *Crise e Mudança Social*.

Algumas atividades constituem o trabalho normal de um corpo legislativo típico, das tranquilas deliberações de comissões especiais à oratória em plenário. Mas duas delas têm particular importância: a apresentação e a avaliação de projetos de lei. Cada uma desempenha um papel crucial no processo de formulação de políticas. A apresentação de projetos de lei revela tanto as áreas de maior interesse político quanto, na medida em que mais de um projeto de lei se relaciona com a mesma questão, também revela o grau de consenso e dissenso entre os parlamentares. De outro lado, as decisões de políticas são tomadas de acordo com algum tipo de voto majoritário. Estes dois aspectos do processo exigem tempo e esforço. Uma medida adequada da estabilidade operacional do Legislativo pode ser a comparação do esforço dedicado a cada uma destas atividades durante períodos regulares.

Tomando o número de projetos de lei aprovados como uma proporção do número de projetos de lei apresentados, em um dado período, obtém-se uma descrição acurada do esforço comparado. Na Tabela 3.2 apresento os números relevantes para o período completo.

TABELA 3.2

Comparação entre o número de projetos de lei apresentados e projetos de lei aprovados durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras

	a) APRESENTADOS	b) APROVADOS	c) % $b \div a$
1959	1409	190	0,13
1960	1139	145	0,13
1961	1227	185	0,15
1962	1127	156	0,14
1963	1629	123	0,07
1964	859	278	0,33
1965	895	332	0,37
1966	705	270	0,37

Fonte: Apêndice B-a.

Uma análise da Tabela 3.2 revela vários pontos interessantes e conduz a uma reinterpretação dos dados anteriormente apresentados para o período 1959-1963. A tabela demonstra que, comparativamente, a atividade de avaliação de projetos de lei, em 1961, não se havia desenvolvido tanto quanto os números absolutos parecem sugerir, embora possa ainda ser verdade que o ano de 1961 tenha sido um novo marco legislativo no processo político brasileiro. Além disso, a tabela demonstra que, comparativamente, não houve em 1960 um declínio tão acentuado quanto os números absolutos sugeriam. Ao contrário, a atividade legislativa parece ter sido bastante estável nos dois anos anteriores à posse de Jânio Quadros, seguindo-se um pequeno aumento, razoavelmente mantido em 1962. A tendência decrescente a partir de 1961 é claramente indicada com um repentino mergulho em 1963.

As últimas linhas da tabela apresentam os três anos restantes da quinta legislatura — os primeiros três do novo regime autoritário. Duas observações são necessárias. Primeiramente, os números apontam uma clara reversão da tendência decrescente e uma distribuição mais equilibrada do esforço entre as duas atividades. Em segundo lugar, o novo movimento descendente iniciado em 1966 — como indicam os números absolutos — desapareceu. O que aparece agora é uma tendência à estabilidade em um nível mais alto de equilíbrio entre ambas as atividades. Isto se tornará mais aparente quando os números forem examinados de outro ângulo, a ser apresentado ainda neste capítulo.

A introdução de dados relacionados à apresentação de projetos de lei levanta novos problemas para análise. A comparação direta entre projetos de lei apresentados e aprovados indica a magnitude relativa do esforço empenhado em cada uma dessas atividades. *A proporção não revela, contudo, o índice real de aprovação de todos os projetos de lei apresentados, porque estes raramente eram discutidos e votados no mesmo ano em que eram submetidos.*

Quase sempre existia um lapso de tempo entre a apresentação e a apreciação. Este lapso podia ser de um, dois anos, ou até mais. De fato, a discussão e a votação podiam mesmo ser transferidas para uma legislatura subsequente, impedindo assim a decisão de uma determinada política simplesmente pelo adiamento de sua consideração um dos principais recursos à disposição do Legislativo entre 1945 e 1964. Foi precisamente devido à

tendência do Legislativo para o adiamento das questões que o primeiro Ato Institucional estabeleceu um prazo de 30 dias para que o Congresso se posicionasse a respeito dos projetos de lei propostos pelo Executivo, ou arriscasse ter sua aprovação automática.

Havia, assim, duas atividades distintas empreendidas pelo Congresso, e uma comparação entre as duas, dentro do mesmo período de tempo, aponta para a estabilidade relativa do esforço parlamentar dedicado a cada uma. Abordada deste ângulo, a Tabela 3.2 conduz a uma conclusão mais qualificada do que a simples constatação de uma tendência a zero, corrigida após 1964, tal como sugere a Tabela 3.1.

O ponto importante indicado pelos dados apresentados na Tabela 3.2 é que a tendência decrescente não refletiu meramente um nível mais baixo de atividade parlamentar global, mas também um crescente desequilíbrio entre os esforços de apresentação de projetos de lei e os esforços de aprovação de políticas. Em suma, com o passar do tempo a produção de políticas correspondeu a uma percentagem cada vez menor da atividade parlamentar.

O declínio relativo da capacidade decisória do Congresso pode ser explicado a partir de três diferentes linhas de argumentação: a) estabilidade na apresentação de projetos de lei e decréscimo na avaliação de projetos; b) aumento da apresentação de projetos de lei e estabilidade na avaliação dos projetos; e c) simultânea inflação na apresentação e deflação na avaliação. Embora o exame da Tabela 3.2 leve à conclusão de que *c* seria a explicação mais adequada, é conveniente, para os objetivos presentes, voltar ao método de relacionar o desempenho presente com o passado e observar as variações anuais de cada atividade, tal como demonstra a Tabela 3.3.

TABELA 3.3**Projetos de lei apresentados e projetos de lei aprovados durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras****(Variação anual)**

	APRESENTADOS	APROVADOS
1960	- 0,19	- 0,24
1961	0,07	0,27
1962	- 0,08	- 0,16
1963	0,44	- 0,21
1964	- 0,47	1,30
1965	0,04	0,20
1966	- 0,22	- 0,19

Fonte: Tabela 3.2

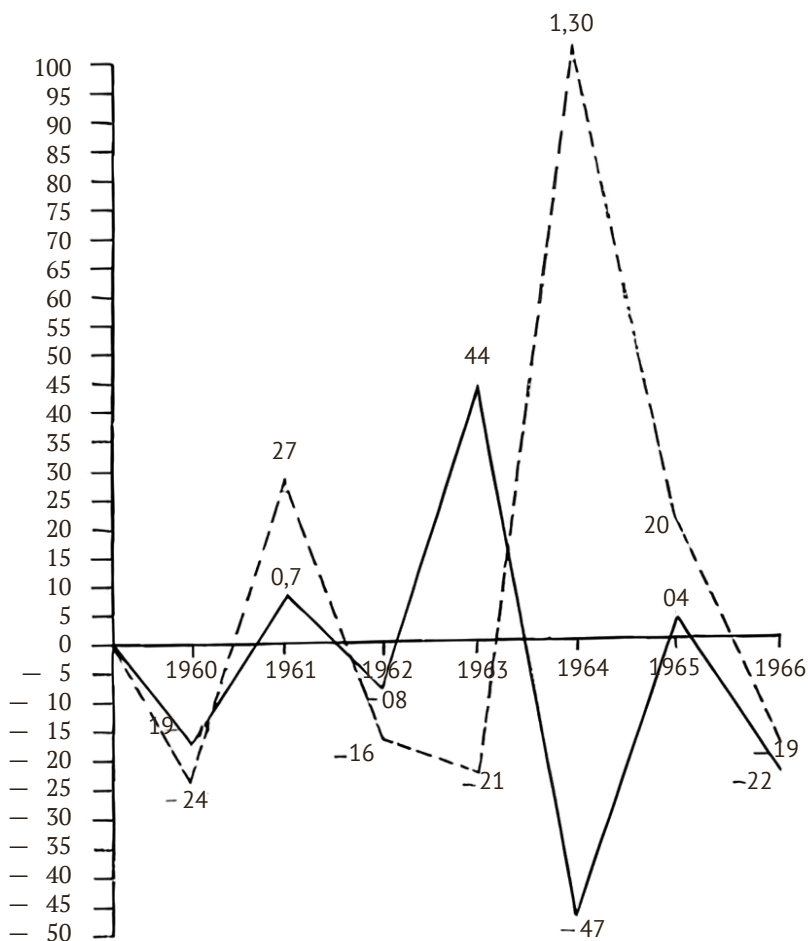
Há quatro fases distintas dentro do período 1959-1966, observação que se torna mais clara quando os resultados da Tabela 3.3 são apresentados sob a forma de gráfico (Gráfico 3.1).

Embora se evidenciem quatro fases distintas, somente aparecem três tipos identificáveis de movimento, um dos quais duas vezes, porém com sinais diferentes. Durante o período 1959-1961, a direção e a magnitude das duas curvas convergem. Houve um decréscimo global em ambas as atividades em 1960, compensado em 1961 por um aumento global em ambas, embora a magnitude da alteração na avaliação de projetos de lei seja mais saliente que a da alteração na apresentação. O segundo período vai de 1961 a 1963 e revela um tipo diferente de movimento, isto é, as curvas divergem. Pode-se observar que, de 1961 a 1963, as variações simultâneas das duas atividades deixaram de ocorrer. Em 1963, a apresentação de projetos de lei alcançou um máximo de intensidade enquanto a avaliação caiu para um mínimo.

O ano de 1964 apresenta o mesmo tipo de movimento entrecruzado que o período precedente, porém com sinais trocados: enquanto a apresentação de projetos de lei foi drasticamente reduzida, o processo de decisão, em um movimento de compensação, atingiu o ponto de variação máxima no período. Finalmente, pode-se observar que, para o período 1965-1966, há um retorno ao padrão de 1959-1961: uma redução, em 1965, na magnitude

GRÁFICO 3.1

Percentual de projetos de lei apresentados e aprovados durante a 4ª e 5ª legislaturas brasileiras
(Variação anual)



Fonte: Tabela 3.3

Código: ———— Projetos de Lei Apresentados
----- Projetos de Lei Aprovados

das alterações em ambas as curvas e, em 1966, a variação coordenada de magnitude aproximadamente igual e direção igual das duas atividades.

Com base nas evidências apresentadas até agora, é plausível concluir que durante o governo Goulart houve uma clara tendência decrescente na atividade legislativa, revertida após o movimento militar de 1964. Mais ainda, a instabilidade operacional do sistema foi devida a um movimento simultâneo, envolvendo tanto um aumento na atividade de apresentação de projetos de lei quanto um vertiginoso declínio na capacidade decisória do Legislativo.

▮ **Produção legislativa segundo a origem: a iniciativa do Executivo e a do Legislativo**

As principais fontes de propostas políticas no Brasil têm sido, tradicionalmente, o Executivo e o Legislativo. A última seção discutiu a produção legislativa sem, contudo, diferenciar entre a legislação gerada por um ou outro poder da República. Nesta seção, a produção legislativa será desagregada de acordo com a origem, permitindo uma leitura mais acurada da tendência decrescente. As Tabelas 3.4 e 3.5 apresentam os números em valores absolutos e em valor percentual.

TABELA 3.4

Projetos de lei apresentados e aprovados pela 4^o e a 5^a legislaturas brasileiras, de acordo com sua origem

	APRESENTADOS		APROVADOS	
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
1960	250	889	49	96
1961	218	1009	70	115
1962	202	925	70	86
1963	169	1460	51	72
1964	180	670	208	70
1965	210	685	259	73

Fonte: Apêndice B-a.

TABELA 3.5

Projetos de lei apresentados e aprovados pela 4º e a 5º legislaturas brasileiras, de acordo com sua origem (%)

	APRESENTADOS		APROVADOS	
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
1960	0,22	0,78	0,34	0,66
1961	0,18	0,82	0,38	0,62
1962	0,18	0,82	0,45	0,55
1963	0,10	0,90	0,42	0,58
1964	0,21	0,79	0,75	0,25
1965	0,23	0,77	0,78	0,22

Fonte: Tabela 3.4.

Estas tabelas sugerem duas observações preliminares. Primeiramente, parece que, no período pré-1964, a atividade legislativa do Executivo foi caracterizada por uma participação decrescente no processo de proposição de políticas e por uma crescente participação no total de decisões políticas tomadas. Após 1964, o Executivo ganhou definitiva liderança na decisão política e, ao mesmo tempo, tornou-se mais visível no processo de proposição de políticas.

A tendência decrescente na produção legislativa não afetou igualmente as duas fontes de geração de políticas. Se o Executivo estivesse submetido à mesma tendência, à paralisia do Legislativo, sua participação no processo legislativo deveria ter declinado pelo menos tanto quanto sua participação no processo de proposição de políticas. Contudo, enquanto a participação do Executivo na apresentação de projetos caiu oito pontos percentuais (de 1961 a 1963), a queda correspondente em participação na tomada de decisões foi de somente três pontos percentuais. Estes resultados preliminares são fortalecidos pelos dados suplementares apresentados na Tabela 3.6.

A Tabela 3.6 apresenta a relação entre as duas fontes de geração de políticas no duplo processo de apresentação e avaliação de projetos de lei, medida pela percentagem de projetos aprovados, tomados como proporção da percentagem de projetos apresentados, controlados quanto à origem.

A interpretação dos resultados é direta: se z for maior do que 1, o Executivo ou Legislativo ocupa uma posição relativamente melhor, ao longo da dimensão “decisão de política”, do que ao longo da dimensão “proposição de política”. Se z for igual a 1, então as posições são relativamente as mesmas em ambas as dimensões. Finalmente, se z for menor do que 1, a recíproca do primeiro caso é verdadeira. A Tabela 3.6 revela que, embora a participação do Executivo no número total de projetos de lei aprovados houvesse diminuído em 1963 (ver Tabela 3.5), sua posição relativa havia melhorado ainda mais acentuadamente que nos anos precedentes. O Legislativo, por sua vez, demonstra tendência a uma perda gradual em sua posição relativa. Após 1964, além do baixo nível de estabilidade logrado pelo Legislativo, a Tabela 3.6 mostra um Executivo movendo-se para uma posição mais equilibrada em ambas as dimensões, o que é mais uma vez consistente com a Tabela 3.5.

TABELA 3.6

Porcentagem de projetos de lei aprovados tomados como proporção dos projetos apresentados, por origem durante a 4^a e a 5^a legislaturas brasileiras (Índice z)

	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
1960	1,5	0,8
1961	2,1	0,7
1962	2,5	0,7
1963	4,2	0,6
1964	3,4	0,3
1965	2,3	0,3

Fonte: Tabela 3.5

Do ponto de vista do Executivo, 1963 pode ter-se apresentado não como um ano de declínio relativo vertiginoso mas, ao contrário, como o ano em que a liderança do Executivo no processo legislativo alcançou níveis nunca vistos.

Teria havido qualquer evidência que servisse de aviso ao Executivo de que o processo legislativo estava em perigo? As Tabelas 3.7 e 3.8 apresentam um quadro diferente da situação.

A Tabela 3.7 mostra que qualquer conclusão baseada na Tabela 3.6 quanto à crescente importância do Executivo seria enganosa. Neste caso, os próprios números podem ser decisivos. De acordo com os dados apresentados, a presença do Executivo no processo de decisões de políticas diminuiu constantemente após 1961. Em 1963, o número de projetos de lei de iniciativa do Executivo e aprovação pelo Congresso representou 27% a menos que no ano anterior. Ao mesmo tempo, o número de projetos apresentados pelo Legislativo aumentou em 50% (ver Tabela 3.7). Está claro que, em 1963, o Legislativo estava bem mais interessado na agitação de políticas do que na aprovação das propostas políticas do Executivo. Igualmente importante é a revelação da Tabela 3.8, mostrando que o fraco esforço legislativo demonstrado pelo Congresso em 1963, tal como apresentado em tabelas anteriores, decididamente afetou mais o Executivo do que o próprio Legislativo.

É razoável concluir, então, que de 1961 a 1963 houve uma constante diminuição na capacidade do Legislativo de tomar decisões em relação às proposições de políticas do Executivo. Ao mesmo tempo, contudo, houve um repentino aumento do número de projetos de lei apresentados em 1963, devido à agitação do Legislativo.

TABELA 3.7

Projetos de lei apresentados pelo legislativo e projetos de lei aprovados propostos pelo executivo durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras (Variação anual)

	APRESENTADOS PELO LEGISLATIVO	APROVADOS (ORIGEM EXECUTIVO)
1961	0,13	0,79
1962	- 0,08	0
1963	0,57	- 0,27
1964	- 0,54	3,10
1965	0,009	0,24

Fonte: Tabela 3.4.

TABELA 3.8

Projetos de lei aprovados durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras segundo a origem de apresentação (Variação anual)

	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
1961	0,20	0,79
1962	-0,25	0
1963	-0,16	-0,27
1964	-0,03	3,10
1965	0,04	0,24

Fonte: Tabela 3.4.

■ O papel dos partidos na atividade legislativa

O Congresso brasileiro foi considerado até aqui como uma entidade única da qual se pode inferir um padrão de comportamento coerente. Para meus objetivos, isso foi necessário e adequado e permitiu descobertas relativas à tendência do sistema à paralisia. Nesta seção empreenderei uma análise mais desagregada, como meio de investigar se havia um partido político — ou um grupo de partidos — que poderia ser considerado responsável por algumas das verificações anteriores. Esta análise elaborará mais profundamente a natureza da paralisia decisória e preparará o terreno para uma discussão posterior das razões que estão por detrás dela. O primeiro conjunto de dados pertinentes é apresentado nas Tabelas 3.9 e 3.10.

TABELA 3.9

Projetos de lei apresentados e aprovados segundo os partidos de origem, durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras

	1960		1961		1962		1963		1964		1965	
	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+
PSD	311	26	229	32	190	22	325	18	132	10	104	12
UDN	126	12	119	17	90	11	335	12	100	15	100	15
PTB	209	15	312	30	322	26	401	15	230	9	290	10
PSP	86	11	59	2	90	5	65	6	37	5	31	4
PP	121	13	105	13	93	8	225	5	96	5	77	8
Total	853	77	824	94	785	72	1351	56	595	44	602	49

Fonte: Apêndice B-a.

Nota: PSD: Partido Social Democrático; UDN: União Democrática Nacional; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PSP: Partido Social Progressista; PP: Pequenos Partidos.

- Projetos de lei apresentados.

+ Projetos de leis aprovados.

TABELA 3.10

Porcentagem de projetos de lei apresentados por partido, durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
PSD	0,36	0,28	0,24	0,24	0,22	0,17
UDN	0,15	0,14	0,11	0,25	0,17	0,17
PTB	0,24	0,38	0,41	0,28	0,39	0,48
PSP	0,10	0,07	0,11	0,05	0,06	0,05
PP	0,14	0,13	0,12	0,17	0,16	0,13
Total*	0,99	100	0,99	0,99	100	100

Fonte: Tabela 3.9

* Os totais nem sempre perfazem 100% devido ao arredondamento.

A Tabela 3.10 demonstra a tendência a longo prazo de todos os partidos, com exceção do PTB, a um nível estável ou mais baixo de proposição de

políticas. Esta tendência fica ainda mais clara quando se comparam os dois anos extremos, 1960 e 1965. O comportamento do PTB é o segundo fato interessante revelado pelos dados. O PTB era o partido mais agitado no Congresso, e sua participação no número total de projetos de lei apresentados cresceu continuamente de 1960 em diante, com a importante exceção do ano crítico de 1963. Os números para 1963 são os mais reveladores. No último ano completo do governo Goulart, o Congresso brasileiro propôs legislação a um ritmo febril, implicando um súbito aumento do estoque de propostas políticas. Em vista do significativo declínio no número de decisões tomadas no mesmo ano, contudo, pode-se supor que ambos os movimentos indicam até que ponto o desacordo se havia enraizado dentro do Congresso, como será demonstrado mais claramente no Capítulo 5. Avaliada por si só, a apresentação de projetos de lei pode ser interpretada como uma resposta conturbada do sistema partidário a uma situação de conflito radical. Um exame mais detido dos dados relativos a 1963 na Tabela 3.10 e as curvas do Gráfico 3.2 revelam algumas evidências em apoio a este raciocínio.

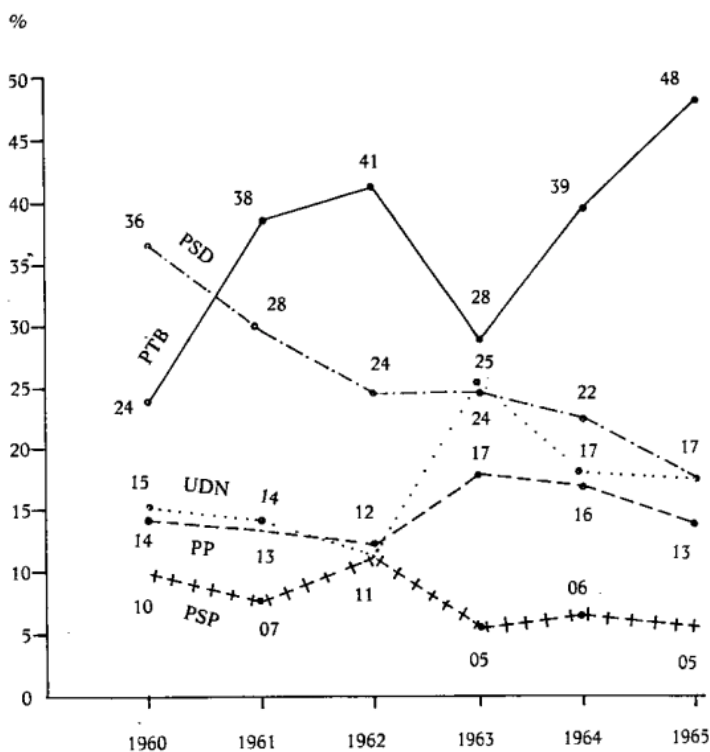
Um fato revelado pelos dados é uma conspícua mudança no comportamento do partido líder da oposição — a UDN. De uma posição muito defensiva em 1962 — quando João Goulart lançou uma ofensiva política para recuperar os plenos poderes presidenciais —, o partido moveu-se para uma posição agressiva de agitação parlamentar, política também adotada pelos pequenos partidos. O PSD, por sua vez, foi forçado a aumentar o número de projetos de lei apresentados (Tabela 3.9) a fim de estabilizar sua própria posição, o que levou a um aumento na agitação (Tabela 3.10). Após a deposição de Goulart, pode-se discernir, nas curvas, um retorno igualmente rápido ao antigo padrão de agitação decrescente.

O PTB, contudo, apresenta um padrão comportamental exatamente oposto. Entre 1960 e 1963, havia sido o partido mais agressivo do Congresso. Em 1963, enquanto os outros partidos, incluindo o PSD e especialmente a UDN, iniciaram um surto de agitação, o PTB experimentou a maior queda relativa na apresentação de projetos de lei de todo o período. Após a deposição de Goulart ocorreu outra mudança de posição e, enquanto os outros partidos diminuíam sua participação na agitação legislativa, foi a vez de o PTB inundar o Congresso com propostas de políticas.

O desequilíbrio entre o esforço legislativo na proposição de políticas e as efetivas decisões de políticas, entre 1960 e 1964, foi devido principalmente à agitação parlamentar comandada pela UDN e pelos partidos menores e discretamente apoiada pelo PSD. Não é de surpreender, pois a UDN foi o principal partido de oposição durante o governo João Goulart, posição herdada pelo PTB após 1964. A Tabela 3.11 e o gráfico correspondente, 3.3, a seguir esclarecem o papel dos partidos na legislação aprovada do período.

GRÁFICO 3.2

O papel dos partidos na proposição de políticas (%)



Fonte: Tabela 3.10.

TABELA 3.11

Percentagem de projetos de lei aprovados, por partido, durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
PSD	0,34	0,34	0,32	0,32	0,23	0,24
UDN	0,15	0,18	0,15	0,21	0,34	0,30
PTB	0,19	0,32	0,36	0,27	0,20	0,20
PSP	0,14	0,02	0,07	0,11	0,11	0,08
PP	0,17	0,14	0,11	0,09	0,11	0,16
Total (*)	0,99	100	101	100	0,99	0,98

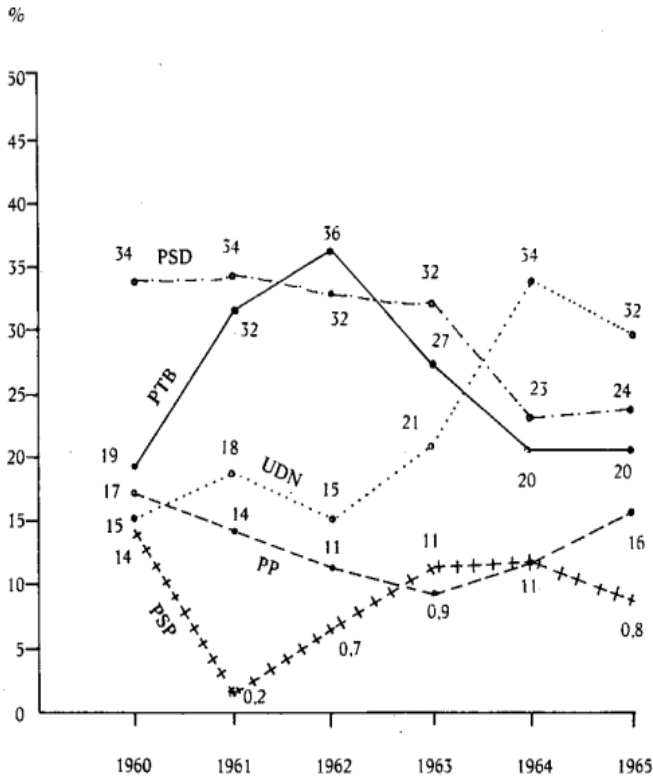
Fonte: Tabela 3.9

(*) Os totais nem sempre perfazem 100% devido ao arredondamento.

Pela magnitude de sua quota de produção legislativa, o PSD foi indubitavelmente o partido político brasileiro mais importante até 1963. Com a única exceção de 1962, não houve nenhum ano em que o PSD não ocupasse o primeiro lugar no número total de projetos de lei aprovados, seguido de perto pelo PTB. Os dois partidos foram responsáveis por mais de 50% da produção legislativa total durante o período. Como era de se esperar, após a queda de Goulart ambos os partidos sofreram acentuado declínio em sua quota de produção legislativa, o que foi compensado, *et pour cause*, pela presença e importância crescentes da UDN.

GRÁFICO 3.3

O papel dos partidos nas decisões políticas (%)



Fonte: Tabela 3.11

F Conclusão

A conclusão deste capítulo se limitará a uma breve recapitulação das descobertas baseadas nos dados apresentados. Aceitando-se o fato de que entre 1945 e 1964 o Congresso brasileiro constituía uma arena dentro da qual todas as clivagens políticas necessariamente apareceriam, ficou demonstrado que o fenômeno da paralisia decisória emergiu no âmbito do Legislativo, tal como evidenciado por uma constante tendência decrescente

na produção legislativa. O decréscimo na tomada de decisões políticas foi indicado tanto pela queda absoluta do número de decisões tomadas quanto pela atenção desmedida dada à atividade de apresentação de projetos. Além disto, enquanto o Congresso era a principal fonte de proposição de políticas, foi nas propostas partidas do Executivo que a redução das decisões políticas foi mais pronunciada. Dentro do Congresso, os partidos responsáveis pela inflação de propostas políticas foram a UDN e os pequenos partidos, com apoio moderado do PSD. Após a queda de Goulart aquele papel transferiu-se ao PTB. Também se observou que o decréscimo da capacidade operacional do Legislativo não foi compensado pela natureza das decisões efetivamente tomadas. Nenhuma questão central foi claramente resolvida através de negociações e legislação sólida. Finalmente, algumas observações foram feitas relativamente ao período pós-1964.

Se é possível tomar os dados precedentes como evidências de apoio ao diagnóstico previamente discutido da crise brasileira de 1964, outros processos devem ter também operado no sistema político brasileiro. Isto é, se a crise foi de paralisia decisória, como este capítulo tentou demonstrar, outros processos antecipados pelo modelo também deveriam estar presentes. O próximo capítulo apresentará evidências que apontam para dois destes processos, a saber, a crescente fragmentação e a polarização política.



4. Fragmentação e radicalização na política brasileira: a configuração do pluralismo polarizado

O principal objetivo deste capítulo é explicar como o sistema político brasileiro enredou-se em uma crise de paralisia decisória no período que precedeu o golpe militar de 1964. Segundo os resultados analíticos indicados no Capítulo 2, fragmentação política e radicalização são duas das mais prováveis linhas de explicação. Este capítulo fornecerá, assim, evidências empíricas para corroborar a hipótese de que, durante o governo Goulart, o sistema partidário brasileiro definitivamente acercou-se da condição de pluralismo polarizado, ou seja, o sistema estava sendo corroído por um processo simultâneo de fragmentação e radicalização.

Diversos observadores do período perceberam que os conflitos políticos do início da década de 60 não estavam sendo resolvidos satisfatoriamente. A agitação política, tanto dentro quanto fora do Congresso, havia ido tão longe que o Legislativo estava imobilizado e era incapaz de oferecer uma saída para a ameaça de rompimento das regras do jogo. Pressionado, de um lado, pelo Executivo e suas organizações de apoio e, de outro, por grupos de interesse receosos de Goulart e seu cunhado radical, Leonel Brizola, o Congresso brasileiro parecia estar submergindo, para usar a metáfora de Afonso Arinos, sob “uma hemorragia de discursos”.¹

Se, durante a segunda metade de 1963, alguns personagens ainda acreditavam que o Congresso era capaz de controlar os conflitos da nação, no início de 1964 já era corrente a sensação de um confronto iminente entre os radicais de direita e esquerda.² O Legislativo mais parecia um campo

1 O diagnóstico completo de Afonso Arinos é o seguinte: “Posto em tensão pela paralisia humilhante, incapaz de acompanhar, por seu próprio passo, o ritmo vertiginoso da transformação nacional, o Congresso sangra em uma hemorragia de discursos” (in *Evolução da Crise Brasileira*, p. 54).

2 O próprio Afonso Arinos era um dos que, mesmo em 1963, ainda acreditava que a crise poderia ser superada se uma maioria moderada pudesse ser forjada no Congresso: “Se uma maioria sólida fosse aí (no Congresso) formada (...), a democracia brasileira poderia ser salva e nosso futuro provavelmente garantido. Já o fizemos antes, inclusive em 1961 e em 1962”. V. ob. cit., p. 15-16.

de batalha que um foro de negociações e compromissos. Grupos, facções e frações de grupos, alguns no interior dos canais partidários, tradicionais, outros transbordando estes limites, contribuíram, com seu comportamento cada vez mais inflexível, para o processo de paralisia.

Na realidade, o Congresso era tanto o reflexo como a origem do que ocorria lá fora, e o sistema político como um todo apresentava o mesmo cenário de dinâmica centrífuga. Como ilustração preliminar, é possível enumerar cerca de 13 organizações políticas atuantes, criadas na ocasião, que competiam pelo apoio de estudantes, de trabalhadores e mesmo de militares.³ Para embaralhar ainda mais o quadro, acrescenta-se também que, segundo um participante do jogo político da época, esta multiplicidade de organizações não possuía liderança unificada, nem programa comum, nem sequer um foro legítimo onde expressar e conciliar enfoques diferentes. Quanto aos partidos políticos, este mesmo participante — Abelardo Jurema, último ministro da Justiça de João Goulart — lamentaria mais tarde: “A esquerda, sem liderança unificada, não o apoiou (Goulart) até as últimas consequências. O centro hesitava, mais e mais. Dentro do PSD, o entusiasmo pelo governo esmorecia. Mesmo o PTB fraquejava, como resultado da competição entre suas diversas alas”.⁴

Os pontos de discordância iam das questões fundamentais, como as emendas constitucionais, passando por questões táticas, como o apoio proposto pelo Executivo à organização de um grupo de liderança dos trabalhadores paralelo ao ambíguo CGT, até questões bastante indefinidas, tais como as alegadas posturas “conciliatórias” de Goulart sobre determinados temas de política interna e externa.

3 Algumas das organizações incluíam: Política Operária (POLOP), Movimento Revolucionário Tíradentes (MRT), União da Juventude Comunista (UJC), Ação Popular (AP), Grupo de Ação Popular (GAP — de direita), Movimento Anticomunista (MAC — direitista), União Nacional dos Estudantes (UNE), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Pacto de Unidade e Ação (PUA), Ação Católica (AC), Comando Geral dos Trabalhadores Intelectuais (CGTI), Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), Fórum Sindical, Conferência Permanente das Organizações Sindicais (CPOS).

4 Abelardo Jurema, *Sexta-Feira, 13: Os últimos dias do governo de João Goulart*, p. 79.

Quanto mais paralisado parecia o processo, mais se aprofundava a radicalização, e mais o conflito parecia girar em torno de *slogans* obscuros.⁵ Foi em parte como resultado deste processo de fragmentação e radicalização, tanto dentro quanto fora do Congresso, que o sistema partidário brasileiro evoluiu em direção a um padrão de pluralismo polarizado.

Para demonstrar a plausibilidade empírica desta hipótese, escolhi a seguinte estratégia: primeiramente, discutirei a contribuição do curto mandato presidencial de Jânio Quadros para a desestabilização do sistema partidário brasileiro, até então moderadamente pluralista.

Em seguida apontarei os estágios cruciais do processo de fragmentação e radicalização, tal como evoluíram fora do Congresso. Nesta altura, porém, dois pontos devem ser considerados: primeiro, não pretendo fornecer um relato completo das complexidades cotidianas do governo Goulart, mas apenas salientar os acontecimentos que mais contribuíram, em minha opinião, para reforçar o padrão de fragmentação *cum* radicalização. Em segundo lugar, apesar da ênfase nos eventos que ocorriam fora do Congresso, também serão incluídas na análise as decisões parlamentares e as declarações dos políticos, pois ambas desempenharam papel importante na evolução dos acontecimentos fora do Parlamento.

Finalmente, na seção final demonstrarei, com base na distribuição de cadeiras parlamentares entre partidos, dispostos ao longo de um contínuo esquerda-direita, que após as eleições gerais de 1962 o sistema partidário brasileiro ajustava-se ao padrão geral de pluralismo polarizado.

5 “E, assim, as paixões gerais giram em torno de abstrações elementares; os problemas não são resolvidos, e o radicalismo ideológico (ideologia sem ideias) cada vez se acentua mais”. Arinos, ob. cit., p. 12.

A O errático interlúdio de Jânio Quadros

O processo de fragmentação política, tanto dentro quanto fora do Congresso, começou imediatamente após a posse de Jânio Quadros, na esteira de sua política inovadora nas relações internacionais. A nova política externa de Jânio produziu de imediato pelo menos três importantes e duradouras consequências. Primeiramente, provocou uma cisão na UDN — supostamente o mais importante eixo de sustentação parlamentar de Jânio Quadros. Enquanto os udenistas conservadores suspeitavam profundamente da estratégia do presidente, uma nova facção da UDN era organizada para apoiar um vigoroso programa reformista, mais condizente com o das esquerdas do que com o de seu próprio partido.⁶ A compensar este movimento, ocorreu uma segunda cisão, esta dentro do PSD. Um grupo voltou-se para a extrema-direita, pois estava mais temeroso do que lhe parecia ser uma transformação política drástica que de juntar-se a seus arqui-inimigos da UDN. Finalmente, vários membros ilustres do Partido Trabalhista Brasileiro, oficialmente na oposição, iniciaram namoro com o governo em torno de determinadas questões ideológicas.⁷

Existem numerosas indicações da desordem reinante entre os grupos políticos tradicionais antes mesmo que Jânio Quadros completasse três meses de governo. Por exemplo, enquanto o presidente incluía o deputado petebista Sérgio Magalhães — um nacionalista muito respeitado — entre os três políticos que considerava mais dignos de sua confiança na Câmara, Pedro Aleixo, teoricamente o líder do governo na Câmara, denunciava publicamente o seu constrangimento como chefe da bancada, afirmando que o presidente não tinha tido sequer uma reunião com ele.

6 Afonso Arinos de Melo Franco, udenista, era ministro das Relações Exteriores de Jânio Quadros. Em suas memórias, queixa-se da oposição com que se defrontou por parte de seu próprio partido. Ver Afonso Arinos, *Planalto*, p. 54-164.

7 O mesmo Afonso Arinos salienta o apoio que algumas de suas políticas receberam dos membros radicais do PTB. Ver Afonso Arinos, *Planalto*, p. 175. Esta mesma ala radical do PTB, sob a liderança de Brizola, atacaria mais tarde a política externa de Goulart como “conciliatória”. Ver, sobre esta última observação, um dos ministros das Relações Exteriores de Goulart, Hermes Lima, *Travessia (memórias)*, p. 270.

A queixa de Pedro Aleixo veio a público no mesmo dia 18 de março de 1961 — em que uma declaração conjunta do presidente do PSD, Amaral Peixoto, e do presidente do PTB (e vice-presidente da República), João Goulart, fora distribuída à imprensa, anunciando que a aliança entre os dois partidos não era mais viável em vista das iniciativas da política externa de Jânio Quadros.

A política administrativa e financeira de Jânio levou a outras rupturas que contribuíram para promover a desorganização das relações partidárias tradicionais. Grupos conservadores do PSD e da UDN tentaram, em várias ocasiões, forjar uma aliança contra a aparente tendência esquerdizante da política externa do governo, não obstante apoiassem sua política de austeridade monetária.⁸ No outro extremo, Francisco Julião, o líder camponês radical, propunha uma aliança formal PTB-PSB como o primeiro passo em direção à articulação de uma frente das esquerdas, excluindo qualquer participação do centro.

No centro, alguns dos pequenos partidos também já mostravam sinais de inquietude e agitação. Um dos líderes do Partido Democrata Cristão (Franco Montoro), por exemplo, tentou organizar um novo bloco parlamentar de apoio ao governo, bloco que compreendia os democratas cristãos, os socialistas e os republicanos (do Partido Republicano, aliado do PSD durante o governo Kubitschek). O PR, por sua vez, era também cortejado pela UDN e mesmo pelo PSD e pelo PTB, algumas vezes para opor-se ao governo, outras para apoiá-lo.

Todos os realinhamentos planejados, porém, viriam a malograr e o processo seria repentinamente encerrado com a renúncia do presidente. O governo Jânio não havia durado o bastante para que o realinhamento parlamentar se completasse, mas o impacto de seu governo fora suficiente para deixar para trás uma multidão de facções e frações no Congresso, de maneira que o período pode ser apropriadamente caracterizado como uma

8 O fato de que alguns líderes do PSD e da UDN tenham tentado em várias ocasiões unir os dois partidos é confirmado pelas memórias de membros ilustres de ambos os partidos, inclusive Abelardo Jurema, *ob. cit.*, p. 60, e Afonso Arinos, *Evolução*, p. 113.

transição do pluralismo moderado dos dias de Kubitschek para o pluralismo extremamente polarizado do governo Goulart.

Mas antes de iniciar uma análise mais sistemática da trajetória do Congresso brasileiro em direção ao pluralismo polarizado, será útil relatar alguns episódios salientando as tendências fora do Legislativo.

B Fragmentação e radicalização fora do Congresso

Os três anos incompletos do governo Goulart podem ser divididos, para os objetivos desta seção, em três períodos distintos.⁹ O primeiro vai de setembro de 1961 até o plebiscito de janeiro de 1963 e caracteriza-se pelas manobras e contramanobras que levaram à restauração dos plenos poderes presidenciais. Imediatamente após ser empossado, Goulart afirmou seu desejo de governar com a autoridade presidencial tradicional, mas se defrontou com reações negativas do principal partido de oposição (a UDN), do partido que teoricamente controlava o Congresso (o PSD) e de alguns dos líderes de seu próprio partido, o PTB. Somente seu cunhado, o então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, deu-lhe apoio imediato.

A partir do início de sua administração, portanto, o dia a dia da política foi tomado pelo esforço de Goulart para forçar o Congresso a uma reconsideração da data do plebiscito, estabelecida pela Constituição. Sem maioria parlamentar e já enfrentando ameaças de rebelião dentro de suas próprias fileiras, Goulart decidiu mobilizar o apoio de fora do Congresso a fim de pressioná-lo. Seus recursos extraparlamentares consistiam principalmente em grupos militares, estudantis e de lideranças sindicais. A liderança anti-Goulart via com crescente preocupação a organização das forças do Executivo — líderes militares, estudantis e sindicais decididos e altamente politizados, além de barulhentos.

⁹ A menos que haja outra indicação, toda esta seção baseia-se no relato histórico fornecido por Thomas Skidmore, *Politics in Brazil: An Experiment in Democracy*, e em 200 páginas de recortes diários do *Jornal do Brasil* e do já desaparecido *Correio da Manhã*.

Ambos os lados, de fato, precisavam de apoio organizado, e vários grupos novos foram criados para fornecê-lo. Brizola, por exemplo, lançou sua Frente de Libertação Nacional, em um esforço para unir grupos políticos de várias camadas sociais. Em junho de 1962, um grupo de líderes trabalhistas conservadores reuniu-se e decidiu organizar o Movimento Sindical Democrático, logo seguido pela criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), de tendência esquerdista. Em julho, a Federação Brasileira de Estudantes entrou em cena, em oposição à União Nacional dos Estudantes (UNE), cujo presidente acabava de declarar que só o socialismo poderia salvar o Brasil. A UNE pressionava ativamente o Congresso em favor da antecipação do plebiscito.

A segunda metade de 1962 encontrou o realinhamento político razoavelmente delineado e a campanha de pressão contra o Congresso, meticulosamente organizada, em plena atividade.¹⁰ Em julho, o novo primeiro-ministro, Brochado da Rocha, declarou que seu gabinete recém-empossado cairia se a data do plebiscito não fosse antecipada. Seu apelo foi seguido por uma afirmação ainda mais contundente feita pelo ministro da Guerra, General Nelson de Mello. Embora conservador, o ministro foi de alguma forma levado a declarar que a questão dos poderes presidenciais deveria ser decidida antes das eleições de outubro de 1962. As facções de oposição transigiram e concordaram em antecipar o plebiscito para abril de 1963.

Isto, porém, não bastava. No final de agosto, Brochado da Rocha anunciou que o gabinete estava prestes a cair e Brizola ameaçou o Congresso com uma revolta popular. Seguiu-se uma série de manobras decisivas. Em 11 de setembro o CGT conclamou uma greve geral; dois dias mais tarde, o comandante do poderoso III Exército, general Jair Dantas Ribeiro, telegrafou ao ministro da Guerra afirmando que não seria capaz de assegurar a ordem em sua região se o Congresso continuasse a bloquear a antecipação do plebiscito. Em 14 de setembro, todo o gabinete de Brochado da Rocha renunciou — inclusive o ministro da Guerra.

10 Para um relato do dia a dia da luta entre as forças pró e contra Goulart, ver Carlos Castelo Branco, *Introdução à Revolução de 1964*, v. 1/22 e ss.

No dia seguinte o Congresso fixou a data do plebiscito para 6 de janeiro de 1963. Goulart havia vencido o primeiro assalto, mas não sem deixar alguns de seus companheiros de viagem com a impressão de que seu apoio às organizações populares autônomas tinha em vista estritamente seu interesse pessoal, e não as reformas de estrutura.¹¹

A segunda fase do governo Goulart abrange o período que vai da publicação do Plano Trienal — 30 de dezembro de 1962 — ao dia em que o presidente comprometeu, oficialmente, o futuro de seu governo ao destino da reforma agrária — 16 de maio de 1963. Durante aproximadamente seis meses, Goulart tentou — ou assim pareceu — implementar o Plano Trienal, transferindo sua retórica política do plebiscito para as reformas institucionais e econômicas, com ênfase especial na questão agrária. O plano foi atacado por todos os lados, com grande variedade de armas retóricas. As dificuldades de implementação do Plano Trienal somavam-se aos crescentes problemas agrários que aumentavam a fragmentação e a polarização do sistema.

Desde o final de 1961 inúmeros grupos camponeses ameaçavam ocupar terras agrícolas em várias regiões do país. Em 17 de novembro de 1961 realizaram seu primeiro congresso nacional, quando a competição pela liderança camponesa ocasionou um rompimento entre o Partido Comunista e os seguidores de Francisco Julião. Na esteira da crescente agitação política, os proprietários de terra começaram a se organizar e a se armar, fundando associações para a proteção dos direitos de propriedade em todos os estados do Nordeste.

À medida que esmaeciam as perspectivas de construir uma forte coalizão em torno do Plano Trienal, Goulart centralizava na reforma agrária o foco de sua campanha reformista. Em 23 de março de 1963 apresentou uma emenda constitucional que permitia a expropriação de terras sem pagamento prévio em dinheiro. A manobra trouxe-lhe o apoio renovado de grupos de esquerda e a oposição do PSD e da UDN. Foi reativado o velho

11 Ver, por exemplo, as duras críticas que uma das mais notáveis representantes da esquerda naquele tempo, a escritora e deputada Adalgisa Nery, dirigiu a seus colegas em *Retrato sem Retoque*; 159 ff.

esquema de mobilização de sindicatos, de estudantes e da opinião pública, embora desta vez os militares fossem deixados de fora.

Entretanto, em 14 de maio a emenda da reforma agrária foi derrotada no Congresso. No dia seguinte, Brizola sugeriu que não coubesse ao Legislativo a decisão final sobre a questão. Em resposta à atuação do Congresso, o presidente declarou que a reforma agrária era um ponto de honra para seu governo. No entanto, seus planos reais permaneciam obscuros. Uma coisa, porém, estava totalmente clara: a tentativa mais séria de governar a nação desde o início do governo Goulart — o Plano Trienal — havia fracassado. Porém, naquele momento, nenhum analista ousaria especular sobre quem sairia vitorioso.¹²

O terceiro e último período do governo João Goulart concentrou-se nas tentativas do presidente para construir uma coalizão governamental fora do Congresso, suficientemente ampla para forçá-lo a aceitar reformas constitucionais patrocinadas pelo Executivo.

Embora os objetivos explícitos de todas as alterações constitucionais propostas por Goulart envolvessem a reforma agrária, a maior parte dos políticos e observadores, ao examinar suas intenções, via nelas uma outra motivação. De acordo com a Constituição de 1946, ninguém podia exercer o cargo de presidente por dois mandatos consecutivos; este dispositivo também vedava aos parentes do titular o direito de sucedê-lo. Devido a esta disposição constitucional, Juscelino Kubitschek não havia sequer tentado reeleição em 1960, e nem Goulart nem Leonel Brizola poderiam candidatar-se em 1965, *a não ser que a Constituição fosse emendada*.

Em maio de 1963, quando Ademar de Barros, governador de São Paulo, sugeriu a seu arqui-inimigo, o governador da Guanabara, Carlos Lacerda, a formação de uma frente única contra todas as emendas constitucionais, não o fez somente devido a seu conservadorismo inato. Ambos eram prováveis candidatos à sucessão de Goulart e partilhavam de um interesse comum em bloquear os presumíveis projetos continuístas do presidente. Os problemas

12 Hoje é geralmente aceito que o Plano Trienal foi a última oportunidade de Goulart para obter apoio do centro e da centro-esquerda. Se ele efetivamente pretendia articular tal coalizão é outra interrogação do período.

da sucessão presidencial, assim, provocaram a emergência de uma outra linha de cisão, bloqueando a formação de uma forte coalizão reformista.¹³

Contudo, os grupos de liderança sindical e estudantil tampouco confiavam nas intenções de Goulart. Este já havia ameaçado dividir o movimento trabalhista, e a maioria dos líderes sindicais queria que ele se comprometes-se de antemão com seus programas, antes de se ligar cegamente a qualquer movimento de apoio a seu governo. Os líderes nacionalistas adotavam mais ou menos o mesmo raciocínio dos líderes trabalhistas, suspeitando que Goulart estivesse ansioso por usá-los, sem estar realmente interessado em suas demandas nacionalistas.

Por um motivo ou outro, quase todos os agrupamentos políticos, à exceção dos mais radicais, foram incapazes de um comportamento consistente durante o governo Goulart. Quando o CGT ameaçou agir autonomamente, o presidente reativou o Movimento Sindical Democrático, forçando assim o CGT a realinhar-se com o governo, o que suscitou, por sua vez, um ataque do Movimento Sindical Democrático ao CGT, acusando seus líderes de serem ao mesmo tempo patrocinados pelo governo e radicalmente orientados.

As posições tornaram-se cada vez mais inflexíveis em todo o sistema, até que, no dia 10 de março de 1964, o PSD, o mais elástico de todos os partidos políticos brasileiros, adotou pela primeira vez uma posição oficial contrária ao governo no Congresso.¹⁴ Brizola havia finalmente conseguido o que queria: o PSD estava fora do governo. Entretanto, em poucas semanas o PSD seria acompanhado, no ostracismo, pelo restante da classe política brasileira. Em última análise, todas as facções e subfacções perderam.

As evidências de fragmentação e radicalização dentro do sistema político brasileiro apareceram claramente nos registros do período que vai da posse de Jânio Quadros à deposição de João Goulart. Também é possível

13 O fato é que consta que Goulart teria feito, em várias ocasiões, comentários depreciativos sobre a Constituição. Diz-se que uma vez teria afirmado: “constituições existem para ser mudadas, e sempre pela vontade do povo, pois devem ser louvadas somente na medida em que refletirem os sentimentos do povo”. Citado em Wilson Figueiredo, “A Margem Esquerda”, em Alberto Dines et alli, *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, p. 218.

14 Deve ser lembrado que, em 20 de março, quando o PSD já havia escolhido Juscelino Kubitschek como o candidato oficial do partido para a presidência, o PTB encerrava sua convenção nacional sem sequer discutir a iminente questão da sucessão presidencial.

encontrar indícios de outros tipos de ação no período, como, por exemplo, a tentativa de uma liderança trabalhista mais autônoma.

Porém, para os objetivos desta seção e deste capítulo, não há dúvida de que Afonso Arinos e Abelardo Jurema captaram o essencial da tendência política do período.¹⁵ O principal obstáculo a um acordo negociado quanto ao que o Executivo considerava uma premissa para um governo eficiente, isto é, as reformas institucionais, era o grau de suspeita com que o Congresso encarava os objetivos de médio prazo do presidente e seus seguidores. A radicalização de um lado, talvez como tática para testar as boas intenções do outro, resultou apenas num aumento das suspeitas em ambos os lados. O resultado final foi uma diminuição da capacidade de negociação e de transigência.

Enquanto a suspeita tornava-se regra geral dentro do sistema como um todo, o Congresso também era afetado por outros processos em ação na estrutura política. A hipótese de que a representação política era tendenciosa — em decorrência das leis eleitorais, que impediam o voto dos analfabetos e davam peso mais que proporcional às áreas rurais — pode muito bem ter sido verdadeira no que tange às origens sociais dos membros do Congresso.¹⁶ No entanto, seria exagero inferir daí que o Congresso fosse consistentemente surdo às demandas políticas urbanas ou ao realinhamento geral que ocorria entre as várias correntes da opinião pública. Na próxima seção, através de uma análise da distribuição das cadeiras no Congresso, será visto que as tendências que conduziam à fragmentação e à polarização não somente invadiam o Congresso por todos os lados, mas também efetivamente existiam em seu interior.

15 Ver nota 8.

16 Ver o excelente estudo de David Fleischer, *Thirty Years of Legislative Recruitment in Brazil: An analysis of the social backgrounds and career advancement patterns of 1548 Federal Deputies, 1945-1975*, apresentado no 10º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Edimburgo, Escócia, 16-20 de agosto, 1976.

c Fragmentação no Congresso brasileiro

Nesta seção indicarei como a distribuição da força parlamentar entre os partidos brasileiros passou de uma alta concentração bipartidária (PSD e UDN) para uma dispersão acentuada após as eleições gerais de 1962. O principal objetivo consiste em estabelecer a adequação empírica da hipótese de que, de 1946 a 1964, o Congresso brasileiro sofreu um processo de crescente fragmentação. Nesta seção, bem como no restante do capítulo, a discussão de técnicas de análise integrará o argumento central.

As informações empíricas são apresentadas na Tabela 4.1, que fornece os dados primários. Tais dados podem ser transformados em medidas de fragmentação. Ao medir a fragmentação nominal do Congresso brasileiro, usei o índice de Douglas Rae, apresentado em *The Political Consequences of Electoral Laws*.¹⁷ Posteriormente, Rae e Taylor forneceram uma fórmula para calcular a fragmentação máxima de organismos políticos de dimensões diferentes.¹⁸ Na Tabela 4.2 são apresentados valores para fragmentação parlamentar (F_p) e fragmentação máxima possível (F_{mx}) para as cinco eleições federais realizadas entre 1946 e 1964, e os valores da fragmentação parlamentar tomados como uma proporção do valor máximo possível. Este último valor é o que indica o grau de fragmentação real em um sistema de representação parlamentar.¹⁹

A tendência à fragmentação crescente entre 1946 e 1962 é claramente confirmada pelos dados. Embora os números de partidos com representação no Congresso tivessem permanecido razoavelmente estáveis durante o período, variando de 10 em 1946 para 13 em 1962, o índice de fragmen-

17 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Cap. 3, p. 56. A fórmula é a seguinte: $F = 1 - \sum (T_i^2)$, onde T_i indica a percentagem de cadeiras ocupadas por cada partido.

18 Douglas W. Rae e Michael Taylor, *The Analysis of Political Cleavages*, p. 26. A fórmula para a máxima fragmentação possível é a seguinte: $N(n - 1) \div n(N - 1)$, onde N representa o número de cadeiras, e n o número de partidos.

19 O índice de Rae é bastante sensível a pequenas mudanças na distribuição de cadeiras. Assim, um valor de 0,65, como o encontrado em 1945, por si só não revela muito. A evolução do valor do índice com o passar do tempo, bem como a possibilidade de comparações internacionais, tornam o quadro significativo para os objetivos presentes.

tação nominal cresceu de 0,64, no início do período, para 0,78, em 1962. Isto significa que, em 1962, para quaisquer dos membros do Congresso tomados aleatoriamente, haveria 78 possibilidades em 100 de que cada um deles pertencesse a partidos diferentes. Comparando este resultado com o índice internacional de fragmentação, apresentado por Taylor e Hudson, este aumento no valor do índice elevou o parlamento brasileiro do 25º lugar em 1946 para o 8º em 1962, em uma lista de 101 países para os quais o índice foi calculado.²⁰

20 O quadro é apresentado por Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, p. 310 e 311.

TABELA 4.1**Distribuição de cadeiras entre os partidos após cinco eleições federais 1946-1962 (em números absolutos e %)**

	1946 Ab.	(N=286) %	1950 Ab.	(N=304) %	1954 Ab.	(N=326) %	1958 Ab.	N=326 %	1962 Ab.	(N=409) %
PSD	151	52,8	112	36,8	114	35,0	115	35,3	118	28,8
UDN	77	26,9	81	26,6	74	22,7	70	21,5	91	22,2
PTB	22	7,7	51	16,8	56	17,2	66	20,2	116	28,4
PSP	2	0,7	24	7,9	32	9,8	25	7,7	21	5,1
PR	7	2,4	11	3,6	19	5,8	17	5,2	4	1,0
PST	-	-	9	3,0	2	0,6	2	0,6	7	1,7
PL	1	0,3	5	1,6	8	2,4	3	0,9	5	1,2
PTN	-	-	5	1,6	6	1,8	7	2,1	11	2,7
PRT	-	-	1	0,3	1	0,3	2	0,6	3	0,7
PSB	-	-	1	0,3	3	0,9	9	2,8	5	1,2
PDC	2	0,7	2	0,6	2	0,6	7	2,1	20	4,9
PRP	-	-	2	0,6	3	0,9	3	0,9	5	1,2
S/Part.	-	-	-	-	6	1,8	-	-	-	-
M.T.R.	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0,7
P.C.B.	14	4,9	-	-	-	-	-	-	-	-
P.P.S.	4	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-
UDN-PR	6	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Apêndice B

TABELA 4.2**Fragmentação nominal, máxima possível e normalizada pelo número de partidos do Sistema Parlamentar Brasileiro (1946-1966)**

	1946	1950	1954	1958	1962
F_p	0,64	0,76	0,78	0,78	0,78
F_{mx}	0,90	0,92	0,93	0,92	0,92
$F_p \div F_{mx}$	0,71	0,83	0,84	0,85	0,85

Fonte: Tabela 4.1

F_p = Fragmentação Parlamentar

F_{mx} = Fragmentação máxima possível

$F_p \div F_{mx}$ = Fragmentação normalizada

As evidências da fragmentação são ainda mais claras a partir dos dados apresentados na terceira linha da Tabela 4.2, que mostra como estavam efetivamente próximos do máximo possível os valores do índice de fragmentação, desde as eleições de 1958, dado o número de partidos e o número de cadeiras distribuídas entre eles. Mais uma vez, a tendência é ascendente e pode-se ver que, tomado como uma proporção do máximo possível, o Congresso brasileiro que resultou das eleições de 1962 repetia o índice de fragmentação parlamentar de 1958, bastante próximo do máximo possível (0,85).

Outra forma de analisar a fragmentação partidária é comparar o caso brasileiro com o de outros países. A fim de garantir a confiabilidade de tal comparação, Sartori calculou o valor médio do índice para um conjunto selecionado de 25 países homogêneos “para os quais se pode presumir uma cláusula *ceteris paribus* para as variáveis não controladas”.²¹ As eleições por ele analisadas ocorreram entre 1945 e 1973, mas nem todos os países incluídos na amostra promoveram o mesmo número de eleições. Sartori não indica quantas eleições foram consideradas em cada caso individual; contudo, o ciclo de “vida eleitoral” de vários elementos do conjunto é bastante similar ao período que estou examinando em relação ao caso brasileiro. Deste modo, uma comparação entre a média brasileira (0,748) e os resul-

21 Sartori, ob. cit., p. 309.

tados de Sartori pode ser útil para situar o Brasil na escala internacional. Como se vê na Tabela 4.3, o Brasil apresenta o oitavo mais alto índice médio de fragmentação entre as 26 democracias estáveis do pós-guerra.²²

Assim, de acordo com o padrão de variação no período, bem como pela comparação entre vários países, conclui-se que o grau de fragmentação no Brasil aumentou consistentemente de 1946 a 1962, colocando o país entre os primeiros lugares em termos de dispersão política, relativamente a outros sistemas políticos para os quais há dados disponíveis.

TABELA 4.3

**Fragmentação partidária média de 25 democracias (e o Brasil)
1945-1973**

	MÉDIA
Finlândia	0,804
Suíça	0,801
Chile	0,796
França IV	0,790
Países Baixos	0,787
Israel	0,784
Dinamarca	0,755
<i>Brasil</i>	0,748
Itália	0,721
Ceilão	0,716
Finlândia	0,716
Noruega	0,691
Suécia	0,685
Luxemburgo	0,678

22 A média foi tirada dos resultados da primeira linha da Tabela 4.2 (fragmentação parlamentar simples). Tomando-se a terceira linha (fragmentação parlamentar como uma proporção do máximo possível) como base para o cálculo, então a média sobe para 0,816, situando o Brasil no topo da escala internacional. Todavia, uma vez que presumi que a lista de Sartori apresenta médias de fragmentação parlamentar simples, escolhi o resultado anterior (0,748) para a comparação.

Bélgica	0,667
Eire	0,649
Japão	0,645
França V	0,620
Alemanha Ocidental	0,614
Uruguai	0,589
Canadá	0,574
Austrália	0,565
Áustria	0,556
Reino Unido	0,512
Nova Zelândia	0,494
Índia	0,487
Estados Unidos	0,483
Turquia	0,461

Fonte: Adaptado de Sartori, ob. cit., Tabela 42, p. 313.

Nota: O total perfaz 28 países porque a Finlândia e a França aparecem duas vezes cada uma.

Seria possível, a partir unicamente destas descobertas, chegar à conclusão de que a instabilidade política do Brasil estava diretamente relacionada a este alto grau de dispersão partidária? Ou haveria outra lógica política por trás desta evidente multiplicidade de nomes e grupos? Esta é a questão abordada na seção seguinte, cujo objetivo é introduzir o tema da polarização ideológica como um elo necessário entre a fragmentação partidária e a instabilidade política.

▮ Da dispersão partidária à instabilidade política

O alto grau de fragmentação do Legislativo brasileiro exigia extrema habilidade política para a articulação de coalizões governamentais. As clivagens acentuavam-se de uma eleição para outra e, apesar da fragmentação, foi a este Congresso que Goulart, após a eleição de 1962, pretendeu impor a aprovação de suas emendas constitucionais.

Seu fracasso é facilmente explicado, pelo menos à primeira vista, pela própria intensidade da fragmentação. A opinião de que o Brasil se tornava ingovernável era invariavelmente justificada com base no Legislativo e no sistema partidário. Nenhum Congresso poderia ser estável com um sistema partidário baseado na representação proporcional tal como no Brasil, diziam os analistas. De acordo com este argumento, a representação proporcional gerava a fragmentação partidária, e a fragmentação gerava a instabilidade parlamentar. Daí as recorrentes propostas de reforma das leis eleitorais e partidárias.²³

A ligação entre a representação proporcional e os sistemas partidários fragmentados parece ter sido adequadamente estabelecida por pesquisa comparativa, ainda que nenhuma relação necessária caracterize a conexão, sugerida por Sartori e por Taylor e Herman, entre fragmentação partidária e tendência parlamentar à instabilidade. Esta inferência requer verificação empírica e uma formulação teórica mais refinada.²⁴

A primeira premissa da hipótese estabelece uma conexão entre representação proporcional e sistemas partidários *aleatoriamente* fragmentados. A partir daí, é teoricamente possível esperar que sistemas partidários aleatoriamente fragmentados produzam parlamentos imprevisíveis, precisamente na mesma proporção em que as alianças possam variar aleatoriamente.

Contudo, a premissa de que uma dispersão *nominal* aleatória implica uma fragmentação política aleatória só pode ser demonstrada empiricamente. Não há derivação lógica possível de um processo para outro.²⁵

23 Este é o caso para, entre outros autores proeminentes, Afonso Arinos, *Evolução*, p. 52 e ss.

24 Ver Michael Taylor e V. M. Herman, "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review*, v. LXV, 1 (março 1971), que estabelecem a relação entre a representação proporcional e a fragmentação e afirmam que a fragmentação partidária leva à instabilidade. Ver, também, Sartori, *ob. cit.*, Cap. 9.

25 O próprio Sartori, ao criticar o índice de fragmentação de Rae, afirma corretamente que o índice não distingue entre sistemas partidários segmentados, que são estáveis, e sistemas pluralistas polarizados, vulneráveis à instabilidade. Ver Sartori, *ob. cit.*, p. 312. A questão é bem formulada, mas, precisamente por este motivo, não se pode inferir instabilidade a partir da representação proporcional via fragmentação.

A existência de uma multiplicidade de partidos, como resultado da representação proporcional, e de um alto grau de fragmentação, como resultado de uma multiplicidade de partidos, não indica necessariamente que o comportamento *parlamentar* será imprevisível. Isto se dará somente na medida em que a dispersão política seja consequência da dispersão *partidária*, pois a ideologia desempenha importante papel intermediário na transformação de um sistema nominalmente fragmentado em um sistema politicamente fragmentado. Somente no último caso a multiplicidade de partidos aumentará a probabilidade de instabilidade parlamentar. Segundo Sartori, a fragmentação pode indicar “segmentação”, bem como “polarização”, e é a ideologia que transforma um sistema segmentado em um sistema polarizado.²⁶

Na seção seguinte desenvolverei o argumento de que a fragmentação do sistema partidário brasileiro levou a um pluralismo polarizado, e não a um pluralismo segmentado, e que a ideologia foi o fator crítico para explicar esta transformação.

■ Polarização ideológica no sistema partidário brasileiro

O ordenamento dos partidos de acordo com a preferência política ou a inclinação ideológica está, naturalmente, sujeito a um sério questionamento. Os críticos argumentam que a redução do espaço político a uma única dimensão simplifica irrealisticamente os determinantes do comportamento dos eleitores. Os modelos espaciais, além disso, podem criar uma armadilha analítica, por sugerir que o ordenamento específico dos partidos políticos expressa alguma ideia de *distância* entre eles.

Conceitual e empiricamente, desde a publicação de *An Economic Theory of Democracy*, de Anthony Downs, os modelos espaciais empíricos têm sido criticados, primeiro por Stockes e Converse e mais recentemente por

26 Sartori, ob. cit., p. 126 e ss.

Sartori.²⁷ Contudo, o próprio Sartori afirma que considerar o espaço político como multidimensional não acrescenta necessariamente nada de fundamental à interpretação dos determinantes políticos e que, ocasionalmente, examinar um determinado ordenamento partidário ao longo de um único *continuum* pode elucidar períodos específicos da história do sistema.²⁸

Concordando com Sartori, proponho que a conceituação do sistema partidário brasileiro segundo as posições a respeito das políticas constitucionais de Goulart propicie uma primeira abordagem plausível da dinâmica política, tanto antes quanto durante o governo João Goulart.²⁹

De início, descartem-se três partidos menores — o Partido Republicano Trabalhista (PRT), o Partido Social Trabalhista (PST) e o Partido Trabalhista Nacional (PTN) — que, além de “cobertura” legal para personalidades periféricas ao núcleo do sistema partidário, foram responsáveis por menos de 6% do total de votos em todas as cinco eleições. Uma avaliação de cunho subjetivo ordenaria os partidos restantes da seguinte maneira, da esquerda para a direita: PTB, PSB, PSP, PR, PSD, PDC, UDN, PL e PRP. A bibliografia existente fornece certo apoio a este ordenamento,³⁰ mas, como forma de verificá-lo, examinei 9 das 18 votações nominiais analisadas no Capítulo 5 (todas as 9 tratam de assuntos constitucionais e parlamentares, mas não da questão do *capital estrangeiro* ou da *reforma agrária*), estabelecendo uma medida escalar relativamente ao ordenamento acima.³¹ O resultado é apresentado na Tabela 4.4.

27 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*; Donald E. Stokes, “*Spatial Models of Party Competition*”. *American Political Science Review*, v. LVII, 2 (junho 1963); Philip E. Converse, “*The Problem of Party Distances in Models of Voting Change*”. M. Kent Jennings e L. Harmon Zeigler (eds.), *The Electoral Process*; Sartori, ob. cit., Cap. 10.

28 Sartori, ob. cit., p. 335 e ss. O mesmo argumento é proposto por Samuel Barnes, “*Party Democracy and the Logic of Collective Action*”. William J. Crotty (ed.), *Approaches to the Study of Party Organization*.

29 Confrontar o *continuum* esquerda-direita com as políticas constitucionais é sugerido também por Sartori, ob. cit., p. 157.

30 Ver, por exemplo, Gláucio A. D. Soares, *Sociedade e Política no Brasil, passim*.

31 Utilizarei uma escala de Guttman, tal como a que é apresentada em Hayward R. Alker, Jr., *Mathematics and Politics*, p. 23 e ss. A tabela foi desenvolvida da seguinte maneira: os partidos foram ordenados de cima para baixo segundo o grau de apoio fornecido às mudanças constitucionais propostas por Goulart. As votações nominiais

Dado o razoável coeficiente escalar pode-se presumir que o sistema partidário brasileiro, com três exceções sem importância, tendeu a organizar-se ao longo de um *continuum* esquerda-direita. O capítulo seguinte adicionará complexidade à análise, introduzindo duas outras dimensões: o nacionalismo, equivalendo à questão do capital estrangeiro, e a reforma agrária.

foram dispostas, da esquerda para a direita, de acordo com seu nível de congruência com as opiniões expressas pelo presidente. Assim sendo, o primeiro partido na tabela, o PRP, teria votado contra na votação 15, e o último partido, o PTB, a favor. As posições partidárias foram definidas de acordo com as preferências da maioria de cada partido um sinal positivo para a aprovação e um sinal negativo para a rejeição. No caso de uma divisão equilibrada, foi marcado um *a* para abstenção. A tabela abaixo fornece a distribuição dos votos partidários majoritários para nove votações nominais.

Votações nominais

Partidos	1	2	7	8	6	9	11	14	15
PRP	+	+	+	-	-	-	-	-	-
PL	+	+	+	-	-	-	-	+	+
UDN	+	+	+	a	-	-	-	+	+
PDC	+	+	+	-	-	+	a	+	+
PSD	+	+	+	+	-	+	+	+	+
PR	+	+	+	+	+	a	+	+	+
PSP	+	+	+	+	+	+	+	+	+
PSB	a	-	-	+	+	+	+	+	+
PTB	-	-	-	+	+	+	+	+	+

Fonte: Tabela 5.2.

É possível uma explicação contextual para pelo menos seis dentre os oito votos inconsistentes (votações 14 e 15 em relação ao PL, UDN e PDC). De fato, estas votações referiram-se à emenda restabelecendo o presidencialismo envolvendo pressões militares (recorde-se a seção b). Isto aumentaria o CR para 0,976. O resultado anterior de 0,902, porém, é suficiente para desenvolver o argumento. De qualquer forma, convido o leitor a ordenar os partidos de acordo com estas ou outras votações nominais e encontrar resultado que desautorize o ordenamento.

TABELA 4.4**Medida escalar de nove votações nominais do menor ao maior apoio a Política Constitucional de Goulart****(Escala de Guttman)**

	1	2	7	8	6	9	11	14	15*
PRP	+	+	+	+	+	+	+	+	+
PL	+	+	+	+	+	+	+	-	-
UDN	+	+	+	a	+	+	+	-	-
PDC	+	+	+	+	+	-	a	-	-
PSD	+	+	+	+	-	+	+	+	+
PR	+	+	+	+	a	+	+	+	+
PSP	+	+	+	+	+	+	+	+	+
PSB	a	+	+	+	+	+	+	+	+
PTB	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Fonte: Tabela 5.2 no Capítulo 5; porém, consultar a nota 31 neste capítulo. Coeficiente de “Reprodutividade” = $1 - 8 \div 81 = 0,902$

(*) Os números referem-se à lista de votações nominais fornecidas no Capítulo 5.

+ = votos consistentes

- = votos inconsistentes

a = abstenção ou divisão equilibrada.

Por enquanto é suficiente notar que o eixo constitucional de discordância corresponde à imagem de uma linha contínua da esquerda para a direita. As posições partidárias refletiam o conflito central do momento em âmbito nacional. Todas as outras questões eram debatidas dentro dos parâmetros fornecidos pelas políticas constitucionais. Sabendo, de fato, como grande parte da agenda reformista de Goulart — reforma agrária, direitos políticos para analfabetos e oficiais-militares não comissionados, por exemplo — exigia complicadas emendas constitucionais, pode-se avaliar até que ponto o sucesso e a estabilidade do governo Goulart dependiam da força dos partidos que se opunham a suas políticas constitucionais.

No trecho que segue, verificarei como o movimento centrífugo identificado pela análise da fragmentação parlamentar na seção *c* foi compensado pela aglutinação do poder parlamentar em três polos ideologicamente

distintos. Mais uma vez, uma discussão de procedimentos estatísticos auxiliará a esclarecer a questão substantiva analisada.

Neste caso a questão de a fragmentação significar polarização pode ser resolvida pela introdução da noção de competitividade, que deve de alguma forma ser definida em relação a um ponto de equilíbrio padrão constante. Também é necessário identificar corretamente os competidores. Finalmente, tendo a inclusão do critério ideológico sido autorizada pelas evidências empíricas — como foi demonstrado —, a questão básica passa a ser a extensão da força parlamentar de partidos de convicções opostas em confronto uns com os outros, ou seja, até que ponto se tornam “polos”. Em linguagem estatística, a noção de “polos”, tomada substantivamente, adquire significado mais rico quando é possível expressar a *dispersão* nominal em graus de *concentração* ideológica. Os meios estatísticos usuais para medir a tendência central e a variação relativa de uma série de valores numéricos podem ser adequadamente empregados para tal objetivo.

Martin e Gray apresentaram um índice de variação relativa mais preciso do que os coeficientes de variação (medidas V) anteriormente encontrados na literatura.³² As medidas V são uma tentativa de compensar as deficiências dos valores de desvio padrão, por levar em consideração a medida da tendência central em torno da qual foi calculada a dispersão. O fundamento lógico das medidas V é, claramente, que “um desvio padrão de 5 em torno de uma média de 25 indica algo diferente do mesmo padrão de desvio em torno de uma média de 1000”.³³

O aperfeiçoamento das medidas V propostas por Martin e Gray consiste em tomar-se a dispersão relativa efetivamente encontrada nos dados como uma proporção de seu máximo possível, que é uma função do tamanho da amostra, ou do valor de n . Este máximo variará dependendo da medida V que se está empregando, isto é, se esta se baseia no desvio padrão, no desvio absoluto da média ou no desvio absoluto da mediana. O índice padronizado de variação relativa s (d) que daí resulta — onde (d) representa a medida

32 J. David Martin e Levis N. Gray, “*Measurement of Relative Variation: Sociological Examples*”, *American Sociological Review*, v. XXXVI, 3 (junho, 1971).

33 Martin e Gray, ob. cit., p. 497.

V empregada no cálculo — variará de zero a um, e permitirá comparações entre conjuntos de dados com valores diferentes para suas tendências centrais.

Tomando-se o *complemento* desta medida padronizada de variação relativa, isto é, $1-S(d)$, o resultado obtido expressará a proporção em que os valores dos dados convergem para o mesmo ponto. Aplicada à distribuição de cadeiras por partido, a medida $1-S(d)$ indicará se os partidos equilibram forças no Congresso — à medida que o índice se aproxima de 1 — ou, ao contrário, se um ou outro partido predomina. O valor de $1-S(d)$ pode ser tomado, então, como indicador do *equilíbrio parlamentar* (Equip), pois o que está sendo medido, na verdade, é a distância de cada partido do ponto central do sistema. Em outras palavras, a medida $1-S(d)$ referida a cada um dos partidos mostra sua distância relativa do ponto de equilíbrio: o ponto em que todos os partidos teriam o mesmo número de cadeiras, levando em consideração tanto o número total de cadeiras no Congresso quanto sua *real* distribuição pelos partidos.

O comportamento do índice varia dependendo dos dados primários tomados como base empírica; por exemplo, se o sistema partidário desagregado por *rótulos* partidários ou agregado de acordo com convicções políticas similares. Para demonstrar a diferença e explicar a relação entre um equilíbrio político *ordenado* (polarizado) e um sistema apenas fragmentado (segmentado), primeiramente calcula-se o *Equip* definido como $1-S(d)$, em que S indica a medida de variação relativa proposta por Martin e Gray, e (d) representa o desvio absoluto da média ($D\bar{x}$) para o sistema partidário brasileiro no período considerado.³⁴ Os resultados são apresentados na Tabela 4.5.

Os valores apresentados indicam a distância geral relativa de cada partido em relação ao ponto central do sistema, quando todos os partidos são aleatoriamente dispostos. Evidentemente, o ordenamento dos partidos ao

34 A fórmula que define a variação máxima onde d é o desvio absoluto da média e n é o número total de cadeiras é a seguinte:

$$S(D\bar{x}) = \frac{V(D\bar{x})}{V_{max}(D\bar{x})} = \frac{V(D\bar{x})}{2(1 - \frac{1}{n})}$$

longo de um *continuum* esquerda-direita não teria significado neste caso, pois, qualquer que fosse a ordem escolhida, o resultado seria sempre o mesmo.

TABELA 4.5

Índice de equilíbrio parlamentar (Equip) do Sistema Partidário Brasileiro (1946-1962)

	1946 cadeiras	1950 cadeiras	1954 cadeiras	1958 cadeiras	1962 cadeiras
PSD	151	112	114	115	118
UDN	77	81	74	70	91
PTB	22	51	56	66	116
PSP	2	24	32	25	21
PR	7	11	19	17	4
PL	1	5	8	3	5
PSB	—	1	3	9	5
PDC	2	2	2	7	20
PRP	—	2	3	3	5
PCB	14	—	—	—	—
UDN-PR	6	—	—	—	—
MTR	—	—	—	—	3
Total	282	289	311	315	388
\bar{x}	25,6	32,1	34,5	35,0	38,8
S(D \bar{x})	0,591	0,519	0,509	0,523	0,594
Equip.	0,409	0,481	0,491	0,477	0,406

Fonte: Tabela 4.1

Símbolos: \bar{x} = média

S(D \bar{x}) = Índice de Martin e Gray da variação relativa aplicada ao Congresso brasileiro.

Equip = (1-S (D \bar{x}) = Índice do equilíbrio parlamentar do Congresso brasileiro, medido como um complemento do índice de Martin e Gray.

A medida de intervalo de equilíbrio político para *dados desagregados* varia inversamente, embora não monotonicamente, em relação à medida nominal da fragmentação partidária: quanto maior o valor da fragmenta-

ção, tanto menor tenderá a ser o valor de equilíbrio parlamentar. Por este motivo, a crescente fragmentação nominal geralmente leva à conclusão de que o sistema está se descosendo, ao mesmo tempo que a dispersão nominal é diretamente identificada com uma determinada frouxidão dos laços políticos.

As dificuldades em articular uma coalizão parlamentar governamental correspondem à facilidade com que qualquer parlamentar poderia, teoricamente, ser incluído ou excluído do governo. A discussão precedente, porém, recomenda o cuidado no manuseio dos dados sobre fragmentação. Dividindo-se os partidos em quatro grupos coerentes, de acordo com o espectro ideológico revelado na Tabela 4.4, e agregando o número de cadeiras ocupadas por cada grupo de partidos, o índice de equilíbrio parlamentar atingirá valores muito diferentes, como demonstra a Tabela 4.6.

TABELA 4.6

Índice de equilíbrio parlamentar (Equip) dos partidos brasileiros agregados de acordo com sua convicção política

	1946* cadeiras	1950 cadeiras	1954 cadeiras	1958 cadeiras	1962** cadeiras
Esquerda	36	52	59	75	121
Centro-esquerda	4	26	34	32	44
Centro-direita	158	123	133	132	122
Direita	84	88	85	76	101
Total	282	289	311	315	388
\bar{x}	70,5	72,25	77,75	78,75	97
S(D \bar{x})	0,476	0,306	0,267	0,222	0,182
Equip (1-S(D \bar{x}))	0,524	0,694	0,733	0,778	0,818

Fonte: Tabela 4.1

Símbolos: Ver Tabela 4.8

Esquerda: PSB + PTB

Centro-direita: PSD + PR

Centro-esquerda: PDC + PSP

Direita: UDN + PL + PRP

* A esquerda inclui as cadeiras do Partido Comunista em 1945. O partido foi tornado ilegal em 1947.

**A centro-esquerda inclui as cadeiras do MTR somente em 1962, porque esse partido não existia antes desta eleição.

É plausível, então, afirmar que o processo de fragmentação por que passou o sistema parlamentar brasileiro não foi *aleatório*, mas, ao contrário, significou um movimento de distanciamento da votação concentrada em um ou dois partidos para uma distribuição de forças mais equilibradas entre partidos de convicções definidas. O sistema não presenciou um afrouxamento dos laços políticos; ao contrário, ocorreu uma polarização.

A última linha da Tabela 4.6 mostra que o índice de equilíbrio parlamentar aumentou consistentemente, aproximando-se de um (1) após as eleições de 1962, o que significa que as forças dos quatro grupos partidários ideologicamente diferentes tornaram-se aproximadamente iguais com o passar do tempo. Não só era polarizado o sistema partidário brasileiro, como também, ainda mais importante — seus polos tornavam-se igualmente poderosos.

Uma representação gráfica ilustrará com maior clareza este fenômeno, redividindo a classificação em apenas três categorias — esquerda (PSB, PTB, PDC), centro (PSD, PR, PSP) e direita (UDN, PL, PRP). Agregando as cadeiras detidas por cada categoria como uma percentagem do número total de cadeiras, observa-se esta evolução em três momentos, como demonstra o Gráfico 4.1.³⁵

Não há provas concretas, somente as percepções acuradas dos observadores, para apoiar a extrapolação das distâncias ordenadas entre os partidos durante o governo Goulart a períodos anteriores. Porém, o nível de força parlamentar de cada um dos três grupos de partidos — tal como representados no eixo y do gráfico — corresponde efetivamente às evidências. Assim, dada a perspectiva anterior sobre o ordenamento dos partidos durante o

35 Agregando-se as cadeiras ocupadas pelos três grupos de partidos após 1962, obtêm-se os seguintes resultados (em termos absolutos e como uma percentagem do Congresso como um todo):

	CADEIRAS	CONGRESSO
Esquerda (PTB, PSB, PDC)	141	0,34
Centro (PSD, PR, PSP)	143	0,35
Direita (UDN, PL, PRP)	101	0,25

governo Goulart (Tabela 4.4) e a força parlamentar relativa após as eleições de 1962, é seguro afirmar que o sistema partidário brasileiro evoluiu para uma condição altamente polarizada.

Mesmo o padrão de oposição bilateral, sugerido por Sartori como uma das características do pluralismo polarizado,³⁶ é evidenciado no gráfico. Além disso, testemunhas contemporâneas fornecem inúmeras indicações da pouca disposição para negociações, absolutamente necessária para que o sistema funcionasse em tal condição estrutural. Os radicais em ambas as pontas do *continuum*, permanentemente empenhados na tática de escalada crescente em suas promessas (políticas de *outbidding*), impediram que as negociações sobre os principais conflitos levassem a acordos definitivos.³⁷

F Conclusão

Este capítulo demonstrou que, do final do governo Kubitschek em diante, desenvolveu-se no sistema político brasileiro um processo simultâneo de fragmentação e de polarização, tanto dentro quanto fora do Congresso. Fora do Congresso, a campanha do plebiscito, o conflito em torno da implementação do Plano Trienal e a crescente agitação pela reforma agrária forneceram três grandes oportunidades para a instalação de ambos os processos.

Dentro do Congresso, a tendência básica para a fragmentação parlamentar evoluiu continuamente no sistema brasileiro, de 1946 a 1962. Além disso, demonstrei que o alto grau de fragmentação após a eleição de 1962 situou o Brasil entre os sistemas partidários mais fragmentados entre os quais a comparação é possível.

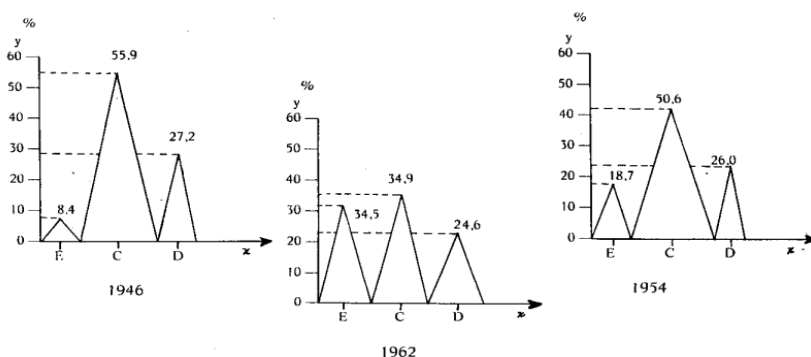
36 Sartori, ob. cit., p. 134.

37 São abundantes os relatos do processo de crescente radicalização e “oposição irresponsável” durante o período em questão. Ver, por exemplo, Thomas Skidmore, ob. cit., Cap. 8; Carlos Castelo Branco, *Introdução à Revolução Brasileira*, 2 vols.; Jurema, ob. cit., p. 99, 224 e 225; Lima, ob. cit., p. 255-6-70. Para exemplos específicos de política de *outbidding*, ver Etelvino Lins, *Um Depoimento Político*, p. 90; Arinos, *Evolução*, p. 91. A tendência em direção ao *outbidding* tático será discutida também no Capítulo 4.

Finalmente, as posições assumidas pelos partidos no Congresso, relativamente às políticas constitucionais de Goulart, revelaram tanto a centralidade do conflito constitucional quanto o fato de que o sistema partidário estava ordenado ao longo de um *continuum* ideológico esquerda-direita. Com base nesta verificação e considerando a distribuição das cadeiras parlamentares de acordo com as convicções ideológicas, demonstrei que o sistema brasileiro apresentou inequivocamente um perfil de pluralismo polarizado durante o governo João Goulart.

GRÁFICO 4.1

Percentagem de cadeiras parlamentares ocupadas por partidos de esquerda, de centro e de direita após três eleições federais brasileiras



Fonte: Tabela 4.1

Até agora tomei o partido político como a unidade básica de análise. Todavia, as facções, sobretudo as radicais, também desempenharam papel extremamente importante na evolução da polarização parlamentar durante o período Goulart.³⁸ Este novo fator torna-se ainda mais importante ao serem introduzidas duas outras dimensões políticas na análise: a reforma agrária e o capital estrangeiro.

As nítidas divergências entre os três grupos de partidos, com respeito à estratégia constitucional de Goulart, tornariam muito mais delicadas as

38 Afonso Arinos, *Evolução*, p. 31.

deliberações sobre estas duas questões. Como disse uma vez a respeito do período um experiente político e arguto analista: “A atomização das maiorias, principalmente na Câmara dos Deputados, tira de todos os partidos qualquer possibilidade de manter a situação sob controle, tanto nas comissões quanto no plenário. Maiorias flutuantes e instáveis, compostas por grupos que se aliam sem se tornarem um único, impõem uma constante necessidade de transações, algumas vezes no pior sentido da palavra, isto é, no sentido de troca de benefícios, até mesmo de chantagem e corrupção. Nada duradouro, impessoal, construtivo pode ser realizado. (...) Os partidos refletem esta situação, apresentando-se com fronteiras movediças, facilmente penetráveis pelos adversários”.³⁹

Afonso Arinos estava correto. O parlamento brasileiro, como a estrutura política em geral, marchava para a polarização, isto é, uma divisão equilibrada de forças entre partidos politicamente diferentes, e não em direção à dispersão aleatória. E dentro dos partidos as facções radicais contribuíam para a crescente instabilidade dos acordos políticos que poderiam, de outro modo, oferecer ao governo Goulart alguma esperança de chegar a termo sem maiores crises. Coalizões *ad hoc*, articuladas para impedir a adoção de políticas e não para servir como coalizões governamentais, tornam-se, em tais condições, um resultado altamente provável.

39 Idem, p. 52.



**5. Coalizões
parlamentares
durante o
governo
Goulart: a
desagregação
do sistema
partidário**

Uma crise de paralisia decisória ocorre — de acordo com o modelo descrito no Capítulo 2 — quando três condições específicas se verificam simultaneamente: a fragmentação política, a polarização ideológica e a instabilidade das coalizões. Precedentemente, estabeleci que o sistema partidário brasileiro, no período 1946-64, havia de fato passado de um pluralismo segmentado para um pluralismo polarizado, confirmando o prognóstico sustentado pela presença das duas primeiras condições. Neste capítulo mostrarei que um padrão de coalizões flutuantes, indicando a desagregação do sistema partidário, também existiu durante o governo João Goulart.

Argumento alternativo, já mencionado no Capítulo 1, explica a crise do início da década de 60 no âmbito parlamentar pela ruptura da aliança entre o PSD e o PTB — aliança que teria sido responsável pela estabilidade dos anos de Kubitschek. A necessidade de investigar mais detidamente esta hipótese a fim de abrir caminho ao desenvolvimento de meu ponto central orientou a organização deste capítulo.

A seção *a* constitui uma reelaboração da tradicional hipótese da aliança PSD-PTB. Na seção *b*, com base em evidências relacionadas à distribuição de cadeiras parlamentares, demonstrarei por que a hipótese de uma aliança entre o PSD e o PTB não é suficiente para explicar a estabilidade da era Kubitschek. Na seção *c* descreverei as coalizões parlamentares que foram efetivamente responsáveis pela estabilidade daquele período. As duas seções restantes focalizarão o período Goulart, comparando-o com os anos Kubitschek e demonstrando, com apoio na análise de votações nominais, como diminuí o grau de coesão dos partidos, variando conforme a questão em pauta (seção *d*), e como os partidos tenderam a formar coalizões diferentes, dependendo do tema em discussão (seção *e*). O capítulo concluirá pela afirmação de que o padrão de coalizões flutuantes, *ad hoc*, previsto pelo modelo e tomado como indicador da desagregação do sistema partidário brasileiro, constituía a realidade vivida pelo Congresso durante o governo Goulart.

A A hipótese da aliança PSD-PTB

Uma das hipóteses unanimemente aceita sobre o funcionamento do sistema político brasileiro entre 1946 e 1964 sustenta que, por todo o período, uma coalizão forte, ainda que tensa, entre o Partido Social Democrático (de base rural) e o Partido Trabalhista Brasileiro (de base urbana), conferiu estabilidade ao limitado regime constitucional brasileiro.

De acordo com a hipótese seria possível prever que os processos paralelos de urbanização e industrialização viriam, com o tempo, a erodir as bases eleitorais e parlamentares do primeiro partido e, simultaneamente, dar forças ao segundo. Se a estabilidade do sistema realmente dependesse da aliança PSD-PTB, seria também possível supor que esta aliança viesse a ser estremecida, em determinado momento, provocando uma crise política. A instabilidade do sistema já estava presente em sua própria origem, e a conversão de uma crise potencial em uma crise de fato era uma simples questão de tempo, à medida que prosseguiram a urbanização e a industrialização.¹

Ainda de acordo com a hipótese, o período crucial começara de fato no final do governo de Juscelino Kubitschek, precisamente como consequência de seu esforço para acelerar o ritmo e para diversificar a estrutura do processo de industrialização. Enquanto a taxa de urbanização dos anos 50 se apresentava maior que a dos anos 40, o Plano de Metas de Kubitschek também trouxe em sua esteira a inflação elevada, os desequilíbrios regionais e a insatisfação trabalhista.

A herança dos anos 50 foi suficientemente turbulenta para a fácil aceitação, *a posteriori*, da inevitabilidade da crise.² Comenta sobre o período um

1 Embora permeie a maior parte da literatura política contemporânea, esta hipótese é especialmente bem formulada em Gláucio A. D. Soares, *Sociedade e política no Brasil*, particularmente caps. 3, 4, 6, 8 e 9.

2 Se o processo de industrialização foi intenso durante os anos 50, principalmente no governo Kubitschek, suas consequências inflacionárias foram igualmente impressionantes, assim como o foi o desequilíbrio regional. Sobre este último ponto, ver Howard L. Gauthier e Robert K. Semple, "Tendências nas desigualdades regionais da economia brasileira — 1947/1966"; *Dados*, n. 9 (1972). Sobre o desempenho econômico geral durante o período Kubitschek, ver Werner Baer e Isaac Kerstenetzky. "The Brazilian Economy". *Brazil in the Sixties*, Riordan Roet (ed.).

respeitado observador: “(...) análise da situação do Brasil desde o período de Quadros apresenta claros sintomas de uma crise iminente. A inflação, por exemplo, atingiu proporções que tornam as medidas convencionais de saneamento monetário ineficazes ou autodestrutivas. O barômetro econômico baixou, ao cair o produto nacional *per capita* em 1962 e ainda outra queda em 1963. Politicamente isso refletiu-se em aumento nas tensões sociais, que resultaram no rompimento da aliança entre a burguesia industrial e a classe operária urbana, e o fracasso, a nível partidário, da coalizão entre o PSD e o PTB.”³

A essência deste diagnóstico, com pequenos acréscimos e qualificações, é aceita por quase todos os estudiosos do período, inclusive os estudiosos estrangeiros.⁴ Neste sentido o diagnóstico é paradigmático, especialmente se acrescido das qualificações e com o argumento apresentado na íntegra. A racionalidade da aliança entre os dois partidos pode ser razoavelmente aceita lembrando que ambos os partidos foram delineados, embora não efetivamente criados, pela habilidade de Getúlio Vargas, no final do Estado Novo, em 1945. O PSD, conservador, foi um produto do sistema de interventores e suas clientelas locais, através das quais o governo central controlava a vida política e econômica estadual e municipal durante a ditadura.⁵ Os interventores adaptaram-se à aurora da nova era democrática e o partido desenvolveu-se com sua máquina eleitoral em torno de poderosos proprietários rurais municipais.⁶

3 Hélio Jaguaribe, “The Dynamics of Brazilian Nationalism”. *Obstacles to Change in Latin America*, p. 175, Claudio Veliz (ed.).

4 Como se vê, por exemplo, na seguinte afirmação: “Dentro do sistema partidário, a principal fonte de agregação, na década de 50, durante os governos de Vargas e Kubitschek, foi uma incômoda coalizão entre os proprietários rurais e empresários nacionalistas do PSD e os líderes operários urbanos do PTB” (Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, p. 146).

5 Os interventores, representantes locais do governo federal, eram as figuras políticas supremas no âmbito estadual. Uma excelente descrição do sistema de interventores durante o Estado Novo (1937-1945), que demonstra como o sistema partidário pós-Vargas foi, em parte, moldado por estes representantes federais, é encontrada em Lawrence S. Graham, *Civil Service Reform in Brazil*, principalmente nos caps. 6 e 7.

6 Para meticoloso estudo de caso do PSD, ver Lúcia M. Lippi de Oliveira, *O Partido Social Democrático*, tese de mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de

Para compensar o conservadorismo do PSD e servir de barreira contra a infiltração comunista no movimento operário, reza o argumento, Vargas sentiu a necessidade de organizar um partido trabalhista.⁷ A criação do PTB não foi difícil, pois o sindicalismo corporativista era controlado pelo Estado, e um sistema clientelista de bem-estar social já estava instalado.⁸ Estes dois partidos enfrentavam um inimigo comum: a União Democrática Nacional (UDN), que desde o início (1945) aglutinou a maioria das facções de oposição a Vargas, nas áreas rurais e urbanas.⁹

Assim, o PSD e o PTB devem suas origens a uma estratégia política elaborada para manter a estrutura básica do sistema anterior. Exatamente por isto, tinham o mesmo inimigo — a UDN —, cujo maior atrativo consistia no ideal de apagar todos os vestígios da influência de Vargas. Em certo sentido, então, a coalizão PSD-PTB era racional, mas, na medida em que um novo elemento participava do jogo político — votos — e sendo diferentes as bases eleitorais dos dois partidos (e caracterizadas pelo jogo de soma-zero, os ganhos de um decorrendo das perdas do outro), a aliança levava em seu bojo as sementes da futura instabilidade, de forma que um choque latente de interesses *políticos* viria à luz mais tarde sob a forma de imanente conflito de interesses *eleitorais*.¹⁰

Janeiro, 1973; e, sobretudo, o excelente livro de Lúcia Hippolito, *PSD: De Raposas e Reformistas*.

7 A entrevista de Maria Victória de Mesquita Benevides com Amaral Peixoto é citada de sua obra *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, p. 63-64.

8 Kenneth P. Ericson, *Labor in the Political Process in Brazil: Corporatism in a Modernizing Nation*, tese de doutoramento, Columbia University, 1970 (University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, 1974), e Timothy F. Harding. *The Political History of Organized Labor in Brazil*, tese de doutoramento, Stanford University, 1973 (University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, 1974).

9 Para a descrição convencional da emergência do sistema partidário brasileiro pós-1945, ver Phyllis Jane Peterson, *Brazilian Political Parties: formation, organization, and leadership – 1945-1959*, tese de doutoramento, University of Michigan, 1962. Ver também Graham, ob. e loc. cit.

10 Mais precisamente, de acordo com a hipótese, o jogo de soma-zero se daria entre todos os partidos conservadores rurais e todos os partidos urbanos progressistas. Ver, mais uma vez, Soares, ob. e loc. cit.

Como partido líder da coalizão, no início, o PSD poderia impor suas condições ao sócio minoritário. Sob a dupla influência da urbanização e da industrialização, porém, o *equilíbrio eleitoral* tenderia a pender em favor do PTB, tornando altamente provável uma *coalizão política*.

Há dados abundantes em apoio ao diagnóstico acima e, *prima facie*, seguros. O processo de urbanização avançou velozmente, a taxa de industrialização acelerou-se no final da década de 50, e a força eleitoral do PTB aumentou significativamente.¹¹ Tal como previsto, o relacionamento entre os dois partidos tornou-se cada vez mais difícil, a coalizão foi quase dilacerada e, durante o *intermezzo* de Jânio Quadros, a mão invisível da lógica política ficou ainda mais aparente. Após a renúncia de Jânio, a crise subiu ao primeiro plano. Vista sob este ângulo, a intervenção militar de 1964 é a evidência derradeira — e a mais lamentável — que sustenta o diagnóstico.

A hipótese de que a ruptura PSD-PTB fosse consequência imediata das alterações estruturais por que havia passado o país, de um lado, e a principal causa da crise política e parlamentar do início dos anos 60, do outro, não se restringe aos setores acadêmicos. Abelardo Jurema, último ministro da Justiça de João Goulart e político experiente que havia sido líder da maioria na Câmara durante o governo Kubitschek, fez do colapso desta coalizão o *leitmotiv* de suas memórias, escritas logo após o golpe. Para o ex-líder dos 226 deputados que haviam sido, nas palavras de Jurema, “extraídos” dos vários partidos participantes da maioria formal (PSD, PTB, PSP, PST, PRT, PTN),¹² era triste dar-se conta de que, durante o governo Goulart, “qualquer orador do PTB receberia mais ataques e contestações de seus aliados do PSD do que de seus adversários da UDN”.¹³ A mágoa permeia todo o livro.

Apesar do aparente consenso geral, o diagnóstico esboçado acima pode ser contestado, não porque não diga a verdade, mas porque não a diz *toda*.

11 Para evidências eleitorais, ver o Capítulo 4 deste estudo, e Soares, ob. e loc. cit. Pelo menos uma das facetas deste diagnóstico pode ser contestada, em seus próprios termos, salientando-se que o PTB jamais foi forte em São Paulo, estando onde havia a maior concentração de mão de obra operária. Os maiores progressos do partido foram alcançados nos estados subdesenvolvidos do Nordeste. Aceito, porém, a plausibilidade geral do diagnóstico, embora o conteste em outros aspectos.

12 Abelardo Jurema, *Sexta-feira 13...*, cit., p. 26.

13 Jurema, ob. cit., p. 103.

Embora a desagregação da coalizão hegemônica PSD-PTB tenha sido importante, é igualmente importante notar que nenhuma outra coalizão foi articulada para substituí-la. Uma das razões desta falha foi discutida no capítulo anterior, isto é, a fragmentação nominal *cum* polarização substantiva, que solapou não somente o PSD e o PTB, mas todos os grandes partidos e também alguns dos pequenos.

Assim, a crise do início dos anos 60 pode ser mais bem compreendida, no âmbito parlamentar, como um malogro geral do sistema partidário em realinhar-se e em produzir *qualquer* coalizão hegemônica, e não como uma crise parcial afetando exclusivamente a coalizão previamente dominante. O resultado final deste fracasso foi a contínua substituição de uma coalizão por outra, com poucas oportunidades para a configuração de uma estável maioria.

B A insuficiência da hipótese da aliança PSD-PTB

A hipótese de uma aliança sólida entre PSD e PTB pode ser interpretada de três formas: a) como uma coalizão eleitoral; b) como uma coalizão parlamentar; ou c) ambas. Já existem evidências suficientes para contestar a suposição de que uma coalizão eleitoral estável entre os dois partidos fosse instrumento eficaz para manter uma maioria parlamentar (opção a). Em meticulosa pesquisa sobre coalizões eleitorais em quatro eleições legislativas federais, Isabel Gómez de Souza demonstrou que não havia nenhum padrão consistente nas alianças entre os dois partidos.¹⁴ Realmente, parece que a dinâmica das coalizões eleitorais foi mais um problema de *tática eleitoral*, complicada pelas leis eleitorais do país, do que uma questão *estratégica* de controle parlamentar.¹⁵ A opção c, acima, deve ser abandonada

14 Isabel R. O. Gómez de Souza, "Notas sobre o comportamento das coligações eleitorais no Brasil". Dados, n. 10 (1973).

15 Olavo Brasil de Lima Junior, "Evolução e crise do sistema partidário brasileiro". Dados, n. 17 (1978). Se não se mantém sempre em mente que as *coligações eleitorais* nada tinham a ver com as *coalizões parlamentares*, pode-se ser, às vezes, levado a substanciar sólidos pontos interpretativos com evidências empíricas inexatas. Tal foi

devido à mesma lógica. Assim, se uma coalizão entre o PSD e o PTB fosse condição necessária para a estabilidade do sistema, esta condição só poderia ter validade dentro da arena parlamentar. Sob que condições, portanto, a hipótese seria verdadeira, quando confrontada com as forças parlamentares efetivas dos dois partidos nas cinco legislaturas de 1946 a 1963?¹⁶

Os dados confirmam que, após a primeira eleição legislativa federal, em 1945/46, o PSD controlava mais de 50% das cadeiras parlamentares. Não era necessário, portanto, que o partido entrasse em coalizão, menos ainda com o PTB, um inimigo político em potencial. Suponha-se, contudo, que o PSD procurasse outro partido *conservador* como parceiro de coalizão, a fim de garantir sua posição majoritária. (O PTB, incidentalmente, não obteve ministérios durante o governo Dutra, embora a UDN tivesse recebido dois.)

É sabido que o mandato de Dutra (1946-1950) foi marcado por duvidoso pacto nacional que incluiu a UDN, embora tenha cautelosamente excluído o PTB.¹⁷ Contudo, é interessante observar que, durante o segundo governo Vargas, o PTB recebeu somente um ministério (o do Trabalho, naturalmente), enquanto a UDN mais uma vez recebeu dois. Na realidade, foi apenas durante os governos de Kubitschek e Goulart que a UDN ficou atrás do PTB em números de pastas ministeriais.¹⁸ Por que a UDN sempre participou do

o caso, por exemplo, ocorrido com Alfred Stefan, que infere corretamente a existência de um padrão de fragmentação do apoio durante o governo Goulart a partir, entretanto da instabilidade das coligações eleitorais. A instabilidade das *coligações eleitorais* foi o padrão normal durante todo o período de 1950-1964, enquanto as *coalizões parlamentares* permaneceram estáveis até Goulart, como se verá mais tarde. Ver Stepan, ob. cit., p. 145 e ss.

16 Para os objetivos desta seção interpretei a regra da “coalizão vencedora mínima” como se segue: um partido procurará o apoio de outros partidos, dentro do Congresso, somente até o ponto em que isto for necessário para transformar suas preferências em decisões de políticas. Para uma discussão desta regra, ver William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Cap. 2.

17 O período Dutra foi particularmente difícil para os trabalhadores brasileiros. Houve mais intervenções federais em sindicatos de trabalhadores em seu governo do que em qualquer outro governo pré-1964. Para uma excelente análise das relações entre o Estado e os sindicatos, ver Luiz Werneck Vianna, *Liberalismo e sindicato no Brasil*.

18 Para a distribuição dos ministérios entre os partidos, ver Lúcia Lippi de Oliveira, ob. cit., p. 47 e ss.

ministério durante governos que, de acordo com a hipótese, requeriam apenas o apoio do PSD e do PTB? As tabelas que se seguem ajudarão a explicar.

Distribuição hipotética de cadeiras da coalizão PSD-PTB comparada com o número de cadeiras requerido para formar uma coalizão vencedora mínima

TABELA 5.1

	ANOS ELEITORAIS			
	1950	1954	1958	1962
a) 100% PSD + 100% PTB	163	170	181	234
b) 50% + 1	153	164	164	205
c) a - b	10	6	17	29

TABELA 5.2

	ANOS ELEITORAIS			
	1950	1954	1958	1962
a) 80% PSD + 100% PTB	141	147	157	210
b) 50% + 1	153	164	164	205
c) a - b	- 12	- 17	- 7	5

TABELA 5.3

	ANOS ELEITORAIS			
	1950	1954	1958	1962
a) 100% PSD + 80% PTB	153	159	168	211
b) 50% + 1	153	164	164	205
c) a - b	0	- 5	4	6

TABELA 5.4

	ANOS ELEITORAIS			
	1950	1954	1958	1962
a) 80% PSD + 80% PTB	131	136	144	187
b) 50% + 1	153	164	164	205
c) a - b	- 22	- 28	- 20	- 18

Fonte: As tabelas são baseadas em números reais, apresentados na Tabela 4.1 no Capítulo 4.

Os números destas tabelas foram derivados da seguinte maneira: a linha *a* mostra o número de cadeiras que seriam *hipoteticamente* controladas pela coalizão PSD-PTB se, dado o número total de cadeiras efetivamente obtidas em cada uma das quatro eleições legislativas consideradas, a porcentagem especificada de deputados de ambos os partidos honrassem a coalizão. Por exemplo, na Tabela 5.1, o número total de cadeiras controladas, na legislatura iniciada em 1951, totalizaria 163, se a coalizão pudesse contar com 100% dos deputados de ambos os partidos;¹⁹ a linha *b* indica o número de cadeiras necessárias para uma maioria absoluta na Câmara, isto é, 50% mais um para cada uma das quatro eleições gerais; finalmente, a linha *c* apresenta a *diferença* entre o número hipotético de cadeiras controladas pela aliança (linha *a*) e o mínimo necessário para uma coalizão vitoriosa (linha *b*).

As tabelas demonstram claramente que a coalizão mínima só seria possível quando todos os membros de ambos os partidos demonstrassem alto grau de disciplina (a linha *c* da Tabela 5.1 é a única em que todos os números são positivos). Um estudo de caso do Partido Social Democrático (PSD), contudo, demonstra que a liderança do partido não levava as decisões partidárias a um grau tão extremo e que os deputados do PSD gozavam de ampla margem de independência em seu comportamento parlamentar.²⁰

Mesmo presumindo que o nível geral de disciplina partidária do PTB fosse muito alto, é seguro supor que a situação hipotética apresentada na Tabela 5.1 deve ser descartada como irreal. Pode-se abandonar também a Tabela 5.4, pois, com base em suas condições hipotéticas, isto é, que 80% dos deputados de ambos os partidos honrassem a coalizão (ver linha *a*), uma coalizão vitoriosa mínima não emergiria (todos os números na linha *e* da Tabela 5.4 são negativos). Assim, resta examinar somente as Tabelas 5.2 e 5.3.

19 Supondo, naturalmente, que todos os membros de ambos os partidos estivessem sempre presentes no plenário. Se não ocorresse esta condição, a situação seria menos otimista para a suposta coalizão. Incidentalmente, vale a pena repetir que a magnitude da coalizão, sob as várias hipóteses consideradas (derivadas dos cálculos especificados nas hipóteses; por exemplo, 100% do PSD mais 100% do PTB na Tabela 5.1), baseia-se no tamanho real de ambos os partidos, em cada uma das quatro legislaturas.

20 Lúcia Lippi de Oliveira, ob. cit., particularmente o Cap. 4, parte II.

De acordo com as condições descritas na Tabela 5.2 (80% do PSD mais 100% do PTB — ver linha *a*), somente durante o governo Goulart e não, paradoxalmente, no período Kubitschek, a coalizão teria funcionado (o único valor positivo na linha *c* na Tabela 5.2 está na coluna 1962).

Finalmente, a Tabela 5.3 revela que, mesmo se as condições estabelecidas estivessem ajustadas à realidade histórica, somente Goulart poderia ter contado integralmente com a coalizão PSD-PTB para construir um governo estável. Quanto a Juscelino, a tabela demonstra que a coalizão PSD-PTB não teria sido suficiente para apoiar seu governo por mais da metade de seu mandato. De fato, de 1954 a 1958 a aliança entre o PSD e o PTB não teria atingido o mínimo necessário para se tornar operacional (ver o número negativo na linha *c*, coluna 1954, Tabela 5.3). Contudo, pelo menos duas das mais importantes medidas propostas pelo governo Kubitschek — a criação de um fundo para a construção de rodovias e a lei de tarifas, que entre outras coisas possibilitou-lhe implantar o Plano de Metas — foram aprovadas pela Câmara precisamente durante este período, respectivamente em novembro de 1956 e agosto de 1957.²¹

Com base neste exercício, é possível inferir que a hipótese de coalizão parlamentar PSD-PTB não é suficiente para explicar a relativa estabilidade do sistema de 1945 a 1960, a não ser que se aceitem as suposições irrealistas da Tabela 5.1. Mais ainda, nenhum outro conjunto de suposições explica satisfatoriamente as relações estáveis entre o Executivo e o Legislativo durante o período Kubitschek. Consequentemente, fica também seriamente comprometida a hipótese correlata de que a crise de 1964 derivou, na arena parlamentar, do rompimento da aliança PSD-PTB.

Assim sendo, chega-se às seguintes conclusões: a) a coalizão parlamentar que deu estabilidade ao sistema, até o interlúdio de Jânio Quadros, tinha necessariamente que abranger mais do que o PSD e o PTB; b) a instabilidade que se seguiu à renúncia de Jânio foi devida a uma crise que provavelmente afetou todos os partidos do Congresso — os grandes e os pequenos.

21 Celso Lafer, *The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan: 1956-1961*.

Embora a exiguidade de dados impeça que se amplie o mesmo raciocínio para períodos anteriores, existem evidências suficientes que sustentam a argumentação para o período Kubitschek em diante, o que farei em seguida, começando com as coalizões parlamentares efetivamente articuladas durante o próprio governo Kubitschek.

c Coalizações parlamentares durante o governo Kubitschek

Já foi estabelecido que a estratégia governamental de Juscelino consistiu em comprometer seu governo, desde o início, com o Plano de Metas, que orientaria suas decisões políticas durante todo o mandato. Em lugar de negociar parceladamente com o Congresso, ele escolheu um jogo mais ambicioso, atrelando o Congresso à orientação geral seguida pelo seu governo. Como se sabe, Juscelino venceu esta primeira cartada fundamental.²² Assim, a base do seu sucesso — apoio parlamentar para um plano governamental de longo prazo — não foi conseguida mediante a aliança exclusiva entre o PSD e o PTB, o que não teria sido suficiente, mas em uma coalizão parlamentar majoritária que precisava incluir também uma facção da UDN.

Em seu esquema global, a aprovação do Congresso ao Plano de Metas era um passo estratégico crucial para o sucesso de Kubitschek. Contudo, seria ainda insuficiente para a implementação do plano, que requeria o apoio parlamentar para várias outras decisões específicas. O Plano de Metas não distribuía definitivamente os recursos do orçamento federal, deixando, ao contrário, ampla margem de decisões sobre investimentos de curto prazo a serem tomadas pelo Congresso na discussão do orçamento anual. Além disto, várias medidas importantes em áreas tais como créditos especiais, impostos e outras exigiam a aprovação do Legislativo.²³

A cooperação do Congresso foi crucial para o sucesso do governo Kubitschek e, como se viu, o presidente não podia depender exclusivamente

22 Celso Lafer, ob. cit., principalmente o Cap. 2, seção b.

23 Celso Lafer, ob. cit., p. 117 e ss.

da coalizão PSD-PTB. De outro lado, consta dos registros históricos o fato de que Juscelino foi realmente capaz de obter do Congresso as decisões de que necessitava. Como o conseguiu? A análise das votações nominais do período indica a resposta.²⁴

O número total de votações nominais ocorridas durante o governo Kubitschek foi de 564. Deste total, 245 poderiam ser abandonadas por três motivos: a) o resultado da votação foi o adiamento da decisão, devido à falta de *quorum* (n=180-32%); b) o conteúdo ou o objeto da votação era obscuro (n=49-6%); c) a votação era irrelevante (n=16-3%). Descontando as questões adiadas (180), o número de votações efetivamente analisadas (564-245=319) atinge 83% do total do período (564-180=384). A Tabela 5.5 revela a frequência das coalizões parlamentares entre os quatro maiores partidos do Congresso brasileiro, durante o governo Kubitschek.

A tabela mostra o número de vezes em que a maioria dos quatro partidos votou de maneira semelhante e seu exame indica que mais de 40% de todas as votações uniram maiorias dos quatro principais partidos.

Além disto, colocando o PSD no centro da coalizão, e excluindo qualquer um dos três maiores partidos restantes (linhas 2, 3 e 4 da Tabela 5.5), a percentagem de votações em que o PSD contou com o apoio dos outros três (PTB, UDN e PSP na linha 1), ou pelo menos de dois deles (linhas 2, 3 e 4), cresce para 81,2.

Pode-se, portanto, afirmar que a capacidade operacional do sistema parlamentar dependia da habilidade em negociar das elites dos principais partidos brasileiros e do grau de liberdade de que dispunha o partido de centro — PSD — para substituir pelo menos um membro de uma coalizão tripartidária e ainda assim permanecer operacional.

24 A análise do período Kubitschek, que se segue, é baseada em Maria Izabel Valladão de Carvalho, *A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*, tese de mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1977.

TABELA 5.5**Frequência das coalizões parlamentares no Congresso brasileiro de 1956 a 1960**

COALIZÕES PARLAMENTARES	FREQUÊNCIA	
	%	N
PSD; PTB; PSP; UDN	43,3	(138)
PSD; PTB; PSP	29,5	(94)
PSD; UDN; PTB	3,1	(10)
PSD; UDN; PSP	5,3	(17)
PTB; PSP; UDN	8,8	(28)
PSD; PTB	5,0	(16)
UDN; PTB	2,5	(8)
PSD; UDN	2,5	(8)
TOTAL	100	(319)

Fonte: Câmara dos Deputados, Anais, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, citados em Maria Izabel V. de Carvalho, *A Colaboração do Legislativo para o Desempenho do Executivo durante o Governo JK*, Tese de Mestrado, Iuperj, 1977, Tabela VIII, p. 51.

O cruzamento da frequência de coalizões com as áreas de decisão dá maior força ao argumento. A coalizão quadripartidária foi responsável por 45% de todas as decisões para aumentar os orçamentos anuais, enquanto uma coalizão tripartidária (PSD, PTB e PSP) foi responsável por mais 24% das decisões tomadas na mesma área. Quanto a decisões para concessão de créditos especiais ao Executivo, indispensáveis para a implementação do Plano de Metas, 72% foram apoiadas por todos os quatro partidos. A criação da Sudene, um órgão especial para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro,²⁵ demandou três votações e, em todas elas, os quatro partidos votaram juntos.²⁶

25 O problema do Nordeste brasileiro é quase secular. Um bom relato da evolução da região e das políticas que conduziram à criação da Sudene é encontrado em Amélia Cohn, *Crise regional e planejamento (o processo de criação da Sudene)*.

26 Todas as informações relevantes sobre estes pontos encontram-se em Maria Izabel Valladão de Carvalho, ob. cit., quadro IX. p. 58-59.

Para compreender integralmente a importância deste padrão, extrairei agora, das áreas em que as maiorias simples dos quatro partidos votaram juntas, aquelas em que os quatro partidos atuaram com um grau muito alto de coesão interna. Aplicando o índice de coesão de Rice a cada partido, em cada votação nominal, adotei o critério de que os partidos que votaram no mesmo sentido com um índice médio de coesão igual a pelo menos 0,70 formavam uma coalizão parlamentar. O limite mínimo de 0,70 indica que pelo menos 85% dos membros do partido votaram da mesma forma. Assim, a Tabela 5.6 apresenta o número de vezes em que pelo menos 85% dos membros dos quatro partidos, em média, votaram da mesma maneira em cada uma das áreas consideradas.²⁷

A concessão de créditos especiais, sem os quais a capacidade operacional do governo seria prejudicada, foi obtida com forte apoio dos quatro partidos em 72% de todas as votações realizadas sobre o assunto. Quanto à aprovação para iniciativas importantes como a criação da Sudene e do Fundo Nacional para Pavimentação de Rodovias, uma das metas de Kubitschek, o padrão de forte apoio foi permanente (100% de todas as votações).

27 O índice de coesão de Rice é calculado da seguinte forma: percentagem real de membros dos partidos votando a favor ou contra uma proposta menos 50%, dividido por 50%. Quando todos os membros votam da mesma forma o índice de coesão será 1 [(100%-50%) ÷ 50%]. Quando o partido estiver dividido por igual, o valor do índice será zero [(50%-50%) ÷ 50%]. Ver Stuart Rice, "Measuring Cohesion in Legislative Groups". *Legislative Behavior*, John Walke & Heinz Eulan (eds.).

TABELA 5.6

Número de votações em que ocorreu índice de coesão de 0,70 da coalizão majoritária sob Kubitschek, por áreas

a) Área	b) N° de vezes em que os quatro partidos atingiram o índice de coesão de 0,70	c) Total de votações na área	d) % b ÷ c
Concessão de créditos especiais para o governo	18	25	72
Criação da Sudene e do Fundo Nacional para Pavimentação de Rodovias	4	4	10
Concessão de autonomia ao Distrito Federal (Brasília)	2	2	100
Isenções de impostos	7	8	87,5
Requerimento a ministros para depor no Congresso	1	6	17

Fonte: Adaptado de Maria Izabel V. de Carvalho, op. cit., Tabela IX e X, p. 58-59; 62.

Em suma, durante o mandato de Kubitschek, a coalizão parlamentar efetivamente responsável pela estabilidade do período não ficou de forma alguma restrita ao eixo PSD-PTB e aliados *versus* UDN e aliados. Ao contrário, sem a cooperação da UDN o sistema parlamentar brasileiro teria sido ainda mais ameaçador para o Executivo do que se supõe. E isto explica que Goulart esperasse comportamento semelhante durante seu mandato.

A campanha para devolver a João Goulart os plenos poderes presidenciais já estava adiantada, na segunda metade de 1962, e suas perspectivas pareciam boas. Porém, a despeito da encarniçada oposição da UDN, estimulada pela questão dos poderes, o presidente sonhava com ampla cooperação multipartidária tão logo ocorresse o plebiscito, senão antes.²⁸

28 Carlos Castello Branco, *Introdução à revolução brasileira*, v. 1/62. 29.

Se a aliança entre o PSD e o PTB, responsável pela estabilidade do sistema — de acordo com a literatura —, estava estremecida e precisava de cuidados especiais, como poderia então o presidente acalentar a mais tênue esperança quanto a seus inimigos políticos mais declarados? Este fato deveria constituir em si mesmo um enigma para aqueles que endossam a hipótese convencional. Goulart, afinal, havia sido ministro do Trabalho durante o segundo governo Vargas e duas vezes vice-presidente, uma delas durante o governo Kubitschek. Tinha experiência direta da relação entre Executivo e Legislativo, e a hipótese de um gigantesco erro de cálculo de sua parte não deveria, portanto, ser aceita com facilidade.

Com base nos resultados desta seção, pode-se inferir que as expectativas de João Goulart a respeito da UDN eram bastante realistas e nada ingênuas. O que ele talvez não tenha compreendido, até que fosse tarde demais — como, de resto, outros atores importantes também não compreenderam —, foi o fato de que o sistema partidário parlamentar, *como um todo*, já não era funcional. A questão fundamental não era restabelecer a cooperação da UDN, mas remodelar todo o sistema partidário parlamentar. Esta a tarefa real que ele não soube empreender, o que ficará claro, espero, a partir da análise das votações nominais do período Goulart.

▮ Coesão partidária após Kubitschek

Nesta seção apresentarei os dados empíricos básicos (votações nominais) segundo as áreas-chaves que caracterizaram o governo Goulart. Além disso, medirei a coesão partidária a fim de demonstrar dois pontos principais: como os partidos tenderam, em geral, a um padrão menos consensual e, portanto, mais conflituoso do que durante o governo Kubitschek; e como os principais partidos, com a única exceção do PTB, tenderam a variar extremamente quanto à disciplina partidária, conforme as questões passavam de uma área para outra.

Para completar o argumento são contadas as votações nominais realizadas no Congresso, num total de 110, da posse de Jânio Quadros em janeiro de 1961 até 31 de março de 1964. O exame de seu conteúdo explícito, e a

pesquisa dos debates parlamentares registrados, permitiram aplicar um esquema de classificação por políticas e distribuí-las como na Tabela 5.7.

TABELA 5.7

**Distribuição das votações nominais durante o período Goulart
(De 1961 a 31/3/1964)**

	Assunto	Nº
1.	Emendas constitucionais relacionadas a parlamentarismo, presidencialismo, plebiscito.	6
2.	Reforma agrária	10*
3.	Capital estrangeiro	2
4.	Procedimentos relativos ao parlamentarismo (nomeações para primeiro-ministro, moções de apoio, etc.)	8
5.	Aluguéis urbanos	2
6.	Projeto de lei da idade de aposentadoria	1
7.	Questões orçamentárias irrelevantes	5**
8.	Procedimentos legislativos (urgências etc.)	18
9.	Pequenas despesas extraordinárias do Executivo etc.	10
10.	Miscelânea	16
11.	Voto unânime	4
12.	Falta de <i>quorum</i>	27

Fonte: Apêndice B-c.

* Oito relacionavam-se com o mesmo projeto (proposto pela UDN). Assim, há na verdade somente três votações politicamente relevantes.

** Por exemplo, duas eram relativas à localização de rodovias.

As votações não foram todas igualmente importantes, porém. Os itens de 7 a 12, por exemplo, são politicamente inexpressivos. Além disso, oito das dez votações sob o rótulo de *reforma agrária* tratavam do mesmo projeto, sem produzir mudanças nas linhas de clivagem partidária.²⁹

29 Decidi, portanto, manter apenas uma das oito. Outra votação realizada sobre o mesmo assunto, durante o governo Jânio Quadros (a proposta de Fernando Ferrari requerendo uma votação urgente sobre a reforma agrária), tornou-se obsoleta. A primeira decisão sobre a matéria só veio a ocorrer dois anos mais tarde e não tinha

As votações *urbanas* versaram sobre legislação regulatória de rotina sobre preços de aluguéis — manobra parlamentar periódica para proteger os moradores das cidades — e, para objetivos práticos, poderiam ser classificadas no item do voto unânime. Uma exclusão final é a da proposta de baixar a idade de aposentadoria, que poderia ser classificada sob o rótulo de *previdência social*. A ausência de votações similares tornou-a inútil para efeito de comparação. Assim, o número total de votações é 18, com a seguinte distribuição: I — *emendas constitucionais* (1, 2, 10, 11, 14, 15); II — *reforma agrária* (16, 17); III — *capital estrangeiro* (4, 18); e IV — *procedimentos do parlamentarismo* (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13).³⁰ As questões mais polêmicas do período estão representadas nas votações, permitindo razoável avaliação das clivagens parlamentares e das coalizões da época.

As Tabelas 5.8 e 5.9 apresentam os dados primários sobre as 18 votações, em termos absolutos e percentuais, respectivamente. A partir da Tabela 5.8 foi derivada a Tabela 5.10, em que estão incluídas as contribuições dos quatro maiores partidos para as decisões tomadas nas votações.

Como demonstra a tabela, os quatro principais partidos foram responsáveis por mais de 80% dos votos em todas as 18 votações. No entanto, decidi incluir na análise os pequenos partidos para avaliar até que ponto seu comportamento parlamentar foi condizente com sua retórica ideológica. Além disso, os pequenos partidos contribuíram para algumas coalizões inesperadas, tal como demonstrará a análise.

Quanto às quatro áreas descritas, os dados a respeito da coesão partidária em cada uma delas são apresentados nas Tabelas 5.11, 5.12, 5.13 e 5.14.

Primeiramente considerarei as votações sob o rótulo de *emendas constitucionais*. Esta é a área em que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) atingiu o valor mais baixo de seu índice médio de coesão (0,58). Porém, ao examinar a tabela 5.9, percebe-se uma certa consistência no comportamento do PSB. O partido era ambíguo em relação à emenda que introduziu o parlamentarismo (votações 1 e 2), mas decididamente a favor da restauração

relação alguma com o projeto de lei de Ferrari. Assim sendo, considerei conveniente excluir esta votação, mantendo a análise exclusivamente dentro do período Goulart.

30 O número entre parêntesis refere-se à lista no apêndice.

do presidencialismo (votação 11, índice de coesão 1). Os conservadores PSD, UDN, PR e PRP, por sua vez, apresentaram um comportamento muito diverso. Embora atingissem altos índices de coesão em relação à emenda parlamentarista (votações 1 e 2), praticamente se dividiram ao meio em alguns casos na segunda votação do plebiscito. Curiosamente, o Partido Democrata Cristão (PDC), que se acreditava, na época, com tendências esquerdistas, apresentou nesta área um padrão de comportamento mais semelhante ao dos conservadores.

Quando o debate se voltava para a *reforma agrária*, porém, os partidos de centro e de centro-direita, algumas vezes aparentemente divididos quanto a questões constitucionais, comportavam-se segundo o esperado. Esta foi a área em que o PTB e o PSB, a coalizão de esquerda identificada no Capítulo 4, demonstraram excepcional unidade partidária (o índice médio de coesão para ambos os partidos é 1). Foi também nesta área que se defrontaram com uma frente conservadora essencialmente homogênea. Quando confrontados com a reforma agrária, a UDN atingiu seu mais alto índice de coesão (0,88) relativamente às quatro áreas, enquanto o PSD e o PRP demonstraram alto grau de consenso (0,80 para o PSD e 1 para o PRP). Para o PDC e o PSP, de outro lado, a questão agrária provocou profundas cisões internas (o índice médio do PDC foi de 0,48; o do PSP, 0,17). Ambos eram partidos de base primordialmente urbana, e seus integrantes votavam essencialmente segundo considerações políticas ou econômicas, ou com intenção de agradar a um ou outro dos grandes partidos — cálculos eleitorais possivelmente desempenhando um papel relativamente secundário em suas decisões.

TABELA 5.8
Distribuição dos Partidos em 18 votações nominais durante o governo Goulart
(Números absolutos)

		PSD	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRT	PST	PRP	PL	PTN	MTR	
1.	N	103	18	58	16	14	4	7		1	3	5	4		233
	N	6	39		6	1	4		1				1		58
2.	S	104	19	57	16	14	3	7		1	3	5	4		233
	N	6	37		5	1	4		1				1		55
3.	S	84	41	44	3	7	2	6		1	2	4	1		195
	N		3		5	1	1								11
4.	S	50	43	20	11	8	7	8			2	3	2		154
	N	23		23	4	4					1	2	2		59
5.	S	11	2	18	2	6		3			1			1	44
	N	53	36	18	15	7	3					1	3	1	137
6.	S	15	57	7	11	8	6	2		1			1	3	111
	N	84	4	53	8	4	2	5		1	3	3	3	2	172
7.	S	98	14	61	12	11	1	8	1	5	5	5	3		223
	N		37	2	3	1	3				2				47
8.	S	86	61	31	20	8	2	2	1	3			1	1	217
	N	10		31	1	5		3			5	4	1		59
9.	S	55	47	12	13	4	2	3			3	2			62
	N	17	2	29	4	4		1							

10.	S	55	1	30	5	2	1	3		1	1	1	2		102
	N	46	46	26	26	8	2	6	1		3	4	3	2	160
11.	S	79	51	17	17	6	2	3	1	1	1		1		167
	N	15	1	5	5	3		3			2	2	2	2	78
12.	S	69	38	17	17	6	3	4		1		1	1	1	160
	N	1	1			4					2		1	3	31
13.	S	63	25	10	10	6	2	4				1	1	1	133
	N	3	2	1	1	1					2			1	23
14.	S	86	63	20	20	8	2	8		2		2	4	3	257
	N	1				2					2	1			7
15.	S	87	58	17	17	9	3	7		3		1	4	4	251
	N	1		1	1	2					1				6
16.	S	9		4	4	1		2			2	3	1	2	67
	N	63	67	8	8	2	2	10	1	4		1	5		171
17.	S	5	85	5	5		2	6		5			7	1	117
	N	67		5	5	2		11			4	2	2	1	166
18.	S	19	51	8	8			8		4	2	1	4	2	131
	N	28	3			2		3		1		2	2		67

Fonte: Apêndice B-c

TABELA 5.9
Distribuição dos Partidos em 18 votações nominais durante o governo Goulart
(Números proporcionais)

	PSD		PTB		UDN		PSP		PR		PSB		PDC		PRB		PL			
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-		
1.	0,94	0,06	0,32	0,68	1,00	0	0,72	0,28	0,93	0,07	0,50	0,50	1,00	0	1,00	0	1,00	0	1,00	0
2.	0,94	0,06	0,54	0,66	1,00	0	0,72	0,28	0,93	0,07	0,57	0,43	1,00	0	1,00	0	1,00	0	1,00	0
3.	1,00	0	0,93	0,07	1,00	0	0,37	0,63	0,87	0,13	0,50	0,50	1,00	0	1,00	0	1,00	0	1,00	0
4.	0,68	0,32	1,00	0	0,47	0,53	0,73	0,27	0,67	0,33	1,00	0	1,00	0	1,00	0	0,67	0,33	0,60	0,40
5.	0,17	0,83	0,05	0,95	0,50	0,50	0,12	0,88	0,46	0,54	0	1,00	1,00	0	1,00	0	1,00	0	1,00	0
6.	0,15	0,85	0,93	0,07	0,12	0,88	0,58	0,42	0,67	0,33	0,75	0,25	0,29	0,71	0	1,00	0	1,00	0	1,00
7.	1,00	0	0,28	0,72	0,97	0,03	0,80	0,20	0,92	0,08	0,25	0,75	1,00	0	0,80	0,20	1,00	0	1,00	0
8.	0,89	0,11	1,00	0	0,50	0,50	0,95	0,05	0,61	0,39	1,00	0	0,40	0,60	0	1,00	0	1,00	0	1,00
9.	0,76	0,24	0,92	0,08	0,29	0,71	0,76	0,24	0,50	0,50	1,00	0	0,75	0,25	0	1,00	0	1,00	0	1,00
10.	0,54	0,46	0,02	0,98	0,53	0,47	0,26	0,74	0,20	0,80	0,33	0,67	0,30	0,70	0,25	0,75	0,25	0,75	0,20	0,80
11.	0,84	0,16	0,98	0,02	0,11	0,89	0,77	0,23	0,66	0,34	1,00	0	0,50	0,50	0,34	0,66	0	1,00	0	1,00
12.	0,98	0,02	0,97	0,03	0,50	0,50	1,00	0	0,60	0,40	1,00	0	1,00	0	0	1,00	1,00	0	1,00	0
13.	0,95	0,05	0,92	0,08	0,61	0,39	0,91	0,09	0,86	0,14	1,00	0	1,00	0	0	1,00	1,00	0	1,00	0
14.	0,99	0,01	1,00	0	0,98	0,02	1,00	0	0,80	0,20	1,00	0	1,00	0	0	1,00	0,66	0,34	0,66	0,34
15.	0,99	0,01	1,00	0	0,98	0,02	0,94	0,06	0,82	0,18	1,00	0	1,00	0	0	1,00	1,00	0	1,00	0
16.	0,13	0,87	0	1,00	0,89	0,11	0,33	0,67	0,33	0,67	0	1,00	0,17	0,83	1,00	0	1,00	0	0,75	0,25
17.	0,07	0,93	1,00	0	0,01	0,99	0,50	0,50	0	1,00	1,00	0	0,35	0,65	0	1,00	0	1,00	0	1,00
18.	0,41	0,59	0,94	0,06	0,53	0,47	1,00	0	0	1,00	—	—	0,73	0,27	1,00	0	1,00	0	1,00	0

Fonte: Tabela 5.8

TABELA 5.10

Contribuição dos quatro Partidos – PSD, PTB, UDN, PSP – Para decisões tomadas em 18 votações nominais durante o governo Goulart

A.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
B.	0,84	0,84	0,88	0,80	0,89	0,87	0,85	0,91	0,91	0,82	0,91	0,89	0,89	0,89	0,88	0,84	0,87	0,84

A. Votações Nominais

B. % dos votos dos quatro partidos sobre total dos votos

Fonte: Tabela 5.8.

TABELA 5.11

Unidade partidária brasileira durante o governo Goulart

(Índice de Coesão de Rice)

I – Votações Nominais de Emendas Constitucionais (1, 2, 10, 11, 14, 15)

	1	2	10	11	14	15	X
PSD	0,88	0,88	0,08	0,68	0,98	0,98	0,75
PTB	0,44	0,48	0,96	0,96	1,00	1,00	0,81
UDN	1,00	1,00	0,06	0,78	0,96	0,96	0,79
PSP	0,44	0,44	0,48	0,54	1,00	0,88	0,65
PR	0,86	0,86	0,60	0,32	0,60	0,64	0,65
PSB	0	0,14	0,34	1,00	1,00	1,00	0,58
PDC	1,00	1,00	0,40	0	1,00	1,00	0,75
PRP	1,00	1,00	0,50	0,32	1,00	1,00	0,80
PL	1,00	1,00	0,60	1,00	0,32	1,00	0,82

Fonte: Tabela 5.9

TABELA 5.12**Unidade Partidária Brasileira durante o governo Goulart
(Índice de Coesão de Rice)****II – Votações Nominais da Reforma Agrária (16, 17)**

	16	17	X
PSD	0,74	0,86	0,80
PTB	1,00	1,00	1,00
UDN	0,78	0,98	0,88
PSP	0,34	0	0,17
PR	0,34	1,00	0,67
PSB	1,00	1,00	1,00
PDC	0,66	0,30	0,48
PRP	1,00	1,00	1,00
PL	0,50	1,00	0,75

Fonte: Tabela 5.9

Ainda mais interessante são as votações nominais sobre *capital estrangeiro*. Os efeitos devastadores produzidos pela campanha nacionalista nos partidos de centro e centro-direita estão claros na Tabela 5.13. Os dois maiores partidos conservadores, o PSD e a UDN, praticamente se dividiram ao meio quanto a esta questão, caindo para o valor mais baixo de seu índice médio em suas séries respectivas de quatro médias (0,27 para o PSD; 0,06 para a UDN). Os partidos de esquerda, isto é, o PTB e o PSB, mais uma vez mantiveram impressionante padrão de unidade, ainda mais notável no caso dos trabalhistas, levando em consideração o tamanho do partido. Quanto aos partidos restantes, uma linha de zigue-zague descreveria adequadamente seu comportamento. Os valores dos índices para o PSP, PR, PDC, PRP e PL eram algumas vezes muito baixos e, em outras, extremamente altos (ver Quadro 5.13).

A quarta e última área envolvia as nomeações para o cargo de primeiro-ministro, moções de confiança e de censura, isto é, os *procedimentos típicos de um regime parlamentarista* (cobrindo a primeira metade do período Goulart). De acordo com os resultados desta área, observa-se que, enquanto o PSD recuperava a unidade partidária que havia exibido nas votações da

reforma agrária, a UDN parecia estar sofrendo de graves dissensões internas. O partido dividiu-se ao meio por três vezes (votações 5, 8, 12), e em duas outras ocasiões o índice de coesão do partido esteve abaixo de 0,50 (votações 9, 13). O Partido Republicano, conservador, também foi incapaz de absorver as tensões políticas durante o período parlamentarista. Em cinco dentre oito votações o índice do partido esteve abaixo de 0,50 (votações 5, 6, 8, 9, 12). Mais uma vez, como em outras áreas, os partidos de orientação mais ideológica mantiveram mais facilmente a unidade. Nesta área, os mais altos índices de coesão entre os nove partidos foram apresentados pelo PTB (0,83), o PL (1) e o PRP (0,95).

TABELA 5.13

**Unidade Partidária Brasileira durante o governo Goulart
(Índice de Coesão de Rice)**

III – Votações Nominais sobre Capital Estrangeiro (4, 18)

	4	18	X
PSB	0,36	0,18	0,27
PTB	1,00	0,88	0,94
UDN	0,06	0,06	0,06
PSP	0,46	1,00	0,73
PR	0,34	1,00	0,67
PSB	1,00	— *	1,00
PDC	1,00	0,46	0,73
PRP	0,34	1,00	0,64
PL	0,20	1,00	0,60

Fonte: Tabela 5.9

(*) Não houve voto do PSB neste projeto de lei porque não havia deputados do PSB no plenário. Decidi não considerar esta votação no julgamento da coesão do partido.

TABELA 5.14**Unidade Partidária Brasileira durante o governo Goulart
(Índice de Coesão de Rice)****IV – Procedimentos do Parlamentarismo (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13)**

	3	5	6	7	8	9	12	13	X
PSD	1,00	0,66	0,70	1,00	0,78	0,52	0,96	0,90	0,81
PTB	0,86	0,90	0,86	0,44	1,00	0,84	0,94	0,84	0,83
UDN	1,00	0	0,76	0,94	0	0,42	0	0,22	0,42
PSP	0,26	0,76	0,16	0,60	0,90	0,52	1,00	0,82	0,63
PR	0,74	0,08	0,34	0,84	0,22	0	0,20	0,72	0,39
PSB	0	1,00	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75
PDC	1,00	1,00	0,42	1,00	0,20	0,50	1,00	1,00	0,76
PRP	1,00	1,00	1,00	0,60	1,00	1,00	1,00	1,00	0,95
PL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Tabela 5.9

Além de uma análise específica do índice de coesão de cada partido em relação às quatro áreas consideradas, é possível tirar algumas conclusões gerais do que se descobriu nesta seção. Primeiro comparando os índices médios de coesão dos quatro principais partidos, tais como apresentados na Tabela 5.15, verifica-se que, com a notável exceção do PTB, três dos partidos responsáveis pela estabilidade parlamentar durante o governo Kubitschek (PSD, UDN e PSP) apresentaram considerável queda no nível de disciplina partidária durante o período Goulart, particularmente a UDN e o PSP.

A importância imediata destas descobertas consiste no impacto sobre a estabilidade das coalizões articuladas durante o governo Goulart, basicamente diferentes daquelas que caracterizaram a era Kubitschek. Ainda que se replicasse a Tabela 5.5, que apresenta a frequência de coalizões formadas no governo Kubitschek com base no critério das maiorias simples, para as 18 votações do governo Goulart, os resultados seriam como apresentados na Tabela 5.16.

TABELA 5.15**Índice de coesão média dos quatro principais partidos brasileiros durante os períodos Kubitschek e Goulart**

	PSD	UDN	PTB	PSP
JK	0,79	0,72	0,69	0,69
Goulart	0,61	0,54	0,94	0,54

Fonte: Adaptado de Maria Izabel V. de Carvalho, ob. cit., Tabela X, p. 62, para Kubitschek; Tabelas 5.11 a 5.14, para Goulart.

TABELA 5.16**Frequência das coalizões parlamentares de maioria simples no Congresso brasileiro durante o governo Goulart**

COALIZÕES PARLAMENTARES	FREQUÊNCIA	
	N	%
PSD PTB UDN PSP	3	17
PSD PTB PSP	7	39
PSD UDN PTB	1	5
PSD UDN PSP	3	17
PTB PSP UDN	1	5
PSD PTB	0	0
UDN PTB	0	0
PSD UDN	2	11
PTB PSP	1	5
Total	18	99

Fonte: Tabela 5.8; o total não perfaz 100%, devido ao arredondamento.

A grande coalizão dos quatro partidos perdeu sua relevância e duas das coalizões de maioria simples que ocorreram durante o governo Kubitschek (PSD-PTB; UDN-PTB) simplesmente não se formaram durante o governo Goulart.

Com base nas duas últimas tabelas e na análise de coesão por áreas de questões, verifica-se que era impossível assegurar, no governo Goulart, que as posições assumidas pela maioria dos partidos em uma área (sobretudo

pelos partidos majoritários) se repetiriam em qualquer outra área: Ou seja, os resultados desta seção levam a detectar significativa inconsistência no comportamento partidário, conforme a área analisada e, conseqüentemente, os partidos que entravam em coalizão numa área não tendiam a coalizões semelhantes nas outras.

A partir da análise até aqui apresentada, contudo, não se segue necessariamente que a posição relativa de um partido na escala de coesão, em uma área, não fosse consistente com sua posição relativa, na mesma escala, *com respeito a outra área*.

Neste caso, as variações na coesão interna teriam afetado todos os partidos de forma mais ou menos igual, de maneira que a *estabilidade* das coalizões não seria abalada.

Para testar esta possibilidade — e como passo preliminar para o argumento a ser desenvolvido na próxima seção —, foram calculadas as correlações de ordem (RHO de Spearman) entre os índices de coesão dos partidos, de uma área a outra. Os resultados são apresentados na Tabela 5.17.³¹

31 O cálculo foi efetuado com a ordenação dos partidos segundo o seu índice de coesão média em cada uma das áreas. A ordenação resultante foi a seguinte:

ÁREAS			
I	II	III	IV
PL	PTB, PSB, PRP	PSB	PL
PTB	UDN	PTB	PRP
PRP	PSD	PSP, PDC	PTB
UDN	PL	PR	PSD
PSD	PR	PRP	PSB
PDC	PDC	PL	PSP
PR	PSP	PSD	UDN
PSP		UDN	PR
PSB			

Fonte: Última coluna nas Tabelas 5.11 a 5.14.

A Tabela 5.17 demonstra que em cinco correlações, num grupo de seis, não foi encontrada significativa relação positiva entre o grau de coesão de um determinado partido de uma área para outra, em comparação com o de outro partido. Apenas a correlação entre as áreas I e IV apresenta resultado significativo, mas mesmo assim somente nos limites de relevância preditiva. Dado que questões como emendas constitucionais e moções de confiança eram, em certo sentido, relacionadas, o grau moderado de relação positiva entre estas duas áreas não garante nenhuma expectativa preditiva em relação a qualquer uma das outras áreas — como os outros resultados demonstram conclusivamente.

TABELA 5.17

**Correlação de ordem dos índices de coesão partidária
(Média aritmética) entre as quatro arenas conflitivas durante o governo
Goulart (RHO de Spearman)**

	II	III	IV
I	0,33	- 0,55	0,72
II	—	0,11	0,37
III	—	—	0,005

Fonte: Tabelas 5.11 a 5.14, mas ver nota 31.

O único prognóstico possível, com base nos resultados acima, é simplesmente este: a composição das coalizões parlamentares mudava consideravelmente de uma questão para outra. Esta inferência é valiosa não apenas para os objetivos deste capítulo, mas também para a plausibilidade do argumento geral. As variações nas coalizões parlamentares, como função das mudanças no próprio núcleo das questões políticas, implicariam alto nível de instabilidade governamental, na medida em que o Executivo não mais seria capaz de contar com o apoio permanente do Congresso.

■ Coalizões parlamentares no governo Goulart

As mudanças nas coalizões parlamentares podem ser identificadas pela aplicação do índice de semelhança de Rice às votações nominais. Este índice mede a extensão em que dois ou mais partidos se movem na mesma direção, de acordo com a proporção relativamente igual/desigual do voto de seus membros respectivos.³²

TABELA 5.18

Índice de semelhança de Rice para os partidos brasileiros

(Média aritmética da série de valores) durante o governo Goulart

I – Votações Nominais de Emendas Constitucionais (1, 2, 10, 11, 14, 15)

	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD	0,68	0,85	0,84	0,85	0,80	0,88	0,52	0,73
PTB		0,54	0,79	0,65	0,88	0,65	0,30	0,53
UDN			0,74	0,77	0,66	0,89	0,59	0,87
PSP				0,79	0,83	0,84	0,51	0,70
PR					0,73	0,87	0,64	0,81
PSB						0,73	0,36	0,58
PDC							0,61	0,84
PRP								0,60

Fonte: Tabela 5.9.

Calculando o índice para todos os partidos, com um controle por áreas de questões, encontrei os resultados que aparecem nas tabelas seguintes (de 5.18 a 5.21). Examinarei cada área em separado, a fim de determinar que coalizões foram geradas em quais áreas. Estabelecerei o valor do índice de semelhança em 0,80 como o limiar mínimo para uma coalizão *prima facie*,

32 O índice de semelhança de Rice é calculado através da fórmula: I menos a diferença entre a proporção de votos afirmativos do partido A e a proporção de votos afirmativos do partido B. Além da bibliografia citada na nota 27, ver também Duncan MacRae, Jr., *Issues and Parties in Legislative Voting: methods of statistical analysis*, passim, onde se encontram este e outros índices.

isto é, como o mínimo para que dois partidos ou mais sejam considerados uma coalizão parlamentar. *Prima facie* porque, após identificar as coalizões com base no critério de 0,80, poderei analisar cada uma mais cuidadosamente, a fim de verificar se realmente há algo que as distinga.³³

Considere-se, em primeiro lugar, a área das emendas constitucionais. É possível identificar oito coalizões *prima facie*: 1. PSD + UDN+ PSP + PR + PDC; 2. PTB + PSB; 3. UDN + PSD + PSP + PDC + PL; 4. PSP + PSD + PSB + PDC; 5. PR+ PSD + PDC; 6. PSB + PTB+ PSP; 7. PDC + PSD + UDN + PSP + PR + PL; 8. PL + UDN + PR + PDC.

O número de coalizões *prima facie*, complicado pela variedade de legendas partidárias, não deve intimidar. Na realidade, as coisas eram mais simples do que parecem à primeira vista. As coalizões 1 e 3 são na verdade a mesma, exceto pelas seguintes diferenças: o PL não fazia parte da coalizão 1, e o PR e o PSP não faziam parte da coalizão 3. O PL não fez parte da coalizão 1 e o PSP não participou da coalizão 3 pelo mesmo motivo: divergiam quanto à antecipação do plebiscito para janeiro de 1963, e quanto à primeira votação do estabelecimento do presidencialismo; esta última votação também explica por que o PR não estava na coalizão 3.

TABELA 5.19

Índice de semelhança de Rice para os partidos brasileiros
(Média aritmética da série de valores) durante o governo Goulart
II – Votações Nominais da Reforma Agrária (16, 17)

	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD	0,10	0,59	0,68	0,86	0,10	0,84	0,53	0,65
PTB		0,06	0,58	0,16	1	0,26	0	0,12
UDN			0,47	0,71	0,06	0,47	0,99	0,92
PSP				0,75	0,41	0,84	0,41	0,54
PR					0,34	0,74	0,66	0,79

33 Não confundir o índice de semelhança com o índice de coesão. Estabelecer um limite inferior de 0,80 para o índice de semelhança implica a condição de que a percentagem de membros dos dois partidos que vote diferentemente não seja maior do que 20%.

PSB						0,59	0	0,12
PDC							0,26	0,53
PRP								0,87

Fonte: Tabela 5.9.

A coalizão 4 compreende basicamente a coalizão 1, com a inclusão dos socialistas e a exclusão dos udenistas e do PR. De outro lado, a coalizão 6, menos o PSP, é idêntica à coalizão 2. O que uniu o PSP e o PSB na coalizão 6 foram as duas votações da emenda do parlamentarismo, e nada mais, o que, incidentalmente, explica a presença dos socialistas na coalizão 4. O PDC, finalmente, dividiu-se ao meio na votação do plebiscito, tornando-se assim equiparado tanto aos que votaram a favor como aos que votaram contra a medida. Quanto às outras votações, o PDC votou consistentemente com a coalizão 1.

Além do PRP, quase sempre isolado em questões constitucionais, só havia realmente duas coalizões parlamentares operacionais na área. Uma delas incluía o PSD, UDN, PSP, PR, PDC e PL. Esta coalizão foi marginalmente abalada pela questão do plebiscito, a origem de todas as outras coalizões *prima facie*. A segunda coalizão unia os socialistas e os trabalhistas.

A discussão da reforma agrária apresenta um padrão diferente, com a presença de três coalizões consistentes. Uma delas — PSD + PR + PDC — votou consistentemente contra qualquer proposta de reforma agrária apresentada à Câmara.³⁴ A conhecida coalizão esquerdista, PTB-PSB, naturalmente endossou a proposta de reforma do PTB e votou contra o projeto de lei patrocinado pela UDN. Finalmente, temos a coalizão direitista — UDN + PRP + PL —, nada mais do que o inverso da coalizão esquerdista.

34 Não esquecer que o projeto de lei de Milton Campos foi submetido a várias votações.

TABELA 5.20

**Índice de semelhança de Rice para os partidos brasileiros
(Média aritmética da série de valores) durante o governo Goulart
III – Votações Nominais sobre Capital Estrangeiro (4, 18)**

	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD	0,57	0,80	0,68	0,70	0,54	0,68	0,70	0,66
PTB		0,44	0,83	0,36	0,53	0,89	0,80	0,77
UDN			0,63	0,63	0,47	0,63	0,66	0,70
PSP				0,47	0,36	0,73	0,97	0,93
PR					0,33	0,47	0,50	0,46
PSB						0,63	0,38	0,30
PDC							0,70	0,66
PRP								0,96

Fonte: Tabela 5.9.

Comparando os resultados desta área com os observados anteriormente, fica claro que o problema da terra era suficientemente conflitivo para fragmentar a grande coalizão constitucional conservadora. A UDN e o PL foram empurrados para junto do radical PRP, enquanto o PSP se dividiu. Apenas a coalizão esquerdista PTB-PSB manteve-se coesa. Todavia, mesmo a coalizão esquerdista apresentou um perfil surpreendente em relação ao tema seguinte — *o capital estrangeiro*.

Ao lidar com a questão do *capital estrangeiro*, é preciso recordar (ver Tabela 5.13) que somente dois partidos — o PTB e o PSB — apresentaram nesta área índices de *coesão* superiores a 0,80. Para o PSD e a UDN, a questão do capital estrangeiro teve efeito explosivo e ambos caíram para seus mais baixos níveis de unidade partidária, enquanto a UDN quase partiu-se ao meio.

Passando do índice de coesão para os valores do índice de semelhança, enumerarei agora as coalizões *prima facie* encontradas (tabela 5.20): 1. PSD + UDN; 2. PTB+ PSP + PDC + PRP; 3. UDN + PSD; 4. PSP + PTB + PRP + PL; 5. PDC + PTB; 6. PRP + PTB + PSP; 7. PL + PSP + PRP.

Como na área constitucional, o número de coalizões *prima facie* não indica os agrupamentos políticos reais da Câmara. A verdadeira distribuição

de forças políticas desta área é a seguinte: dois partidos, de centro-direita e de direita (PL e PRP), estavam profundamente divididos, deixando isolado o outro partido de centro-direita (a UDN).

TABELA 5.21

Índice de semelhança de Rice para os partidos brasileiros

(Média aritmética da série de valores) durante o governo Goulart

IV – Procedimentos do Parlamentarismo (3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13)

	PTB	UDN	PSP	PR	PSB	PDC	PRP	PL
PSD	0,75	0,73	0,82	0,75	0,71	0,81	0,40	0,74
PTB		0,51	0,79	0,67	0,89	0,55	0,21	0,52
UDN			0,58	0,81	0,44	0,73	0,66	0,71
PSP				0,73	0,83	0,67	0,46	0,58
PR					0,64	0,70	0,50	0,63
PSB						0,55	0,15	0,50
PDC							0,54	0,69
PRP								0,60

Fonte: Tabela 5.9.

A grande coalizão constitucional não funcionou nesta área, mas a coalizão agrário-conservadora também não foi funcional.

Houve mudanças também na esquerda. O papel do PSB na coalizão declinou com a simultânea associação do PRP e do PL, os partidos conservadores mais à direita, enquanto o PDC finalmente atuou de acordo com sua retórica revolucionária. Claramente, um governo que dependesse de tal coalizão parlamentar para implementar políticas nacionalistas não podia confiar no apoio da mesma coalizão em outras áreas de reforma tal como a *reforma agrária*, particularmente quando a projetada política governamental nesta área estava atada aos procedimentos relativos a *emendas constitucionais*.

O regime parlamentar brasileiro teve vida curta — de setembro de 1961 a 6 de janeiro de 1963. Mesmo assim, o mecanismo parlamentar posto em marcha pela breve experiência levou ao desenvolvimento de um padrão de coalizões basicamente diferente do que havia existido antes. A lista de coalizões *prima facie* na área de procedimentos do parlamentarismo é a

seguinte (tabela 5.21): 1. PSD + PSP + PDC; 2. PTB+ PSB; 3. UDN+ PR; 4. PSP + PSD + PSB; 5. PR + UDN; 6. PSB + PSP + PTB; 7. PDC + PSD.

Não há dúvida de que o procedimento parlamentarista foi a área de maior conflito. O PSP, por exemplo, quase sempre mais próximo do PTB do que do PSD, apareceu então na coalizão 1, liderada pelo PSD. Dois motivos justificam isto: o voto do PSP na votação 7 (indicação de Auro de Moura Andrade como primeiro-ministro) e seu moderado apoio ao gabinete de Brochado da Rocha na votação 9. Estas manobras afastaram o PSP do PTB e empurraram-no para o território do PSD. De outro lado, o que levou os socialistas a uma esdrúxula parceria na coalizão tanto com o PSP como com o PSD (coalizão 4) foi a divisão ao meio do PSB na votação 3 (moção de confiança ao gabinete de Tancredo Neves).

Profundas discordâncias quanto a procedimentos do parlamentarismo foram novamente responsáveis pela inesperada coalizão entre a UDN e o PR. O PR era tradicional aliado do PSD em questões agrárias e constitucionais; contudo, o problema do *capital estrangeiro* isolou-o, e os procedimentos do parlamentarismo, finalmente, levaram a dissensão partidária a seu grau mais alto. Assim, foi nesta área que o PR alcançou seu ponto mais baixo no índice de coesão: 0,39. A UDN também estava profundamente dividida, com um índice de coesão inferior a 0,50, e é este fato que produz a coincidência de posições com o PR. (Para ambos os casos ver tabela 5.14). Em outras palavras, a coalizão *prima facie* número 5 (UDN-PR) expressa antes uma igualdade de indecisão do que uma semelhança de orientação política.

Isolados do partido que geralmente seguiam — a UDN —, o PL e o PRP não puderam chegar a um acordo comum quanto à direção a tomar. Não entraram em coalizões e, na verdade, votaram aleatoriamente. Finalmente, a única coalizão que permaneceu estável em relação à questão do parlamentarismo foi o grupo PTB-PSB.

F Conclusões finais

Encerrei o Capítulo 4 concordando com as observações de Afonso Arinos sobre a desagregação do sistema partidário brasileiro durante o governo João Goulart. Vindas de um político experiente, ex-líder da UDN na Câmara, estas observações deveriam ter conduzido os analistas a um diagnóstico mais cauteloso da crise.

Entender o que aconteceu no âmbito parlamentar como nada mais do que o resultado lógico do colapso da coalizão PSD-PTB é não compreender totalmente a profundidade do impasse. A crise afetou o *sistema partidário* como um todo e não apenas uma coalizão específica. Por este motivo, nenhuma coalizão vitoriosa foi capaz de substituir a coalizão hegemônica anterior. Os partidos que atuaram juntos em uma questão provavelmente estariam em lados opostos em outra.³⁵ Incidentalmente, demonstrei que este padrão foi completamente diverso daquele que predominou durante o mandato de Kubitschek, cuja estabilidade requeria a cooperação de um número de partidos superior aos da coalizão PSD-PTB, supostamente hegemônica.

Outra importante conclusão deste capítulo está relacionada à hipótese originalmente apresentada no Capítulo 2, sobre as relações existentes entre fragmentação, polarização e coalizões *ad hoc*. Embora o número de votações nominais não seja grande, é razoável concluir que a fragmentação

35 Estou ciente de que esta conclusão entre em choque com a hipótese da teoria da moderna democracia pluralista, de acordo com a qual as cisões cruzadas (que explicam os padrões de coalizões instáveis) são responsáveis pela estabilidade, enquanto as cisões cumulativas (que implicam padrões de coalizões estáveis) são associadas à instabilidade. Entretanto, esta hipótese deve incluir alguns casos desviantes. Arend Lijphart, por exemplo, demonstrou que um sistema político pode ser dilacerado por cisões cumulativas sob o ângulo das massas e, no entanto, permanecer estável, desde que, entre outras coisas, haja um abrangente padrão de cooperação entre as elites. (Ver seu *The Politics of Accommodation-Pluralism and Democracy in the Netherlands, passim*, mas principalmente o Cap. 10).

O exemplo brasileiro parece constituir um caso desviante de outro tipo, isto é, um desvio em que o padrão de cisões cruzadas pode gerar instabilidade se pelo menos algumas delas estão associadas a clivagens constitucionais. Uma discussão deste aspecto, porém, está além do alcance desta obra.

e a polarização crescentes, discutidas no Capítulo 4, realmente induziram à articulação das coalizões *ad hoc* previstas pelo modelo, como foi evidenciado pelas votações 10, 16 e 17, que tratam da reforma agrária e questões constitucionais correlatas. Além disto, os resultados sugerem a proposição não antecipada de que, embora as coalizões criadas com o intento de vetar políticas fossem instáveis, as coalizões para o *apoio* a políticas também o eram.

Finalmente, pode-se ver como a UDN foi dilacerada, o mais dividido dos quatro grandes partidos, ficando incapaz de liderar uma coalizão oposicionista estável. Se não havia uma coalizão governamental parlamentar estável, tampouco havia uma coalizão estável de oposição para substituí-la. No contexto de uma crise parlamentar generalizada, é bastante difícil imaginar como a solução poderia ter surgido de dentro do Congresso. O próximo capítulo demonstrará como o presidente João Goulart tentou, sem sucesso, superar o impasse parlamentar.

APÊNDICE V - 1 DEZOITO VOTAÇÕES NOMINAIS RELEVANTES REALIZADAS DURANTE O GOVERNO GOULART

- 1.** Emenda constitucional criando o regime parlamentarista — 2.9.61 (primeira votação).
- 2.** Emenda parlamentarista — 2.9.61 (segunda votação).
- 3.** Moção de confiança no gabinete de Tancredo Neves — 29.9.61.
- 4.** Projeto de lei de Celso Brant limitando a remessa de lucros ao exterior — 29.11.61.
- 5.** Moção de censura ao ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas — 29.5.62.
- 6.** Rejeição da indicação de San Tiago Dantas para primeiro-ministro — 28.6.62.
- 7.** Aprovação de Auro de Moura Andrade para primeiro-ministro — 2.7.62.
- 8.** Aprovação de Brochado da Rocha para primeiro-ministro — 9.7.62.
- 9.** Emenda constitucional marcando o plebiscito para o primeiro semestre de 1963 — 13.9.62 (primeira votação).

- 10.** Emenda constitucional marcando o plebiscito para o primeiro semestre de 1963 — 13.9.62 (segunda votação).
- 11.** Emenda constitucional marcando o plebiscito para 6 de janeiro de 1963 — 14.9.62.
- 12.** Aprovação de Hermes Lima para primeiro-ministro — 29.9.62.
- 13.** Moção de confiança ao gabinete de Hermes Lima — 6.12.62.
- 14.** Emenda constitucional restabelecendo o presidencialismo — 22.1.63 (primeira votação).
- 15.** Emenda constitucional restabelecendo o presidencialismo — 22.1.63 (segunda votação).
- 16.** Projeto de lei da reforma agrária, de Milton Campos — 7.8.63.
- 17.** Projeto de lei do PTB (Goulart) sobre a expropriação de terras — 7.10.63.
- 18.** Projeto de lei de Sérgio Magalhães impedindo que os órgãos públicos garantissem empréstimos do exterior a firmas estrangeiras estabelecidas no Brasil — 7.11.63.



6. Rotatividade e instabilidade das elites durante o governo Goulart: a dinâmica em direção à ausência de governo

Os dois capítulos anteriores trataram extensivamente dos processos interativos de fragmentação e polarização e das coligações flutuantes, tanto dentro quanto fora do Congresso brasileiro. Está além dos objetivos desta investigação sugerir uma explicação única para este círculo vicioso. Contudo, minha tarefa supõe a discussão das consequências desta dinâmica para a estabilidade governamental e para a formulação de políticas.

O Capítulo 3 revelou a configuração final — tendência à paralisia decisória — apresentada pela curva da produção do Legislativo. Neste capítulo demonstrarei como o governo Goulart procurou enfrentar uma situação de crescente incerteza e evitar a paralisia pelo método convencional da reforma ministerial. Ao desenvolver o argumento, discutirei o papel do Congresso no processo decisório governamental, e também até que ponto a ampliação da política de leilão de promessas acelerou a tendência à instabilidade no Brasil; como um pré-requisito, introduzirei o conceito de estabilidade governamental a ser empregado em todo o capítulo.

Finalmente, examinarei como os resultados de minha investigação alteram a hipótese corrente sobre o Estado cartorial, segundo a qual a burocracia federal brasileira teria sido tradicionalmente utilizada pelo Executivo como um sistema de benesses distribuídas às principais facções políticas do Congresso, com o fito de obter apoio para as políticas geradas pelo próprio Executivo.

A O papel do Congresso no processo decisório governamental

Os políticos “racionais” são todos muito parecidos, reza a teoria “econômica” da política.¹ Acreditando que serão sempre considerados a “melhor” escolha por seus eleitores, competem uns com os outros fingindo assumir posições políticas que lhes permitam subtrair eleitores de seus adversários. Este raciocínio tem lógica e talvez seja até empiricamente verificável na maioria das vezes — mas não em todas.² A estratégia de tornar posições políticas coisas pouco claras só é válida enquanto as cisões não são muito profundas, e não há grandes estímulos ao comportamento partidário. Mas tende a fracassar quando usada como meio de conseguir apoio — ao contrário, acentua as desavenças e a desconfiança — à medida que os conflitos políticos aproximam-se do ponto de ebulição.

Descrença e suspeita são os melhores qualificativos para as reações ao fato de Goulart aparentemente ceder às demandas de cada um dos grupos importantes dentro da estrutura política brasileira. As ações do presidente alimentaram a desconfiança e a desilusão dos líderes oposicionistas, em lugar de acalmá-las, tal como revelado no Capítulo 4, e, quanto mais crescia o ceticismo, mais Goulart repetia a tática. No momento da queda, seu governo era o mais instável de todo o período pós-1945. Ao mesmo tempo, e não menos paradoxalmente, este mesmo fato testemunha a importância do Congresso durante aquele período.

A cooperação do Congresso foi, de fato, indispensável para a realização do Plano de Metas de Kubitschek, tal como havia sido durante o segundo governo Vargas para a criação da Petrobras e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A hipótese amplamente aceita de que, entre 1946 e 1964, um Poder Executivo agressivo e modernizante e um Congresso conservador, senão reacionário, controlado pelos proprietários de terra, estiveram empenhados em combate mortal decorre, em grande

1 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*.

2 O debate sobre os modelos espaciais na análise política foi comentado no Cap. 4.

parte, mais de uma análise das áreas de não decisão do que de um efetivo estudo dos anais do Congresso.

A característica realmente conservadora do Congresso brasileiro fica aparente ao se considerarem as duas questões redistributivas cruciais: a redistribuição do poder econômico através da reforma agrária e a redistribuição do poder político pela extensão da cidadania, ou seja, o direito de voto aos analfabetos.

Uma séria consideração dessas questões pela arena parlamentar vinha sendo adiada desde 1946 até o início da década de 60.³ E nenhum presidente, até João Goulart, tomou qualquer iniciativa de elevar esses temas ao primeiro plano do debate político. Assim, é possível especular que, apesar da hipótese de um Executivo brasileiro modernizante, havia ainda uma certa cumplicidade tácita entre o Congresso e cada um dos vários presidentes do período.

Se havia ou não um acordo envolvendo a cooperação parlamentar e a aceitação presidencial do âmbito das áreas de não decisão, o fato é que sob Goulart as questões de redistribuição foram repentinamente trazidas ao centro focal da agenda política. João Goulart apostou o destino de seu governo nas reformas institucionais e econômicas. Na verdade, fez das “reformas de base” a substância do legado que desejava deixar à História. Muitas e muitas vezes ele diria que sem as reformas constitucionais o Brasil veria bloqueado seu caminho para o desenvolvimento social e econômico. Como presidente, acreditava que não poderia deixar de estar à altura do momento histórico.

Entretanto, não é a retórica que é relevante aqui. O mais importante fato político, de longe, era a posição central que o Congresso viera a ocupar. Para serem satisfatoriamente resolvidas, as duas questões redistributivas requeriam complicadas alterações na Constituição de 1946, impossíveis sem uma sólida maioria parlamentar. A fim de consolidar o apoio parlamentar,

3 Sabe-se, por exemplo, que de 1946 a 1962 mais de 200 propostas de reforma agrária foram arquivadas pelo Congresso. Não se tem certeza, porém, de quantas eram meramente simbólicas, lançadas com o intuito de satisfazer determinados eleitores. De qualquer forma, não há dúvida de que a reforma agrária situou-se na área de não decisão durante todo o período. Ver Gláucio A. D. Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, p. 14.

porém, Goulart precisaria convencer os conservadores de que tanto ele quanto seus seguidores — especialmente seu cunhado, Leonel Brizola — se absteriam de qualquer tentativa de destruir as instituições políticas tradicionais e respeitariam os canais constitucionais de formulação de políticas. De outro lado, para conservar a liderança do amplo contingente esquerdista, o presidente precisaria ser cada vez mais declaradamente contrário ao Congresso. A seguir se verá como esta guerra em duas frentes ajuda a explicar a instabilidade governamental durante o governo João Goulart.

B Temores parlamentares, política de leilão de promessas e necessidade da rotatividade ministerial

Para obter a cooperação do Congresso, Goulart precisaria dar sinais de que acatava as regras parlamentares da formulação de políticas. Porém, o que significava respeitar esses canais no Brasil pré-1964? De modo mais expressivo, significava trabalhar intimamente com o Congresso e, portanto, aceitar as limitações impostas à reforma pela maioria parlamentar.

As reformas institucionais discutidas nos Capítulos 4 e 5 constituíam as opções políticas mais importantes a dividir os partidos e facções nesse período. De acordo com a opinião dos conservadores radicais, a demanda por reformas havia sido deliberadamente atizada pelo presidente, como manobra demagógica sob a qual se escondia — intenção mais sinistra — a subversão dos dispositivos constitucionais que o impediam de tentar a reeleição. A premissa menor, permitindo a inferência de um desejo oculto de permanecer no poder, foi mais abertamente revelada, para os conservadores, através da questão agrária.

De acordo com a Constituição de 1946, nenhuma expropriação de terras ou de qualquer tipo de propriedade poderia ser levada a efeito sem uma compensação *prévia* em dinheiro. Este dispositivo representava um tremendo obstáculo a qualquer programa sério e amplo de reforma agrária, particularmente em uma economia inflacionária. Era óbvio que o dispositivo precisava ser removido, ou pelo menos modificado, para que se pusesse em prática qualquer programa significativo de redistribuição.

Em princípio, as várias facções moderadas do Congresso estavam prontas a negociar uma emenda constitucional que fosse justa para com os proprietários de terra, mas que ao mesmo tempo abrisse caminho a um programa sério de reforma agrária. Os conservadores radicais, por seu lado, opunham-se ferrenhamente a transigências de qualquer tipo, convencidos de que isto daria a Goulart o ensejo para promover a emenda constitucional que realmente desejava: uma emenda permitindo que o presidente em exercício — e seus parentes — se candidatassem a cargos executivos federais na eleição seguinte, a de 1965.⁴

A incerteza quanto às intenções do presidente com respeito ao problema da reeleição efetivamente impediu um acordo sobre a reforma agrária. Ao final, cada grupo apresentou sua própria proposta à Câmara, sem negociações ou acordos, e todas as propostas foram derrotadas. Quanto às outras emendas, o capítulo anterior descreveu os tipos de coalizões parlamentares de veto articuladas cada vez que uma questão constitucional entrava em pauta. Nestas circunstâncias, para ter sucesso em seu programa de reformas, Goulart precisaria de um profundo realinhamento de forças dentro do Congresso. As únicas alternativas eram estimular as pressões externas contra o Congresso — dos sindicatos, dos estudantes e dos militares — ou participar do jogo parlamentar e conquistar o apoio de suas lideranças.

A impossibilidade de flanquear e passar ao largo do Congresso estabeleceu o primeiro dos dois principais parâmetros que explicam a rotatividade ministerial durante o governo Goulart. Examinarei agora o segundo deles.

4 A última mensagem presidencial enviada ao Congresso pelo presidente resolveu esta questão. Nela, Goulart tentou contornar o dispositivo constitucional através da sugestão de uma emenda aos parágrafos que determinavam as qualificações dos eleitores. De acordo com a sua proposta, feita na esteira de acalorada retórica em favor do direito a voto de oficiais não comissionados (sargentos) e analfabetos, todos os brasileiros capazes de se expressar na língua nacional, mesmo que apenas oralmente, estariam qualificados para votar e, por extensão, seriam elegíveis para cargos públicos. Ver João Goulart, *Mensagem ao Congresso Nacional*, p. LVI. Para uma discussão da boa vontade dos moderados, até mesmo da UDN, em negociar uma emenda permitindo algum tipo de reforma agrária, ver Carlos Castelo Branco, *Introdução à Revolução de 1964*, v. 1. *Agonia do poder civil*, p. 150, 158, 189.

Às vésperas do golpe de 1964 — conforme os registros históricos — o comandante do II Exército, general Amauri Krueel, solicitou a João Goulart que se livrasse de seus conselheiros esquerdistas. O presidente respondeu que não podia dispensar esse apoio; sem isso, acreditava que se tornaria presa fácil dos conservadores — ou pior.⁵ Agora é irrelevante saber se era correta a sua avaliação dos fatos, mas a posição de Goulart em relação ao problema é esclarecedora, pois constitui virtualmente a manobra final de um outro jogo que ele vinha praticando todo aquele tempo. Se a cooperação parlamentar era indispensável para seu programa de reforma, uma das maneiras de obtê-la, do ponto de vista do presidente, seria mobilizar seus recursos à esquerda. Precisava ter as organizações operárias, estudantis e de sargentos sob seu controle político e não podia arriscar-se a ser ultrapassado por qualquer outro grupo de liderança esquerdista.

A propaganda radical de direita, nesse contexto, teve um impacto de grande alcance. Todas as vezes que o presidente cedia às demandas da esquerda para evitar ser superado por seus concorrentes, inflamavam-se os piores receios dos moderados do Congresso, estimulando-os a unir forças com a direita radical em defesa do *status quo* constitucional. Sempre que Goulart cedia diante da esquerda, inevitavelmente a direita se mobilizava, acentuando a instabilidade governamental do período.⁶ O Capítulo 4 incluiu exemplos das tentativas de Goulart para persuadir os esquerdistas de que não os estava traindo, e para persuadir os moderados no Congresso de que nada tinham a temer, quer dele, quer de suas políticas. Contudo, é necessário esclarecer o termo *estabilidade governamental*, antes de efetuar uma comparação quantitativa entre o governo de João Goulart e os de seus antecessores.

5 Thomas Skidmore, *Politics in Brazil (1930-1964): An Experiment in Democracy*, p. 300.

6 A importância do jogo de leilão de promessas como mecanismo para gerar um pluralismo polarizado extremo, a partir do pluralismo moderado, é analisada com acuidade por Giovanni Sartori, *Party and Party System: A framework for analysis*, principalmente o Cap. 6, p. 139 e ss.

c O conceito de estabilidade governamental

A maior parte dos estudos que tentam medir a estabilidade governamental revela a mesma preocupação com os *procedimentos*, ou seja, seu objetivo é comparar o número de mudanças *ilegais* com o número de substituições regulares ou constitucionais de indivíduos em posições de poder. Tal é o caso, por exemplo, de Charles L. Taylor, que mede instabilidade política como a proporção de mudanças ilegais de governo em relação ao número total de mudanças, tanto legais como ilegais.⁷

Esta abordagem é bastante adequada a uma descrição da *estabilidade das regras* do jogo, mas é insuficiente para apreender a dinâmica do próprio jogo, padrão de negociações e acordos existentes entre o Executivo e o Legislativo. Qual a origem do apoio ao regime? Em última análise, é o público em geral ou, em termos mais restritos, os eleitores do partido ou a coalizão de partidos no poder. O governo deve dispor de pelo menos algum apoio imediato no Congresso, senão não obterá os meios para implementar suas políticas, nem os advogados de que necessita para defendê-las.

Se isto é obviamente verdadeiro em regimes parlamentaristas, o fato de que regimes presidencialistas possibilitem maior latitude às decisões do Executivo não diminui a validade geral deste ponto. Consequentemente, não importa o regime político: os presidentes, bem como os primeiros-ministros, devem manter boas relações com o parlamento, sem o que não poderão governar. Quanto mais necessário for o apoio parlamentar às políticas do Executivo, mais importante se torna a manutenção desse bom relacionamento.

Na medida em que se encare a rotatividade ministerial em nível agregado — isto é, não incluindo as demissões idiossincráticas — como um indicador dos esforços do Executivo para alcançar este relacionamento ideal, pode-se esperar maiores taxas de rotatividade ministerial em sistemas

⁷ Charles Lewis Taylor, *Communications Development and Political Stability. Comparative Political Studies*, v. 1/4 (janeiro, 1969); Leon Hurwitz, *An Index of Democratic Political Stability: a methodological note. Comparative Political Studies*, v. IV/1 (abril, 1971). Estas são apenas duas das mais recentes obras de uma extensa bibliografia dos dois autores. Ver a reflexão lateral sobre a matéria na nota 20.

democráticos do que nos autoritários e, entre os primeiros, quanto maior a rotatividade ministerial, mais fragmentado e polarizado será o sistema.

É apropriado, neste momento, fazer referência à hipótese do Estado cartorial. A tendência à rotatividade ministerial com vistas a obter apoio parlamentar deveria ser ainda mais evidente no caso brasileiro, pois, de acordo com a hipótese, o aparelho de Estado teria sido sempre utilizado como moeda de troca na obtenção do apoio da oligarquia econômica, que controlava o Congresso.⁸ Este é também o *fundamento lógico* básico para a hipótese correlata, que postula uma luta contínua entre um Executivo modernizante e um Legislativo conservador. Contudo, o governo que mais se assemelhou ao sistema empreguista clássico foi o de João Goulart, isto é, aquele mesmo governo que proclamava sua intenção de dar fim à política tradicional. Para ter algum valor explicativo, a hipótese do Estado cartorial deve ser seriamente qualificada.

Qual seria o melhor padrão para medir comparativamente os níveis relativos de estabilidade de dois ou mais governos atuando dentro dos mesmos limites constitucionais? A cláusula constitucional é muito importante, pois fornece um meio de distinguir a estabilidade das regras do jogo da estabilidade do próprio jogo. Além disso, pode servir como um parâmetro temporal para medir a estabilidade das relações Executivo-Legislativo.

É natural, por exemplo, a renovação da equipe de ministros após uma eleição presidencial ou, num regime parlamentarista, após eleições parlamentares gerais. De outro lado, não é raro encontrar velhos nomes em um novo governo, especialmente se o novo governo continuar nas mãos do mesmo partido. No entanto, o que mais importa, para a comparação dos níveis relativos de estabilidade, é o número de mudanças que um determinado governo precisa realizar *durante seu mandato constitucional*, para obter ou consolidar o apoio parlamentar.

A cláusula constitucional que estipula a duração máxima da permanência no cargo fixa o parâmetro temporal através do qual se pode comparar

8 Esta é uma hipótese bastante difundida, mas sua formulação clássica encontra-se em Hélio Jaguaribe, *Condições institucionais do desenvolvimento*. A maneira como esta hipótese se ajusta ao paradigma explicativo tradicional do sistema político brasileiro (1946-1964) foi discutida no Capítulo 1.

a estabilidade de diferentes governos, se *as regras do jogo permanecerem estáveis*. Visto sob esta perspectiva, o tipo de relação que existe — se é que existe — entre a estabilidade do jogo e a estabilidade das regras do jogo torna-se uma questão empírica aberta. Este último aspecto, porém, não será discutido aqui.

Selecionei a permanência no cargo como o melhor indicador disponível para uma avaliação da estabilidade das negociações entre os poderes Executivo e Legislativo, e que vem a ser minha interpretação heurística do conceito de estabilidade governamental.⁹ Empregando unicamente a variável “permanência no cargo”, não é possível avaliar de maneira confiável se a estabilidade ou a instabilidade nos cargos governamentais implicam a continuidade ou descontinuidade das *políticas*. As burocracias estáveis têm condições de garantir a continuidade de políticas específicas, não obstante uma alta taxa de rotatividade ministerial.¹⁰

No entanto, definindo-se a rotatividade ministerial a partir de seu significado *político* — isto é, como uma manobra tática do Executivo com o objetivo de manter ou acumular apoio parlamentar —, aí então a permanência no cargo, *dentro dos prazos determinados pela Constituição*, torna-se um indicador valioso da estabilidade do jogo.¹¹ *Para os objetivos desta pesquisa, portanto, definirei o conceito de estabilidade governamental como aquela estabilidade do jogo político que pode ser medida pela duração da*

9 Ao tomar o tempo de permanência no cargo como ponto de partida para medir a estabilidade governamental, inspirei-me em Jean Blondel, Arendt Lijphart, e Michel Taylor e V. M. Herman. Ver Jean Blondel, “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”, *Canadian Journal of Political Science*, 1 (1968); Arendt Lijphart, *The Politics of Accommodation*, principalmente Cap. 6; Michel Taylor e V. M. Herman, “Party Systems and Government Stability”, *American Political Science Review*, v. LXV, 1 (março, 1971). A maneira como prossegui, além deste ponto de partida, difere, porém, da deles.

10 O que parece ter ocorrido em vários casos. Ver Taylor e Herman. ob. cit.

11 Particularmente para objetivos de comparação. É por este motivo que o trabalho de Bailey, de resto muito interessante, torna-se quase inútil neste contexto. Sua medida da rotatividade de elites em vários países não considera os limites constitucionais de tempo. Ver John J. Bailey, “Presidential Control of the Extended State: Emerging Trends in Latin America”, *Technical Papers Series*, n. 11.

*permanência, no cargo, dos indivíduos que podem ser demitidos pela vontade do Executivo e/ou do Legislativo.*¹²

Antes de proceder à operacionalização do conceito e a uma análise empírica dos dados, é necessário mencionar a estratégia de pesquisa utilizada. Tal como nos Capítulos 3, 4 e 5, a ideia principal no caso, a instabilidade governamental de Goulart, é abordada por etapas, isto é, sugerindo várias formas de interpretação dos dados, retirando de cada uma as informações substantivas fornecidas pelas evidências e indicando, em cada fase, como continuar a análise de maneira a aprimorar a compreensão da matéria. Dessa forma, a discussão das técnicas de medida é essencial ao desenvolvimento do argumento principal e não uma preliminar abstrata estabelecida *a priori*.

▫ Estabilidade governamental durante o governo Goulart: uma análise comparativa antes e depois de 1964

Nesta seção são apresentadas as evidências relativas à rotatividade ministerial, introduzidas as medidas de estabilidade governamental e analisado o perfil de estabilidade do governo Goulart, comparado aos de seus antecessores imediatos. Serão também fornecidas informações e análises do imediato período pós-1964.

A Tabela 6.1 fornece o conjunto de dados empíricos relacionados à rotatividade ministerial, de 1946 a 1964. O simples exame do total de ministros e do total de ministérios sugere uma primeira impressão da instabilidade administrativa de João Goulart, comparada aos governos anteriores. Pressupondo um ideal de estabilidade perfeita, deveria haver o mesmo número de ministros e ministérios em cada período presidencial. A partir deste pressuposto, a magnitude do desvio da estabilidade perfeita, indicado pelo número de substituições, será igual ao número de ministros menos o total de ministérios, por cada período presidencial.

12 O universo engloba, portanto, todos os cargos governamentais de confiança, quer presidenciais, quer parlamentares.

TABELA 6.1

Número de ministros, número de Ministérios e duração dos mandatos de quatro períodos ministeriais¹³

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKEK	GOULART
Justiça	4	2	4	5
Marinha	2	1	2	4
Guerra	1	3	1	4
Relações Exteriores	3	2	3	5
Fazenda	3	2	3	5
Viação	3	2	2	3
Agricultura	3	2	3	4
Educação	3	3	1	6
Trabalho	5	3	4	6
Aeronáutica	1	2	2	3
Saúde	—	2	4	5
Minas e Energia	—	—	—	5
Indústria e Comércio	—	—	—	5
Total de Ministros	28	24	29	60
Total de Ministérios	10	11	11	13
Duração do Governo (em meses)	60	42	60	31

Fonte: Apêndice B-d.

Calculado desta forma, o número de substituições “excedentes”, por assim dizer, em cada governo seria: 18 (Dutra), 13 (Vargas), 18 (Kubitschek) e 47 (Goulart). Percebe-se facilmente que, para cada substituição “em excesso” feita por Dutra e Vargas, Goulart fez quase ou mais de três

13 Considerei apenas um ministro da Guerra respectivamente para Dutra e Kubitschek, porque, no caso de Dutra, o seu primeiro ministro da Guerra, general Góes Monteiro, responsável pela queda do Estado Novo, só permaneceu no ministério enquanto Dutra escolhia seu próprio gabinete. Quanto a Juscelino, seu único ministro da Guerra, o general Henrique Lott, deixou o cargo pouco antes do final do governo para candidatar-se à presidência da República na eleição de 1960. Em ambos os casos, portanto, a saída de um ministro e a designação de outro tiveram pouca importância política.

(respectivamente $47 \div 18 = 2,6$ e $47 \div 13 = 3,6$) e mais de duas (2,6) para cada substituição “em excesso” feita por Kubitschek ($47 \div 18$).

Os números acima começam a indicar a magnitude comparativa da instabilidade governamental de Goulart. Mas não se conhece ainda a relação entre as sucessivas substituições ministeriais e a duração dos mandatos, que varia de acordo com o número de ministros e ministérios, e que é também função da duração do mandato constitucional. Este último ponto merece uma análise mais elaborada.

Dos quatro períodos presidenciais examinados, somente dois — o de Dutra e o de Kubitschek — foram efetivamente completados (60 meses). O governo Vargas foi interrompido por seu suicídio no final do 42º mês, enquanto Goulart governou durante 31 meses apenas. Considerando-se os términos dos governos Vargas e Goulart como momentos de instabilidade nas *regras do jogo*, a rotatividade ministerial ocorrida enquanto vigoravam seus mandatos constitucionais deve ser encarada como uma evidência da instabilidade do próprio *jogo*.

Uma comparação entre governos de durações diferentes deve levar este aspecto em consideração. É como se comparássemos gabinetes de um regime parlamentarista, onde a existência de administrações de duração variável é uma possibilidade constitucional normal. Em regimes presidencialistas, contudo, uma alta frequência de mandatos de durações diversas — a menos que isto possa ser de algum modo explicado por emendas constitucionais — geralmente envolve, de uma forma ou de outra, a distinção entre estabilidade das regras do jogo e estabilidade do próprio jogo. Isto é, é possível inferir a existência de uma instabilidade “constitucional”, a partir do número de violações das regras para a substituição de indivíduos em posições de poder. No entanto, é impossível afirmar que um governo é mais ou menos estável do que outro no decorrer das administrações. Para comparar com maior precisão a estabilidade de um governo com outro, é preciso compensar a diferença de tempo nos respectivos mandatos constitucionais efetivamente cumpridos.

É necessário, portanto, considerar três variáveis: duração, número de ministérios e número de ministros. Uma forma de comparar os níveis de estabilidade relativa de dois ou mais governos é tirar a média da duração dos cargos ministeriais de acordo com a seguinte fórmula:

$\bar{x} = (d \cdot n) \div m$ onde \bar{x} é a permanência média no cargo ministerial, d é o número total de meses (ou anos) de duração de cada governo, n representa o número de ministérios, e m o número de ministros.

A mesma fórmula pode ser aplicada ao aparelho de Estado em geral, substituindo ministros por dirigentes de agências governamentais ou empresas públicas. Isto será feito mais adiante, ainda neste capítulo.

Adotando os *meses* de permanência no cargo como unidade de tempo, e empregando a fórmula para os ministérios desses quatro governos, chega-se aos resultados indicados na Tabela 6.2.

TABELA 6.2

Duração média dos mandatos ministeriais durante quatro períodos presidenciais

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHER	GOULART
X_m	21,4	19,2	22,7	6,7

Obs.: O símbolo m significa “ministerial”.

Fonte: Apêndice B-d.

Como era de se esperar, houve uma queda brusca na duração média de permanência nos ministérios durante o governo Goulart. Embora interessantes, estas informações ainda são insuficientes para uma comparação mais precisa do desvio médio da estabilidade nos quatro governos estudados.

As comparações de instabilidade relativa exigem uma definição “normalizada” do que significa estabilidade para os governos em questão. Considerando a distinção que fiz entre as *regras do jogo* constitucionalmente estabelecidas e o próprio *jogo* (substituições na equipe de governo em troca do apoio legislativo), só é possível comparar os níveis relativos de instabilidade entre diferentes governos quando o ponto de estabilidade, para cada governo, foi estabelecido de antemão. A próxima tarefa será sugerir uma medida “padrão” para a estabilidade governamental, e avaliar como os quatro governos anteriores a 1964 se comparam uns aos outros de acordo com esta nova medida.

Teoricamente, o mais baixo nível de estabilidade governamental ocorre quando a duração média do mandato ministerial é igual a zero. Mas isto equivaleria a dizer que não há governo, caso em que a noção de estabilidade *governamental* não teria qualquer sentido. O mesmo não ocorre, porém, com a noção de estabilidade governamental máxima. É nesta acepção, aliás, que o ângulo constitucional da questão revela sua importância. Efetivamente, qualquer governo atinge a estabilidade máxima quando não tem necessidade de fazer substituições na equipe, seja por que motivo político for. Neste caso, a permanência média no cargo será igual à *total duração constitucional possível*. Assim, quando \bar{x} — duração média do exercício no cargo — for igual a C — duração do mandato constitucional —, terá sido definido um primeiro ponto de referência para a medida de estabilidade governamental.

Suponha-se que um governo seja interrompido antes do seu término constitucional legal — como no caso da renúncia de todo o gabinete — ou ilegalmente. Neste caso, o máximo *possível* de estabilidade governamental pode ser medido simplesmente pela comparação da permanência média no cargo com o mandato máximo que *poderia* ter sido exercido. O máximo possível é sempre igual à duração total do governo como um todo e *pode* ser inferior ao máximo constitucional. Em casos que envolvam governos interrompidos antes do final, máximo possível será sempre inferior, por definição, ao máximo constitucional.

Mais uma vez, pode-se dizer que um governo foi absolutamente estável, de acordo com o conceito definido na seção *c*, quando \bar{x} , a duração média dos mandatos, for igual a P , a duração total do governo.

Se de um lado é conceitualmente possível, mas empiricamente impreciso, definir um máximo de instabilidade, de outro é fácil estabelecer o máximo de *estabilidade constitucional* e o máximo de *estabilidade possível* que um determinado governo pode demonstrar. Se a permanência média nos cargos for tomada como uma proporção do máximo constitucional, ou como uma proporção do máximo possível, o resultado será *1* para ambos quando a permanência média real no cargo for igual ao máximo constitucional ou ao possível. Qualquer resultado inferior a *1*, portanto, indicará o grau da diferença entre uma estabilidade perfeitamente “normalizada” e a estabilidade de fato alcançada pelo governo em questão.

Aritmeticamente, defino estabilidade governamental da seguinte maneira: $Sg = (\bar{x}) \div L_{\max}$, onde Sg indica a estabilidade governamental (ministerial, ou de qualquer subconjunto da equipe de governo), \bar{x} é a permanência média no cargo, tal como definida anteriormente ($d \cdot n \div m$), e L_{\max} representa a permanência máxima no cargo, constitucional ou possível. Para um \bar{x} igual a L_{\max} , Sg será igual a 1, tornando possível alinhar vários governos ao longo de uma escala de intervalo de estabilidade governamental comparada, levando em consideração o número de cargos, o número de indivíduos e a permanência máxima no cargo, constitucional ou possível. Naturalmente, quando o máximo possível é igual ao máximo constitucional, Sg será o mesmo para ambos.

A Tabela 6.3 apresenta a estabilidade governamental comparada para os quatro governos considerados, de acordo com a medida que sugeri. A primeira linha da tabela mostra o coeficiente de estabilidade real para cada um dos quatro governos. A segunda linha mostra qual teria sido o coeficiente sob duas condições: a) se o governo em questão tivesse cumprido seu mandato constitucional; e b) se tivesse terminado seu mandato com a mesma taxa de rotatividade anterior à interrupção. Obviamente, os valores apresentados nas duas linhas diferem apenas para os governos que foram interrompidos antes do seu término constitucional.

TABELA 6.3

Estabilidade ministerial comparada (possível e constitucional) de quatro períodos presidenciais brasileiros

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKE	GOULART
Sgm possível	—	0,46	—	0,22
Sgm constitucional	0,36	0,32	0,38	0,13

Obs.: O símbolo m significa “ministerial”.

Fonte: Uma vez que $Sg = (\bar{x}) \div L_{\max}$, a fonte para os numeradores é a Tabela 6.2 e a fonte para os denominadores é a Tabela 6.1, última linha.¹⁴

14 Para Vargas e Goulart, os denominadores para o cálculo da segunda linha foram, respectivamente, 60 (o número de meses que duraria o governo de Vargas) e 53 (o número de meses restantes para o mandato de Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros).

Um resultado interessante revelado pela tabela é o desempenho do governo de Getúlio Vargas. Enquanto esteve no poder, Vargas desincumbiu-se aparentemente tão bem quanto Dutra e melhor do que Kubitschek, em termos de Sgm possível. Isto pode também ser percebido através da análise da Tabela 6.1, onde a taxa de rotatividade ministerial de Vargas parecia menos tão “normal” quanto a de Dutra, exceto quanto aos cruciais ministérios militares.

Não se sabe, é claro, o que teria acontecido se Vargas tivesse completado seu mandato, mas é possível conjecturar que, se a situação militar se tivesse mantido estável, seu governo não teria sido ameaçado, ou debilitado, pelo Congresso.¹⁵ Ao contrário, a ala moderada da oposição estava disposta a cooperar com seu governo (lembra-se as importantes medidas aprovadas pelo Congresso durante o período) e até mesmo a participar dele (lembra-se, mais uma vez, os cargos ministeriais ocupados pela UDN). Seus maiores problemas se deveram a uma situação militar passageira, habilmente explorada por Carlos Lacerda, seu mais acirrado oponente. O movimento militar de 11 de novembro de 1955 evidenciaria que nem mesmo a balança militar pendia para os radicais anti-Vargas.¹⁶

O governo de Goulart, de outro lado, apresenta um quadro próximo de desespero. Seu coeficiente de estabilidade (0,22) é consideravelmente inferior aos dos outros três presidentes. Além disso, os números indicados na segunda linha demonstram que, se Goulart tivesse completado seu mandato mantendo a mesma taxa de rotatividade ministerial, teria deixado o governo com um coeficiente de estabilidade de apenas 0,13.

Tomando o complemento do coeficiente como indicador da instabilidade ($1 - \bar{x} \div L_{\max}$), o número relativo ao governo Goulart seria 0,87 (1-0,13). Aceitar um valor aritmético praticamente igual àquele que se considera o máximo de instabilidade possível pode parecer forçado. Contudo, a tendência aparente da gestão de Goulart era para uma virtual ausência de governo.

15 Não extrapolaria os limites da plausibilidade supor que a taxa de rotatividade de Vargas, de um modo geral, diminuiria se a situação militar se tivesse estabilizado.

16 Em novembro de 1955 o Congresso brasileiro, sob pressão dos militares, impugnou o presidente em exercício, Café Filho, bem como o seguinte na linha sucessória, Carlos Luz, para prevenir um golpe que poderia ter impedido a posse de Juscelino. Para detalhes sobre o período, ver Skimore, ob. cit., Cap. 4.

Os números falam por si, e não é preciso esgrimir contra as evidências. A rotatividade ministerial no governo Goulart, longe de atrair o apoio parlamentar, produziu uma dinâmica que pode ser adequadamente rotulada de caos ou de anarquia governamental e, ao contrário dos governos de seus antecessores, nem mesmo o aparelho descentralizado do Estado esteve a salvo da desordem, como se verá adiante.

Antes de proceder a um exame dos ministérios um a um, seria útil examinar o padrão pós-1964. Como um corolário da interpretação política que associei à noção de estabilidade governamental, derivei a hipótese de que a estabilidade tende a ser maior na medida em que o Executivo permaneça independente do Legislativo. Consequentemente, quanto mais autoritário o sistema, mais estável — *nos termos da definição* — será o governo. Os números para os três governos autoritários pós-1964 são os apresentados na Tabela 6.4.

TABELA 6.4

Estabilidade governamental comparada no período autoritário brasileiro pós-64

	CASTELO	COSTA E SILVA	MEDICI
Duração (<i>d</i>) (meses)	35	31	52
N. de Ministros (<i>m</i>)	37	19	20
N. de Ministérios (<i>n</i>)	15	16	16
$\bar{x}_m(d \cdot n) \div m$	14,2	26,1	41,6
$Sgm(\bar{x}_m \div L_{max})$	0,40	0,84	0,80

Fonte: Apêndice B-d.

Apesar de toda a violência política que se seguiu à deposição de Goulart, observa-se que o governo de Castelo Branco pertence ainda a um período de transição, que tentou conciliar a ordem constitucional com a pretensa ordem institucional.¹⁷ Uma vez que a acomodação se mostrou impossível, o Poder Legislativo foi finalmente reduzido a um mero exercício de funções simbólicas, enquanto o Executivo ganhou autonomia quase total. A rotati-

17 A “ordem institucional” é a legislação autoritária promulgada através de uma série de atos institucionais que se seguiram ao golpe de 1964.

vidade ministerial como um meio de obter o apoio do Congresso tornou-se, portanto, absolutamente desnecessária. Os valores extremamente altos dos coeficientes para os governos de Costa e Silva e Médici testemunham, neste contexto, não a estabilidade do jogo tal como a defini, mas a virtual inexistência de negociação mútua entre Executivo e Legislativo.

■ **Instabilidade governamental durante o governo Goulart: uma comparação entre os ministérios**

O alto nível de instabilidade geral no governo Goulart torna dispensável uma comparação entre os ministérios. Examine-se a Tabela 6.1. Considerando-se, por exemplo, cinco ministérios (Trabalho, Educação e os três ministérios militares) e calculando-se o índice S_g para cada um dos governos, encontra-se, nos casos de Dutra e Kubitschek, valores superiores ao valor S_g para cada um destes quatro governos como um todo (0,42 para Dutra e 0,62 para Juscelino), enquanto que o valor do índice para os mesmos ministérios, durante o governo Goulart, é exatamente igual ao valor geral do S_g (0,22).¹⁸

Nos governos Dutra e Kubitschek, os cinco ministérios examinados foram mais estáveis do que os restantes, demonstrando que podem coexistir diferentes graus de estabilidade em setores administrativos diversos. De outro lado, os dados relativos a Goulart sugerem que a instabilidade de sua gestão afetou todo o aparelho executivo de maneira mais ou menos igual.

Para melhor avaliar o nível comparativo da instabilidade ministerial intragovernamental, é necessário um conceito de desvio daquilo que pode ser considerado o padrão histórico de rotatividade. Dois ministérios diferentes, por exemplo, podem exibir perfis semelhantes de instabilidade — ou

18 O valor do índice para o governo de Vargas é o de 0,42, inferior, portanto, ao seu S_g constitucional (0,46). Este resultado, entretanto, se deve mais à instabilidade dos Ministérios da Educação, Trabalho e Guerra do que dos Ministérios da Marinha e Aeronáutica. Em qualquer caso, todas as médias de permanência ministerial como proporção do máximo possível, do período Vargas, são superiores às do governo Goulart. Ver, adiante, a Tabela 6.6.

taxas de rotatividade — baseados na permanência média dos ministros no cargo durante uma determinada gestão, mas ainda assim revelar níveis diferentes de instabilidade relativamente ao padrão histórico “normal” de rotatividade para cada um destes ministérios.

Nas Tabelas 6.5 e 6.6, adiante, são apresentados os dados relativos ao número médio de meses de permanência no cargo, por ministro, bem como as médias, tomadas como proporção do máximo possível, por período presidencial.

A impressão de uma instabilidade ministerial generalizada durante o mandato de Goulart, baseada unicamente no exame da Tabela 6.5, deve agora ser qualificada de acordo com a informação “normalizada” fornecida pela Tabela 6.6. Embora a tendência à anarquia, ou ao não governo, predominasse em todas as áreas administrativas do Estado, algumas foram mais afetadas do que outras pela vulnerabilidade de Goulart às pressões políticas.

O tempo de permanência dos ministros militares de Goulart no cargo é ligeiramente mais longo do que a média relativa de seus ministros da Saúde e da Justiça. Mas este fato deve ser relativizado pela noção de que, do ponto de vista histórico, a diferença entre a taxa de rotatividade de seus ministros militares e a de seus antecessores é mais impressionante e, evidentemente, muito mais expressiva politicamente do que a diferença entre a rotatividade de seus ministros da Saúde e da Justiça e dos governos anteriores. Além disso, as evidências indicam que mesmo em áreas tradicionalmente sensíveis, como Trabalho e Educação, o desempenho de Goulart esteve próximo da catástrofe.

Neste momento, parece claro que a instabilidade administrativa de Goulart, como previa o modelo, está satisfatoriamente demonstrada com relação a sua equipe ministerial. A seguir examinarei a extensão do padrão de instabilidade em relação a um segmento do aparelho de Estado.

TABELA 6.5

Média de meses de permanência no cargo, por ministro, em cada período presidencial

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKEK	GOULART
Justiça	15	21	15	6,2
Marinha	30	42	30	7,7
Guerra	60	14	60	7,7
Relações Exteriores	20	21	20	6,2
Fazenda	20	21	20	6,2
Viação	20	21	30	10,3
Agricultura	20	21	20	7,7
Educação	20	14	60	5,2
Trabalho	12	14	15	5,2
Aeronáutica	60	21	30	10,3
Saúde	—	21	15	6,2
Minas e Energia	—	—	—	6,2
Indústria e Comércio	—	—	—	6,2

Fonte: Tabela 6.1.

TABELA 6.6

Permanência ministerial média no cargo em cada período presidencial como proporção no máximo possível

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKEK	GOULART
Justiça	0,25	0,50	0,25	0,20
Marinha	0,50	1,00	0,50	0,25
Guerra	1,00	0,33	1,00	0,25
Relações Exteriores	0,30	0,50	0,33	0,20
Fazenda	0,33	0,50	0,33	0,20
Viação	0,33	0,50	0,50	0,33
Agricultura	0,33	0,50	0,33	0,25
Educação	0,33	0,33	1,00	0,14
Trabalho	0,20	0,33	0,25	0,14
Aeronáutica	1,00	0,50	0,50	0,33
Saúde	—	0,50	0,25	0,20
Minas e Energia	—	—	—	0,20
Indústria e Comércio	—	—	—	0,20

Fonte: Tabela 6.5.

F Instabilidade governamental durante a gestão de João Goulart: o aparelho do Estado como um sistema de empreguismo

O envolvimento do aparelho do Estado no jogo político, como prevê a hipótese tradicional do Estado cartorial, levaria a esperar taxas de rotatividade mais ou menos semelhantes tanto para os ministérios quanto para as agências estatais durante períodos constitucionais “normais”.

Considerando o jogo político em termos de uma permuta entre cooperação parlamentar e participação no Poder Executivo, a hipótese confirmaria que no Estado cartorial este jogo seria levado a seus limites extremos. Não somente os ministérios, mas o aparelho do Estado como um todo seriam capturados pela lógica de um sistema de empreguismo, de acordo com a hipótese, e, portanto, profundamente penetrados pela partidarização política. Na medida em que se pode encarar a rotatividade ministerial como correspondente a realinhamentos de facções partidárias, o restante do aparelho do Estado deveria, de certa forma, acompanhar esta tendência. A Tabela 6.7 apresenta os dados relativos a 15 agências e possibilita comparar a gestão de Goulart com a de seus antecessores e comentar a plausibilidade da hipótese cartorial.

O vasto número de agências e seus respectivos dirigentes, ao longo dos anos, dificulta a análise, se se consideram somente os números da tabela. A fim de esclarecer a matéria e possibilitar uma análise direta, empreguei o mesmo índice de estabilidade que no estudo dos ministérios, tomando as agências estatais como unidade de análise. A Tabela 6.8 apresenta os resultados para o máximo possível, bem como para o máximo constitucional, para cada período presidencial.

TABELA 6.7

Número de dirigentes de agências estatais durante quatro períodos presidenciais

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKEK	GOULART
Cia. Vale do Rio Doce	1	2	1	1
Cia. Nacional de Álcalis	2	1	1	2
Suvale	1	1	1	3
Cia. Siderúrgica Nacional	1	1	3	2
Comissão Nacional de Marinha Mercante	3	1	4	4
Banco do Brasil	3	3	3	2
Cia. Hidroelétrica de São Francisco	1	1	1	1
Inst. do Açúcar e do Alcool	4	2	2	2
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	—	2	3	2
Lloyd Brasileiro	2	1	1	2
Inst. Nacional do Sal	1	1	1	1
Inst. Brasileiro do Café	—	3	3	3
Dept. Nacional de Obras Contra as Secas	3	3	1	3
Dept. Nacional de Estradas de Rodagem	1	1	1	2
Petrobras	—	1	2	4

Fonte: Apêndice B-d.

Um resultado consistente evidencia-se de imediato: todos os índices de estabilidade das agências do governo durante os quatro períodos presidenciais são mais elevados do que os índices de estabilidade ministerial (ver Tabela 6.3) à exceção de Vargas. No caso deste, o máximo constitucional

(0,44, Tabela 6.8), que indica o nível geral final de estabilidade quando a rotatividade é presumida como constante, apresenta um resultado ligeiramente inferior ao máximo ministerial *possível* (0,46 na Tabela 6.3).¹⁹

Com base nos resultados para os governos Dutra e Kubitschek, é possível levantar sérias dúvidas sobre a hipótese do Estado cartorial. Recordando que defini a condição de estabilidade perfeita como a permanência média no cargo de *todos* os indivíduos considerados (dirigentes de agências estatais, no caso) sendo igual à duração *total* do governo, é possível estipular que os valores acima de 0,50 para o índice constitucional, tais como os encontrados para Dutra, Vargas e Kubitschek (segunda linha na Tabela 6.8), implicam que um número considerável de cargos deve ter-se mantido altamente estável ao longo do tempo.²⁰

TABELA 6.8

Estabilidade comparada do aparelho do estado durante quatro períodos presidenciais

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHEK	GOULART
Sgag Possível	—	0,62	—	0,44
Sgag Constitucional	0,52	0,44	0,53	0,26

Fonte: Tabela 6.7.

Obs.: O símbolo ag significa “agência”.

19 É preciso lembrar que, teoricamente, o índice varia de zero a um indicando a proximidade da estabilidade perfeita do governo em questão. O fato de o valor constitucional da rotatividade do aparelho do Estado durante o governo Vargas ser maior do que sua rotatividade ministerial possível, portanto, indica que, mesmo que Vargas tivesse completado seu mandato substituindo os dirigentes do aparelho do Estado no mesmo ritmo que no passado, a estabilidade de seu governo, ainda assim, seria mais alta do que a estabilidade que sua equipe efetivamente atingiu.

20 E aqui, outra vez, revela-se que a instabilidade do jogo durante o governo Vargas não corresponde à realidade histórica. Tal como ocorreu na comparação da estabilidade ministerial (Tabela 6.3), a estabilidade do aparelho de Estado, durante Vargas, é comparativamente superior às de Dutra e Kubitschek, para nada dizer de Goulart. Com efeito, o governo Vargas revela cristalinamente a diferença crucial entre estabilidade do jogo político e estabilidade das regras do jogo político. A não distinção entre os dois conceitos tem levado os analistas a atribuir ao jogo político durante o governo Vargas uma instabilidade que, na verdade, só afetou, embora esta seja uma dimensão obviamente crucial para a democracia, as regras do jogo político. Rever nota 7 e parte do texto que lhe é correspondente.

A Tabela 6.7 demonstra que 6 cargos em 12 (50%), no governo Dutra, foram ocupados por um único titular em todo o período. Quanto a Juscelino, 8 agências em 15 (mais de 50%) foram dirigidas pela mesma pessoa, durante todos os cinco anos de seu mandato.

Naturalmente, pode-se supor que a elasticidade do contingente de mão de obra técnica seja inferior à do contingente de mão de obra política e que, portanto, a rotatividade de técnicos tenha menos probabilidade de ocorrer. Todavia, esta explicação contradiz a hipótese cartorial de que os postos de mais alto nível hierárquico da burocracia sejam preenchidos por indivíduos nomeados por razões políticas, e não por técnicos. Uma explicação mais convincente seria de que os presidentes brasileiros tentavam proteger o aparelho do Estado, ou pelo menos parte dele, do jogo político normal de influência e compromisso.

O desempenho final da estabilidade no governo Goulart, se este tivesse terminado “naturalmente” e mantido uma taxa constante de rotatividade (0,26 na Tabela 6.8), teria sido apenas ligeiramente maior do que seu efetivo máximo ministerial possível (0,22 na Tabela 6.3) — mas ainda um índice muito abaixo da estabilidade, segundo o critério de 0,50 anteriormente estipulado.

De fato, tomando novamente o complemento do índice de estabilidade ($1 - \bar{x} \div L_{\max}$) como indicador da instabilidade, Goulart teria tido um índice de instabilidade de 0,74 ($1 - 0,26$), se tivesse completado seu mandato mantendo uma taxa constante de rotatividade.²¹ Isto significa que um grande número de agências estatais era altamente instável, como demonstra o fato de que, de 15 agências, apenas 3 tiveram o mesmo titular por todo o período do governo João Goulart.

A administração estatal como um todo, durante o período de Goulart, parece ter sido crescentemente transformada em um baralho cujas cartas estavam todas disponíveis para uso exclusivo no jogo da influência política. Sabe-se, pelos registros, que esta análise reproduz precisamente a erosão

21 Os resultados para Dutra, Vargas e Kubitschek seriam os seguintes: Dutra 0,48 (1-0,52); Vargas 0,38 (1-0,62); Kubitschek = 0,47 (1-0,53).

sofrida pela Petrobras no período, bem como o menos vertiginoso declínio do Banco do Brasil e do BNDE.²²

Quanto mais Goulart se esforçava — e fracassava — em suas manobras de rotatividade com o objetivo de acumular apoio político, mais inflacionava o jogo, a ele incorporando novos recursos do Estado. Ao contrário das suas expectativas, porém, a intensa politização do aparelho do Estado aumentou as incertezas quanto à manutenção dos cargos e, portanto, desvalorizou a burocracia como um todo. Se é que um sistema cartorial existiu algum dia no Brasil pós-1946, envolveu apenas alguns setores da burocracia pública; e o governo que mais se aproximou do modelo de um sistema empreguista generalizado foi indubitavelmente o de Goulart — mas, como se sabe agora, este sistema simplesmente não funcionou.

g Conclusão

Neste capítulo tratei do último dos três processos — a rotatividade das elites — que, de acordo com a discussão desenvolvida no Capítulo 2, foram responsáveis pela crise de paralisia decisória no início da década de 60.

Publicamente comprometido com um programa reformista que incluía questões redistributivas de natureza econômica e política, e sem a confiança de uma maioria forte no Congresso, Goulart recorreu a uma das manobras táticas mais frequentemente utilizadas, a rotatividade ministerial, num esforço para constituir tal maioria. Suas esperanças de obter apoio parlamentar pelo prestígio dos homens que reunia a sua volta, porém, eram minadas pelas concessões que ele também era compelido a fazer à esquerda, as quais seguiam a dinâmica de uma política de leilão de promessas.

Em nenhum momento configurou-se algum apoio sólido, dentro ou fora do Congresso, como os Capítulos 4 e 5 demonstraram. Já isolado da direita, Goulart acabou por se isolar também do centro, contando apenas

22 Um excelente relato da politização da Petrobras é encontrado em Getúlio Carvalho, *Petrobras: do monopólio aos contratos de risco*, principalmente Cap. 5. Este livro foi originalmente apresentado como tese de doutoramento ao Departamento de Ciência Política, University of Connecticut, 1975.

com um moderado apoio da esquerda. A contínua rotatividade ministerial só fez aumentar as suspeitas do centro e da esquerda, e seu único resultado prático foi levar o governo brasileiro próximo a um caos administrativo jamais igualado no período pós-1946. Mesmo o governo Vargas, sabidamente muito turbulento, esteve longe da desordem que impedia Goulart de implementar qualquer política consistente.

Embora a instabilidade fosse generalizadamente alta em todo o governo Goulart, uma situação ainda mais precária ocorreu em dois ministérios tradicionalmente muito conflituosos — Trabalho e Educação. Sabendo que o presidente lutou para manter a liderança pessoal dos grupos estudantis e operários, não é difícil compreender a confusão dentro destes ministérios.

Porém, o governo Goulart apresenta uma instabilidade ainda maior em relação aos ministérios militares. É bem sabido que eles constituíam o setor mais delicado da equipe ministerial antes de 1964. As substituições de ministros militares, principalmente dos ministros da Guerra, eram sempre politicamente complicadas e potencialmente provocadoras. Sob este aspecto, é mais fácil compreender a diferença entre os governos estáveis de Dutra e de Kubitschek e os governos instáveis e interrompidos de Vargas e de Goulart. Enquanto Dutra e Juscelino mantiveram um único ministro da Guerra durante todo o mandato, Vargas nomeou três e Goulart quatro, o que indica uma intensificação da participação militar na política partidária, com um resultado final prejudicial para o Executivo, em ambos os casos.

Mas não é só em relação à sua equipe ministerial que Goulart apresenta profundo contraste com os presidentes anteriores. O aparelho do Estado brasileiro, responsável pela implementação de importantes políticas nacionais através de agências como o Banco do Brasil, o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico — nas áreas monetárias e de financiamento industrial —, a Petrobras, a Vale do Rio Doce e a Siderúrgica Nacional — na produção do petróleo e do aço —, havia sido protegido pelos presidentes anteriores — contrariamente à hipótese do Estado cartorial — das demandas do jogo de influência entre Executivo e Legislativo. A burocracia não ministerial havia sido tradicionalmente uma área de políticas não negociáveis e de longo prazo.

Sob a presidência de Goulart, todavia, até mesmo os postos estratégicos ligados às mudanças de política que comprometeriam o país enquanto co-

munidade por muitos anos à frente entraram no jogo como moeda política a ser trocada por apoio, seja dos moderados no Congresso, seja dos radicais fora dele. Pelos registros históricos verifica-se que seu fracasso foi quase total neste jogo. E, partindo das observações deste capítulo, observa-se que a captura do aparelho do Estado pela lógica da competição política resultou apenas nas maiores taxas de rotatividade de elites ocorridas no Brasil pós-1946.

Sem retórica, pode-se concluir que, em 1964, em seguida ao desenvolvimento de uma dinâmica de rotatividade de elites e a um declínio da estabilidade política sem precedentes, o Brasil aproximou-se do ponto em que, do ponto de vista prático, não dispunha de governo algum.

Conclusão

Se tomada literalmente, qualquer conclusão deste trabalho seria paradoxal, na medida em que seu principal objetivo foi o de propor pequeno, porém importante conjunto de questões a pesquisar. À guisa de conclusão, portanto, apresentarei um resumo do argumento desenvolvido, tão claro e breve quanto possível.

O primeiro conjunto de questões consideradas sugeriu fortemente que os cientistas políticos, sempre que possível e mais frequentemente do que talvez o façam atualmente, devem desenvolver adequadas teorias abstratas *antes* de dar início à pesquisa. A ideia subjacente a este apelo é a de que o acréscimo de modesta parcela de raciocínio dedutivo não transportaria o analista, necessariamente, para a atmosfera rarefeita de teorias elegantes, mas empiricamente intraduzíveis. Ao contrário, poderia auxiliar no direcionamento da pesquisa empírica para processos e interações cuja importância seria, de outra forma, subestimada. Além disso, uma intensificação do trabalho teórico mais abstrato ajudaria o analista a libertar-se da lógica aparentemente insofismável da História, refeita *a posteriori*.

Em grande medida, a Ciência Política pode ser considerada uma espécie de história política escrita numa linguagem paroquial. Muitas vezes, o que é visto como explicação limita-se a uma organização dos eventos históricos em sequência cronológica, com a utilização de um vocabulário especializado. A elaboração de teorias mais consistentes, que sirvam como guias para a subsequente coleta de evidências pertinentes, é reconhecida meta a ser atingida num momento futuro, mais amadurecido, do desenvolvimento da disciplina.

Contudo, a crescente sofisticação da análise conceitual, produzida pelo constante refinamento do próprio código paroquial, retarda o desenvolvimento de teorias mais rigorosas, o que deixa necessariamente imprecisa a definição de muitos conceitos básicos. Esta situação é normal nas ciências físicas, nas quais, com a exceção de um pequeno número de leis inteiramente formalizadas, as teorias avançam por meio da exploração sistemática

das consequências de várias relações hipotéticas entre termos primitivos definidos de maneira vaga.

A Ciência Política, por sua vez, trilha um caminho bem espinhoso: em lugar de desenvolver teorias simples, empiricamente plausíveis, apresenta alto grau de sensibilidade quanto à importância conceitual dos próprios termos primitivos. É provável que muitas teorias simples, embora fecundas e promissoras, não sejam propostas pelos estudiosos da Ciência Política precisamente por serem simples. O resultado é que esta disciplina, ao contrário de evoluir através do aumento da complexidade e sofisticação de teorias simples, desenvolve-se através da crítica conceitual de sucessivos códigos de linguagem.

Estas observações não têm a intenção de criar polêmica. Concordo que a análise histórica seja um passo indispensável na construção da teoria política, mas creio que também é válido buscar a simplicidade da análise lógica, com benefícios empíricos significativos. O exercício empreendido no Apêndice A — e resumido no Capítulo 2 — foi concebido precisamente com esta orientação. Será possível criar um modelo simples, capaz de explicar plausivelmente, em nível analítico, os vários caminhos que a competição política pode percorrer, ao longo do processo de decisão (ou não decisão)? Esta foi a pergunta a que tentei responder de forma lógica.

Ao desenvolver um argumento abstrato, com base na interação entre preferências, intensidade de preferências e recursos, revelei a importância de algumas condições — a natureza das informações disponíveis aos atores, o número de atores e a interdependência das questões em discussão —, tanto para a estabilidade do sistema quanto para sua vulnerabilidade a crises. Também foram salientados os papéis desempenhados pela radicalização e pela distribuição de recursos, particularmente em relação ao processo de articulação de coalizões.

Finalmente, demonstrei como a competição política radicalizada, associada a um perfil de fragmentação na distribuição de recursos políticos, pode combinar-se com um padrão de coalizões *ad hoc* para configurar o que Sartori chamou de sistema pluralista polarizado e levar àquilo que denominei *crise de paralisia decisória*.

De acordo com as condições determinadas pelo modelo, tal crise é resolvida pelo colapso das regras de competição. A estrutura geral do modelo,

portanto, utiliza um pequeno número de conceitos básicos e hipóteses derivadas, relacionados com a dinâmica da competição política, através dos quais é possível explicar a emergência de um tipo específico de crise: a paralisia decisória. Assim, esse modelo geral caracterizou a proposta analítica do trabalho como um todo.

O tema empírico desta obra é um período turbulento da história brasileira, cujo resultado foi o golpe militar de 1964. Embora a princípio apenas timidamente ventilada, a hipótese de que as *ações* reformistas empreendidas durante o governo João Goulart tenham ameaçado poderosos interesses conservadores é agora amplamente aceita.

De acordo com a hipótese, a ameaça populista levou praticamente todos os principais partidos conservadores e grupos reacionários à formação de uma grande coalizão (tal como evidencia o desmoronamento da antiga aliança PSD-PTB), com o objetivo de promover a intervenção militar. Embora tenha havido realmente uma frenética mobilização política durante o período, a hipótese ainda está bem distante da questão central. Mais importante do que a mobilização eram a fragmentação e a radicalização que dilaceraram o *sistema partidário* e subverteram as coligações parlamentares.

A mal articulada reação do Executivo à desordem parlamentar conduziu, em última análise, ao caos administrativo. Como consequência, o sistema político brasileiro congelou-se, daí se seguindo a paralisia decisória. A questão se situava tanto na *inércia* quanto no excesso de *ação*. Assim, o principal objetivo empírico deste trabalho foi descrever e explicar o processo que levou à crise de paralisia decisória.

No Capítulo 3, apresentei evidências parlamentares que confirmam o diagnóstico, isto é, a capacidade de desempenho do sistema foi efetivamente afetada por uma crise de paralisia decisória. Enquanto, do final dos anos 50 até 1963, o número de propostas políticas teve um expressivo aumento, devido à agitação parlamentar liderada pela UDN, principal partido de oposição, a produção de políticas do Legislativo diminuiu consistentemente. A análise qualitativa revelou, além disso, que as decisões efetivamente tomadas não resolveram — nem sequer enfrentaram — as questões básicas da época, ou seja, a agenda reformista. Finalmente, observei que ocorreu uma reversão da tendência à paralisia nos anos que sucederam imediatamente ao golpe.

Tendo comprovado empiricamente que a crise de 1964 foi de paralisia decisória, demonstrei em seguida que os processos empíricos que caracterizaram a vida política brasileira durante o período em questão também se aproximavam das condições analíticas adotadas como hipótese pelo modelo. Nos Capítulos 4 e 6 examinei os padrões e processos da competição política que contribuíram e se associaram ao impasse generalizado, finalmente interrompido pela intervenção militar de 1964.

No Capítulo 4 apresentei evidências históricas e parlamentares que demonstram que, de 1946 a 1962 (o último ano eleitoral antes de 1964), prevaleceu um padrão de crescente fragmentação na distribuição de cadeiras parlamentares entre os vários partidos. Mais importante, pelo menos na legislatura iniciada em 1963, essa fragmentação não correspondeu a um crescente afrouxamento da filiação dentro do sistema partidário. Muito ao contrário, o sistema partidário brasileiro apresentava um nítido perfil daquilo que Sartori classificou como pluralismo polarizado, isto é, o centro do sistema estava totalmente ocupado e, em ambos os extremos, havia coalizões articuladas entre partidos ideologicamente radicalizados. Além disso, a força parlamentar das três posições, medida pelo número de cadeiras controladas por cada uma, era aproximadamente igual.

Sem o apoio de uma coalizão parlamentar claramente majoritária, a relação entre o Executivo e o Legislativo tornou-se tensa e delicada. Para aumentar as possibilidades de aprovação de propostas pelo Congresso, João Goulart necessitava do apoio de políticos fora de sua esfera partidária. Porém, como demonstrou o Capítulo 4, seu esforço foi anulado pela convicção, entre os congressistas, de que as políticas constitucionais gerais de Goulart deveriam ser de alguma forma vinculadas à agenda reformista.

Efetivamente, algumas das reformas econômicas e políticas, tais como a reforma agrária e a extensão do direito de voto aos analfabetos, só poderiam ser implantadas através de complexas emendas constitucionais. Todavia, para a maioria dos membros do Congresso, admitir alterações na Constituição parecia uma estratégia perigosa e insegura. Em face das pressões exercidas por alguns dos partidários de João Goulart, tanto dentro quanto fora do Congresso, muitos parlamentares, temerosos de que uma alteração na Constituição pudesse abrir as portas a outras, menos desejáveis, simplesmente se opunham a todas as propostas constitucionais.

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. Em contraste com o período Kubitschek, quando uma sólida coalizão entre PSD, UDN, PTB e PSP garantiu o apoio parlamentar para a porção fundamental do programa do Executivo, o governo Goulart não foi capaz de ganhar a confiança dos partidos principais. Esta situação foi, em parte, responsável pelo padrão *ad hoc* das coalizões de veto articuladas para deter as propostas de reforma agrária e outras.

A questão do capital estrangeiro provocou o surgimento de um outro tipo de coalizão, num momento em que a coesão partidária atingia seu nível mais baixo. Como questão substantiva que não envolvia alterações constitucionais de peso, a questão do capital estrangeiro atraiu apoio de todos os setores, inclusive do PRP, de extrema-direita, e do PTB e do PSB, de esquerda. Tal parceria, porém, não poderia sobreviver aos desafios à sua unidade, constitucionais ou outros, incluindo as questões de procedimento durante o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de 1963.

O padrão geral de fragmentação *cum* radicalização, portanto, condicionou a instabilidade do comportamento parlamentar, o que por sua vez acentuou ainda mais a radicalização e fragmentação do sistema partidário. Goulart empregou uma dupla estratégia em seu esforço para superar a desconfiança do Congresso e a tendência à paralisia decisória. De um lado, estimulou seus partidários, tanto dentro quanto fora do Congresso, a intensificar as pressões em favor das reformas institucionais — pressões estas que colocaram lenha na fogueira do processo de radicalização. De outro, manteve em constante rotatividade a sua equipe governamental, não apenas em nível ministerial, mas também nos altos escalões burocráticos, incluindo no jogo algumas das agências públicas mais visíveis e politicamente mais sensíveis, como a Petrobras, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, entre outras.

Todavia, a estratégia fracassou. A intensificação do processo de radicalização poluiu a atmosfera política, e as constantes mudanças na equipe do Executivo serviram apenas para gerar maior radicalização em ambos os campos do espectro político — e maior instabilidade parlamentar. No

final, como demonstrou o Capítulo 6, a gestão João Goulart apresentava o mais instável perfil de governo pós-1945.

Durante o governo Goulart, a rotatividade ministerial e de dirigentes de agências públicas atingiu níveis incompatíveis com a própria definição de governo. Levado pelas manobras políticas de seu presidente, o país seguia, em velocidade vertiginosa, para o caos administrativo, certamente um conceito bastante retórico, mas que se torna substantivo quando confirmado pelos registros históricos.

Finalmente, os militares, cuidadosamente mantidos tão distantes quanto possível da política pelos antecessores de Goulart, foram profundamente envolvidos no *jogo* político, usados como moeda em troca de apoio fora dos quartéis.

As conseqüências parlamentares, porém, foram exatamente opostas às pretendidas, com os moderados abandonando o centro e gravitando em torno dos extremistas anti-Goulart. De outro lado, a apreensão militar quanto à disciplina e à ordem, em face dos desafios da esquerda, levaram fatalmente a maioria silenciosa do Exército a crer que Goulart tinha em mente precisamente aquilo de que seus adversários radicais o acusavam: a subversão constitucional.

É impossível adivinhar as reais intenções do presidente deposto, hoje falecido. Contudo, na prática, eram irrelevantes as suas intenções, e mesmo o grau de liberdade com que atuava em favor delas. O que importou, realmente, foi a convicção dos líderes militares de que o presidente não agia de boa-fé em relação à questão constitucional. O fato de que o golpe militar que se seguiu não tenha encontrado resistência, e que o governo de Goulart tenha sido deposto em menos de 48 horas, testemunha até que ponto era esta a opinião dominante entre as Forças Armadas.

A inferência normativa que eu gostaria de fazer — o terceiro objetivo deste trabalho — é curta e simples. A radicalização doutrinária, creio, é um mau caminho para se atingir a meta do desenvolvimento social. Conduz, muitas vezes a curto prazo, a sistemas autoritários sem compromissos com o desenvolvimento social. Em outras, pode levar, a longo prazo, a um outro tipo de autoritarismo que, sob a bandeira do progresso, estabelece um novo sistema de injustiças sociais. Políticos e cidadãos aprendem através da experiência; assim, espero que os brasileiros aprendam as lições de seu passado recente. É apenas uma esperança, reconheço, mas vale a pena mantê-la viva.

Apêndices

A **Competição política e o cálculo do conflito**

O OBJETIVO deste ensaio é sugerir uma teoria que explique a emergência de um tipo específico de crise político-econômica — crise de paralisia decisória — cuja principal consequência é a redefinição de pelo menos algumas das regras do jogo político. Quando as regras do jogo são alteradas, dir-se-á que houve violência política.

A imprecisão do termo *crise*, porém, não permite distinguir as várias maneiras pelas quais o funcionamento “normal” de um determinado sistema político-decisório é afetado. Está claro que aquilo que conceituo teoricamente como *crise* depende do que é teoricamente compreendido como *normal* ao se discutir o funcionamento do sistema em questão. A teoria que se segue define o funcionamento normal de um sistema político-decisório como a capacidade de escolher e implementar decisões a partir de opções de políticas. Diz-se que um sistema está em crise quando seu funcionamento normal entra em pane.

O ensaio desenvolve uma teoria de crise mais dedutiva do que as de uso corrente, e a ênfase sobre a dinâmica propriamente política servirá para ressaltar um ponto crucial com respeito às inter-relações político-social-econômicas.

A emergência de crise política é frequentemente tratada como uma expectativa lógica, desde que tenha sido detectada a existência de uma crise econômica, social ou cultural. Ela é vista como o lado político de uma crise originada em qualquer setor da sociedade.

Minha premissa básica é distinta. As crises sociais ou econômicas podem muito bem levar a transformações no perfil de desempenho de um determinado sistema político, por exemplo, causando um aumento no *quantum* de coerção, alterando o padrão de taxação ou de distribuição de recursos, e assim por diante, mas sem necessariamente produzir crises *políticas* no sentido definido aqui, isto é, uma incapacidade do sistema político em produzir e implementar decisões. Para meus objetivos, crise política será

definida como consequência de um conjunto específico de relações que prevalecem entre os atores políticos.

A ênfase nas variáveis políticas admite a existência de um *quantum* de indeterminação no mundo humano. O resultado de uma crise política não é simples consequência da disposição das forças econômicas, do grau de insatisfação social ou das convicções ideológicas de uma parcela não especificada da população.

Os fenômenos sociais refletem-se na atuação da liderança política da sociedade, estabelecendo os determinantes imediatos do aspecto político de qualquer processo social determinado. Os atores políticos, por sua vez, apresentam maior ou menor engenho, habilidade e sabedoria, embora um ator jamais possa estar totalmente certo de qual será o comportamento do outro em uma situação específica.

Os partidos políticos, os grupos de pressão, as greves, a desobediência civil e a espionagem, por exemplo, são mecanismos políticos utilizados em face de uma situação sem precedentes ou, até mesmo, de uma situação recorrente. Assim como a emergência de uma crise depende das manobras e contramanobras dos atores políticos, o mesmo ocorre com seu resultado.

Meu ponto de vista, neste ensaio, é o de que processos políticos específicos podem se distinguir em dois aspectos: na forma pela qual as questões da sociedade são traduzidas em formulações de políticas — isto é, as consequências de um determinado processo econômico, social ou cultural, tal como mediado pela resposta dos atores políticos — e na dinâmica das relações existentes entre os próprios atores, que se tornam os determinantes imediatos da decisão política final.

Estabelecer uma relação direta entre as condições do sistema econômico, no momento t_2 , por exemplo, e sua condição no momento t_1 , equivale a negar a relevância da forma pela qual a situação econômica anterior foi convertida às condições t_2 , a partir das decisões políticas que decorrem das percepções e reações das elites e das manobras políticas.

O resultado final de uma crise depende da forma como os atores se relacionam com as questões políticas em pauta, bem como uns com os outros. Estas relações, por sua vez, são condicionadas pela intensidade da preferência política de cada ator relativamente ao conjunto de questões e pelos recursos de cada ator comparados aos outros atores. Suponho que

uma crise política irrompe quando estas relações estão tão deterioradas que não há meios de produzir e/ou implementar qualquer alternativa política, restringindo assim a capacidade de desempenho do sistema.

Kenneth Arrow observou uma vez que a “noção de ‘paralisia democrática’, a falta de ação, devida não a um desejo de inatividade, mas a uma incapacidade de se chegar a um acordo quanto às ações adequadas, parece-me ser merecedora de muito mais estudos empíricos, bem como teóricos” (Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, p. 102). As seções seguintes esboçam alguns passos preliminares nesta direção.

1. Poder, competição e o cálculo do conflito

Começo por estabelecer as premissas centrais da teoria e então prossigo estipulando as regras que determinam o emprego de algumas palavras-chave. Os sistemas políticos podem diferir em várias dimensões e dar a impressão de que produzem e implementam decisões mais ou menos da mesma forma. A teoria elaborada aqui aplica-se a sistemas em que o resultado das políticas é função do cálculo plebiscitário da distribuição de poder entre os atores políticos.

Plebiscitário não significa, neste contexto, a consulta periódica ou ocasional às preferências do público em geral. Refere-se, ao contrário, ao seguinte processo decisório: dado um conjunto específico de propostas políticas, a opção por uma delas depende da avaliação de cada ator relativamente aos recursos de poder de que todos os outros atores dispõem para apoiar um determinado conjunto de alternativas. As propostas defendidas pelo poder maior serão convertidas em decisões.

Desnecessário dizer que vários atores podem unir forças para se opor a uma determinada decisão ou apoiá-la. Após uma avaliação do patrocínio de cada proposta, a política “eleita” será aquela cujos partidários têm condições de suplantar qualquer oposição individual ou coletiva. O conceito de poder é de importância fundamental na teoria. Por isto mesmo é preciso convencionar as regras para seu uso.

O conceito de poder foi analisado, defendido e atacado a partir de diferentes enfoques. Neste ensaio, começarei com um dos possíveis significados

práticos do termo: poder é aquilo que os Estados Unidos e a União Soviética se orgulham de possuir, as nações subdesenvolvidas procuram obter, e os políticos calculam quando avaliam as circunstâncias sob as quais seria possível ver suas propostas favoritas aprovadas e implementadas.

Uma tradução teórica plausível da definição anterior poderia ser a conceituação de poder como a capacidade de produzir e implementar decisões em face de oposições. Recordando que o funcionamento normal de um determinado sistema político é definido como a capacidade de produzir e implementar decisões a partir de alternativas de ação, pode-se afirmar que o funcionamento normal do sistema político plebiscitário pressupõe o exercício contínuo do poder. O que, então, constitui o poder de um determinado ator?

O poder de um ator político depende da intensidade com que está disposto a apoiar sua proposta ou opor-se à de outro, e dos recursos políticos que ele controla. Intensidade é um conceito linearmente relacionado à proeminência de uma determinada questão e sua avaliação por cada ator político em particular. Assim, a intensidade I do ator em relação à questão x é igual à proeminência positiva ou negativa dessa questão para ele. Em uma série contínua hipotética, se a proeminência da questão for 4 para um determinado ator político, sua intensidade será igual a 4, positivo ou negativo, de acordo com a orientação de sua preferência.

Os recursos referem-se ao grau de controle sobre a arena política. Assim, se um ator controla a maioria dos votos no parlamento, por exemplo, pode-se afirmar que possui um recurso político, desde que seja efetivamente capaz de mobilizar aquele recurso, sempre que necessário, para reforçar ou impedir a implementação de uma determinada decisão. Se, além disso, ele também controlar os sindicatos operários, aceitando-se a ideia de que os sindicatos são uma arena política, pode-se dizer que ele possui dois recursos políticos, e assim por diante.

O controle das arenas políticas varia com o tempo e também o número total de recursos que cada ator político possui. Se o controle de uma arena for disputado por vários atores, ou por dois, não será contado como recurso para nenhum deles. O número de arenas em um sistema estável, plebiscitário, é finito, e o mesmo ocorre com o número de recursos disponíveis para mobilização.

O número de arenas existentes em qualquer sistema plebiscitário depende das regras de procedimento instituídas e inclui as arenas legalmente estabelecidas, tais como o parlamento, os partidos e assim por diante, bem como aquelas arenas reconhecidas como legítimas pelos atores, como por exemplo o Exército, alguns ou todos os sindicatos operários, a Igreja ou outros. Evidentemente, o número de arenas dentro de um determinado sistema político plebiscitário é função do grau de politização da sociedade: quanto mais politizada esta, mais as instituições sociais serão utilizadas como recursos políticos.

Um ator pode não estar disposto a usar todos os seus recursos a fim de implementar ou impedir uma decisão específica. O comportamento do ator dependerá da proeminência da questão para ele, o que significa que seus recursos devem ser ponderados pela intensidade de sua preferência. Para fins desta reconstrução teórica, o poder de um ator será igual a seus recursos multiplicados pela intensidade de sua preferência. O motivo para esta conceituação é que ela permitirá distinguir, em termos teóricos, algumas condições empíricas importantes para o funcionamento normal do sistema plebiscitário. Posteriormente, ao se discutir a condição de informação incompleta, esta conceituação poderá ser vista como menos arbitrária e sua plausibilidade teórica será melhor justificada. De qualquer maneira, o *poder* de um ator é igual a seus *recursos* multiplicados pela *intensidade de sua preferência*. (Observe-se que poder é um termo derivado, e não primitivo da teoria.)

Admitidas as regras e premissas anteriores, posso agora expor as afirmativas centrais da teoria:

- 1.** o sistema político está em crise quando sua capacidade de produzir e implementar decisões está afetada;
- 2.** em um sistema político plebiscitário, a capacidade de produzir e implementar decisões depende da distribuição de poder entre os atores políticos;
- 3.** o poder de um ator político é medido pela intensidade de sua preferência e por seus recursos políticos;
- 4.** intensidade é um conceito linearmente relacionado à saliência da questão para os atores envolvidos;
- 5.** um recurso político é igual ao controle de uma arena política;

6. o número total de recursos é igual ao número de arenas políticas legítimas no sistema;
7. o número de arenas políticas depende das regras de procedimento vigentes no sistema e é função do grau de politização da sociedade;
8. a condição 1 existirá sempre que não houver ator (ou coligação de atores) com poder suficiente para fazer prevalecer sua proposta sobre a de qualquer outro ator (ou coligação de atores); quando este impasse é recorrente, o sistema fica imobilizado e entra em crise de paralisia decisória;
9. a cláusula 8, por sua vez, é condição suficiente para a deflagração de violência política, a qual, para os objetivos deste ensaio, é caracterizada por:
 - a) uma tentativa de produzir e implementar uma decisão por quaisquer outros meios que não sejam as considerações plebiscitárias;
 - b) uma tentativa de estabelecer uma nova arena política, cujo controle forneça os recursos adicionais necessários para superar o impasse tal como definido na condição 8; ou
 - c) ambos.

O empreendimento teórico que se segue tentará explicar como as situações de impasse descritas na condição 8 surgem no mundo real, com base nas regras, informações e premissas expostas nas sete condições precedentes. Isto será feito de duas formas. Na primeira abordagem, a premissa será a de que os atores políticos possuem informações totais sobre o sistema, isto é, sabem quais os recursos de que dispõem os outros atores, bem como a intensidade de preferência de cada um pelas diferentes propostas ou opções de políticas. Embora fictícia, esta hipótese permitirá que se esclareçam alguns aspectos importantes do funcionamento normal do sistema político plebiscitário que, de outra forma, poderiam permanecer obscuros.

Em um segundo momento, deixarei de lado a hipótese da informação total. Os principais resultados serão os mesmos, mas a medida de poder como recursos multiplicados por intensidade tornar-se-á mais plausível intuitivamente. Em ambas as abordagens, porém, assume-se que o poder não pode ser medido em si mesmo, pois seus elementos não são sensíveis à discriminação empírica no mundo real.

A seção final demonstrará que esta restrição não impede que a teoria possa ser empiricamente falsificada, devido ao papel crítico desempenhado pelo conceito de paralisia decisória.

▲ **A política de poder com informação total**

Os termos primitivos da teoria são: Preferência (P), Saliência (S) e Recursos (R); e seus termos derivados são: Intensidade (I) — preferência multiplicada pela saliência — e Poder (Po) — intensidade multiplicada pelos recursos. As preferências são expressas em relação a propostas específicas e são discriminadas como *a favor* (1) e *contra* (-1).

Admita-se a premissa de que todas as *elites políticas* possuam informações totais sobre o sistema, que consiste em três arenas reconhecidas e, conseqüentemente, três recursos disponíveis, e sejam capazes de discriminar entre propostas em relação a cinco graus de saliência: nenhum (0), baixo (1), médio (2), alto (3) e vital (4). Acrescente-se agora a premissa da existência de dois atores (x, y), deduzindo a possível relação de poder entre eles relativamente a várias propostas possíveis. Tome-se a proposta A:

A	P	S	I	R	Po
x	1	4	4	1	4
y	-1	1	-1	2	-2

A configuração acima ilustra o caso em que um ator com menores recursos é capaz de conseguir a aprovação de sua proposta. Embora y tenha, digamos, o dobro dos recursos de x, a saliência da proposta é baixa para ele e, portanto, sua posição final de poder é inferior à de x. Uma vez que a decisão final tomada pelo sistema político depende da assimetria de poder entre os atores, e porque o *input* final e decisivo de poder é função dos recursos e da intensidade, torna-se possível explicar, *no modelo*, como, no mundo *empírico*, o desempenho de um sistema político pode ser algo mais do que a simples projeção de poder (recursos).

Nem todas as decisões finais de um determinado sistema político podem ser atribuídas aos interesses dos atores com maior soma de recursos.

Assim sendo, uma teoria coerente sobre o processo político-decisório, baseada em recursos, deve explicar duas possibilidades: decisões baseadas nos recursos dos atores mais poderosos e decisões baseadas nos recursos dos menos poderosos.

O caso extremo, envolvendo a intensidade de preferência, prevalece quando R_x é igual a R_y , caso em que o Po final dependerá inteiramente da distribuição das intensidades. Daí se deriva:

HIPÓTESE 1: Tudo o mais sendo igual, $Po_x > Po_y$, se e somente se $I_x > I_y$.

Examine-se agora um exemplo (proposta B) em que o papel dos recursos é crucial:

B	P	S	I	R	Po
x	1	3	3	1	3
y	-1	3	-3	2	-6

Neste exemplo, embora a saliência da proposta seja a mesma para ambos os atores, a decisão final dependerá de y , contrário à proposta B , pois ele conta com maiores recursos. Esta reconstrução conceitual cobre uma gama de decisões diversas das incluídas no caso anterior. Naquele, a variável-chave era a intensidade, auxiliando a compreensão teórica de decisões favoráveis a interesses de minorias. No caso subsequente, porém, presume-se uma intensidade de preferências igualmente distribuída entre os atores, de maneira que os recursos tornam-se o elemento-chave no processo decisório. Daí se deriva:

HIPÓTESE 2: Se $S \neq 0$, e I_x é igual a I_y , então $Po_x > Po_y$, se e somente se $R_x > R_y$.

O caso em que os recursos aparecem como a variável-chave, *em seu ponto mais extremo*, não é necessariamente comparável ao papel extremo da intensidade, tal como apresentado na hipótese 1. Tome-se a seguinte estrutura:

C	P	S	I	R	Po
x	1	4	4	0	0
y	-1	0	0	N	0

Este caso ilustra a situação em que nenhuma decisão será tomada porque não haverá *input* de poder injetado no processo decisório. O n sob o R de y significa que seu Po final será sempre zero, independentemente do valor de seu R , simplesmente porque o valor de seu I é zero. De outro lado, de nada adianta a x ter um máximo de intensidade, pois, uma vez que não possui recursos, não tem poder. A rigor, poderíamos colocar um n sob o I de x , pois seu Po final será sempre zero, como consequência de seu R ser zero.

O exemplo acima descreve uma área de não decisão diversa daquela em que estou interessado. Neste caso, há um ator que não está disposto a agir, enquanto o ator que tem um interesse significativo na ação não possui os recursos necessários para sustentar a política hipoteticamente proposta.

Na verdade, a proposta C jamais surge no mundo empírico. Pertence à reconstrução conceitual de uma área de não decisão, delimitando o *quantum* de discriminação do sistema, isto é, a série de questões não convertidas em propostas políticas pela ausência de recursos de uma das partes. Teoricamente, o modelo é capaz de explicar por que tantas questões sensíveis são, não obstante, descuradas por longos períodos. As hipóteses derivadas do modelo são as seguintes:

HIPÓTESE 3: Se I_x for igual a zero, então Po_x é igual a zero, independentemente de R_x .

HIPÓTESE 3a: Se R_x for igual a zero, então Po_x será igual a zero, independentemente de I_x .

No exemplo anterior ilustro uma situação extrema, isto é, aquela em que a intensidade de preferência de um dos atores — não atores, neste caso — atingiu o valor máximo. Empiricamente, porém, este nem sempre poderá ser o caso. A área não decisória é teoricamente coberta pela hipótese 3a, que afirma que o valor de I_x é irrelevante se R_x for igual a zero. I_x pode ser igual a um, dois, três ou quatro que o resultado será sempre o mesmo.

É preciso notar, porém, que o valor dos recursos de x depende do número de arenas legítimas do sistema, que afirmo serem três, hipoteticamente. O que acontecerá, então, se I_x atingir quatro, e o ator não perceber qualquer possibilidade de obter algum recurso dentre as arenas políticas estabelecidas? Pode-se tecer a hipótese de que, neste caso, x tentaria adquirir um novo tipo de recurso pelo estabelecimento de uma nova arena política, como por exemplo a guerrilha. Embora a abertura de uma nova arena seja

um dos indicadores da violência política, no presente contexto, não seria correto sustentar a hipótese que se segue como parte integrante da teoria.

HIPÓTESE ZERO: Se I_x for máximo e $P_{0,x}$ for zero, então ocorrerá violência política.

A teoria prevê que haverá violência política quando ocorrer um tipo específico de situação de crise, enquanto a hipótese zero prevê violência em decorrência da posição de poder de um dos atores, isto é, da diferença entre seu comprometimento político (a intensidade de sua preferência) e seus recursos reais. Esta é uma das explicações tradicionais da *revolução*: em primeiro lugar, equiparando a violência política à crise, e então atribuindo-a à disparidade entre o comprometimento ideológico e o acesso ao processo decisório. Portanto, estabelece-se uma ligação direta entre posição de poder e violência política, ou revolução. Uma vez que este trabalho tem como premissa que o grau de comprometimento — a intensidade das preferências de qualquer ator — não pode ser identificado em si mesmo no mundo empírico, tal ligação direta tornaria a teoria infalsificável: se há uma revolução, a disparidade está no máximo; se não há, a disparidade não atingiu o ponto de fusão.

Deve haver, no presente desenvolvimento teórico, uma ligação intermediária entre a distribuição de poder entre os atores e a eclosão da violência política. Apenas aquela violência política proveniente de tais ligações intermediárias pode ser explicada teoricamente, embora algumas explicações correntes de revolução possam também ser deduzidas desta teoria.

Três áreas decisórias — que, indubitavelmente, caracterizam a vida política — já foram explicadas pela teoria: a) decisões baseadas nas preferências dos atores com menores recursos; b) decisões baseadas nas preferências dos atores com maiores recursos, e c) áreas de não decisão resultantes de uma ausência de *input* de poder.

As afirmações *a* e *b* foram derivadas da condição 2, que afirma: “Em um sistema político plebiscitário, a capacidade de produzir e implementar decisões depende da distribuição do poder entre os atores políticos”. Traduzindo esta afirmação na simbologia recém-criada, pode-se dizer que *a* e *b* são descritos pela afirmação $P_{0,x} > P_{0,y}$, que é a condição geral para o funcionamento “normal” do sistema político. Esta afirmação ajuda a

explicar por que algumas decisões podem não corresponder à distribuição dos recursos entre os atores (ver Hipótese 1).

A afirmação c foi derivada da condição geral de não funcionamento, devido à ausência de “*inputs*” de poder, e é baseada na condição 3, que afirma que “o poder de um ator político depende da intensidade de suas preferências e dos seus recursos”, em conjunto com as condições 4 e 5. Traduzindo para a nova simbologia, c pode ser descrito pela afirmação $\varepsilon Po_{ij} = 0$, onde o índice ij indica o número de atores políticos. A abrangência da área à qual a afirmação se aplica constitui a extensão da discriminação encoberta do sistema.

A condição 1 afirma que “o sistema político está em crise quando sua capacidade de produzir e implementar decisões está afetada”. De acordo com a condição 8, esta situação ocorre sempre que não houver ator cujo Po seja superior ao de qualquer outro ator no sistema. A tradução desta condição é $Po_x = Po_y$. Esta é a situação em que prevalece o equilíbrio político e nenhum desempenho é possível, uma vez que é negada a condição geral para o desempenho político, ou seja, $Po_x > Po_y$.

Está claro que esta situação de não desempenho é diferente do não desempenho devido à ausência de *inputs* de poder. Na condição de equilíbrio geral, os *inputs* efetivamente existem, mas se cancelam uns aos outros. Assim, nesta nova situação, não é verdadeiro que $\varepsilon Po_{ij} = 0$, enquanto é verdadeiro que $Po_x = Po_y$.

A situação de cancelamento geral de *inputs* de poder é condição necessária para a emergência da crise política, tal como definida na condição 1. A capacidade do sistema político de produzir e implementar decisões diminui como consequência do equilíbrio político e, quanto mais o sistema se aproxima do equilíbrio perfeito, mais se acercará da paralisia decisória. Esse estado de paralisia decisória, por sua vez, constitui condição suficiente para a eclosão da violência política, de acordo com a condição 9, como uma tentativa de reintroduzir a assimetria necessária para o desempenho do sistema.

A hipótese que afirma a condição para a crise política seria bem simples: sempre que $Po_x = Po_y$, o sistema político sofrerá paralisia decisória e, portanto, uma crise política levando à violência política. Esta formulação, porém, induziria a erro. A estrutura $Po_x = Po_y$ pode resultar de diferentes

distribuições de recursos e intensidades. Consequentemente, nem todas as configurações da fórmula $Po,x = Po,y$ têm igual probabilidade de produzir uma séria crise e violência política. É necessário, portanto, qualificar a formulação.

Considere-se a seguinte estrutura em relação à proposta D:

D	P	S	I	R	Po
x	1	2	2	1	2
y	-1	1	-1	2	-2

Neste caso, $Po,x = Po,y$. Todavia, a saliência da proposta não é vital para nenhum dos atores. Consequentemente, é possível superar o impasse sem uma séria crise política. Pode ocorrer um acordo ou barganha a partir da reavaliação, por parte de x ou y, relativamente à saliência de D, chegando-se a uma decisão e implementando-a sem violar as regras do jogo. Vou então restringir a fórmula com um * e derivar o seguinte:

HIPÓTESE 4: Se $Po^*,x = Po^*,y$, então as decisões políticas dependem de negociação.

Finalmente, chega-se à forma geral de equilíbrio político, que leva à violação das leis que regulam o funcionamento “normal” do sistema (violência política). Considere-se a seguinte estrutura:

E	P	S	I	R	Po
x	1	4	4	1	4
y	-1	4	-4	1	-4

Fica claro, a partir do exemplo acima, que uma crise de paralisia decisória ocorre quando I atinge seu valor máximo para todos os atores, e Rx é igual a Ry . Nesta situação não há solução possível senão a violação das regras do jogo. As posições tornam-se não negociáveis e não há maneira legítima de restaurar a condição geral para o funcionamento normal do sistema, isto é, $Po,x > Po,y$ (ou vice-versa).

A condição de $Rx = Ry$ para a configuração de $Po,x = Po,y$ é restritiva. Ocorre apenas quando se desenvolve uma contenda política entre dois atores ou duas coligações de atores, mas não é condição necessária para

a configuração do equilíbrio político quando há mais de dois atores ou coalizões. No parágrafo *d* desta seção, a condição acima será abandonada e, em seguida, desenvolvida uma forma geral para o equilíbrio político. Entrementes, refiro-me à forma didática do equilíbrio político e afirmo o seguinte:

HIPÓTESE 5: Em uma estrutura política didática, se *I* for máximo para ambos os parceiros, então $P_{o,x} = P_{o,y}$, se e somente se $R_x = R_y$, caso em que prevalece o impasse, daí resultando a violência política.

De um ponto de vista estritamente lógico, a teoria é capaz de fornecer explicação para o funcionamento normal do sistema político, para a simples conservação do sistema (discriminação encoberta), para as políticas de negociação e para a eclosão da violência política. As afirmações relativas a estas áreas são as seguintes:

- | | |
|---|---|
| i – $P_{o,x} > P_{o,y}$ | – desequilíbrio político; |
| ii – $\varepsilon P_{o,ij} = 0$ | – discriminação encoberta, o limite das áreas de não decisão; |
| iii – $P_{o^*,x} = P_{o^*,y}$ | – política de negociação; e |
| iv – $P_{o,x} = P_{o,y}$ ($R_x = R_y$) | – equilíbrio político didático |

O provável resultado pode ser facilmente estabelecido em relação às condições I e II. As políticas implementadas seguirão as linhas da proposta de *x* na condição I, e não haverá qualquer ação se ocorrer a condição II. De outro lado, o resultado é indeterminado relativamente às condições III e IV. Na condição III prevê-se uma política de negociação, mas não há desenvolvimento teórico quanto à sua possível substância; a produção de políticas, nesse caso, depende tanto do tipo de acordo pretendido quanto das regras de negociação adotadas pelos atores, mas a teoria aqui elaborada não oferece dispositivo de previsão que considere qualquer uma das variáveis.

A violência política é apontada como o resultado da condição IV, mas uma possível nova estrutura, dentro da forma $P_{o,x} > P_{o,y}$, é indeterminada. A violência política implica a violação das regras do jogo político-decisório, caso em que o resultado final dependerá do engenho e da habilidade dos atores políticos. A suma importância da habilidade política, nesta situação,

introduz um *quantum* de indeterminação no mundo político, inviabilizando qualquer previsão teórica do eventual resultado.

No sentido de explorar as quatro condições expostas acima, foi necessário impor três principais restrições ao desenvolvimento teórico, ou seja: todos os atores políticos possuem informações totais sobre as variáveis-chave; há apenas dois atores; a existência de uma multiplicidade de questões não influencia as decisões relativas a qualquer proposta específica. Os tópicos a seguir exploram a política do poder em sistemas plebiscitários, abandonando, sucessivamente, cada uma das três restrições.

■ ***Política de poder com informações incompletas***

A percepção política não é tão aguda quanto o desenvolvimento precedente tomou como premissa. É impossível saber, com certeza, se a saliência de uma determinada questão tem ou não valor máximo para um dado ator. Além disso, a soma dos recursos controlados por um ator, *antes de serem efetivamente empregados*, reflete uma avaliação aproximada e não um conhecimento preciso. Embora alguns recursos possam ser facilmente verificáveis como, por exemplo, os votos no parlamento, outros são calculados aproximadamente e não efetivamente demonstrados, como ocorre com o controle do Exército, por exemplo.

Até que as forças sejam medidas de fato, o cálculo de poder deve ser computado com base em avaliações grosseiras e geralmente subjetivas, elas próprias sujeitas a manipulações, blefes e outras táticas normais no processo político no sistema plebiscitário. Os atores são forçados a agir com base em suas estimativas sobre a distribuição do poder no sistema, apesar de um reduzido nível de informação. Como analisar tal sistema?

É possível, desde logo, descartar o elemento *preferência*, que indica apenas a orientação política do ator. É também possível combinar dois outros elementos — saliência e intensidade —, uma vez que a intensidade mede a efetiva disposição de empregar os recursos em correspondência linear com a saliência da questão para o ator. Pode-se agora projetar duas situações em que se torna relativamente fácil computar o cálculo subjetivo do poder. Considere-se a seguinte estrutura simplificada quanto à proposta z:

Z	S	I	R	Po
x	n	n	n	n
y	0	0	n	0

Nesta situação, se x tiver indicações positivas de que y é completamente indiferente à proposta z , e *este tipo específico* de informação não é impossível de obter, então o cálculo é simples: de acordo com a hipótese 3, se I_y for igual a zero, então Po,y é igual a zero, *independentemente do valor* de R_y . A única informação requerida por x é o grau de envolvimento de y e, neste caso, não é difícil concluir que o nível de envolvimento de y é zero.

Considere-se agora a seguinte estrutura:

W	S	I	R	Po
x	n	n	n	n
y	n	n	0	0

Mais uma vez, não é difícil efetuar o cálculo do poder, desde que x tenha indicações positivas quanto ao valor dos recursos de y . De acordo com a hipótese 3a, se R_y for igual a zero, então Po,y será igual a zero, *independentemente do valor* de I_y . A única informação de que x necessita é a soma dos recursos de y e, uma vez que y não dispõe de recursos nas arenas estabelecidas, não é difícil calcular seu valor.

O cálculo subjetivo do poder não oferece maiores dificuldades aos atores políticos quando um determinado ator não dispõe de recursos ou não tem interesse na proposta em questão. Há ainda uma outra circunstância em que é facilitada a estimativa do grau de envolvimento de um ator: quando seu comprometimento com a proposta, positivo ou negativo, é total. Ou ele não tem recursos e, neste caso, seu grau de envolvimento é irrelevante, ou seus recursos não são suficientes para contrabalançar os de seu oponente e, neste caso, ele será derrotado (tomando como premissa, por enquanto, a irrelevância da existência de outras questões), ou seus recursos são iguais aos de seu oponente e, *neste caso, ele não fará acordos*. O indicador comportamental “recusa do acordo” distingue o outro extremo da série contínua do envolvimento, tornando o cálculo do poder mais fácil para os demais atores.

A série contínua do envolvimento pode ser determinada em ambos os extremos: em seu mínimo (*indiferença*) entrará o cálculo como zero, valor que torna o Po final automaticamente igual a zero; em seu máximo (*comprometimento total*) entrará no cálculo como 1, significando que o ator está disposto a empregar a soma total de seus recursos para apoiar a política desejada. A área intermediária é a província do ensaio e erro.

Quando os dois atores não são indiferentes, porém não comprometidos, seu grau de preferência ou não preferência por uma determinada política é um valor que só pode ser descoberto através de ajustes mútuos no processo de barganha. Para um cálculo inicial *a priori*, se os recursos de um determinado ator são superiores a zero, o Po final do ator será maior do que zero e menor do que a soma total de seus recursos. Pode-se estipular que o valor *a priori* entre no cálculo como 0,5, o que, embora seja um número arbitrário, torna o cômputo final *a priori* consistente com o que é logicamente conhecido de antemão. A arbitrariedade da convenção será menor à medida em que sejam investigadas outras *estruturas* lógicas baseadas em diferentes valores do Po .

Em relação a recursos, há dois níveis de força política que podem ser determinados de antemão: o nível em que um determinado ator não tem poder algum, pois não conta com recursos, e aquele em que o ator obviamente possui todos os recursos disponíveis. A meio caminho está a zona das aparências.

Os atores políticos precisam empreender uma avaliação dos recursos recíprocos. Tal avaliação consiste essencialmente em acreditar ou não no poder que os outros atores dizem ter. Nos tópicos seguintes explorarei várias configurações possíveis do poder e as respectivas estruturas de decisão delas decorrentes. Primeiramente, uma observação sobre os símbolos:

- 1)** O antigo $P \times S \times I$ cede lugar ao novo conceito de Envolvimento (I):
 - a)** indiferença = $i = 0$
 - b)** preferência = $p = 0,5$
 - c)** comprometimento = $c = 1$
- 2)** Recursos = $R = n$.

Considerem-se agora algumas configurações possíveis das estruturas de poder, entendendo que as informações incompletas existem como uma limitação prática, e que os atores políticos se comportarão com base em

percepções subjetivas. O equilíbrio político — ou paralisia decisória — e, portanto, a violência política podem surgir de alguns dos padrões de comportamento resultantes.

O primeiro tipo de estrutura pode ser exemplificado pela seguinte configuração:

*	I	R	Po
x	i	n	0
y	p	n	$n \div 2$

O exposto acima exemplifica um caso trivial em que uma proposta medianamente apoiada é aprovada sem enfrentar oposição significativa. Para y, a única avaliação necessária é o cálculo do I de x, que é intuitivamente óbvio, a menos que y seja um analista político bastante fraco. O exemplo seguinte apresenta uma estrutura menos trivial:

*	I	R	Po
x	P	n'	$n' \div 2$
y	P	n''	$n'' \div 2$

Essa estrutura pode ser desenvolvida de várias maneiras. Suponha-se primeiro que x assuma que $p_x = p_y$. Então, as seguintes alternativas são possíveis:

- a) Se $n' > n''$, então $Po_x > Po_y$;
- b) Se $n' < n''$, então $Po_x < Po_y$; e
- c) Se $n' = n''$, então $Po_x = Po_y$.

Se x assume, por outro lado, que $n' = n''$, então:

- d) Se $p_x > p_y$, então $Po_x > Po_y$;
- e) Se $p_x < p_y$, então $Po_x < Po_y$; e
- f) Se $p_x = p_y$ então $Po_x = Po_y$.

Se, finalmente, x assume que $p_x \neq p_y$, e $n' \neq n''$, então:

- g) Se $p_x - p_y > n' - n''$, então $Po_x > Po_y$; e
- h) Se $p_x - p_y < n' - n''$, então $Po_x < Po_y$.

Com base em premissas razoáveis da política de poder, é lógico que x assumira a seguinte escala de cálculos *a priori*: a, d, g, c e f, enquanto y as-

sumirá b , e , h , c e f . Naturalmente, várias situações mistas também podem surgir de tais confrontos. Por exemplo, se o antecedente de d for verdadeiro e o antecedente de c também o for, então g será verdadeiro.

Não teria sentido, porém, desenvolver as relações acima, uma vez que a realidade política não cede a tal desdobramento lógico. É mais realista supor que x começará com o cálculo a , y com o cálculo b , e que qualquer ajuste futuro será fruto de ensaio e erro. Daí se pode derivar:

HIPÓTESE 6: Se $R_{ij} \neq 0$, e $I_{ij} = p$, então as decisões políticas dependerão de negociação.

Considere-se agora a seguinte configuração:

*	I	R	Po
x	i	n	0
y	c	n	n

Neste caso, se o n de y é zero, então seu Po também será zero, o que produz o antigo resultado $\epsilon Po_{ij} = 0$, ou seja, aquele apontado como discriminação encoberta. Se, ao contrário, x tem qualquer indicação de que o n de y é diferente de zero, então poderão surgir três estruturas diferentes. A primeira é a mesma apresentada acima — dado que o n de y é diferente de zero, levando a $Po,y = n > Po,x$ — e de acordo com o funcionamento normal do sistema. Considere-se, porém, a estrutura abaixo:

*	I	R	Po
x	p	n'	$n \div 2$
y	c	n''	n

A situação acima mostra a posição de um dos atores (y) como não negociável; ele não pode entrar em acordo *sobre esta questão*. Agora, se $n'' > n'$, então $Po,y > Po,x$, conformando-se ao funcionamento estrito do sistema político, sem acordo ou barganha. Se, porém, $n' = 2n''$, então $Po,x = Po,y$. Há um problema, contudo. Como pode x ter certeza de que realmente $n' = 2n''$? Suponha-se que, segundo a estimativa de y , $n'' = n'$. O grau de envolvimento de y é tal que, a não ser que esteja absolutamente claro que $n' > n''$ (o que quer dizer, a menos que x tenha todos os recursos), ou y verá

prevalecer a sua posição, ou será derrotado por uma efetiva demonstração de recursos e não pela simples pressuposição de sua existência. Em abordagem posterior, explorarei esta importante conclusão para a estabilidade do sistema. Considere-se agora outra questão importante, empregando a seguinte configuração:

*	I	R	Po
x	c	n'	n
y	p	n''	$n \div 2$

A situação acima é oposta à antecedente, assumindo-se que $n'' = 2n'$. Mas tal hipótese, como no caso anterior, não se justificaria. Mais plausível é admitir que a percepção de x só é correta até o ponto em que $n' = n''$, em relação à questão anterior, e que $n'' > n'$, no caso presente. O mesmo raciocínio é verdadeiro para y . Assim, para ambos os atores é melhor barganhar, fazendo concessões em ambas as questões, em lugar de optar por um confronto aberto.

Os dois exemplos anteriores introduzem duas novidades. Primeiramente, a política de barganhas e concessões, brevemente descrita no tópico *a* sob a afirmativa geral $Po^*,x = Po^*,y$, aparece agora sob nova luz.

A primeira exigência para uma política de negociação é que pelo menos um dos atores esteja comprometido com uma dada questão num grau inferior ao máximo possível. A segunda é a multiplicidade de questões. A política de negociação só é concebível se houver questões suficientes para estimular um desejo de barganha. O fato de existir uma multiplicidade de questões desempenha papel muito definido no sistema plebiscitário, uma vez que pode servir para evitar um efetivo confronto dos recursos, tornando extremamente incerto o resultado de um determinado conflito.

A incerteza é a segunda novidade. Pode-se adiantar que, mesmo em um sistema plebiscitário, há períodos em que a luta política impõe aos atores uma acentuada necessidade de empregar os recursos efetivos de que dispõem, se desejam fazer prevalecer suas posições. A política do poder nem sempre é uma simples questão de cálculo de poder. É necessário demonstrá-lo também, em certas ocasiões, o que pode impor grandes custos aos atores. Os exemplos precedentes demonstram que, quanto mais

questões houver, menor será a necessidade de confrontos diretos. Pode-se então derivar:

HIPÓTESE 7: Quanto maior o número de questões, menor o número de decisões políticas tomadas a partir da efetiva distribuição de recursos.

Se uma determinada estrutura política propiciará uma política de negociação ou uma política de confronto de recursos dependerá também do nível de envolvimento dos atores. As configurações anteriores indicam que pelo menos um dos atores deve ter um baixo nível de envolvimento para que se concretize alguma forma de negociação. Examine-se, finalmente, a configuração mais extrema possível.

*	I	R	Po
x	c	n'	n
y	c	n''	n

Nesta situação, há apenas duas opções possíveis: a) se $n' > n''$. então $Po,x > Po,y$. O grau de envolvimento caracterizado como comprometimento total tem como pressuposto que nenhuma suposição de poder será aceita sem uma demonstração efetiva. Assim, quando ambos os atores estão totalmente comprometidos com uma determinada questão, as decisões políticas dependerão do confronto direto dos recursos políticos, aumentando o *quantum* de indeterminação e, portanto, de instabilidade do sistema político. Todos os recursos importantes são efetivamente mobilizados e empregados — greves, sabotagem burocrática, saídas militares, votos parlamentares etc. — a fim de convencer o oponente político de que foi estrategicamente superado. Daí derivou:

HIPÓTESE 8: Quanto mais alto o nível de envolvimento dos atores, maior número de decisões políticas dependerá da efetiva distribuição dos recursos.

A conjugação das hipóteses 7 e 8 permite agora derivar uma hipótese que explica a instabilidade dos sistemas políticos plebiscitários.

HIPÓTESE 9: Quanto menor o número de questões, e quanto mais alto o grau de envolvimento dos atores, mais instável será o sistema político.

A segunda opção é descrita pela seguinte proposição: Se $n' = n''$, então $Po,x = Po,y$. Esta é a situação do real equilíbrio político.

Atuando dentro das regras do jogo, não há maneira de produzir e implementar decisões, porque nenhum ator pode fazer prevalecer sua posição sobre a de outro. Inversamente, cada ator tem o poder de impedir que uma determinada decisão seja implementada. Tal como antes, o equilíbrio entre a incapacidade de implementar e a capacidade de impedir a implementação requer uma distribuição equilibrada dos recursos, o que só é verdadeiro em uma luta pelo poder entre dois atores. No tópico desta seção, a exigência de recursos iguais será abandonada, como resultado do aumento no número de atores.

Quando prevalece o equilíbrio político, ocorre a paralisia decisória, o que, por sua vez, é condição suficiente para a eclosão da violência política, como se viu na hipótese 5.

A precedente exploração teórica do sistema plebiscitário, sob a condição de informações incompletas, conduziu às mesmas conclusões essenciais do tópico anterior. Além disto, o papel do número de questões e do grau de envolvimento dos atores políticos foi mais profundamente elaborado, para auxiliar na explicação da política de negociação, de um lado, e da situação de crescente instabilidade política, de outro, aperfeiçoamentos estes possibilitados pela modificação no postulado da informação completa. Exploro agora as consequências de abandonar a restrição quanto ao número de questões.

c A relevância do número de questões

Foi estabelecido no tópico anterior que, quando o envolvimento dos atores — todos os atores — for igual a p , as decisões políticas provavelmente dependerão de negociação, dada a incerteza dos valores respectivos de R . De outro lado, se houver pelo menos um ator para quem o envolvimento for igual a c , então a estabilidade do sistema político, ou seja, a ausência de um efetivo confronto de recursos, dependerá também da possibilidade de barganhar.

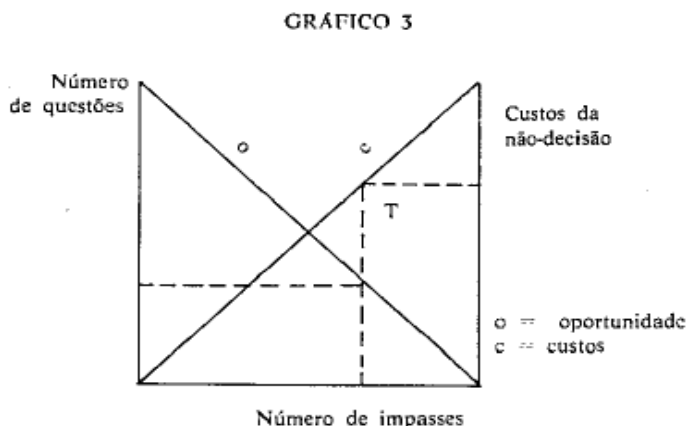
A política de negociação — que, algumas vezes, é a única forma de manter a estabilidade política — tem como pressuposto que as decisões políticas nem sempre independem de decisões futuras a respeito de outras questões. De acordo com a hipótese 7, quanto maior o número de questões, maiores as oportunidades de negociação. O gráfico 1 representa a hipótese:



A hipótese acima, porém, não considera a relação entre a oportunidade de negociação, que depende de um número não especificado de questões, e a disposição de barganhar, que depende do número de questões não especificadas e do número de impasses. Aceita-se a premissa de que, se os atores políticos apresentam um grau c de envolvimento em relação a um número n de questões, a utilidade ou inutilidade subjetiva destas questões é equivalente, significando que aquilo que um ator percebe como um ganho em relação a uma decisão favorável é igual ao que percebe como perda em uma decisão desfavorável ou um impasse. Assim, quanto maior o número de impasses, mais alto o custo a ser subtraído aos eventuais ganhos decorrentes de decisões favoráveis nas questões restantes. O gráfico 2 representa esta relação:

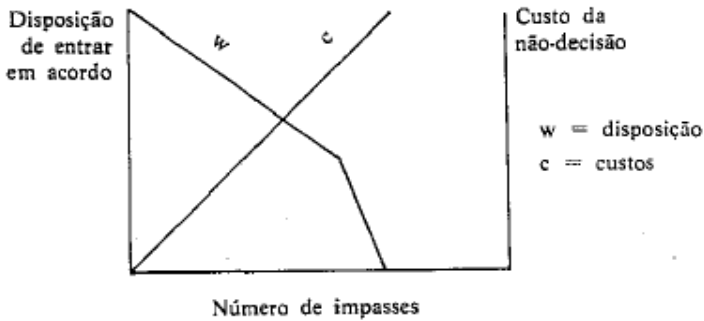


A política de negociação tem como premissa que cada ator político considera mais compensadora a fidelidade às regras do jogo do que a incerteza da violência política. Desta forma, o número de impasses tem um efeito depressivo cumulativo sobre a disposição dos atores para entrar em acordos. Na verdade, quanto mais impasses houver, menor certeza terá um determinado ator de beneficiar-se do processo decisório dentro das regras do jogo, aumentando as probabilidades de maiores ganhos pela adesão à violência política. Consequentemente, embora as oportunidades de acordo aumentem com o número de questões, a disposição para negociar diminui com o número de impasses, devido ao alto custo da não decisão. O gráfico 3 representa estas relações:



Embora o ponto *T* de impasses ainda deixe um número teoricamente razoável de oportunidades para negociação, o custo da não decisão, neste ponto, já é suficientemente alto para enfraquecer a fidelidade do ator às regras do jogo. Os benefícios que pode esperar, com *certeza*, começam a parecer inferiores aos *possíveis* ganhos da violência política, aceitando uma possibilidade de 50% de vencer o impasse. O alto número de impasses tem um efeito negativo cumulativo sobre a disposição do ator de entrar em acordos. O gráfico 4, seguinte, apresenta o cálculo subjetivo teórico:

GRÁFICO 4



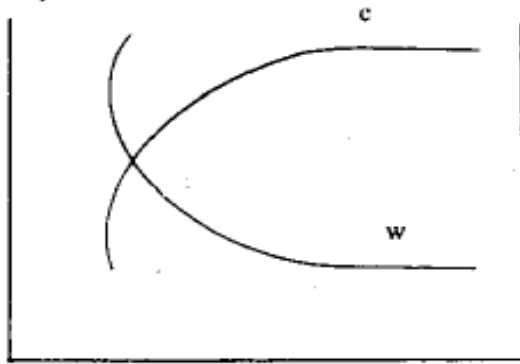
Pode-se agora formular a seguinte hipótese relativamente ao papel do número de questões no sistema plebiscitário:

HIPÓTESE 10: Quanto maior o número de questões, maiores as oportunidades para negociação.

HIPÓTESE 11: Quanto maior o número de impasses, mais provavelmente os atores políticos assumirão uma posição não negociável sobre as questões restantes.

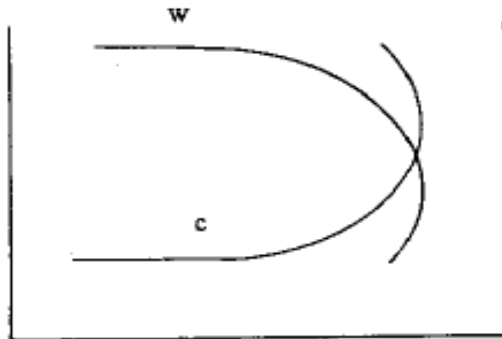
Os resultados acima baseiam-se em duas premissas psicológicas: a) o custo da não decisão é linearmente relacionado ao número de impasses, e b) a disposição de negociar é linearmente relacionada ao número de impasses até o ponto T . Estas premissas podem ser questionadas por serem irreais. Pode-se muito bem presumir que a disposição de negociar diminui bastante com o primeiro impasse e diminui mais vagarosamente à medida que o ator político perceber a necessidade do acordo para se beneficiar do processo político. Ao mesmo tempo, pode-se argumentar que o custo da não decisão é percebido como extremamente alto no início e, no decorrer do processo, a percepção subjetiva se modifica ao longo de uma série contínua de “tudo ou nada” para “antes pouco do que nada”. O gráfico 5 representa estes possíveis resultados alternativos:

GRÁFICO 5



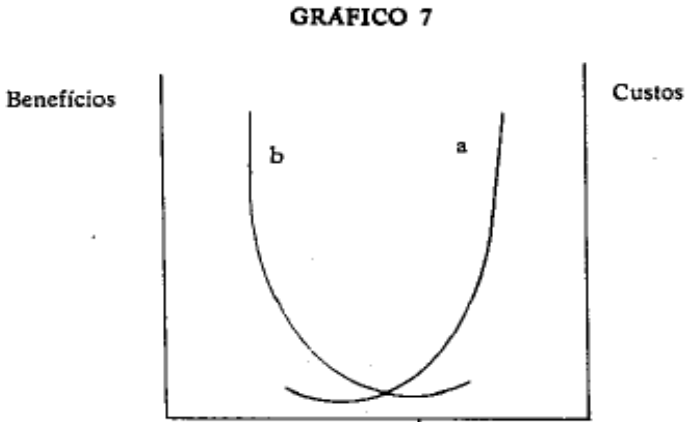
Mas o oposto também é possível; a disposição de negociar pode permanecer alta até que o ator político repentinamente modifique sua inclinação, e o custo da não decisão seja percebido como tão baixo que leve o ator a considerar sua fidelidade ao sistema como intoleravelmente dispendiosa. Esta hipótese gera o gráfico 6:

GRÁFICO 6



Também são possíveis algumas hipóteses mistas. Pode-se introduzir um cálculo dos custos percebidos relativamente aos benefícios esperados, a fim de determinar o número exato de impasses após o que a violência

política seria favoravelmente percebida. O gráfico 7 mostra uma das possíveis formas deste cálculo.



As considerações anteriores atenuam o caráter arbitrário das premissas, mas às custas de introduzir um certo grau de artificialismo nas conclusões. Realmente, uma determinação do número exato de impasses necessários para atingir o ponto de ebulição dependeria das considerações sobre a relação entre os diferenciais de ambas as curvas, cálculo que não é efetuado por atores políticos na vida real. Implicaria também, erroneamente, que a série de propostas (impasses) constitui um *continuum*.

O raciocínio por trás dos gráficos 4, 5, e 6 é impreciso em suas premissas; consequentemente, os resultados são mais uma descrição dos processos psicológicos da perda de fidelidade do que previsores exatos do número de impasses após os quais os atores políticos não mais estarão dispostos a negociar.

As conclusões, porém, não parecem artificiais. No processo político decisório, pode-se atingir um ponto após o qual os atores políticos tenderão a generalizar suas posições não negociáveis às questões restantes. O raciocínio implícito no gráfico 5 é que o ponto de generalização é alcançado tão logo ocorra o impasse inicial, mas os atores políticos serão capazes de abrandar suas posições enquanto houver questões negociáveis.

O gráfico 6, por sua vez, implica que só ocorrerá uma generalização de posições não negociáveis depois de vários impasses mas, tão logo a generalização se estabeleça, torna-se impossível a negociação das questões restantes. Seria artificial procurar números exatos para descrever este processo psicológico.

Os gráficos 4, 5 e 6 baseiam-se em postulados psicológicos arbitrariamente pressupostos. Uma vez que decorrem de premissas arbitrárias, a escolha entre eles é também arbitrária. O raciocínio por trás do gráfico 4 foi desenvolvido exclusivamente com base em uma convicção pessoal de que atores políticos não se tornam inflexíveis tão logo experimentem sua primeira vitória ou derrota política. Ao mesmo tempo, contudo, a maioria dos atores políticos não espera que sejam suspensas as negociações sobre grande parte das questões para, então, tomar posições firmes a respeito das restantes. Em algum momento do processo psicológico de generalização, uma posição não negociável é deflagrada.

O processo que conduz a uma baixa disposição para a negociação não deve ser mal compreendido; não significa, necessariamente, que daí advirá o equilíbrio político, embora este possa vir a ser o caso. Tomando como premissa uma estrutura política com dois atores, haverá equilíbrio político quando ambos possuírem a mesma soma de recursos, mas nunca quando tal não ocorrer. Contudo, em ambos os casos, um declínio geral na disposição de transigir leva a uma crescente instabilidade dentro do sistema, ou seja, as decisões políticas serão produzidas e implementadas com base no efetivo confronto dos recursos, cujo resultado é imprevisível. É possível agora derivar uma proposição mais forte do que a Hipótese 11.

HIPÓTESE 12: Quanto maior o número de impasses, maior a instabilidade do sistema político.

Abandone-se agora a terceira restrição, explorando o processo político-decisório e a paralisia política em um universo com mais de dois atores.

▫ A relevância do número de atores

Em um sistema plebiscitário didático, as possíveis configurações de poder são poucas e de fácil representação: ou $x > y$, ou $y > x$, ou $x = y$. O número e o caráter das configurações de poder possíveis para mais de dois atores políticos, porém, são mais difíceis de determinar. Quais são as consequências da existência de mais de dois atores para a ocorrência de equilíbrio político? Foi demonstrado que um equilíbrio político didático requer uma distribuição equilibrada dos recursos. O que ocorre com esta exigência quando o número de atores aumenta?

O número de configurações possíveis de poder para dois, três e quatro atores é apresentado na tabela abaixo, que foi gerada empiricamente, uma vez que o conjunto das configurações possíveis não parece resultar de nenhuma função matemática teoricamente conhecida.

TABELA 1

/n/	2	3	4
=	1	4	14
≠	2	12	74

= equilíbrio

≠ desequilíbrio

Os números acima expressam possibilidades estritamente lógicas e não indicam que uma estrutura política com quatro atores, por exemplo, necessariamente produza uma configuração de 74 diferentes relações de poder. O número de possibilidades lógicas é reduzido pelas regras de procedimento da estrutura política em questão, que podem impossibilitar, por exemplo, a constituição de determinadas coalizões e impedir o surgimento de algumas formas de equilíbrio político. No final desta seção, serão fornecidos dois exemplos teóricos de como o equilíbrio político pode ser gerado com base em diferentes conjuntos de regras. Por enquanto, todavia, restrinjo-me à emergência do equilíbrio político em estruturas políticas com mais de dois atores.

A existência de mais de dois atores introduz duas novidades principais:
a) não é necessário tomar como premissa uma distribuição igual dos re-

ursos, a fim de explicar o equilíbrio político; e b) torna-se possível formar coalizões suficientemente poderosas para impedir efetivamente a implementação de determinadas decisões, mas não bastante poderosas para tornar realidade suas próprias propostas.

Considere-se uma estrutura política com três atores, em que uma possível relação de poder tome a forma $A > B > C$. Se os atores B e C decidissem lutar sozinhos contra A , então a única forma possível de equilíbrio político seria $A = B = C$, isto é, quando os recursos fossem igualmente distribuídos. Considere-se, porém, que os recursos sejam distribuídos da seguinte maneira: $A = 2$; $B = 1$; $C = 1$; e que as regras de procedimento da estrutura política não impeçam que um determinado ator se junte a qualquer outro para formar uma coalizão de veto. Neste caso, B e C podem unir forças e contrabalançar os recursos de A . Portanto, a exigência de uma distribuição equilibrada dos recursos não mais é necessária quando há mais de dois atores.

Examine-se outra configuração possível, tomando como premissa uma estrutura de quatro atores, com a seguinte distribuição de recursos e orientação política:

- A — esquerda — 1
- B — centro-esquerda — 2
- C — centro-direita — 1
- D — direita — 2

Acrescentem-se agora duas regras de procedimento para o processo decisório:

- a)** qualquer ator pode unir-se a outro para impedir que uma decisão seja implementada;
- b)** nenhum ator tem permissão de formar uma coalizão dominante com um parceiro do extremo oposto.

Neste caso, a coalizão BC será bloqueada por AD , e CD por AB . Mais importante ainda é o fato de que as propostas de D serão derrotadas pela coalizão ABC por uma margem de quatro unidades de recursos contra duas, enquanto uma coalizão ABC , potencialmente dominante, será bloqueada pela regra b .

As ligações acima serão denominadas coalizões *ad hoc*, pois que formadas com o objetivo específico de derrotar uma determinada proposta

e são desfeitas assim que a derrota está assegurada. Não existe objetivo comum que mantenha por mais tempo a unidade de uma tal coalizão e, tão logo um dos parceiros proponha uma política própria, os outros tenderão a formar uma diferente coalizão *ad hoc*, com o objetivo de impedir que a proposta seja aprovada ou implementada.

As duas regras definidas acima descrevem uma estrutura política em que o grau de envolvimento dos atores políticos é muito alto e, consequentemente, muito baixa a estabilidade de suas coalizões. Outro exemplo da configuração de coalizão *ad hoc* é a estrutura conhecida como o paradoxo do voto, em que AB derrota C , AC derrota B e BC derrota A .

HIPÓTESE 13: Dada uma distribuição desigual de recursos, quanto maior o número de atores e quanto mais alto o seu grau de envolvimento, maior o número de coalizões *ad hoc*.

HIPÓTESE 14: Quanto maior o número de coalizões *ad hoc*, maiores as probabilidades de equilíbrio político.

A introdução de mais de dois atores significa que qualquer previsão sobre a forma específica do equilíbrio político deve levar em consideração as regras de procedimento da estrutura política em questão. Uma vez que são concebíveis muitas formas de equilíbrio político, não é possível indicar as mais prováveis apenas com base em considerações lógicas. Para se fazer um prognóstico teórico das formas prováveis de equilíbrio em uma dada estrutura política, também devem ser introduzidas as premissas empíricas que descrevem as regras do jogo vigentes. As hipóteses 13 e 14 apontam as condições favoráveis à ocorrência de equilíbrio em uma estrutura política de mais de dois atores, mas sem indicar sua provável forma. Volto agora, como um exercício final, a algumas formas especulativas de equilíbrio político.

Tome-se como premissa uma estrutura política de quatro atores. As possíveis configurações de equilíbrio são as seguintes:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1) $A = B = C = D$ | 8) $ABC = D$ |
| 2) $A = B = CD$ | 9) $ABD = C$ |
| 3) $A = BCD$ | 10) $ACD = B$ |
| 4) $AB = C = D$ | 11) $AC = CB$ |
| 5) $AB = CD$ | 12) $AD = CB$ |
| 6) $AC = B = D$ | 13) $BC = A = D$ |
| 7) $AD = C = B$ | 14) $BD = A = C$ |

Acrescentem-se agora as seguintes regras:

- a) a estrutura política apresenta uma coalizão dominante inicial de dois atores; portanto, a igualdade 1 não é permitida;
- b) os recursos perdidos pela coalizão dominante original são divididos igualmente entre os atores restantes;
- c) um ator que representa uma posição política extrema pode unir-se a qualquer outro ator para formar uma coalizão de veto;
- d) um ator em uma posição política extrema não tem permissão de se unir a um ator no extremo oposto para formar uma coalizão dominante vencedora;
- e) os atores nas duas posições intermediárias têm permissão de se unirem a qualquer outro ator para formar uma coalizão vencedora ou uma coalizão de veto.

A distribuição das posições políticas é a seguinte:

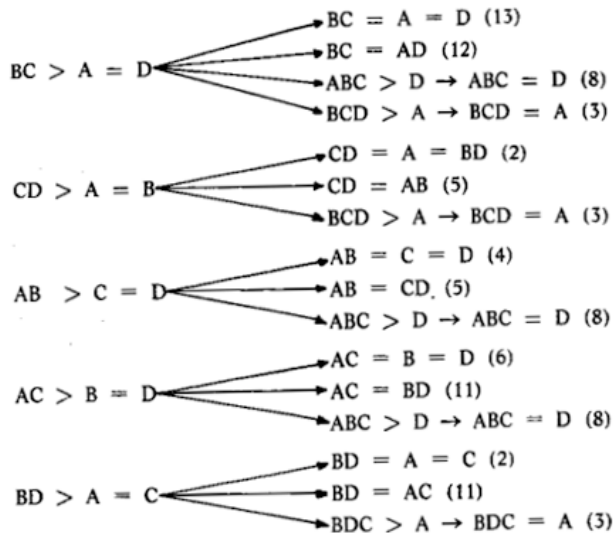
A — esquerda

C — centro-direita

B — centro-esquerda

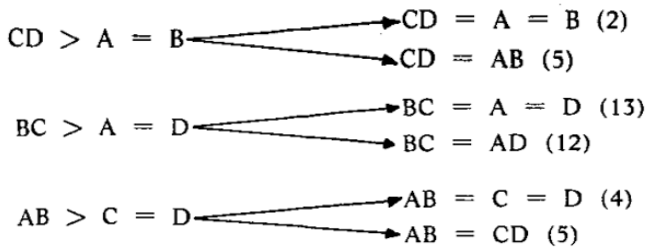
D — direita

Desde logo fica evidente que, devido às regras *a* e *d*, as formas de equilíbrio 1, 7, 9 e 10 estão excluídas. Também fica claro que são possíveis cinco coalizões dominantes iniciais. Examinemos agora os possíveis caminhos em direção ao equilíbrio. Os números entre parênteses após cada configuração possível referem-se à lista apresentada acima.



Na estrutura política representada acima, uma coalizão dominante inicial da facção de centro (BC) tem maiores possibilidades de adiar a ocorrência de equilíbrio político, pois é capaz de cooptar *A* ou *D* para manter a necessária assimetria do poder. Todas as outras coalizões possíveis têm apenas uma possibilidade de fazer o mesmo. As formas mais prováveis de equilíbrio incluem uma coalizão de centro-direita contra a esquerda (igualdade 3; prob. 4/18); uma coalizão de centro-esquerda contra a direita (igualdade 8; prob. 3/18); uma coalizão de centro-esquerda contra uma coalizão de centro-direita (igualdade 11; prob. 2/18); e daí em diante, todas as outras possibilidades igualmente.

Alterando a regra *e*, tornando-a igual à regra *d*, introduz-se a hipótese de um novo tipo de estrutura política. Assim, em decorrência das regras *a* e *d*, ficam impedidas as formas de equilíbrio 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14. Há apenas três coalizões dominantes iniciais possíveis e os caminhos para o equilíbrio são os seguintes:



Como era de se esperar, esta estrutura política é menos flexível que a precedente. Além disso, a forma mais provável de equilíbrio é constituída por uma coalizão de centro-esquerda contra outra de centro-direita.

A possibilidade de especulação é naturalmente muito grande, só dependendo do sistema de regras adotado. Outra forma de desenvolver prognósticos envolveria a observação das regras efetivas de procedimento de estruturas políticas específicas, a partir das quais poderiam emergir configurações mais prováveis do jogo de poder.

A meta exclusiva deste exercício final, porém, foi ilustrar as razões pelas quais tipos particulares de equilíbrio não podem ser previstos com base apenas em noções teóricas, uma vez que dependem das regras de procedimento da estrutura política em questão. A última seção discutirá

os problemas concernentes à verificação da teoria da crise e da violência política até aqui desenvolvida.

II. Uma proposta de teste para o modelo

Independentemente de suas possíveis fragilidades conceituais, uma teoria também deve ser submetida ao que se considera como o teste decisivo: a sua verificação. Nesta seção, apontarei as maneiras pelas quais a teoria apresentada pode ser falsificada, a partir do *status* epistemológico de seus conceitos principais.

A teoria toma como pressuposto que um tipo específico de crise política pode ser definido como paralisia decisória, a qual, por sua vez, é função do equilíbrio político, de um lado, e causa da violência política, do outro. Os conceitos “equilíbrio político”, “paralisia decisória” e “violência política” foram teoricamente definidos com precisão, de acordo com as premissas básicas da teoria. Reduzida a seus termos mais simples, a teoria estipula que, sempre que uma situação empírica ajusta-se à definição teórica dos conceitos, a seguinte sequência será verdadeira:

Equilíbrio político → paralisia decisória → violência política

Com base unicamente nesta afirmação teórica, porém, não é possível determinar as condições sob as quais a teoria pode ser falsificada. Duas questões preliminares devem ser respondidas antes que seja viável qualquer empreendimento desta natureza:

- a) O equilíbrio político é condição necessária para a paralisia decisória?
- b) A paralisia decisória é condição necessária para a violência política?

Uma discussão destas questões abre caminho para estabelecer as condições de falsificação da teoria. A bem da clareza, empregarei uma linguagem simples: *pe* (equilíbrio político); *dp* (paralisia decisória); *pv* (violência política); \leftrightarrow (equivalência ou dupla implicação); \rightarrow (implicação); & (e); – (não).

A primeira hipótese é a de que a relação entre o equilíbrio político e a paralisia decisória é de equivalência ($pe \leftrightarrow dp$). Esta relação significa que sempre que prevalecer o equilíbrio político ocorrerá a paralisia decisória;

inversamente, se a paralisia decisória prevalecer, também haverá equilíbrio político. Em outras palavras: *se* equilíbrio político, *então* paralisia decisória; *se* paralisia decisória, *então* equilíbrio político. Simbolicamente:

1. $pe \leftrightarrow dp$
2. $pe \rightarrow dp \ \& \ dp \rightarrow pe$

A segunda hipótese é a de que a relação entre paralisia e a violência política é de simples implicação. Isto significa que a paralisia decisória é condição suficiente, porém não necessária, para a ocorrência da violência política. Em outras palavras, a teoria tem como pressuposto que, sempre que prevalecer a paralisia decisória, a violência política será consequência; mas a teoria *não tem* como pressuposto que, *se* violência política, *então* paralisia decisória. Simbolicamente, a teoria mantém que,

3. $dp \rightarrow pv$,
mas não que
4. $pv \rightarrow dp$

É possível, então, ter violência política e paralisia decisória, ou não paralisia decisória e violência política, mas não é possível ter paralisia decisória sem violência política. Assim, as seguintes afirmações são verdadeiras no contexto da teoria:

1. $pe \leftrightarrow dp$
- 2a. $pe \rightarrow dp \ \& \ dp \rightarrow pe$
- 2b. $pe \rightarrow dp$
- 2c. $dp \rightarrow pe$
3. $dp \rightarrow pv$
4. $\neg (pv \rightarrow dp)$
5. $pv \ \& \ \rightarrow \neg dp$
6. $\neg (dp \ \& \ \neg pv)$

Uma vez definidas estas relações, torna-se evidente a importância crucial do conceito de paralisia decisória. Dada a relação de equivalência entre paralisia decisória e equilíbrio político, assumir *dp* é equivalente a assumir

pe, uma vez que $dp \rightarrow pe$ em virtude de $pe \rightarrow dp$. Por outro lado, dada a relação entre paralisia decisória e violência política, a existência de *dp* leva ao desenvolvimento de *pv*. A paralisia decisória é, portanto, crucial, na medida em que implica necessariamente o equilíbrio político, enquanto ao mesmo tempo apresenta evidências suficientes para prever a violência política.

A verificação da teoria, portanto, pode ser empreendida com base na verificação das relações envolvendo o conceito de paralisia decisória. Teoricamente, isto poderia ser feito pela demonstração de que nenhuma das três condições seguintes ocorre:

- a)** há paralisia decisória, mas não o equilíbrio político. Neste caso, a relação *2c* seria falsificada; por implicação, a afirmativa fundamental *1* ($pe \leftrightarrow dp$) seria também falsificada;
- b)** há equilíbrio político, mas não paralisia decisória. Neste caso, a relação falsificada seria *2b*, bem como a afirmação *1*;
- c)** há paralisia decisória, mas não violência política. Neste caso, a relação *6* seria falsificada; por implicação, a afirmação fundamental *3* ($dp \rightarrow pv$) seria também falsificada.

Assumiu-se como pressuposto que o conceito de equilíbrio político não pode ser traduzido em pontos de referência empíricos, embora existam alguns indicadores comportamentais relativos ao cálculo de poder efetuado por cada ator político em seu esforço de avaliar as forças dos outros atores.

Em si mesmo, o conceito não admite uma tradução empírica, pois os elementos que o compõem não podem ser diferenciados no mundo fenomenal. Assim, a teoria não pode ser totalmente comprovada. Uma vez que não há maneira de observar o equilíbrio político em si mesmo, também não é possível demonstrar que, sempre que *dp*, então *pe*, e sempre que *pe*, então *dp*, que são os contrários das condições *a* e *b*. No entanto, a teoria ainda pode ser falsificada, sujeitando-se a condição *c* à experimentação direta. A ocorrência da violência política não oferece maiores dificuldades de pesquisa, mas uma outra questão é a tradução empírica do conceito de paralisia decisória. A ser encontrada uma tradução empírica aceitável de tal conceito, a condição *c* poderá então ser investigada, quer falsificando a teoria, quer comprovando sua capacidade de previsão.

A relação de suficiência entre dp e pv abre caminho ao teste da teoria, uma vez que dp é o antecedente teórico de pv . Como proposta para verificação da teoria, esta prova não é realmente exaustiva, pois elimina, de início, duas das condições necessárias. Ao mesmo tempo, todavia, os filósofos da ciência concordam que teoria alguma poderá jamais ser definitivamente provada. As teorias podem, somente, ser definitivamente falsificadas. A cada vez que uma teoria é testada com sucesso, este fato significa apenas que aumentaram as probabilidades de que seja verdadeira; mas estas probabilidades nunca significam uma verdade definitiva.

No processo de falsificação de uma teoria, submetê-la a um teste de capacidade de previsão é um método tão eficaz quanto qualquer outro, embora algumas de suas afirmações básicas possam permanecer não verificadas. Efetivamente, mesmo com base na hipótese de que não se pode encontrar nenhuma evidência contra a relação $dp \rightarrow pv$, ainda não se teria evidências diretas a respeito das relações entre pe e dp . Uma vez que a sequência — pe & $dp \rightarrow pv$ é empiricamente possível, a existência de $dp \rightarrow pv$, unicamente, não impede *a priori* a afirmação — pe & $dp \rightarrow pv$, que seria uma falsificação da afirmação teórica $pe \rightarrow dp$, e conseqüentemente — $(dp \& \text{— } pe)$.

Assim sendo, se o objetivo é falsificar as previsões da teoria, é razoável testá-la através de uma tradução empírica do conceito de paralisia decisória, mas será inútil caso se tenha como alvo suas premissas teóricas (neste caso, a afirmação $pe \leftrightarrow dp$, e suas derivações lógicas).

No entanto, grandes áreas das ciências físicas têm sido desenvolvidas com base em ilações semelhantes. A versão galileana do método experimental, por exemplo, admite o mesmo processo de construção teórica. Não há maneira de observar o comportamento de um corpo físico em um universo onde não haja atrito; esta é uma construção teórica sem pontos de referência empíricos. Contudo, é possível derivar de tais construções importantes afirmações sobre o mundo concreto. Se as previsões derivadas desta maneira ocorrem no mundo empírico, então fica comprovado que as premissas das quais foram derivadas não foram falsificadas.

O caráter não observável do conceito de equilíbrio político não constitui um obstáculo intransponível à falsificação da teoria, embora torne impossível prová-la integralmente. Uma vez que empreendi exclusivamente a

tarefa de falsificação da teoria, posso me permitir não me preocupar com a relação $pe \leftrightarrow pv$, desde que encontre uma forma de falsificar $dp \leftrightarrow pv$.

Neste contexto, o conceito de paralisia decisória é duplamente importante. É teoricamente crítico, pois implica equilíbrio político, de um lado, e prevê violência política, do outro. É empiricamente crítico, pois toda a argumentação depende agora da possibilidade de sua tradução. Se é possível encontrar uma situação empírica, adequada ao conceito teórico de dp , então pv se seguirá ou não: em caso negativo, a teoria estará falsificada.

Proponho que o conceito de paralisia decisória pode ser empiricamente traduzido na razão produção de políticas/propostas conflituosas, quando esta razão tender a zero. De acordo com a teoria, o equilíbrio político ocorre quando nenhum ator (ou coalizão de atores) for capaz de impor sua preferência sobre os outros, devido à forma particular da distribuição de recursos, somada a um grau extremamente alto de intensidade de preferências em relação à questão. Consequentemente, nenhuma decisão pode ser tomada ou, se puder ser simbolicamente tomada, não será possível implementá-la.

Fica claro que o número de decisões tomadas e/ou implementadas dividido pelo número de questões conflituosas se afastará de um e se aproximará de zero como um indicador empírico da generalização progressiva do impasse sobre a maioria das questões conflituosas — ou talvez todas. Assim sendo, o sistema político pode ser descrito como afetado em sua capacidade de tomar decisões, aproximando-se das condições conceituadas como paralisia decisória.

De maneira a evitar perder-se na armadilha de decisões que não são implementadas, especialmente em uma situação em que o simples fato de forçar uma decisão pode, às vezes, ser usado como um trunfo contra um oponente recalcitrante, o numerador da razão deve ser restrito. Os produtos políticos que realmente importam em qualquer situação, particularmente quando conflituosa, são as políticas implementadas a partir de diversas alternativas. A razão relevante é então: políticas implementadas/questões conflituosas, onde a existência de propostas divergentes com relação a cada questão testemunha seu caráter conflituoso.

A afirmação teórica $dp \rightarrow pv$ pode agora ser reescrita sob a forma da seguinte afirmação falsificável: sempre que a razão políticas implementadas/questões conflituosas diminuir consistentemente, pelo menos um ator

político transgredirá as regras plebiscitárias, quer pelo questionamento do valor efetivo dos recursos de outros atores, quer pela abertura de uma nova arena política, ou ambos. Tais ações ajustam-se à noção de violência política, tal como conceituada na teoria. Se esta sequência não ocorrer, então a teoria estará falsificada.

B **Sobre as fontes**

Os dados empíricos desta obra são de quatro tipos: produção de políticas do Legislativo, distribuição de cadeiras parlamentares, votações nominais e rotatividade de elites. Neste apêndice, descreverei as fontes e as maneiras como os dados foram coligidos e codificados.

a) produção de políticas do Legislativo — este conjunto de dados consiste nos projetos de lei apresentados e aprovados pelo Congresso brasileiro de 1959 a 1966. As fontes são duas séries de documentos oficiais: *Anais do Congresso e Coleção de Leis do Brasil*, cobrindo o período em questão. Os dados foram registrados em fichas indicando quem apresentou a proposta ou conseguiu sua aprovação (o Executivo ou um membro do Legislativo) e quando. Se o autor da proposta ou projeto de lei era um congressista, uma consulta à lista de deputados e senadores por legislatura, fornecida pelos *Anais*, revelava sua filiação partidária. A matéria das propostas ou projetos de lei foi também anotada nas fichas. De acordo com a convenção classificatória jurídica brasileira, a matéria em questão é o primeiro tópico que aparece no documento e esse critério jurídico foi respeitado na obra. Tais dados foram empregados no Capítulo 3.

b) distribuição das cadeiras parlamentares — esse conjunto de dados indica a distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos brasileiros de 1946 a 1962, a última eleição considerada neste trabalho. A fonte é uma série de documentos oficiais: *Dados Estatísticos*, publicada regularmente pelo Tribunal Superior Eleitoral, fornecendo os resultados para todas as eleições realizadas no período e o número de cadeiras parlamentares conquistado por cada partido, em âmbito federal e estadual. Estes dados foram utilizados principalmente no Capítulo 4.

c) votações nominais — esse conjunto de dados é oriundo da publicação oficial, *Diário do Congresso Nacional*, e foi registrado em fichas que incluem a matéria de votação, o autor do projeto e o número de votos favoráveis ou contrários, por partido. Tais dados foram utilizados principalmente no Capítulo 5.

d) rotatividade de elites — esse conjunto de dados foi obtido diretamente nos ministérios ou em órgãos públicos federais. Foram requisitadas as listas

de ministros e/ou titulares de agências públicas, de 1945 a 1964, e as datas em que assumiram e deixaram os cargos. As informações foram registradas em fichas individuais para cada ministério ou órgão. Esses dados foram utilizados no Capítulo 6.

Bibliografia

Esta bibliografia inclui apenas as fontes que mais diretamente contribuíram para o meu trabalho. (O Autor.)

Para comodidade do leitor, damos informação das obras com edição em português através de pesquisa no Catálogo Coletivo da USP e na Biblioteca Mário de Andrade. (Os editores.)

Livros

ALKER, Hayward R., Jr. *Mathematics and politics*. New York, The MacMillan Co., 1965.

ALMEIDA, José de. *Industrialização e emprego no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA, 1974.

ALMOND, Gabriel A. & POWELL, G. Gingham, Jr. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston, Little Brown and Co., 1966.

Ed. bras.: *Uma teoria de política comparada*. Tradução de Narceu de Almeida Filho. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

APTER, David. *Ghana in transition*. New York, Atheneum Publishers, 1963.

APTER, David. *The political kingdom in Uganda: a study in bureaucratic nationalism*. Princeton, Princeton University Press, 1961.

ARISTOTELES. *The politics*. Tradução de T. A. Sinclair. Baltimore, Penguin Books, 1972.

Ed. bras.: *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo, Atena, 1955.

ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. 2. ed., New York, John Wiley & Sons, 1963.

Ed. em castelhano: *Ellección social y valores individuales*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

BAILEY, John J. Presidential control of the extended state: emerging trends in Latin America. *Technical Papers Series*, n. 11, Austin, Texas, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 1977.

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- BERLINK, Manoel T. *Marginalidade social e relações de classe em São Paulo*. Petrópolis, Vozes, 1975.
- BINDER, Leonard et alli. *Crises and sequences in political development*. Princeton, Princeton University Press, 1971.
- BINDER, Leonard. *Iran, political development in a changing society*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1964.
- BLACK, Duncan. *The theory of committees and elections*. Cambridge, Cambridge University Press, 1958.
- BOISIER, Sergio et alli. *Desenvolvimento regional e urbano: diferenciais de produtividade e salários industriais*. Rio de Janeiro, IPEA, 1973.
- BUCHANAN, James M. & TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent-logical foundations of constitutional democracy*. Michigan, The University of Michigan Press, 1962.
- CARVALHO, Getúlio. *Petrobras: do monopólio aos contratos de risco*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1977.
- CASTELO BRANCO, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964*. Rio de Janeiro, Artenova, 1975, 2 vols.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento (o processo de criação da Sudene)*. São Paulo, Perspectiva, 1976.
- COLEMAN, James S. Nigeria, *Background to nationalism*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1958.
- DAHL, Robert A. *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press, 1956.
- DALLAND, Robert T. *Brazilian planning development, politics and administration*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1957.
- DE CARLI, Gileno. *Anatomia da renúncia*. Rio de Janeiro, Ed. O Cruzeiro, 1962.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.
- FEITH, Herbert. *The decline of constitutional democracy in Indonesia*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1962.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*, São Paulo, Nacional, 1965.

- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Planalto (Memórias)*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1968.
- FREY, Frederick. *The turkish political elite*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1965.
- GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil*. Austin, Texas, The University of Texas Press, 1968.
- GUICCIARDINI, Francesco. *Maxims and reflections of a Renaissance statesman*. Trad. de Mario Domandi, New York, Harper Torchbooks, 1965.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1958,
Ed. bras.: *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961. Com nova edição no prelo da Vértice.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Editado por Michael Oakeshott, New York, Collier Books, 1962.
Ed. bras.: *Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo, Abril Cultural, 1974.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing society*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1958.
Ed. bras.: *A ordem política nas sociedades em mudança*. Trad. de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro, Forense-Universitária; São Paulo, Editora da Universidade, 1968.
- JAGUARIBE, Hélio. *Condições institucionais do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- JULIÃO, Francisco. Que são as ligas camponesas. *Cadernos do Povo Brasileiro*, n. 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.
- JUREMA, Abelardo. *Sexta-feira, 13: os últimos dias do governo João Goulart*. Rio de Janeiro, Ed. O Cruzeiro, 1964.
- KEMENY, John G. & SNELL, J. Laurie & THOMPSON, Gerald L. *Introduction to finite mathematics*. 2. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1966.
Ed. em castelhano: *Introducción a las matemáticas finitas*. Traducción por Ulises Pego Moscoso. México Continental, 1965.
- LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan: 1956-1961*. Latin American Studies Program

- Dissertation Series, New York, Cornell University Press, 1970. *Veja: O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LENIN, V. I. *Selected Works*. V. III, New York, International Publishers, 1967. Ed. bras.: *Obras escolhidas*. Trad. do Instituto de Marxismo-Leninismo. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.
- LIJPHART, Arendt. *The politics of accommodation*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1968.
- LIMA, Hermes, *Travessia (Memórias)*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.
- LINDBLOM, Charles. *The intelligence of democracy*. New York, The Free Press, 1965.
- LINS, Etelvino. *Um depoimento político*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1977.
- MACRAE, Duncan, Jr. *Issues and parties in legislative voting: methods of statistical analysis*. New York, Harper & Row, 1970.
- NERY, Adalgisa. *Retrato sem retoque*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963.
- PYE, Lucien. *Politics, personality, and nation-building: Burma's search for identity*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1962.
- RAE, Douglas W. & TAYLOR, Michael. *The analysis of political cleavages*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1970.
- RAE, Douglas W. & TAYLOR, Michael. *The political consequences of electoral laws*. Rev. ed. New Haven e Londres, Yale University Press, 1971.
- RANGEL, Inácio. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963.
- RIKER, William H. *The theory of political coalitions*. New Haven e Londres, Yale University Press, 1962.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and party: systems a framework for analysis*. Vol. I. Cambridge, Cambridge University Press, 1976. Ed. bras.: *Partidos e sistemas partidários: pensamentos*. Rio de Janeiro/Brasília, 1982. Brasília, Zahar/ed. da Universidade.
- SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971.
- SCHNEIDER, Ronald M. *The political system of Brazil: emergence of a "modernizing authoritarian" regime (1964-1970)*. New York e Londres, Columbia University Press, 1971.
- SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. New York, Oxford University Press, 1967.

- Ed. bras.: *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. Apresentação de Francisco de Assis Barbosa. 5. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- SOARES, Gláucio A. Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973.
- SOUZA, Amaury de. *Annotated bibliography on the brazilian political movement of 1964*. Latin America Research Program, Bibliography Series. Report 2. University of California at River Side, 1966.
- STEPAN, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.
- Ed. bras.: *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Tradução de Italo Tronca. Rio de Janeiro, Artenova, 1975.
- TENDLER, Judith. *Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968.
- TULLOCK, Gordon. *Toward a mathematics of politics*. Michigan, The University of Michigan Press, 1961.
- VIANNA, Luiz Jorge Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- VILLELA, Annibal V. & SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945)*. Rio de Janeiro, IPEA, Série Monográfica, 10, 1973.
- VORYS, Karl von. *Political development in Pakistan*. Princeton, Princeton University Press, 1965.
- WEINER, Myron. *The Politics of scarcity: public pressure and political response in India*. Chicago, The University of Chicago Press, 1962.

Artigos, capítulos, trabalhos não publicados e dissertações

- BAER, Werner & KERSTENNETZKY, Isaac. The brazilian economy. *Brazil in the sixties*. Riordan Roett, ed., Nashville, Tennessee, Vanderbilt University Press, 1972.
- BARNES, Samuel. Party democracy and the logic of collective action. *Approaches to the study of party organization*. William J. Crotly, ed., Boston, Allyn and Bacon, 1968.

- BLACK, Duncan. The decision of a committee using a special majority. *Econometrica*, v. XVI, t. 3, p. 245-261, julho, 1948.
- BLACK, Duncan. The elasticity of committee decisions with an altering size of majority. *Econometrica*, v. XVI, t. 3, p. 262-270, julho, 1948.
- BLACK, Duncan. On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, v. LVI, t. 1, p. 23-34, fevereiro, 1948.
- BLANDEL, Jean. Party systems and patterns of government in westerns democracies. *Canadian Journal of Political Science*, v. 1, t. 2, p. 180-203, junho, 1968.
- BLAU, Julian H. The existence of social welfare functions. *Econometrica*, v. XXV, t. 2, p. 302-313, abril, 1957.
- BUCHANAN, James M. Individual choice in voting and the market. *Journal of Political Economy*, v. LXII, t. 2, p. 114-123, abril, 1954.
- CAMPBELL, Colin D. & TULLOCK, Gordon. A measure of the importance of cyclical majorities. *The Economic Journal*, v. LXXV, t. 200, p. 853-857, dezembro, 1965.
- CARVALHO, Maria Isabel Valladão de. *A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*. Tese de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1977.
- CONVERSE, Philip E. The problem of party distances in models of voting change. *The Electoral Process*, M. Kent Jennings e L. Harmon Zeigler, eds. Englewood Cliffs., N. J., Prentice-Hall, 1966.
- DEUTSCH, Karl. Social mobilization and political development. *The American Political Science Review*, v. L.V, t. 3, p. 493-514, setembro, 1961.
- ERICSON, Kenneth P. *Labor in political process in Brazil: corporation in a modernizing nation*. Tese de Doutorado, Columbia University, 1970 (University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, 1974).
- FIGUEIREDO, Wilson. A margem esquerda, in DINES, Alberto et alli. *Os idos de março e a queda em abril*. Rio de Janeiro, José Alvaro Editor, 1964.
- FLEISCHER, David. Thirty years of legislative recruitment in Brazil: an analysis of the social background and career advancement patterns of 1548 federal deputies, 1945-1975, *X Congresso da International Political Science Association*, Edimburgo, Escócia, 16-20 de agosto de 1976.
- FURTADO, Celso. Political obstacles to the economic development of Brazil, in VELIZ, Claudio, *Obstacles to change in Latin America*. Londres, Oxford University Press, 1965.

- GARMAN, Mark B. & KAMIEN, Morton I. The paradox of voting: probability calculations. *Behavioral Science*, v. XIII, t. 4, p. 306-316, julho, 1968.
- GAUTHIER, Howard L. & SEMPLE, Robert K. Tendências nas desigualdades regionais da economia brasileira 1947/1966. *Dados*, n. 9, p. 103-113, 1972.
- GUILBAUD, G. T. Les théories de l'interet général et les problèmes logiques de l'agregation. *Economie Appliqué*, t. V. 4. p. 501-584, outubro-dezembro, 1952.
- HARDING, Timothy F. *The political history of organized labor in Brazil*. Tese de Doutorado, Stanford University, 1973 (University Microfilms Series, Ann Arbor, Michigan, 1974).
- HUNTINGTON, Samuel. Political development and political decay. *World Politics*, v. XVII, t. 3, p. 386-430, abril, 1965.
- HURVITZ, Leon. An index of democratic political stability: A methodological note. *Comparative Political Studies*, v. IV, t. 1, p. 41-68, abril, 1971.
- JAGUARIBE, Hélio. The dynamics of brazilian nationalism, in VELIZ, Claudio, *Obstacles to change in Latin America*. Londres, Oxford University Press, 1965.
- KLAHR, David. A computer simulation of the paradox of voting. *American Political Science Review*, v. LX, t. 2, p. 384-390, junho, 1966.
- LIMA, Olavo Brasil de, Jr. Evolução e crise do sistema partidário brasileiro. *Dados*, n. 17, p. 29-51, 1978.
- MARTIN, J. David & GRAY, Levis N. Measurement of relative variation: sociological examples, *American Sociological Review*, v. XXXVI, t. 3, p. 496-502, junho, 1971.
- MAYER, L. An analysis of measures of croscutting and fragmentation. *Comparative Politics*, v. IV, t. 3, p. 405-415, abril, 1972.
- MURAKAMI, Yasusuke. A note on the general possibility theorem of the social welfare function. *Econometrica*, v. XXIV, t. 2, p. 224-246, abril, 1961.
- NIEMI, Richard G. & WEISBERG, Herbert F. A mathematical solution for the probability of the paradox of voting. *Behavioral Science*, v. XIII, t. 4, p. 317-323, julho, 1968.
- OLIVEIRA, Lúcia M. Lippi. *O Partido Social Democrático*. Tese de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1973.
- PETERSON, Phyllis Jane. *Brazilian political parties: formation organization and modernship — 1945-1959*. Tese de Doutorado, University of Michigan, 1962.

- RIKER, William H. The paradox of voting and congressional rules for voting on amendments. *American Political Science Review*, v. LII, t. 2, p. 349-366, junho, 1958.
- RIKER, William H. Voting and summation of preferences: an interpretative bibliographical review of selected developments during the last decade. *American Political Science Review*, v. LV, t. 4, p. 900-911, dezembro, 1961.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Governando por decreto, in MENDES, Candido, org., *Crise e mudança social*. Rio de Janeiro, Eldorado, 1974.
- SARTORI, Giovanni. European political parties: the case of polarized pluralism, in PALOMBARA, Joseph La, *Political parties and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1966.
- SOUZA, Isabel R. O. Gómez de. Notas sobre o comportamento das coligações eleitorais no Brasil. *Dados*, n. 10, p. 166-183, 1973.
- STOKES, Donald E. Spatial models of party competition. *American political science review*, v. LVII, t. 2, p. 368-377, junho, 1963.
- TAYLOR, Charles Lewis. Communications development and political stability. *Comparative Political Studies*, v. 1, t. 4, p. 557-563, janeiro, 1969.
- TAYLOR, Michael & HERMAN, V. M. Party systems and government stability. *American Political Science Review*, v. LXV, t. 1, p. 28-37, março, 1971.
- WEFFORT, Francisco. *Sindicatos e política*. Tese de Livre Docência, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 1972.

Documentos oficiais

- Anais do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro e Brasília, Imprensa Nacional.
- Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro e Brasília, Imprensa Nacional.
- Dados Estatísticos*, Tribunal Superior Eleitoral. Rio de Janeiro e Brasília, Imprensa Nacional.
- Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro e Brasília, Imprensa Nacional.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Departamento de Imprensa Nacional, 1964.

Anexo

***Quem dará o
golpe no Brasil?***



Introdução

Em agosto-setembro de 1961 houve a mais recente tentativa organizada para instalar no país uma ditadura de direita. De então para cá sucederam-se os atentados, as bombas e as ameaças, numa demonstração evidente de que a trama golpista permanece armada. E permanece por quê? Fundamentalmente, porque permanecem sem solução os problemas sociais que deram origem a ela. Eis o que é necessário ter presente. A tentativa de golpe não resulta da paranoia de alguns grupos de indivíduos, civis ou militares, mas da situação social brasileira, no momento presente, que conduz a minoria privilegiada do país a esse tipo de comportamento político. Pouco importam as aparências exteriores de que tal comportamento se revista. Pouco importam os pretextos de superfície (a condecoração do líder cubano Che Guevara, por exemplo) e os acidentes secundários; o golpe é sempre um fenômeno social e, em consequência, são suas causas sociais que devem ser buscadas e combatidas.

O que é o golpe?

Em primeiro lugar, deve-se observar que a ameaça de golpe não é fenômeno recente na sociedade brasileira; ao contrário, manifesta-se todas as vezes em que o movimento de ascensão popular recobra impulso; seja quando esse movimento se destina à defesa das riquezas do país — luta em torno da Petrobras, agosto de 54 —, seja quando as forças do povo estão a ponto de ganhar maior parcela de poder político — agosto de 61, luta pela legalidade —, seja, enfim, quando as massas trabalhadoras se organizam em torno de reivindicação que afeta a situação vigente — a arregimentação das massas rurais em torno das ligas camponesas. Em tudo isto o que há

de constante é que a ameaça golpista surge sempre que o povo manifesta em atos o descontentamento e a insatisfação que traz na consciência. Convém, por conseguinte, determinar a quem afeta, na ação prática, esse descontentamento e essa insatisfação populares.

Quando o povo se organiza, e sai às ruas, ou mesmo quando sai às ruas desorganizadamente, em defesa das riquezas nacionais, a quem pode incomodar um movimento dessa natureza? Evidentemente que o povo nas ruas por um objetivo dessa espécie só pode ser inconveniente àqueles que têm como meio de vida a malversação das riquezas nacionais, a esses e a ninguém mais. Ora, esses constituem a absoluta minoria da população brasileira, de onde se conclui sem dificuldade que, no exemplo considerado, a manifestação do povo se faz a *favor da maioria da população e contra a pequena minoria que vive da traição à maioria*.

E quando os estudantes e os trabalhadores ganham as ruas para defender o respeito à democracia que é, no essencial, *o respeito ao direito que tem todo povo de fazer valer suas reivindicações fundamentais*, a quem pode perturbar um movimento dessa espécie? Claro que a exigência de democracia, assim compreendida, sem mistificações só pode ferir àqueles que temem as reivindicações do povo, a esses e ninguém mais. E é mais claro ainda que é a maioria absoluta da população brasileira que tem reivindicações fundamentais a fazer: são os trabalhadores, os camponeses, os estudantes, os pequenos funcionários, os artesãos, os empregados no comércio; como é do mesmo modo claro que só pequeníssima parte da população brasileira pode temer as reivindicações do povo. Logo, quando se esboça um movimento em defesa da democracia, tal como se esboçou em agosto e setembro de 61, é esse um movimento *em favor da maioria do povo contra a pequena minoria que vive de submeter a maioria*.

E quando, finalmente, a massa camponesa desperta da secular passividade que a caracterizava e se organiza com o objetivo de alterar a estrutura agrária brasileira, a qual é responsável não somente pela miséria da população trabalhadora rural, mas igualmente responsável, juntamente com outros fatores, pelo asfixiante encarecimento da vida nas cidades, a quem pode enfurecer esse movimento? Uma aspiração tal como a dos camponeses só inquieta àqueles que vivem da exploração dos camponeses, no campo, ou seja, os latifundiários, e da exploração da fome do povo, nas cidades, ou

seja, os comerciantes ligados ao latifúndio agrícola. E não se precisa saber somar para perceber imediatamente que os latifundiários, mais os comerciantes-tubarões das cidades, constituem, ainda assim, ínfima parcela da população. Consequentemente, quando se organiza uma luta camponesa com os objetivos aqui descritos, é essa uma luta também *em favor da maioria contra a pequeníssima minoria que vive da espoliação da maioria*.

Por esses exemplos se verifica que todos os movimentos políticos de massas mais significativos ocorridos nos últimos tempos, por diversos que tenham sido na sua forma, possuem um conteúdo essencial idêntico, *qual seja, o de estarem destinados a defender a maioria do povo, submetido pela minoria dominante*. Por outro lado, se a cada movimento popular corresponde uma ameaça de golpe, torna-se evidente que, não obstante os variados pretextos, sob cuja capa aparece, a ameaça golpista tem também um conteúdo essencial permanente: *a defesa dos privilégios da minoria dominante contra as reivindicações e os interesses da maioria do povo*.

O golpe de “esquerda”

Este é o conteúdo do golpe que se está armando no Brasil. É necessário que ninguém se esqueça disto, em nenhum momento, pois, sendo tal o seu conteúdo permanente, logo se percebe contra quem é dirigido. O golpe que ora se trama no Brasil representa um golpe contra o povo brasileiro, em geral, *e contra sua vanguarda mais aguerrida, em particular*, quer dizer, contra os trabalhadores, os camponeses e estudantes. É absolutamente indispensável que ninguém perca de vista este princípio, pois já se escutam os cantos de sereia, acenando com a possibilidade de um *golpe de esquerda*, entendendo-se como tal um golpe executado em benefício do povo. Esta é uma chantagem posta em circulação pelos grupos reacionários justamente para aquebrantar a disposição de luta do povo, confundi-lo e dividi-lo nesta hora em que sua unidade e disposição de luta constituem os fatores mais resistentes ao avanço golpista, os mais insensíveis às seduções dos privilegiados. Que se denuncie por todos os meios e modos a mitificação representada pelo fantasma de um eventual *golpe de esquerda*, que nenhum de seus promotores define concretamente. E não define muito simplesmente porque as medidas concretas que venham a beneficiar o povo não

podem ser conquistadas por artimanhas golpistas já que o golpe, para ser vitorioso, tem como elementos essenciais o inesperado e a rapidez com que for executado, rapidez e surpresa que supõem, como condição necessária, *a traição*. Em todo golpe há sempre alguém que trai a alguém ou a alguma coisa, pois não há golpe sem traição, enquanto as conquistas efetivas e duradouras do povo não são, nem podem ser, conquistas da traição, mas da luta conseqüente e diária em que se empenha. Precisamente por isto o poder conquistado pelo golpe está inevitavelmente condenado a ser perdido, mais cedo ou mais tarde, enquanto as conquistas reais do povo são *historicamente irreversíveis*.

Todavia, não devemos nos iludir sobre o que foi dito acima, nem romantizar os fatos da história. A impossibilidade *histórica* de um *golpe de esquerda* não significa de modo algum que não exista, *em absoluto*, a possibilidade de um golpe que, a curto prazo, viesse beneficiar determinadas camadas do povo — e até mesmo seus elementos mais progressistas. Não se trata de uma impossibilidade absoluta. É perfeitamente viável um golpe contendo em seu bojo algumas medidas *imediatamente* compensatórias para o povo. Mas o que não é absolutamente possível é que o poder assim conquistado seja capaz de atender *até o fim a todas as reivindicações populares*, as quais se vão acumulando historicamente. Haverá um momento em que o poder não será capaz de atender às exigências do povo, assumindo, então, caráter reacionário e direitista. E por que terá de ser assim? — Simplesmente porque um golpe de tal natureza só é possível quando há certa aliança entre *setores* da minoria privilegiada e *setores* da maioria submetida. São os *setores* da minoria privilegiada que possibilitam o golpe — pois detêm as condições de poder para isso — e são os *setores* da maioria submetida que dão ao golpe executado os fundamentos sociais capazes de sustentá-lo temporariamente.

Esta é a origem dos chamados *golpes de esquerda* e nela vamos encontrar a raiz das medidas que, a curto prazo, historicamente falando, beneficiam as camadas da maioria submetida. Essas medidas devem-se à participação de *setores* da maioria submetida na consumação do golpe, participação sem a qual este tipo de golpe não subsistiria. O que há de progressista, portanto, nos chamados *golpes de esquerda* deve-se exclusivamente à colaboração de *setores* populares nessa operação política.

Mas existe o outro lado da medalha a ser examinado: o lado constituído pelos *setores* da minoria privilegiada participantes da mesma operação. É este lado, este aspecto, sempre *contido na origem dos chamados golpes de esquerda*, o responsável pela transformação futura e inevitável do golpe progressista em reacionário. Evidentemente, as reivindicações populares não irão parar no tempo; ao contrário, tendem a se acentuar, pois não existe outra coisa que as faça cessar senão seu atendimento. Esse atendimento, porém, por parte dos *setores* privilegiados, tem um limite, além do qual aceitar as reivindicações populares significaria deixar de ser *setor socialmente privilegiado*. Nesse exato momento, o poder constituído transforma-se de progressista em reacionário. Importante, sobretudo, é assinalar que esta transformação se revela inevitável, pois é determinada pela própria origem histórica do fenômeno: aliança de *setores* da maioria submetida com setores da minoria privilegiada. Todo o problema consiste, na verdade, em prever o maior ou menor prazo em que essa transformação se fará, mas se fará certamente. Qual o ensinamento que o povo deve tirar desses fatos, sobretudo sua vanguarda? Fundamentalmente este: o chamado “golpe de esquerda”, quando não é manobra divisionista da minoria privilegiada, constitui, seguramente, *a abertura histórica para o golpe de direita*. Assim sendo, torna-se imperioso denunciar sempre, e a toda hora, os cantos de sereia que seduzem o povo com a possibilidade de um golpe de esquerda. O golpe é *sempre*, cedo ou tarde, *contra* o povo, e por este motivo, por este radical motivo, é que as forças populares não devem esmorecer um só instante na luta.

Neste instante, o povo brasileiro vê-se ameaçado por novo golpe. Um golpe que significa a *extrema defesa dos privilégios da minoria dominante, contra a maioria submetida*. Para defender-se, as forças populares devem estar avisadas, suficientemente avisadas, sobre o conteúdo de qualquer golpe e o papel que lhes cabe em tal eventualidade. Mas isto não é o bastante. Faz-se necessário ainda que, sabendo em que consiste o golpe, saibam também qual a forma que pode eventualmente assumir, para melhor combatê-lo. É necessário, pois, analisar detidamente qual a forma particular de golpe que se está tramando atualmente no Brasil e quais os caminhos para bem combatê-lo eficazmente.

O caráter específico do golpe atual no Brasil

Para bem compreender o caráter específico do golpe, da ditadura que ora se projeta sobre o Brasil, é necessário que as forças do povo não percam de vista em momento algum os verdadeiros interesses em jogo, quais os lances políticos, ou até mesmo militares, que esses interesses podem empresar, a fim de não serem levadas, ou por manobras do reacionarismo direitista, ou por momentânea falha no discernimento político dos fatos, a combater fantasmas inconsistentes, perigos artificialmente criados, enquanto o verdadeiro fantasma e o verdadeiro perigo conquista posições, arrebatadas ao povo, e avança reto e implacável em direção a seus objetivos reais. As forças populares correm sempre o risco de inutilmente despender esforços e energias quando se deixam levar por palavras de ordem equivocadas, ou só em parte verdadeiras, do que se aproveita a minoria dominante para ganhar terreno. Este desvio de atenção é possível e explica-se, entre outros motivos, pelo fato de ser a minoria privilegiada a detentora dos meios de informação e divulgação a respeito dos acontecimentos. Pode-se, por isto, escamotear os fatos, inventá-los, interpretá-los segundo lhe convém; em uma palavra, a minoria privilegiada dominante tem *condições reais* para distrair a atenção e os esforços das forças populares, e seguramente não deixará de usar essas condições. Este perigo, portanto, é real, sendo da máxima importância que os elementos esclarecidos do povo estejam atentos a ele, pois nesta luta o menor erro de cálculo pode ser fatal.

Primeiro equívoco sobre o golpe

Existem dois equívocos principais, relativos à característica específica do golpe atual no Brasil, que as forças populares não podem cometer em hipótese alguma. O primeiro consiste em considerar que a ditadura armada contra o povo, neste momento, será um sistema de governo absolutamente diferente do que ora existe, assim como a diferença entre a água e o vinho, o sol e a chuva, o trabalhador e o ocioso. A diferença entre a ditadura que ameaça o povo e o governo que possuímos não é a mesma que se dá entre a água e o vinho, mas apenas a que separa um vinho suave de outro, só que

mais azedo. A compreensão deste fato é decisiva para as forças do povo, pois dela depende a forma de luta e a própria possibilidade de vitória nessa luta.

Por que dizemos que não há diferença radical entre a ditadura que nos ameaça e a democracia, tal como a encontramos no Brasil? Pela razão fundamental de que a democracia, tal como existe no Brasil, *também é uma ditadura*: ditadura econômica e ditadura política. Esta é a conclusão que as forças do povo hão de tirar quando compreenderem corretamente os fatos e, para isso, é necessário que os representantes de sua vanguarda analisem os fatos como eles são na realidade, e não como a minoria privilegiada diz que são.

Já se viu que a ditadura das classes dominantes é, *no essencial*, a defesa dos privilégios da minoria dominante contra os interesses da maioria submetida. Privilégios econômicos e privilégios políticos. Pois bem: quando se sabe que mais da metade, muito mais da metade da população trabalhadora brasileira é analfabeta, e o sistema que vigora entre nós, a que chamam de democracia, proíbe que os analfabetos votem, o que está fazendo tal sistema senão defender, *politicamente*, os privilégios da minoria afortunada contra os interesses da maioria? Não é mais do que evidente que, se os camponeses, por exemplo, pudessem votar, mesmo sendo analfabetos, como são na sua quase totalidade, votariam contra os latifundiários que os oprimem? Por isso, quando se proíbe que os camponeses votem, não se estará por acaso defendendo os privilégios da minoria constituída pelos latifundiários contra a maioria representada pelos camponeses? E não é isso, *no essencial*, uma forma de ditadura, manifestando-se no terreno político? Consequentemente, o sistema sob o qual vive o povo brasileiro — e a que chamam erradamente de democracia — é também, no fundo, uma ditadura, no sentido em que defende os privilégios da minoria contra os interesses da maioria.

E quando se verifica que o direito de greve do povo trabalhador — que é a sua mais pura forma de manifestação política — não foi até hoje regulado, e quando o for será certamente de acordo com os interesses dos empresários e capitalistas, e não segundo a vontade desses trabalhadores, os quais não serão chamados para decidir sobre a maneira de atuação política que lhes é própria e de ninguém mais, quando isto acontece, conforme se observa no regime sob o qual vivemos, que está de fato acontecendo senão que se

está negando ao povo o direito de manifestar-se politicamente? E a quem aproveita esta condição a não ser àqueles contra os quais as greves se fazem, isto é, a minoria privilegiada dominante? Quando o regime sob o qual vivemos — e a que chamam incorretamente de democracia — recusa ao povo o direito de externar livremente sua opinião política, esse regime está, de fato, defendendo os privilégios da minoria contra os interesses da maioria. E quando um regime age dessa maneira, é esse um regime democrático ou uma ditadura? E claro que o regime sob o qual vive o povo brasileiro constitui, *no fundo*, uma ditadura, pois admite medidas discriminatórias e opressivas contra a maioria do povo, em favor da minoria privilegiada.

Por outro lado, não é difícil compreender que, no campo, o bem econômico fundamental, além do homem, é a terra, pois é ela que o homem trabalha para produzir os gêneros de que necessita. E se essa terra, sem a qual nada se produz no setor agrícola, está nas mãos de pequeno número de latifundiários, enquanto a maioria absoluta da população rural nada possui senão seu trabalho, trabalho esse que precisa da terra para poder converter-se em bens utilizáveis, não é claro que aquele pequeno número de latifundiários, porque são donos da terra, dominam também o trabalhador? Que poderá fazer o miserável camponês que necessita trabalhar para subsistir, diante do poderoso senhor da terra, sem cuja permissão não conseguirá trabalhar? E um regime — dito democrático — que admite uma situação como esta, e não só admite como a considera legal e a defende em suas leis, não estará defendendo o privilégio da minoria contra os interesses vitais da maioria? E não consiste nisso, no essencial, a ditadura, manifestando-se agora no terreno econômico? Sendo assim, o regime sob o qual vive atualmente o povo brasileiro é também, no fundo, uma ditadura, pois defende os interesses da minoria contra os interesses da maioria.

Nas cidades, por sua vez, acham-se situadas as grandes indústrias, nas quais o bem econômico básico, além do homem, é a máquina, sem a qual a maioria dos objetos de uso que nos cercam não existiria. Os trabalhadores das indústrias sabem perfeitamente disto, mas também o resto do povo precisa saber que, sem o trabalho do operário nas máquinas das indústrias, não existiriam sapatos, camisas, lâmpadas, cigarros, mesas, pratos, talheres, copos, etc., ou seja, quase a totalidade das coisas que utilizamos para viver como civilizados. A civilização é produto do trabalho, pois a própria

máquina é um resultado de trabalho humano anterior. Eis o que se faz mister que todo o povo saiba, a fim de compreender que, sem o trabalho do operário nas máquinas, viveríamos nus, dormiríamos sob as árvores e comeríamos com as mãos, tal como os homens pré-históricos. Sendo assim, dispensam-se novos argumentos para demonstrar que, do mesmo modo como o latifundiário domina o camponês, porque possui a terra, nas cidades, por seu turno, quem possui a máquina domina o operário. É o dono da máquina quem diz ao operário o que deve fazer, onde fazer, como fazer, quando fazer, etc. E se o operário considera injusto, errôneo o que lhe mandam fazer, poderá ele por acaso resistir ao dono da máquina, sem a qual não trabalha e por conseguinte morre? Quando um regime admite esta situação, considera-a legal e a defende em suas leis, que nome deve ter: democrático ou ditatorial? Sem ser preciso muito meditar, se há de compreender que também as cidades provam que o regime sob o qual vive o povo brasileiro é um regime ditatorial, manifestando-se, neste exemplo, no terreno econômico.

Se tudo isto representa a verdade — e os fatos são por demais evidentes para serem negados —, então é imperioso que as forças do povo compreendam que não existe diferença radical entre a ditadura que nos ameaça e o regime sob o qual vivemos, pois este é também, no fundo, uma ditadura econômica e política. Quer isto dizer que não há *nenhuma* diferença entre o regime atual e a ditadura que se está armando no Brasil? De modo algum. Existem diferenças entre o regime atual e a ditadura que certos setores da minoria privilegiada desejam implantar. Trata-se, porém, de compreender que essas diferenças não são *radicais*, não são tão profundas como as que existem, por exemplo, entre a minoria privilegiada e a maioria submetida. A diferença que existe entre a ditadura atual e a que se quer implantar é uma diferença de *grau*, como a que existe entre um irmão e um primo, e não como a que existe entre um homem e uma mulher, sejam primos ou sejam irmãos. É absolutamente indispensável que o povo compreenda isto: em sua luta contra a ditadura que as forças reacionárias desejam implantar, *não pode confiar demasiadamente na ditadura em vigor*, pois essa ditadura que aí está, essa ditadura sob a qual vive o povo, demonstra ser *incapaz de levar até o fim a luta contra a outra, contra a que se está armando*. Só o povo, guiado por seus setores mais avançados — os trabalhadores, os camponeses e os

estudantes —, é capaz de combater até às últimas consequências a ameaça de golpe, porque o golpe, como se indicou, acaba sendo sempre contra as forças populares, e jamais *inteiramente* contra a minoria dominante.

Isto não quer dizer, evidentemente, que as forças do povo não devam contar de *maneira nenhuma* com o regime atual em sua luta contra a ditadura ameaçadora, nem muito menos quer dizer que, se ambas são ditaduras, não se deva lutar contra a que está por vir. Seria esta uma posição equivocada e simplista que as forças do povo devem evitar, pois há distinções entre as formas de ditadura que, embora não sendo radicais, nem por isso deixam de ser *importantes* para a luta que o povo trava contra seus inimigos. A vanguarda do povo jamais deve se afastar da particularidade dos fatos, seduzida pelas soluções simplistas. Se existe diversidade entre as formas de ditadura, essas diferenças devem ser analisadas em favor da luta, na medida em que isto for possível, sabendo-se que a possibilidade dos fatos está nos fatos e não na cabeça dos homens. De outro lado, também deve ser evitado o erro oposto que seria lutar *imediatamente contra a ditadura atual*, pois esta decisão só pode ocorrer a quem analise os fatos a partir de fórmulas previamente esboçadas. A luta do povo não se trava apenas contra a ditadura, em geral, mas contra a forma de ditadura particular que mais o espolie e submeta, e no caso presente a ditadura mais espoliadora e mais despótica é a que está em marcha, a que se acha em formação, e não a que está formada. A posição justa da vanguarda do povo deve ser a de preparar-se para liquidar com todas as ditaduras da minoria dominante, lutando contra a ditadura em marcha, utilizando-se das diferenças que a distinguem da ditadura existente, sem, no entanto, se deixar enganar sobre a capacidade de luta do sistema atual, pois este seria um dos dois equívocos fundamentais a que estão expostas as forças populares. *Analisemos*, agora, o outro equívoco capital em que podem incorrer as forças populares.

Segundo equívoco sobre o golpe

O segundo equívoco consiste em identificar sistematicamente a ameaça de golpe, de ditadura, com o golpe militar, com a ditadura militar. O golpe, como recurso extremo da minoria dominante para assegurar seus privilégios diante da maioria submetida, *não é sempre e necessariamente um golpe militar, uma ditadura militar*, mas pode assumir as mais diversas formas, dependendo das circunstâncias concretas em que for consumado. Eis aí um ponto que necessita ficar perfeitamente esclarecido na consciência das massas, pois nota-se a tendência, entre as forças populares, a identificar perante o povo, sistematicamente, ditadura e ditadura militar, a ponto de só se preocuparem com os sintomas de eventual golpe militar, descuidando, e levando o povo a descuidar-se, de outros sintomas que indicam a possibilidade de golpes de tipo diferente.

Precisamos reconhecer que há uma tradição histórica, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, a justificar essa identificação. Na verdade, a história dos povos latino-americanos mostra-se farta em golpes sob a forma de junta militar — o que colabora para engendrar na consciência do povo a imagem indistinta que associa golpe e junta militar. Mas é forçoso reconhecer também que a história não para, que as condições do mundo evoluem e que mesmo a situação interna dos países latino-americanos, em particular do Brasil, não é idêntica à de 30, 20 ou mesmo 10 anos atrás. Não aproveita à luta do povo essa identificação simplista de ditadura e ditadura militar, e não aproveita por várias razões. Em primeiro lugar, porque aprofunda na consciência do povo um conceito que só em parte se revela justificado e objetivo; em segundo lugar, porque essa identificação não corresponde à análise correta do recurso extremo da minoria dirigente, que é o golpe; e, em terceiro lugar, porque dessa identificação pode derivar uma tática de luta equivocada, organizando-se as massas contra um inimigo insubstancial — quando o golpe iminente não for de tipo militar —, permitindo que o golpe real em marcha apunhale o povo pelas costas. Em consequência, torna-se imperioso lutar contra as simplificações levianas e apressadas e, sobretudo, erradicar da consciência popular o falso conceito que identifica ditadura e ditadura militar. Para tanto, faz-se mister saber não apenas o que há de *idêntico* entre a ditadura instalada por intermédio

de eleições corrompidas, como a que existe atualmente no Brasil, e a ditadura instalada por intermédio de um *golpe*, mas, principalmente, qual a *diferença* que há entre uma e outra, porque justamente no esclarecimento dessa *diferença* está toda a chave para compreender por que o golpe não é, sempre e necessariamente, golpe militar, entendendo-se por golpe militar a dominação *direta* do aparelho de Estado pelos militares.

Diferença entre ditadura “legal” e ditadura via golpe

A diferença principal que existe entre a ditadura instalada pelo mecanismo das eleições corrompidas e outra, instalada por intermédio de um golpe, é que, na segunda, *a minoria privilegiada dirigente se vê obrigada a rasgar suas próprias leis*. Esta é a diferença essencial que as forças do povo, principalmente sua vanguarda aguerrida, devem compreender de tal modo que não a esqueçam em nenhum momento da luta. O golpe, seja de que tipo for, significa sempre alterar as regras do jogo político estabelecido pela minoria dirigente, regras e leis que apresentava ao povo, no afã de submetê-lo permanentemente, como imutáveis e intocáveis. Não é sempre com fundamento no *império da lei* que se reprimem as greves dos trabalhadores? Não é sempre apelando para os estatutos legais do país e a instituições que se impedem os pequenos funcionários públicos, por exemplo, de manifestarem sua revolta ante a miséria crescente a que estão sendo atirados? Não se afirma sempre, afinal, que a ordem existente é justa porque deriva da lei, como se esta lei correspondesse, por sua vez, à ordem ideal, não obstante o fato de ter sido feita por homens? E que, por isso mesmo, todos a ela devem se submeter, ricos e pobres, dominados e dominantes? Pois bem: são essas mesmas leis e regras, estabelecidas pela minoria dominante, e que não podiam ser violadas pelo povo sem risco de penas severas, *que começam a ser violadas pela própria minoria dirigente, quando se instala uma ditadura por intermédio de um golpe*. Começa-se por rasgar as leis que regulam a conquista do poder político, no caso os estatutos eleitorais, e daí por diante, dependendo das necessidades, rasgar-se-ão quaisquer leis. O povo não se deve iludir jamais a respeito disto, acreditando em regimes de emergência e de exceção, os quais se apresentam sempre como passageiros.

Esta é a diferença principal entre a ditadura sob a qual vivemos e aquela sob a qual nos queremos fazer viver. Na ditadura em vigência, a pequena minoria dirigente pauta sua conduta pelas leis imperantes, enquanto nas ditaduras via golpe a minoria privilegiada começa por violar as leis que ela própria havia promulgado. Mas isto ainda não é tudo quanto o povo precisa compreender sobre as diferenças entre a ditadura que aí está e a ditadura que ameaça instalar-se. Indispensável é que se procure estudar e compreender porque, em determinado momento, a minoria dominante, ou setores dela, vê-se compelida a violar as leis que ela mesma havia criado. Eis a questão magna do problema da ditadura, instalada por intermédio de um golpe, questão que as forças populares devem resolver de modo absolutamente claro.

Qual o motor do golpe?

Qual o motor do golpe? O que determina a minoria dominante, ou setores dela, a violar suas próprias leis, instaurando assim uma ditadura de novo grau? Ora, se sabemos, se o povo está absolutamente seguro de que o golpe é o recurso extremo de que lança mão a minoria dominante, visando assegurar os privilégios que possui, então se torna claro que o golpe surge inevitavelmente como única alternativa para a minoria privilegiada, *quando os quadros “legais” da ditadura antiga se tornam duvidosos ou ineficazes para a manutenção desses privilégios*. Eis o motor fundamental do golpe. Na verdade, é porque a minoria dominante, ou setores dela, não vê mais o que fazer para continuar como minoria dominante, nos quadros existentes e com as leis por ela própria estabelecidas, que se criam as condições objetivas para o projeto e para a tentativa de violar e rasgar essas leis, instaurando-se, então, uma ditadura de novo tipo, que assegure a permanência da dominação da minoria.

Sendo assim, interessa profundamente às forças populares, principalmente à sua vanguarda, determinar quais as razões que tornam qualquer ditadura “legal” obsoleta nas suas leis e nas suas instituições, obrigando à sua violação pronta e acelerada. Desde logo, é evidente que se trata de um conjunto de razões que, no caso específico do Brasil, serão a seu tempo

analisados. Do ponto de vista das forças populares a razão predominante é o acúmulo de poder que vêm essas mesmas forças populares conquistando, nos quadros “legais” vigentes, a ponto da minoria dominante sentir-se ameaçada nos seus privilégios, caso não se estabeleçam novos quadros “legais” que lhe permitam retomar o poder perdido para as forças populares. Esta a razão principal, do ponto de vista do povo, que leva a minoria privilegiada a começar a rasgar suas próprias leis. Acentuo ser extremamente importante que as forças populares guardem este aspecto da questão, pois, a partir do ponto de vista de seus interesses mais profundos e permanentes, é isto o que fundamentalmente está em jogo, não obstante todas as demais condições que propiciam a alternativa do golpe: trata-se de recuperar, no mais breve prazo de tempo possível, o poder acumulado pelo povo para si e, simultaneamente, assegurar em novos moldes “legais”, a permanência da dominação da minoria sobre a maioria. A envergadura do golpe, portanto, a forma sob a qual se executa, seu alcance e profundidade, não estão determinados *a priori*, mas são definidos pelas necessidades objetivas sentidas pela minoria dominante, com o objetivo de manter essa dominação. Em tais condições, a forma, o tipo do golpe dependem do conjunto das condições concretas da sociedade e do modo pelo qual a minoria dominante se vê ameaçada. Não é possível, na vida das sociedades, dar-se um golpe quando se quer, ou o golpe que se quer, mas, do ponto de vista da minoria privilegiada, o golpe possível, o qual é delimitado pela correlação de forças sociais, naquele momento.

Tendo em vista todos esses aspectos do problema, faz-se necessário denunciar toda pregação que vise a inculcar nas massas brasileiras a imagem de que o golpe é, sempre e necessariamente, um golpe militar. Trata-se de uma noção contraproducente, pois não forja na consciência das forças populares a correta disposição para a luta. É necessário levar ao povo o esclarecimento sobre as ameaças reais que pesam sobre ele, a fim de criar uma consciência capaz de repeli-las. Nesse sentido, deve-se estudar as condições atuais da luta social, as quais indicam que o golpe que está em marcha, no Brasil, tende mais para uma ditadura sob a forma de *governo forte* do que para uma ditadura sob a forma de junta militar.

É provável a ditadura militar?

Há, como se disse, uma corrente entre as forças populares que tende à simplificação de identificar golpe com golpe militar, retirando da complexidade com que se apresenta a vida e a luta social brasileiras apenas alguns fatos, isolando-os do conjunto da situação objetiva. Claro que há possibilidade de encontrar exemplos em apoio da tese de que o golpe que se está armando é um golpe militar, mas já disse um grande líder popular que, com a extrema complexidade dos fenômenos da vida social, pode-se sempre encontrar exemplos ou dados isolados em apoio de qualquer tese. O que importa, porém, não são os fatos isolados, mas o conjunto, entrelaçados, implicados uns nos outros, explicando-se uns aos outros, pois só quando se compreende o conjunto, quer dizer, só quando as camadas esclarecidas do povo compreendem a razão por que o conjunto dos fatos se entrelaça do modo como se observa, e não de outro, é que terá condições de perceber com justeza qual o caminho que a reação da minoria dominante vem seguindo, com o objetivo de assegurar essa dominação.

Ora, o estudo de conjunto da situação brasileira atual mostra que o golpe em marcha no Brasil não *tende* a assumir a forma de um golpe militar. À admissão desse tipo de golpe, na verdade, opõem-se duas ordens de ponderáveis razões: razões de ordem externa, internacionais, e razões de ordem interna, nacionais. Compete aos setores progressistas do povo analisar com bastante cuidado essas razões, de que modo evoluem e como se condicionam mutuamente.

Razões de ordem externa

A análise cuidadosa dessas razões há de mostrar que o Brasil, como nação capitalista que é, acha-se integrado no sistema mundial do capitalismo. Não importam as divergências entre o Brasil e outras nações capitalistas; não obscurecem o fato de que o Brasil está integrado no sistema mundial do capitalismo. Existem divergências entre a França e a Alemanha, entre os Estados Unidos e a Inglaterra, e nem por isso todos esses países deixam de compor o sistema capitalista mundial. Quer isto dizer que as diferenças não

importam? De maneira alguma, pois é justamente uma dessas diferenças que vai fundamentar uma das razões internacionais que dificultam o golpe, *sob sua forma militar*, no Brasil. Qual é essa diferença? — eis o que o povo necessita compreender definitivamente.

O sistema capitalista mundial é cortado de alto a baixo por uma oposição profunda: de um lado estão as nações capitalistas tornadas imperialistas, isto é, dominadoras de outras nações; de outro lado, as nações de estrutura interna dominante, capitalista, sofrendo, porém, a dominação imperialista, isto é, as nações dominadas. O Brasil, como nação capitalista, forma no bloco particular das nações capitalistas dominadas pelo imperialismo, isto é, por outras nações capitalistas mais poderosas, econômica e politicamente. Esta é uma verdade que precisa penetrar pelos olhos e pelos ouvidos do povo até atingir sua consciência. Tem valor decisivo mesmo para o povo compreender que o Brasil é uma nação dominada econômica e politicamente por outras nações. Sem alcançar isto o povo brasileiro não conseguirá compreender profunda e realmente nada do que se passa na sua vida interna e nas suas relações internacionais. E é necessário também que as forças populares saibam que o imperialismo dominante em nosso país é o imperialismo norte-americano, que são os desejos e os interesses desse imperialismo que estão por trás dos mais importantes acontecimentos em nossa Pátria, quer econômicos, quer políticos. Convém explicar ao povo, sem dúvida, que isso não significa de maneira alguma que *tudo, absolutamente tudo* que acontece em nosso país, se produza por ordem do imperialismo. Não. Nem tudo acontece por ordem do imperialismo, mas certamente *nada, absolutamente nada pode acontecer que não seja, no fundo, contra ou a favor do imperialismo*. Tem-se de explicar também que ocorrem mais coisas a favor do que contra. Há sobretudo uma coisa que jamais pode acontecer contra o imperialismo em nossa Pátria, enquanto estivermos integrados no sistema capitalista mundial: é aquilo que, sendo *contra* o imperialismo, em nossa Pátria, seja simultaneamente, no plano internacional, *contra o capitalismo*. Enquanto o Brasil fizer parte do sistema capitalista mundial, nada pode ocorrer internamente que enfraqueça, internacionalmente, esse sistema — eis aí algo que o povo precisa compreender e não olvidar jamais. E, para que compreenda isto com facilidade, basta mostrar-lhe não ser possível, que é contraditório, tornar propriedade do povo, por exemplo, as

minas da Belgo-Mineira, ou tornar as terras que atualmente pertencem a Anderson Clayton propriedade comum de todos os que nela trabalham, e continuar a pertencer ao sistema mundial do capitalismo.

Mas não são apenas certas medidas contra o imperialismo que podem, no campo internacional, enfraquecer o sistema capitalista. Especialmente importante é compreender que também existem medidas que, sendo a *favor* do imperialismo em nossa Pátria, *podem ser inconvenientes para o sistema capitalista enquanto bloco internacional, em determinadas circunstâncias*. Esta é uma ocorrência perfeitamente viável e as forças do povo devem estar bem esclarecidas sobre ela. Um exemplo concreto e recente ajudará o povo a entender este aspecto singular dos problemas que existem no interior das nações capitalistas, quando os analisamos como problemas de uma nação dominada, mas integrante do sistema mundial do capitalismo. Trata-se do exemplo oferecido pela República Dominicana por ocasião dos preparativos da Conferência de Punta del Este. Como todos sabem, naquele país vigorava durante vários anos uma ditadura, ameaçando transformar-se em dinastia, quando o ditador foi assassinado, precipitando uma série de acontecimentos políticos, nos quais o povo vinha exercendo papel cada vez mais saliente, destacando-se, entre suas reivindicações, várias medidas contra o imperialismo norte-americano que, também ali, é o imperialismo predominante. O governo estabelecido, *guiando-se pelas leis em vigência*, mostrava-se incapaz de conter o avanço popular contra o imperialismo. Paralelamente, preparava-se, no campo internacional, nova investida contra Cuba, *sob a alegação de que ali existia uma ditadura cruel, sanguinária*, alvo de todas as demais calúnias que os Estados Unidos costumam veicular contra os povos que se libertam de sua dominação. Pois bem, às vésperas da conferência que deveria condenar Cuba, *por viver sob um regime ditatorial-militarista*, os chefes militares dominicanos, temerosos de que o governo “legalmente” constituído não pudesse conter a onda anti-imperialista, antinorte-americana, tomaram o poder e instalaram uma ditadura, sob forma militar. Esse golpe, como se percebe facilmente, foi uma medida a *favor do imperialismo*, ameaçado pelo avanço popular. Ora, ocorre que os Estados Unidos necessitavam do voto da República Dominicana, que faz parte da OEA, para condenar Cuba, justamente sob o pretexto de que em Cuba se instalara uma ditadura sangrenta. Foi sob a capa de defensores das

liberdades democráticas que os Estados Unidos se apresentaram diante dos povos latino-americanos, não obstante os pequenos arranhões do Paraguai, da Guatemala e outros menos evidentes. Mas aquele golpe na República Dominicana era recente demais, justamente dois ou três dias antes da Conferência. Fazia-se evidente demais que o voto da República Dominicana, em tal situação, equivaleria a desmoralizar definitivamente toda a Conferência e a enfraquecer ainda mais a posição norte-americana. No caso, esta fraqueza equivaleria a enfraquecer não apenas os Estados Unidos, mas o sistema capitalista, na sua seção latino-americana que é a OEA, pois a luta que se travava não era apenas contra o anti-imperialismo de Cuba, *mas principalmente contra o socialismo que Cuba representa nas Américas*. Desmoralizar a acusação lançada a Cuba, como certamente aconteceria com o voto da República Dominicana naquelas condições, significava, no fundo, enfraquecer o sistema mundial do capitalismo. E o que se viu, então? A rápida e tranquila mudança da ditadura militar instalada no poder por um governo “legal”, podendo então a República Dominicana, dignamente, votar em Punta Del Este pela condenação da ditadura sangrenta e militarista que, segundo afirmam os Estados Unidos e a Guatemala, existe em Cuba. Eis aí nitidamente configurada uma situação na qual uma medida interna a favor do imperialismo transforma-se, no plano internacional, numa medida que enfraquece, *politicamente, perante os povos de todo o mundo*, o sistema capitalista mundial.

É claro que tais situações são especiais e não devem iludir ninguém sobre os pruridos democráticos do imperialismo, quando estão em jogo seus interesses materiais. Estas situações podem ocorrer, e se dão de fato, em virtude da contradição básica a que está sujeito o imperialismo, última etapa do capitalismo, em sua luta internacional contra o socialismo. Toda a propaganda, toda a política exterior do imperialismo, enquanto expressão de um dos lados do sistema capitalista mundial, tem por bandeira o argumento de que o capitalismo representa a liberdade, e o socialismo, a escravidão. Ao mesmo tempo, porém, que o socialismo avança no mundo, o sistema capitalista mundial vê-se cada vez mais na contingência de impedir que os povos oprimidos substituam-no por outro, superior, verdadeiramente democrático. E, para impedir que o povo instale o socialismo, o sistema capitalista vê-se obrigado a acentuar e evidenciar o aparato de repressão que

mantém o povo subjugado, tornar-se ditadura expressa e sem disfarce — o que nega, na prática e aos olhos de todo o mundo, a bandeira de liberdade que diz representar. É esta contradição, tornada mais aguda à medida que o sistema socialista avança no mundo, que dá alicerces objetivos àquela situação, cujo exemplo citamos. A ditadura militar expressa, representada pelo domínio direto do aparelho do Estado pelos militares, constitui forma de ditadura que, dadas as condições atuais do mundo, cada vez menos favorece, no plano internacional, o sistema capitalista mundial. Nem por isso, é claro, ela será evitada, *especialmente se for o único recurso para manter o regime capitalista*, mas é necessário reconhecer que, nas presentes circunstâncias mundiais, a ditadura militar expressa, num país capitalista, só interessa ao imperialismo quando for realmente o último recurso para a manutenção do sistema. Nem por outro motivo se observam, de algum tempo para cá, as pressões do imperialismo norte-americano junto às ditaduras latino-americanas, *junto às ditaduras militares*, no sentido de substituí-las por outra, de tipo diferente. São as próprias contradições do sistema capitalista mundial, em sua luta contra o socialismo, que criam situações como a que o caso da República Dominicana exemplifica. As forças populares, portanto, devem estar atentas a todos estes aspectos da questão, a fim de compreender que as condições atuais do sistema capitalista mundial não são de molde a favorecer, *em princípio e imediatamente*, a implantação de uma ditadura militar nos países membros do sistema.

Em tais circunstâncias, a vanguarda do povo deve perguntar se interessa ao imperialismo dominante em nossa Pátria implantar uma ditadura militar. E deve perguntar também, de modo ainda mais geral, se interessa ao regime capitalista vigente em nosso país apelar para a ditadura militar a fim de manter-se como regime vigorante. A ambas as questões se há de responder negativamente. Em princípio, as condições atuais do sistema capitalista mundial, no qual está integrado o nosso país, *não aconselham a implantação da ditadura sob forma militar*. Quer isto dizer que devemos afastar em definitivo a hipótese de um golpe militar no Brasil? Absolutamente não. O que se pretendeu demonstrar foi apenas que a caracterização do golpe em marcha não é problema simples que se resolva pela aplicação de esquemas apriorísticos a alguns fatos tomados isoladamente. As camadas mais esclarecidas do povo devem analisar com objetividade todas essas

questões, de modo a estabelecer uma tática de luta correta para a batalha que irá travar, ou melhor, que já está travando contra o golpe. Quando se sabe que as condições atuais do sistema mundial do capitalismo não propiciam a implantação de uma ditadura militar direta nos estados-membros do sistema, o que as forças do povo devem fazer em primeiro lugar é examinar-se, dadas as nossas condições internas atuais, não há outra alternativa para a minoria privilegiada dirigente senão a ditadura militar — o que nos remete ao exame da segunda ordem de razões a que nos referimos acima.

Razões de ordem interna

O que decide presentemente do caráter do golpe a ser dado são as condições objetivas nas quais essa operação política se desenrola. E aqui torna-se necessário chamar a atenção das forças populares para outro aspecto da questão, qual seja, o de que, independentemente da forma sob que se venha a consumir o golpe, a implantação da ditadura é sempre um ato político. Mesmo quando a ditadura instaurada for uma ditadura militar direta, trata-se, essencialmente, de uma operação política, quer dizer, constitui fenômeno social, decorrente de problemas sociais, os quais se originam no choque entre forças sociais; e só secundariamente representa uma operação militar, no sentido técnico da palavra. É indispensável que se compreenda este aspecto com muita clareza, a fim de discernir o que há de *social* nos pronunciamentos “militares”. Na verdade, o pronunciamento dos militares só importa, primeiramente, pelo conteúdo social que possui e é esse conteúdo que as forças do povo necessitam distinguir com clareza. Quando o conteúdo social de tais pronunciamentos for verdadeiramente significativo, aí é que se torna importante o fato de terem sido feitos por militares. Os pronunciamentos militares não têm importância porque sejam *militares*, mas porque contêm determinados compromissos sociais — vale dizer, políticos — assumidos por militares. Quando o conteúdo social de um pronunciamento militar não tem ressonância na coletividade e cai no vazio, a circunstância de ter sido enunciado por um militar de nada importa, historicamente falando. Basta que as forças do povo não esqueçam recentes acontecimentos e compreenderão este ponto. Basta recordar a chamada

“Operação Mosquito”, caso típico de pronunciamento “militar”, cujo conteúdo social já não mais correspondia à correlação das forças políticas, e se compreenderá que os pronunciamentos militares devem ser analisados politicamente, pois só assim adquirem sentido. Além disso, se compreenderá também que o fato de existirem no Brasil, atualmente, militares fazendo pregações golpistas não indica necessariamente que o golpe em preparação seja um golpe militar. Este é um ponto que certas correntes das forças populares não têm sabido interpretar corretamente e, num juízo apressado, supõem e fazem supor que o golpe em marcha no Brasil terá caráter militar porque tal ou qual militar é golpista ou faz pregações golpistas. Não é este o modo correto de entender a questão. As pregações golpistas por parte de militares só indicariam a iminência de golpe militar *se o conteúdo dessas pregações, se as reivindicações sociais que implicam, exigissem o comando militar direto do aparelho do Estado, como condição para o atendimento dessas reivindicações*. Isto, em primeiro lugar e, ainda, em segundo lugar, seria necessário que não só essas reivindicações, e a condição que implicam, a de que só o comando militar direto do aparelho do Estado por parte dos militares permitiria o seu atendimento, *correspondessem à posição política das forças sociais dominantes*. Também este assunto se revela importante, pois pode ocorrer que alguns militares desejem efetivamente um golpe de caráter militar, e certamente existem oficiais com essa intenção, mas se esta posição não consultar os interesses e os objetivos das forças sociais dominantes — a minoria privilegiada —, esta deficiência tornará o golpe militar praticamente inviável, pelo menos naquele momento.

Todas estas questões, portanto, demonstram que o caráter do golpe em marcha no Brasil não deve ser buscado na aparência dos fatos, nem muito menos na aplicação de esquemas a alguns dados isolados, mas nas razões profundas dos acontecimentos, as quais só se desvendam pela análise objetiva e prudente do *conjunto da situação* na qual a operação se desenrola. Cabe às forças populares, por conseguinte, indagar qual o sentido geral da situação brasileira, para ver se o golpe que se prepara neste momento contra o povo tende a assumir realmente caráter militar. Nesse sentido, um bom caminho será começar perguntando *pelas condições militares que tornam possível o golpe militar, isto é, qual a posição social relativa das Forças Armadas que mais favorece, ou mesmo possibilita, desferir um golpe de natureza militar*.

O que torna possível o golpe militar?

O golpe militar, como já foi várias vezes referido, se define pelo domínio *direto e pessoal* do aparelho do Estado pelos dirigentes das Forças Armadas. Esta é a característica essencial do golpe militar, sendo indispensável tê-la permanentemente presente, a fim de que se saiba distinguir o golpe militar — que é uma coisa — do papel dos militares em qualquer golpe — que é coisa muito diferente. Quando se afirma que as condições imperantes no mundo, por exemplo, não favorecem a implantação de uma ditadura militar nos estados-membros do sistema capitalista mundial, está-se afirmando *apenas* que não convém a esse sistema, em princípio, e nas condições atuais do mundo, que os *militares assumam o controle direto e pessoal do aparelho do Estado*. Mas nessa declaração não está dito que os militares *não devam ter participação alguma nas ditaduras ou nos golpes em preparação*. Uma coisa é o papel desempenhado pela corporação militar, e outra coisa é o caráter militar do golpe. Essa distinção é essencial e a vanguarda aguerrida do povo deve estar atenta e compreendê-la bem, *pois não há golpe sem participação de militares*, mas, para que esse golpe assuma a natureza de golpe militar, é imprescindível *que os militares participem de maneira muito especial em sua preparação e em sua execução*. A implantação de uma ditadura militar depende, por conseguinte, do papel desempenhado pelas Forças Armadas no desencadear do golpe. Em que condições a participação do corpo militar no golpe contra o povo pode determinar o caráter desse golpe? — eis a questão que as forças populares não podem deixar de analisar.

A implantação de uma ditadura militar — no que diz respeito ao papel que os militares nela desempenham — supõe, em princípio, considerável unidade e coesão de pontos de vista no seio da própria corporação. Eis aí a primeira condição básica para que o papel desempenhado pelos militares possa vir a determinar o caráter militar do golpe. Está claro que sem unidade de comando, *a qual supõe unidade de orientação*, o corpo armado não tem condições para assumir direta e pessoalmente o controle do aparelho do Estado, pois imediatamente surgiriam as defecções, as divergências, que dificultariam a manutenção do comando direto do Estado pelos eventuais chefes do golpe. Sem unidade de orientação, da qual decorre a possibilidade de comando, a participação dos oficiais na execução de um golpe não tem

condições para determinar o caráter desse golpe como militar. Eis aí, pois, a condição básica para definir o papel dos militares na aventura golpista a ponto de determinar a essência desse movimento: a coesão interna, manifestada em seu duplo aspecto de unidade de orientação e unidade de comando.

Quer isto dizer que as forças populares devam encarar essa coesão de modo absoluto, ou melhor, supor que o papel dos militares só determina a espécie do golpe quando não houver nenhuma voz discordante no seio da corporação? De modo algum. A coesão desta, da qual depende o seu comportamento, não deve ser entendida de modo absoluto e abstrato pelas forças populares. A coesão interna de que, no caso, se trata é uma coesão relativa, viva, não se define por não haver *nenhuma* voz discordante no seio do grupo militar, mas porque a *unidade relativa* alcançada *no seu interior* é suficientemente ponderável para fazê-lo atuar, *no exterior, nas suas relações com as outras forças sociais, como se a sua coesão interna fosse absoluta*, como se houvesse no interior a mais completa unidade de orientação e de comando. O que importa, pois, é o modo pelo qual atua nas suas relações com as outras forças sociais. Se atua coeso e unido, então é porque há condições — do ponto de vista militar — para que o seu papel *venha* a determinar o caráter do golpe, *caso seja indispensável que o movimento tenha por objetivo* implantar uma ditadura militar. E aqui é conveniente chamar a atenção das forças populares para mais um ponto importante.

Como já se viu, o caráter militar de uma ditadura é determinado pelas condições sociais do momento, quer dizer, só quando representa o único recurso para assegurar a manutenção dos privilégios da minoria dominante é que se cria a *necessidade social, por parte daquela minoria*, de implantá-la. Mas isto não quer dizer que, só por haver essas condições, seja possível implantar uma ditadura militar. Ela torna-se exigida, é certo, mas resta saber se é possível. Esta possibilidade é definida, como se viu, pelo papel que as forças militares podem desempenhar, o qual depende, também, das condições sociais em que atuam. São essas condições que estamos analisando. Interessa-nos saber, portanto, quais as condições sociais que tornam *possível* o golpe militar, caso seja exigido.

Uma condição para o golpe militar

Tais condições cifram-se, como vimos, na coesão do corpo militar, *referidas as suas relações externas com as demais forças sociais*, independentemente da amplitude de sua coesão *real, interna*. Quer isto dizer que o órgão militar *sempre* atua coeso, não obstante as discrepâncias existentes no seu interior? Absolutamente não. Para que possa atuar coeso é necessário que as divergências no seu interior não ultrapassem determinados limites. O que as forças populares devem fazer é examinar em que condições pode ocorrer essa coesão.

A condição mais favorável, e a que mais frequentemente se verifica para que as Forças Armadas se comportem coesas, dá-se quando se acham constituídas como casta no conjunto da sociedade, quando recebem benefícios e favores especiais da coletividade, melhor dizendo, quando *tomam* benefícios e favores especiais da coletividade somente pela razão de ser grupo armado. O corpo militar, assim constituído, goza de posição singular no conjunto da sociedade, pois passa a girar em torno de privilégios e interesses que são, especificamente, privilégios e interesses dos *militares*. Este é o caso de grande parte das nações latino-americanas, nas quais os militares formam um grupo social suficientemente diferenciado, a ponto de criarem uma órbita de interesses próprios, destacada dos demais planos do conjunto social. Neste caso, as vozes discordantes no seio da Entidade, na eventualidade de um golpe militar, são vozes isoladas, representando apenas a posição pessoal de quem fala, quase sempre discordantes por motivos pessoais, e não sociais. Discordâncias deste gênero, está claro, não conseguirão jamais perturbar a coesão com que se apresenta exteriormente o bloco militar, pois não são capazes de enfraquecer os laços profundos, de casta, constituídos pelos privilégios específicos de que goza, que unificam a maioria dos seus membros. Em tais condições, tem existência real a coesão externa necessária que torna possível a implantação de uma ditadura desse tipo, caso seja *necessária*. E o exemplo mais flagrante e recente de uma situação como esta, fácil à compreensão de todo o povo, nos é dado

pela situação atual da Argentina,¹ onde existem as condições que tornam possível a implantação da ditadura militar. Isto se dá porque o grupo militar argentino constitui uma casta no conjunto da sociedade, embora a sua ditadura ostensiva ainda não se tenha tornado *necessária*. Pois bem: será esta a situação brasileira? — eis aí uma questão a que as forças populares não podem deixar de responder.

Evidentemente, o Exército Brasileiro não é semelhante ao argentino, ou a qualquer outro que se constitua em casta no conjunto da sociedade. Existe um grande número de pessoas que sabem que o Exército Brasileiro não é uma casta no conjunto da sociedade, pois sua formação histórica decorreu de fatores que impediram a sua constituição como casta. Mas é necessário que todo o povo saiba que uma das condições para que a corporação militar se constitua em casta é que sua camada dirigente pertença originariamente à minoria privilegiada dominante; que só possam atingir os mais altos postos hierárquicos aqueles oficiais que tenham um *nome de família*, ou seja, que pertençam à pequena minoria dominante. Tem-se de mostrar ao povo que este é o fenômeno que ocorre na maioria das nações latino-americanas, na República Dominicana, por exemplo, onde chegou-se ao extremo de serem os mais importantes chefes militares não só elementos pertencentes à minoria dominante, mas *membros da família do próprio ditador*. É necessário mostrar ao povo como, na própria Argentina, a camada dirigente do Exército é recrutada entre as famosas cento e poucas famílias que vivem da exploração dos milhões de argentinos restantes, sem que a essa camada dirigente das forças armadas possam ascender pessoas de origem social diferente. E é absolutamente necessário mostrar ao povo *como não foi isso o que ocorreu no Brasil*, como as Forças Armadas brasileiras, particularmente seu Exército, originaram-se de condições sociais diversas, no seio das quais o corpo militar veio a ser recrutado. O povo precisa saber que os primeiros soldados brasileiros foram os escravos e que a camada dirigente, nas suas origens históricas, era constituída predominantemente *por oficiais de carreira*, a qual começava no seio do povo, e não era reservada a alguns filhos

1 Escrito em fevereiro de 1962, quando Frondizi ainda governava. Os fatos posteriores só fizeram comprovar o exemplo.

de privilegiados, transformados, por decreto, em chefes militares. Foi em virtude de tais peculiaridades de formação histórica que nosso Exército ficou impedido de constituir-se em casta especial, no conjunto das forças sociais. Por isso as Forças Armadas brasileiras, nas suas manifestações políticas, não têm reivindicações próprias a fazer, mas o conteúdo social de tais manifestações inscreve-se num contexto mais geral, no contexto das classes em que se divide a sociedade brasileira. O corpo militar brasileiro, particularmente seu Exército, tem características de classe, e não de casta.

Qual conclusão devem tirar as forças do povo dessas lições da história? Para o que nos interessa no momento — que é o exame das condições nas quais as Forças Armadas podem apresentar-se coesas exteriormente, a fim de tornar *possível* a implantação de uma ditadura militar —, a conclusão a tirar é a seguinte: essas Forças não constituem uma casta, não possuindo assim, nesse particular, a condição que favoreça um modo de agir coeso, com unidade de orientação e de comando, em relação às demais forças sociais; e, sendo essa coesão requisito indispensável a que se torne *possível* o golpe de caráter militar, devem as forças do povo concluir que o golpe em marcha *não tende, por esse aspecto*, a assumir a forma de golpe militar.

Quer isto dizer que está definitivamente afastada a hipótese de que o golpe em marcha contra o povo tende a assumir a modalidade de golpe militar? Não, certamente não. A constituição da corporação militar como casta é a condição mais favorável à coesão indispensável ao pronunciamento, mas não é a única. Há outra possibilidade de ser alcançada tal coesão, aquela unidade de orientação e de comando, do ponto de vista exterior, ainda quando essa corporação não constitua uma casta no conjunto da sociedade. Que outra possibilidade é essa? — eis o que se deve agora esclarecer.

Outra condição para o golpe militar

Já se sabe que a coesão de que se trata não é a coesão absoluta, abstrata, mas uma coesão relativa, resultante das contradições internas ao campo militar. Quando este se constitui em casta no conjunto da sociedade, essas contradições internas são mínimas, não chegam a ameaçar a união necessária, do ponto de vista exterior, sendo facilmente abafadas, superadas

ou reprimidas. Algo diferente, porém, ocorre quando as contradições não derivam de discordâncias pessoais, privadas, mas decorrem de divergências cujas origens são sociais, isto é, representam, no interior da corporação militar, as divergências que existem *fora* dela, quando as contradições que existem *no interior do corpo militar* são manifestações das contradições e das divergências que existem *também no exterior*, isto é, são contradições da sociedade como um todo, e não do Exército, como parte desse todo. Esta circunstância ocorre quando o grupo militar não se constitui em casta, mas está integrado, ramificado, dissolvido, sob certos aspectos, na sociedade a que pertence. *E este é, precisamente, o caso brasileiro, particular e principalmente o caso do Exército Brasileiro.* Eis aí uma circunstância que as forças populares não devem e não podem esquecer, sob pena de não lutar corretamente contra seu inimigo real. O corpo militar brasileiro, principalmente seu Exército, atua em função das divergências que existem no seio da sociedade e, em tais circunstâncias, compete às forças populares indagar quais as condições em que um organismo militar como o brasileiro pode atingir coesão tal que torne *possível* o desencadear de um golpe de caráter militar.

Um corpo militar, tal como o brasileiro, é uma instituição de classe e não de casta. Quer isto dizer que, possuindo essa natureza, representa um setor particular de algo mais geral, socialmente falando: a classe na qual está incluído esse setor. As divergências internas nele existentes, por conseguinte, têm de ser entendidas como repercussões das divergências mais gerais que afetam a classe à qual pertence o setor, e se originam nas diferenciações de interesses inerentes a cada classe. Tomemos o exemplo da burguesia para esclarecer esta questão. A burguesia é, socialmente falando, uma classe, unida, coesa, mas admite, no seu interior, uma variada escala de diferenciações: burguesia industrial, comercial, agrária, financeira, etc. Pois bem: são justamente essas variações, a diferenciação de interesses, que explicam as divergências surgidas no interior da burguesia, enquanto classe, apesar disso, unida, coesa. Existe, pois, no interior de cada classe, relativa identidade de interesses e, simultaneamente, relativa divergência de interesses. Tomemos, agora, um setor da classe burguesa: o setor industrial, por exemplo — e veremos que também aqui se observam divergência e identidade relativas de interesses. Existe identidade entre os membros

desse setor quando estão todos interessados na produção industrial — o que faz com que esse setor, na sua totalidade, se oponha a outro setor da burguesia, a burguesia importadora de bens industriais. Mas também existem divergências entre os membros desse mesmo setor industrial, ao lado da identidade, as quais se manifestam quando se trata de saber se o governo vai amparar a indústria produtora de bens de produção ou a indústria produtora de bens de consumo. Existe, pois, no setor industrial da classe burguesa, identidade e divergências relativas, as quais decorrem das diferenciações notadas no interior de toda classe.

Voltando, então, às Forças Armadas brasileiras, que formam um setor particular de uma classe, se há de compreender que, no seu interior, encontram-se simultaneamente identidade e divergência relativas de interesses, condicionadas pela identidade e divergências relativas aos interesses da classe a que pertence esse setor. Sendo assim, o que se deve procurar compreender é como, em tais condições, poderiam as Forças Armadas apresentar-se coesas — do ponto de vista exterior a elas —, tornando, assim, *possível* a execução de um golpe de feição militar. E, nesse exame, se descobrirá que a condição básica é que a identidade relativa de interesses dos membros desse setor seja de tal modo predominante que permita abafar e reprimir suas divergências relativas. Nesse caso, o conjunto militar agiria, nas suas relações com as demais forças sociais, a partir da identidade relativa de interesses entre seus membros, *como se não existissem, entre eles, divergências relativas*. Para que o golpe em marcha no Brasil assumisse a modalidade militar, por conseguinte, seria necessário que, *neste momento*, a identidade relativa de interesses dos militares *já* predominasse de tal modo que fosse capaz de abafar as divergências relativas existentes entre eles. Ora, as forças populares têm perfeita consciência *de que as divergências relativas que existem no interior da área militar, tal como ficou demonstrado pelos acontecimentos de agosto-setembro de 61, ainda são suficientemente profundas para desaparecerem com facilidade diante de eventual identidade relativa que unifique os membros desse setor*. E esse fenômeno não há de espantar, por isso mesmo que é apenas a manifestação, no caso particular das Forças Armadas, do que está ocorrendo, neste momento, com toda a *classe média, à qual pertencem os militares brasileiros*. Na verdade, a classe média brasileira vive um período no qual suas diferenciações internas —

classe média alta, classe média-média e classe média baixa — originaram divergências relativas, de tal magnitude, no interior da classe, que se converteram no maior entrave à predominância indiscutível da identidade relativa, unificadora dos membros da classe. Basta que se compare, para tomar um exemplo salarial, o que recebe um publicitário, por exemplo — cerca de 150.000,00 por mês —, com o que recebe uma datilógrafa do serviço público — não ultrapassa 30.000,00 — e se verá como a diferenciação da classe média brasileira é de tal natureza que permite perfeitamente a existência do fenômeno assinalado. E, se quisermos um exemplo no setor militar, basta comparar o que recebe um oficial-general, quando em cargo de comissão, com os 20 e poucos mil cruzeiros recebidos por um tenente.

A diferenciação da classe média, tal como está se processando no Brasil, é o que vem dando origem ao fenômeno de se oporem de modo tão profundo à identidade relativa entre os seus membros. Este é um fato objetivo da realidade brasileira que a ação popular não pode ignorar se quer entender corretamente o golpe em marcha. Afirmar que o golpe tende a assumir a forma de ditadura militar é analisar superficialmente os acontecimentos. Toda a questão consiste no seguinte: *já* está em marcha um golpe no Brasil, mas *ainda não* existem as condições para que assuma tranquilamente o caráter militar. Quer isto dizer que o assalto contra o povo não pode, definitivamente, assumir feição militar, ou que o fenômeno observado em relação à classe média, da qual o setor armado é parte, há de perdurar no tempo a ponto de jamais permitir que a identidade relativa de seus interesses predomine sobre suas divergências relativas? De maneira alguma. As observações feitas sobre as condições, nas quais o golpe se desenrola, levam a compreender que essas condições podem se alterar, e até mesmo se alterar rapidamente. Para isso, aliás, já se delineiam várias manobras da reação direitista, como se verá mais adiante. O que se deve concluir dessas observações é que: *a persistirem as condições atuais, como estão persistindo desde agosto-setembro de 61 (e os fatores de sua persistência, ou não, serão analisados mais adiante), o golpe que já está em marcha no Brasil não tende a assumir o caráter militar, mas se encaminha para um tipo de ditadura a que as forças do povo poderiam chamar de “ditadura do governo forte”*. Quais as características dessa ditadura, em que condições pode vingar e como lutar contra ela? — eis aí as questões que o povo deve compreender com nitidez.

Que é a ditadura do governo forte?

A ditadura do “governo forte” se caracteriza pelo fato de que todas as medidas que toma são justificadas, oficialmente, *por imperativos de segurança ou de salvação nacionais*. Na verdade, a parte politizada do povo sabe perfeitamente que, numa sociedade dividida em classes, e em tempo de paz, os imperativos de segurança e de salvação nacionais referem-se, efetivamente, aos imperativos de segurança e de salvação da classe dominante. Mas não é bastante que os grupos mais conscientes do povo saibam disto. É imprescindível que todo o povo seja alertado para esta questão, pois esse tipo de ditadura possui métodos de ação diferentes dos da ditadura “legal”, aquela sob a qual ainda estamos vivendo e que podem iludir grande parte da maioria submetida. A própria situação social que lhe dá origem — necessidade de segurança e de salvação da minoria privilegiada — é particularmente favorável à veiculação de notícias e de pontos de vista que dispõem o povo a receber como verdade aquilo que lhe diz a minoria privilegiada, ou seja, que os imperativos de segurança e de salvação da classe dominante são os imperativos de segurança e de salvação “nacionais”.

Um dos componentes da situação que permite à minoria privilegiada instalar a ditadura do governo forte é o reconhecimento geral de que os partidos políticos existentes sofreram colapso, perderam o rumo, já não mais representam a vontade popular e que, em consequência, só contribuem para dificultar ainda mais a vida do povo e levar o país à perdição e ao caos. Esta é uma situação que o povo facilmente reconhece como verdadeira, pois é o que se passa na realidade aparente. A partir daí não é difícil aos porta-vozes da ditadura do governo forte, *do golpe que já está em marcha no Brasil*, apresentarem a atraente solução de que só é possível remediar o descalabro e o impasse em que se encontra o país *se for constituído um governo acima dos partidos, com autoridade suficiente para impor, contra a vontade dos partidos, se necessário, aquelas medidas que consultem aos verdadeiros interesses de segurança e de salvação nacionais*. É necessário que as forças da vanguarda compreendam que, embora seja falha a lógica da argumentação golpista, a maior parte das massas não tem meios para escapar, por si só, ao dilema que lhe é proposto. Compete justamente às forças de vanguarda mostrar ao povo *que é possível um governo acima dos*

partidos existentes, mas que é absolutamente impossível um governo acima das classes em luta.

A tarefa de esclarecer o povo sobre a falsidade do dilema que lhe é proposto pelos porta-vozes da ditadura do governo forte compete exclusivamente às forças progressistas, pois são as únicas que têm condições de se aperceber de tudo quanto há de mistificador e de totalitário na argumentação golpista. Mas é necessário que essas forças não subestimem o adversário e compreendam que a solução apresentada ao povo aparece a este como *decorrência natural* da situação vigente. Não se pode esquecer que a maioria do povo está desarmada diante dos fatos e que compete justamente à vanguarda dar-lhe essas armas, e não incriminá-lo porque não as possui. O argumento golpista é falho porque se fundamenta na aparência dos fatos — incapacidade dos partidos, agravação das condições de vida do povo, etc. —, mas é poderoso porque se fundamenta em *fatos*, fatos que a maioria do povo também vê, mas não sabe explicar e não tem como perceber o engodo da solução golpista. Em consequência, a necessidade de um governo forte, com *autoridade* suficiente para impor as medidas justas e necessárias, acaba por aparecer-lhe como a única solução para os problemas que enfrenta e que o regime em vigor é incapaz de solucionar. Quando parcelas ponderáveis do povo brasileiro, especialmente aquelas que mais sofrem as consequências da situação atual, aceitarem o argumento golpista, *estarão criadas as condições sociais para a instalação da ditadura do governo forte.*

A preparação ideológica do golpe

Pois bem: “Não é outra coisa o que vem tentando fazer os porta-vozes do golpe em marcha no Brasil”. É necessário que as forças progressistas examinem com atenção o desenvolvimento das atividades dos setores reconhecidamente totalitários em nosso país, pois hão de ver que os seus objetivos não são outros, neste momento, senão os de criar no povo brasileiro a consciência de que só um governo forte, com suficiente autoridade, pode resolver o *impasse* em que se encontra a Nação. Isto, pelo lado ideológico, enquanto na ação prática, vem desenvolvendo toda uma tática no sentido de paralisar as forças sociais que se poderiam opor ao golpe em marcha, quando

não de ganhá-las para a sua causa. Que se examine, por exemplo, o artigo de Carlos Lacerda — categorizado representante das forças do golpe — intitulado “Ditadura militar ou revolução popular”. Esse artigo, ao lado de ser mais uma contribuição para obscurecer a consciência do povo — dos setores da classe média que constituem o seu público —, é, sem dúvida alguma, o documento que dá a cobertura ideológica ao golpe em marcha no Brasil. As forças progressistas não devem perder-se em críticas menores sobre a decadência estilística de Carlos Lacerda, ou iludir-se sobre o “desespero” de que a direita está tomada. E não deve fazer isso por motivos simples: em primeiro lugar, porque não há de ser o bom ou mau estilo de um golpista que impedirá o golpe; e, em segundo lugar, porque a direita só terá razões de “desesperar-se”, a ponto de que isso implique boa coisa para o povo, no dia em que ela estiver desesperada porque perdeu, definitivamente, o poder para o povo. Até lá, é o povo, submetido e vexado, quem tem as maiores razões para desesperar-se. Do mesmo modo não devem as forças do povo ludibriar-se com a fraqueza ou o baixo nível teórico dos ideólogos golpistas. Só se pode explicar correta e cientificamente os problemas sociais quando se parte do ponto de vista do povo e, por definição, os propagandistas da ditadura não podem analisar os problemas valendo-se desse ponto de vista. De espantar, isso sim, é que, partindo de um ângulo equivocados, e conscientemente empenhados em desvirtuar e mistificar os problemas, consigam, apesar de seu “baixo nível teórico”, enganar a tantos, por tanto tempo. A posição de menosprezo pelo adversário não é posição correta para as forças do povo. O que os inimigos do povo fazem, o que dizem, não o fazem nem o dizem gratuitamente, mas em busca de resultados muito bem calculados, os quais precisam ser descobertos, denunciados e combatidos, *mas realmente combatidos*, pelas forças populares. E no caso específico do citado artigo de Carlos Lacerda, faz-se imperioso um exame atento, pois lá estão todos os elementos que inspiram, neste momento, a marcha do golpe no Brasil.

Efetivamente, que diz o artigo “Ditadura militar ou república popular”²? Esse artigo diz, em primeiro lugar, que o país está diante de um dilema

2 No parágrafo anterior, o autor aponta que o artigo é intitulado “Ditadura militar ou revolução popular”. Não foi possível verificar qual dos títulos é o correto. (N. do E.)

apresentado como sendo o seguinte: se não se resolvem os problemas que estão à vista de todo mundo, de duas coisas uma terá necessariamente que acontecer: os “comunistas” (leia-se — “povo”. W. G.) tomam o poder, ou os militares, com o intuito de impedir que os “comunistas” tomem o poder, instalam uma ditadura militar. Este seria, na versão do ideólogo do golpe, o dilema diante do qual está posta a Nação. Pois bem: todo mundo sabe que Carlos Lacerda jamais negou suas preferências pelos regimes de exceção, nem nunca se preocupou com esconder sua posição favorável aos golpes que se tramavam, pela simples razão de que sempre foi Carlos Lacerda um dos *propagandistas* dos vários golpes que se tentaram no Brasil e, como tal, tem que defender publicamente o golpe real que se está tramando, a fim de predispor favoravelmente a consciência do povo. Assim foi em 54, quando propunha abertamente o *impeachment* de Vargas, que terminou por vir, *de fato*, pois só os incautos se deixariam enganar pela “licença” pedida pelo presidente. Assim foi, posteriormente, quando defendeu o direito, até mesmo a necessidade moral, de se impedir de “qualquer modo” a investidura de Juscelino Kubitschek no cargo para o qual havia sido eleito, e todo mundo se recorda do que ocorreu em 55. Assim foi quando defendeu o direito de revolução para a derrubada de governos “corruptos”, e lá vieram Aragarças e Jacareacanga. Tudo isto mostra que Carlos Lacerda só defende e propõe os golpes que estão efetivamente por vir. E por que isto? Por sinceridade? Por combater com honestidade? Evidentemente que não. Carlos Lacerda só propõe e defende os golpes que estão realmente a caminho porque a ele incumbe principalmente, entre as forças golpistas, a missão de preparar a consciência do povo para aceitar o golpe em marcha e está, por isto, *necessariamente* obrigado a dar sua verdadeira posição diante dos problemas, não importando, para tal fim, a forma confusa e mistificatória pela qual estes são apresentados. Sendo assim, o que impediria Carlos Lacerda de pronunciar-se, naquela opção, pela ditadura militar, *caso fosse realmente uma ditadura deste tipo que se estivesse tramando, neste momento, para o Brasil?* Nada, nada o impediria, como nada o impediu de manifestar-se a favor, defender e propagar, em agosto-setembro de 61, a *ditadura militar* que então se esboçara. Ao contrário, tudo o levaria a optar por esse lado do dilema, *caso fosse essa realmente a ditadura em marcha contra o povo.* E o que fez Carlos Lacerda diante do dilema que ele próprio colocara?

Manifestou-se contra a “república popular” — o que é óbvio —, *mas também contra a ditadura militar, propondo uma terceira solução*. Ora, este fato merece ser cuidadosamente analisado pelas forças populares. E não há como escapar de uma das alternativas seguintes: ou o dilema proposto por Carlos Lacerda é verdadeiro, ainda que só parcialmente, quer dizer, o golpe que está em marcha no Brasil é, de fato, um golpe de caráter militar — e nesse caso a recusa pública de aderir a ele, por parte do autor do artigo, significaria que o tradicional arquiteto de golpes abandonou as hostes totalitárias, tornando-se um político de “centro”; ou o dilema proposto por ele é inteiramente falso, quer dizer, o golpe que está em marcha no Brasil *não é um golpe de caráter militar*. Esta é a alternativa que o manifesto de Carlos Lacerda, a propósito da situação nacional, propõe e diante da qual as forças populares devem tomar posição clara, examinando detidamente cada uma das alternativas.

A primeira delas — a de que o golpe em marcha seja efetivamente militar — conduz a aceitar Carlos Lacerda como a mais recente conquista do chamado “centro” político. As forças do povo sabem perfeitamente que esta é uma conclusão totalmente ingênua, pois compreendem com muita clareza que as posições políticas do governador da Guanabara não dependem de seu arbítrio, mas são determinadas pelos interesses a que serve. Mas todo o povo precisa saber disso: que as forças de vanguarda vão às massas e discutam os problemas tal como estes se apresentam a elas; lhes demonstre concretamente por que Carlos Lacerda não é homem de centro. Não basta afirmar que está ligado a tais ou mais interesses, mas é imprescindível apontar ao povo como esse agente do imperialismo vem tratando a todos os políticos, a todas as forças sociais, em suma, que constituem o “centro” político em nosso país. Carlos Lacerda não é um político de “centro” porque ele mesmo, *que se apresenta como homem de centro, no esquema do seu manifesto*, está desenvolvendo uma campanha sem tréguas contra tudo aquilo que representa o “centro” em matéria de política, no momento atual. É preciso mostrar que, para Carlos Lacerda, segundo suas próprias expressões, o “centro” é constituído por *imbecis, inocentes úteis, burgueses ignorantes e idiotas*, etc. Esta é a sua opinião atual a respeito do centro *atual*. Logo, é ele próprio quem confessa que, *atualmente*, não forma no “centro” político do país. E como também não forma na “esquerda”, como confessa

no próprio artigo citado, segue-se que *continua* pertencendo às hostes golpistas que desejam atrair nossa Pátria e nosso povo. É isto que precisa ser explicado ao povo com muita clareza e, também, com muita paciência. Quando esta ideia for compreendida, devem as forças populares perguntar por que, continuando Carlos Lacerda nas hostes golpistas, recusou-se, publicamente, a aderir à ditadura militar que, segundo ele, é a ditadura que está em marcha no Brasil. Por que, continuando a ser o ideólogo do golpe, recusou-se ao golpe militar? *Simplesmente porque o dilema proposto é falso, porque o golpe que está, efetivamente, em marcha contra o povo, neste momento, não é de caráter militar.*

É a segunda alternativa, pois, que corresponde melhor à verdade dos fatos. O artigo referido, bem analisado, contém todos os elementos úteis à verificação de que o golpe em marcha *não tende a ser, imediatamente, de natureza militar*. Mas não contém apenas isto. Revela, ademais, sua posição *real* a propósito da situação política do país, consubstanciada no que considerou a terceira solução, *e a única saída para os problemas atuais*. Que solução é essa? — eis aí algo que as forças populares devem examinar com atenção.

A solução que Carlos Lacerda apresenta para os problemas atuais do Brasil é a constituição de um governo de austeridade, um governo forte, em suma, que não dependesse do aval dos partidos para tomar as medidas que considerasse imperiosas, ou seja, a solução proposta é o verdadeiro golpe em marcha contra o povo, apresentado como o único caminho para a salvação nacional. Esse é o bote efetivo que se está armando no Brasil, que objetiva instalar a ditadura do governo forte, de autoridade suficiente para impor as soluções que julgasse corretas, sem ser obrigado a transacionar com os partidos, os quais, segundo o autor golpista, se equivalem na disputa de cargos e nos hábitos da barganha. E tanto é verdade que é este o golpe que está sendo arquitetado pela reação direitista, da qual Carlos Lacerda é ideólogo e alto-falante, que, na eventualidade de ser instalada semelhante ditadura, os problemas relativos ao “estatuto legal”, sob o qual funcionará, deixam de ter importância. É o próprio Lacerda quem o diz: um governo dessa espécie, quer dizer, forte, é o que se necessita, neste momento, e não importa que seja parlamentarista ou presidencialista, com Jânio, Juscelino, ou Jango. Foi o próprio Lacerda quem disse isto, e isto é verdade mesmo.

Instalada a ditadura do governo forte, não importa quem seja *governo* e, sim, que seja *forte, de autoridade*. Por que será que o golpista inveterado abre mão com tanta facilidade dos nomes que comporão o governo e da forma “legal” como se estabelecerá? É absolutamente indispensável que as forças populares compreendam o porquê desse fato, pois nele reside a essência da ditadura do governo forte e todo o caráter antipopular de tal governo. *As forças golpistas podem abrir mão dos nomes e da “forma legal” de que se revestirá o governo forte porque o que importa, fundamentalmente, é que, em tal governo, as medidas a serem tomadas não podem ser objeto de discussão popular, pois, por autodefinição, tais medidas são tomadas de acordo com os imperativos de segurança e de salvação nacionais, e o povo não tem competência para discutir tais assuntos.* Na realidade, a ditadura do governo forte significa retirar do povo o direito de discutir os assuntos públicos, isto é, os assuntos que lhe dizem respeito. *Colocar o povo na ilegalidade, eis o que significa, na essência, a ditadura do governo forte.* E, para conseguir esse objetivo, as forças golpistas podem abrir mão de todas as demais circunstâncias, pois compreendem que seu maior inimigo, seu maior, mais radical e conseqüente inimigo, é o povo, e ninguém mais. Todos os problemas, sob tal ditadura, são transportados da praça pública para a área privada dos bastidores políticos.³ Quer isso dizer que o povo, que as forças do povo, em tais condições, não possam discutir, repudiar e reivindicar medidas? Não, não é disso que se trata, pois as reivindicações populares não são fruto de dispositivos jurídicos, mas dos problemas reais, concretos, que afetam o povo e que a simples mudança jurídica no modo de comportar-se o governo não tem a virtude de resolver. O grave, em tal regime, é que se escamoteia ao povo o direito de discutir seus próprios problemas veladamente, sob o artifício de que o governo age acima dos interesses privados dos partidos e, *em conseqüência*, segundo diz o governo, acima de quaisquer interesses privados, atendendo apenas aos “reais” nacionais, aos quais ninguém tem o direito de se opor. Em semelhante conjuntura, a decretação do “estado de

3 Veja-se, por exemplo, como têm sido reprimidas as manifestações estudantis sobre o problema da Reforma Universitária, enquanto os reitores, para tratar do mesmo assunto, reúnem-se festivamente aqui e ali, a tramar tresloucados manifestos.

sítio” torna-se rotina governamental e as greves e as reivindicações populares são facilmente declaradas atentatórias à segurança pública e reprimidas com desusada violência; todos os movimentos populares, enfim, são classificados como espúrios, subversivos e, deste modo, desbaratados à força. E tudo isto é possível por quê? Porque se instalou uma ditadura que tem por *princípio político* mais geral a afirmação de que os problemas que afetam o povo e a Nação *não devem e não podem ser resolvidos mediante lutas sociais*, tornando-se deste modo abertamente ilegal quaisquer reivindicações do povo, por quaisquer meios. É absolutamente indispensável que as forças mais conscientes do povo denunciem tais manobras, e saibam demonstrar às massas que um governo *acima dos partidos não quer dizer absolutamente acima dos interesses privados de qualquer grupo*, que justamente o que se está pretendendo é privar o povo do direito de manifestar seus próprios interesses a fim de só terem vigência os interesses da minoria privilegiada. É absolutamente indispensável que a vanguarda politizada das massas saiba mostrar a todos como é possível consumir-se tal traição, e como só o povo sai perdendo quando se declaram ilegais as lutas sociais; saiba argumentar justamente com os problemas que aí estão à vista de todos e afetando a todos. Argumente, por exemplo, com as reformas de base que todos sentem, mas que só poderão vir a beneficiar o povo se este tiver condições para participar de sua discussão e de seus méritos. Mostre ao povo, por exemplo, que existe uma reforma agrária que só beneficia ao latifundiário, aumentando a exploração do camponês, e que há outra reforma agrária que, esta sim, beneficia realmente o camponês e, conseqüentemente, a todo o povo. Que existe uma regulamentação das remessas dos lucros das companhias estrangeiras que beneficia o povo, *mas que também há outra que só beneficia a essas mesmas companhias estrangeiras, em prejuízo do trabalho das massas*. E é acima de tudo indispensável mostrar ao povo que só quando o povo pode participar das discussões desses assuntos, por intermédio de greves, de comícios, de passeatas, de quaisquer manifestações, enfim, é que ainda há *um mínimo* de possibilidade de que tais assuntos se resolvam em seu benefício. Ora, é justamente esse mínimo de possibilidades que a ditadura do governo forte pretende retirar do povo, impedindo-o de manifestar-se sobre as questões que lhe dizem respeito, não obstante a minoria privilegiada saber perfeitamente que só através das lutas sociais as massas

podem defender-se. Mas é necessário que também o povo saiba disso — que só por intermédio das lutas sociais pode defender-se, como defendeu-se em 54 *na luta* pela Petrobras, recentemente pela *greve* dos bancários, pelas *passatas* dos servidores públicos, pelos *comícios* em favor da reforma agrária, pelos *movimentos paredistas* dos náuticos, marítimos, ferroviários, etc. É esta possibilidade de defender-se que a ditadura do governo forte pretende retirar do povo, quando considera *que governar acima dos partidos significa governar acima dos interesses particulares*. Um governo dessa espécie certamente governará acima de *alguns interesses* — os interesses do povo — mas em favor dos *outros* interesses — os interesses da minoria privilegiada. Mas, para fazer isto, a ditadura do governo forte necessita de duas condições que o povo deve, por todos os meios e modos, negar-lhe, ou impedi-la de ter. Quais são essas condições?

As condições para a ditadura do governo forte

A primeira delas é a de que o povo se deixe iludir pela mentira que os propagandistas do golpe procurem disseminar, dizendo que os nossos problemas só serão resolvidos por meio de *soluções técnicas*. A ditadura do governo forte sempre se apresenta como sistema de governo que, tendo em vista os “altos” interesses nacionais, só dá *soluções técnicas* aos problemas. Que quer isto dizer? Quer dizer que o governo afiança que as soluções dos problemas não serão dadas levando em consideração os interesses sociais em jogo — de um lado, os interesses da minoria privilegiada e, de outro, os interesses da maioria submetida —, mas levando em consideração exclusivamente os *aspectos técnicos* dos problemas. Pois bem: é absolutamente necessário que o povo jamais se deixe iludir por esta balela; que não acredite jamais em soluções *exclusivamente técnicas*, pois *todas as soluções são técnicas*, e *nem por isso deixam de beneficiar a uns ou a outros dos interesses em jogo*. As forças do povo também desejam soluções técnicas, mas o problema consiste em definir — técnicas a favor de quem? Que o povo não se deixe iludir pela crença de que existam soluções técnicas de ninguém, que sejam só técnicas, pois no dia em que se enganar a esse respeito inerte para resistir à ditadura do governo forte que, certamente, se instalará en-

tão. Essa é a primeira condição para que se instale a ditadura do governo forte: que o povo, iludido, traído e enganado, aceite o embuste das *soluções exclusivamente técnicas* para os problemas, curvando-se, em consequência, ao argumento golpista de que isto só é realizável por um governo que esteja, com o consentimento do povo, acima dos partidos.

A segunda condição, que está difusa e confusamente implicada na primeira, é que o povo se convença de que um tal governo só é viável se for *um governo de autoridade, um governo forte*. É de suma importância que as forças avançadas considerem ser perfeitamente possível que o povo venha a aceitar essa argumentação, pois seus problemas se agravam dia a dia sem que, para eles, se apresente saída nos quadros vigentes. Na verdade, argumentam os propagandistas da ditadura do governo forte, como se conseguirá apresentar *soluções técnicas* para os problemas, se aí estão os partidos políticos, corrompidos, desmoralizados, comandados por apetites pessoais e pelo poder de barganha que possuem? Numa situação como a que ali se vê, não há condições para nenhum governo apresentar soluções verdadeiramente “técnicas”, pois os partidos impedem sua execução, exigindo somente soluções das quais possa tirar proveito — continuam a afirmar os propagandistas da ditadura do governo *forte*. Para que o governo possa efetivamente atuar sem outro interesse senão o de defender “os imperativos de segurança e de salvação nacionais”, é necessário que tenha *autoridade*, que tenha *força* suficiente para impor suas soluções aos partidos. Torna-se, então, indispensável que o povo compreenda que a *força* de que o governo necessita, segundo os golpistas, não é de maneira alguma para impor suas soluções aos partidos, mas ao *próprio povo*. Isto é o que convém não esquecer jamais, a fim de não se iludir com os cantos de sereia dos totalitários. Uma ditadura dessa natureza jamais empregará sua força para impor suas soluções aos partidos, *pois não são os partidos que necessitam de soluções, mas os problemas que agoniam o povo*. Este é que é o verdadeiro significado da imposição pela *força*, pela *autoridade*, das soluções do governo. As forças de vanguarda sabem disto, mas é preciso que todo o povo também saiba e que jamais se deixe enganar pela propaganda golpista, pois no dia em que se deixar iludir, se deixar trair, e passar a julgar necessária a constituição de um governo *forte*, de *autoridade*, para dar aos problemas as *soluções técnicas* que exigem, nesse dia o povo se tornará inerte para se opor à ditadura do

governo forte que, então, certamente virá. As massas devem compreender que as forças do golpe já estão trabalhando para levar o povo a essa situação e o artigo citado de Carlos Lacerda não é senão um dos elementos da ação golpista que já está sendo desenvolvida para embair o povo e levá-lo a aceitar a solução do governo forte.

De onde virá a “autoridade” do governo?

E de onde há de provir essa “força”, essa “autoridade” do governo, capaz de fazê-lo impor suas soluções no povo? É evidente que essa força não há de provir senão das *Forças Armadas*, do *corpo militar* — e aqui tocamos no papel que a este cabe representar na eventualidade de uma ditadura do governo forte.

Em primeiro lugar é fácil compreender que essa força não pode derivar dos partidos, pois estes já não têm poder algum e, por suposto, é contra eles que essa manobra se há de exercer, segundo afirmam os porta-vozes da ditadura. Não poderá vir do apoio do povo também, porque muito rapidamente este compreenderá que a força que o governo possui está sendo usada verdadeiramente contra ele, povo. *Criadas as condições para a instalação da ditadura do governo forte*, uma dessas condições será o apoio do povo, caso venha a se iludir com as pregações totalitárias. Mas uma coisa é a *instalação* da ditadura, e outra, muito diferente, é a sua manutenção, é o poderio de que necessita para *impor* as medidas que de tal governo se esperava. Nessa oportunidade o povo rapidamente compreenderá a *favor* de quem e *contra* quem estão sendo tomadas as famosas medidas exclusivamente técnicas e tratará de reagir. Então, o povo compreenderá que é para impedir a sua reação que a nova ditadura requer força e autoridade. E está mais do que evidente que, excetuando-se a diminuta parcela da população, alguns setores da classe média que se beneficiarão com o novo estilo de governo e que, por isso, continuarão a apoiá-lo, essa força e *autoridade* utilizadas para reprimir a revolta das massas não haverão de provir delas. De que lugar social, pois, poderá provir essa força senão do setor militar? E não é por outra razão, attem bem as forças populares para este ponto, que a solução apresentada pelo ideólogo do golpe em marcha no Brasil,

Carlos Lacerda, prevê a instalação de um governo forte, *sob fiança militar*. Quer dizer, os fiadores de que as medidas adotadas por semelhante governo, pretensamente técnicas, iriam realmente ser levadas à prática seriam as Forças Armadas. E por que isto seria possível? Pelas razões seguintes: criadas as condições objetivas para a aceitação de que é indispensável a constituição de um governo forte para levar a cabo as medidas de segurança e de salvação nacionais — *as quais são, por definição, objeto dos cuidados das Forças Armadas* — e tendo também estas, como parte do povo, e *especialmente como parte de sua classe média*, chegado à conclusão de que é efetivamente vantajosa a constituição de tal governo, não haveria mais empecilho algum a que os dirigentes militares aceitassem a incumbência de serem fiadores de um governo “técnico”, constituído com o objetivo de tomar medidas no interesse da *segurança e da salvação nacionais*, que lhes compete resguardar. E nem haveria pruridos de intromissão militar na vida política, pois, por definição, o governo constituído agiria acima dos *partidos*, solucionando os problemas de maneira “técnica”, e os militares, servindo a tal governo, dando-lhe *força e autoridade*, estariam simplesmente cumprindo as medidas, ou afixando seu cumprimento, que visariam, na linguagem golpista, à defesa da segurança e da salvação nacionais. Sendo esta defesa a missão precípua das Forças Armadas, estas servindo a tal governo, reprimindo greves, prendendo os líderes populares, intervindo em sindicatos, desbaratando pela violência os movimentos populares, estariam na verdade, cumprindo seu dever, tal como o entendem os golpistas, o que devia, aliás, ser até aplaudido pelo povo. Eis aí configurado o golpe em marcha no Brasil e a forma que *tende* a adotar: a forma de uma ditadura de governo forte, sob fiança militar, com tudo o que tem de reacionário e antipopular. Como se percebe, não há em tal hipótese a menor necessidade de que o golpe assumira caráter militar, isto é, que os militares controlem diretamente o aparelho do Estado. Para que se venha a consumir o golpe contra o povo — e que já está em marcha —, basta que as cúpulas militares decidam-se a cumprir rigorosamente seu dever, *no molde ideológico em que esse dever lhes é apresentado pelas forças do golpe*.

Quer isto, entretanto, dizer que está afastada absolutamente a hipótese de que o golpe em marcha se converta em golpe militar? De modo algum. Como já se disse, o que determina o caráter de um golpe perpetrado contra

o povo é a *necessidade* que a minoria dominante sente de assegurar sua dominação sobre a minoria submetida. Pode se dar o caso, então, de que as condições objetivas da realidade brasileira evoluam de tal modo que obriguem a minoria privilegiada a apelar para o golpe militar declarado, como último recurso de que pode lançar mão para assegurar sua dominação em face do avanço popular. Nesse caso, deve mudar também a forma de luta das massas para enfrentar a nova situação. De qualquer modo, o que é fundamental para as forças do povo é não perderem de vista, em momento algum, o conjunto das condições reais em que os fatos acontecem, pois só nesse conjunto têm sentido. Essas condições estão em permanente alteração, evoluem constantemente, e o problema consiste em saber até que ponto essas alterações e essas mudanças são suficientemente significativas para modificar o *sentido* geral do curso dos acontecimentos. O que importa ao povo, neste momento, é saber qual o caráter que o golpe em marcha *tende* a assumir, *dadas as condições sociais*, atuais, em que se desenrola a manobra golpista, sem esquecer que tais condições podem se modificar de tal maneira que implique alterar a *tendência* segundo a qual evolui a ação golpista. É com todas estas precauções e prudência, porquanto, que as forças do povo devem admitir que o golpe em marcha no Brasil *tende, nas condições atuais do país, para a ditadura do governo forte*. Sendo assim, devem essas forças examinar quais as condições objetivas que acaso favoreceriam a vitória dos golpistas, no sentido de instalar a ditadura do governo forte, e, bem examinado este ponto, determinar qual deve ser a tática de luta das camadas populares a fim de não permitir que se realizem tais condições.

Em que condições pode ser vitorioso o golpe, para instalar o governo forte?

Não obstante as forças golpistas virem desenvolvendo tenaz ação no sentido de predispor o povo à aceitação da ditadura, seja sob que forma for, sabem os representantes de vanguarda que o movimento reacionário brasileiro tem sofrido significativas derrotas. Isto se deve, antes de tudo, ao fato de que a ação totalitária está condenada, historicamente, ao fracasso *total*. Este é um ponto no qual as forças do povo levam *absoluta* vantagem

sobre os seus inimigos, mas que a vanguarda deve saber aproveitar em seu trabalho de educação política de todo o povo. A ação golpista da minoria privilegiada, que visa a manter a maioria submetida em eterna sujeição, está definitivamente destinada ao fracasso total, mais dia menos dia, pois já não é mais possível, no mundo de hoje, que a maioria seja submetida pela minoria por muito tempo. É necessário que a vanguarda saiba mostrar ao povo sua insuperável vantagem *moral* sobre seus inimigos. Os inimigos do povo trabalham contra o curso da história, a qual nos diz que, *quando o povo luta, é fatal que termine vencedor*, pois luta pela justiça, pelo progresso, e tem a maioria da humanidade a seu lado; enquanto os inimigos do povo lutam a favor da injustiça, do privilégio, da escravidão, do atraso e, por isso, tem de seu lado a minoria da humanidade. Quem, em tais condições, terminará por ser vencedor, *desde que se disponha a lutar?* Todo o povo há de compreender que é ele quem vencerá a luta, porque necessariamente será levado a lutar. E aqui tocamos noutro ponto que a vanguarda não deve nunca deixar de explicar ao povo: que a sua vitória é certa não apenas porque a sua causa é a causa da justiça, *mas fundamentalmente porque se decidiu a lutar pela justiça*, e que o fracasso final dos inimigos do povo é inevitável não apenas porque se batem pela injustiça, *mas porque encontram pela frente um adversário que está lutando pela justiça*, não enquanto ideal abstrato, mas enquanto interesse das massas. É necessário que as forças progressistas saibam tirar partido da vantagem *moral* que o povo leva sobre seus inimigos a fim de temperar o ânimo popular, educá-lo na ação contra seus inimigos, sem, todavia, dar-lhe uma visão inexata da batalha que se trava. Tem-se de dizer ao povo que sua vitória é certa, *desde que saiba lutar e não abandone jamais a luta*, pois a vitória é fruto não da justiça simplesmente, mas objetivamente da *luta social pela justiça*.

Se o fracasso final e completo dos inimigos do povo é historicamente inevitável, isso não impede que obtenham vitórias parciais ao longo da luta. Essa é uma das eventualidades da própria luta e depende da disposição do povo, de sua organização, de sua educação política e da tática empregada em cada combate, que o número de vitórias parciais de seus inimigos seja maior ou menor. Em outras palavras, depende do modo pelo qual o povo converte sua insuperável vantagem *moral* em vantagem *material, concreta*, depende desse fato, tão somente, que a vitória final seja alcançada com

maiores ou menores perdas para o povo. A cada fase da luta, a cada momento da batalha, as forças do povo devem fazer o máximo nas condições em que a luta se desenrola — o que depende, evidentemente, de maior ou menor compreensão que tenham das circunstâncias em que a batalha se trava, e da maior ou menor capacidade de organizar suas forças do modo mais eficaz possível.

Qual a forma de fazer, pois, com que mais uma vez as forças da reação e do golpe sejam derrotadas? Em primeiro lugar, determinando em que condições poderiam ser essas forças vitoriosas e, em segundo, desenvolvendo a ação justa a fim de que tais condições não se verifiquem.

A implantação da ditadura do governo forte — que tende a ser, neste momento, a forma que será assumida pela ditadura em marcha — depende, como já se viu, de parcelas ponderáveis da população brasileira aceitarem como necessária a constituição de tal governo. Quais as condições que poderiam levá-las — setores do proletariado menos politizado, predominância da identidade relativa de interesses da classe média sobre suas divergências relativas, setores da burguesia *nacional* (os quais se mantêm resistentes a essa solução) — a aceitar a necessidade de constituição de um governo forte?

Primeira condição

Em primeiro lugar, o avanço do movimento popular brasileiro, quer dizer, a transformação de sua vantagem *moral* em progressiva vantagem *material*, tanto sob o ponto de vista de organização (ligas camponesas, sindicatos, etc.), quanto sob o ponto de vista de reivindicações cada vez mais nítidas quanto a seus objetivos (reforma agrária radical, reforma urbana, cogoverno universitário, participação nos lucros, salário móvel, regulamentação do direito de greve, barreiras à exportação das riquezas do país — manganês, ferro, minérios estratégicos, etc. —, disciplina do capital estrangeiro, etc.). Este avanço real do movimento popular brasileiro — que desempenha duplo papel, aliás, no problema do golpe, pois se, por um lado, contribui para criar as condições propícias ao golpe, por outro, converte-se em poderosa barreira a que se efetive, como se verá mais adiante —, este avanço real do movimento popular brasileiro, pois, pelos problemas que impõe à *ordem*

vigente, incapaz de responder com presteza e justiça às reivindicações que suscita, contribui para o agravamento da situação geral do país, suscitando novos problemas, repisando e tornando insuportáveis os antigos e criando os *impasses* objetivos que o regime vigente é incapaz de solucionar. Quer isto dizer que a causa das dificuldades do país sejam as reivindicações populares e que, por isto, elas devam cessar? De modo algum. As causas das dificuldades do país, e sobretudo a causa das dificuldades do povo nas quais se originam aquelas reivindicações, residem na estrutura do país que, como vimos, se define como nação capitalista dominada pelo imperialismo. Mas o problema consiste justamente em que essa estrutura origina as reivindicações que determinam o avanço do movimento popular, o qual, como é evidente, reage sobre essa estrutura, tornando-a cada vez mais arcaica e incapaz de responder aos problemas que ela mesma suscitou. A essa altura gera-se o seguinte dilema: ou se modifica a estrutura básica fundamental do país, responsável pelos problemas criados, ou se abafam as reivindicações populares, reprime-se o avanço do movimento popular, a fim de que tal estrutura possa se manter por mais algum tempo. Está claro que a minoria dominante não morre de desejos de alterar a estrutura do país, principalmente a parte dessa minoria mais ligada ao domínio estrangeiro em nossa Pátria, mas que ainda não tem condições para reprimir com a violência com que desejaria — principalmente o setor ligado ao imperialismo — o avanço do povo. Enquanto isto, os problemas se acumulam, as reivindicações populares vão sendo parcialmente atendidas na medida em que tal estrutura ainda permite esse atendimento, do que resulta a agravação dos problemas que pesam sobre essa mesma estrutura. Os setores da burguesia nacional que resistem à implantação da ditadura, por sua vez, também não se decidem a alterar o regime vigente. O impasse permanece. É isto que se faz obrigatório demonstrar a todo o povo: não são as suas reivindicações a fonte dos problemas nacionais, mas a estrutura fundamental do país — capitalista, dominado pelo imperialismo — é a fonte de todos os problemas que afetam a Nação brasileira, entre os quais se incluem os problemas populares, de onde surgem as reivindicações das massas. A solução, portanto, não consiste em esmorecer ou cessar o movimento popular, mas justamente em fazê-lo avançar, a fim de que se altere aquela estrutura fundamental. Jamais conseguirão as forças populares convencer a minoria

privilegiada. Para esta o problema consiste em que o avanço popular multiplica os problemas, de tal modo que a estrutura básica fundamental do país vai se tornando incapaz de suportá-los e pode ocorrer que aquele setor da burguesia nacional, que por enquanto ainda resiste à solução de direita, termina por aceitá-la, temerosa do avanço do movimento popular e das consequências que a tentativa de alterar a ordenação social poderia acarretar. Enquanto isto, os arautos do golpe encarregam-se de veicular que são as reivindicações populares, por um lado, e a inépcia do regime atual, por outro, que constituem a fonte dos problemas que afligem a Nação, apresentando a “atraente” solução de que se substitua o regime vigente por outro, forte, que seja capaz não só de conseguir as soluções que o atual é incapaz de oferecer, mas, sobretudo, conter o avanço do movimento popular nos seus devidos “limites”. É indispensável que a vanguarda alerte todo o povo sobre a mistificação de que está sendo vítima por parte dos alto-falantes golpistas, quando atribuem aos nossos problemas uma origem que não a verdadeira. Não é o avanço popular que cria os problemas, mas a estrutura fundamental do país sobre a qual os porta-vozes golpistas não dizem uma palavra. Como não é também a inépcia do governo atual em resolver “todos os problemas” a causa do *impasse* a que está chegando o povo brasileiro, mas a sua inépcia em resolver *um único problema, que é o da transformação básica do país*. Os aventureiros golpistas estão se aproveitando com bastante habilidade das contradições do governo atual, para forçar o povo a aceitar sua tese de que só um governo forte pode solucionar o *impasse* real a que está chegando a sociedade brasileira. As forças progressistas devem alertar o povo mostrando que há efetivamente um *impasse* real na sociedade brasileira e que também é certo que o governo atual não está conseguindo resolvê-lo. Mas nem tal *impasse* é aquele que apresentam os defensores do golpe. O *impasse* real tem lugar entre a estrutura fundamental do país e as necessidades sociais que ela origina sem ser capaz de satisfazer — nem a solução é aquela que apresentam os golpistas, quer dizer, a solução não é mudar apenas a forma exterior de governo, mas mudar de estrutura. O golpismo está jogando, do seu ponto de vista, evidentemente, com *dados reais*. Cabe ao povo não cair no erro de acusar os golpistas de mentirosos integrais. Não é mentira que exista um avanço popular no Brasil — mentira é que este seja uma das causas dos problemas brasileiros — nem é mentira

que o governo atual não esteja resolvendo os problemas do povo — mentira é que esses problemas se resolvam pela substituição do governo atual por uma ditadura do governo forte —, como também não é mentira que exista um impasse real na sociedade brasileira atual — e sim que esse impasse seja entre as “forças da democracia e as forças do totalitarismo”, quando, na verdade, tal impasse se dá entre uma estrutura fundamental arcaica que não tem meios para responder às necessidades sociais que ela própria criou. A vanguarda do povo deve reconhecer que seu próprio avanço dá margem a que os golpistas utilizem as situações criadas por esse avanço — *o qual não pode absolutamente deixar de ser estimulado por ela* — em proveito de golpe. O avanço do movimento popular pode propiciar as condições da ditadura do governo forte, dependendo de como saibam aproveitar esse avanço as próprias forças populares, pois, como se disse acima, é esse avanço, por outro lado, quer dizer, bem aproveitado, um dos maiores entraves a que a pregação golpista seja vitoriosa.

A segunda condição

A segunda condição para que a pregação golpista seja vitoriosa decorre em larga medida da primeira. Refere-se à possibilidade de que todos aqueles setores que se têm mantido impermeáveis à pregação de golpe e que, particularmente durante os acontecimentos de agosto-setembro de 61, formaram decididamente ao lado do povo venham a ser conquistados para a aventura golpista e aceitem a tese da necessidade do governo forte. Esses setores são a parte da burguesia que resiste a essa solução, a parte da classe média que também não está aceitando o que se está chamando de “interrupção das normas democráticas”, e, finalmente, todo aquele grupo social caracterizado como “centro”, politicamente considerado, quer se trate de setores de imprensa, quer de militares. Para conquistar o “centro” político vem a reação direitista desenvolvendo uma ação intensíssima que vai desde a corrupção até a paralisação desses setores pelo medo.

Por este último aspecto deve ser caracterizada, entendida e analisada a ação do MAC no contexto atual brasileiro. É evidente que o MAC não pretende tomar o poder, por intermédio do terror. Não são esses, pois, seus

objetivos. Mas também não constitui a ação do MAC nenhuma manifestação de desespero da “direita”, como alguns membros das camadas populares querem fazer crer no povo. O MAC é, na verdade, uma peça de esquema geral golpista para levar os setores do “centro” ou à aceitação completa das teses totalitárias, ou à sua paralisação pelo medo. O MAC é uma tática que está sendo utilizada pelos arquitetos do golpe com vistas sobretudo aos setores da classe média, que não aceitam a solução ditatorial, objetivando paralisá-los pelo temor. Está claro que o MAC não é uma campanha especificamente anticomunista. Basta que se analisem alguns dos nomes visados por essa organização terrorista — entre os quais se incluem, por exemplo, os nomes de San Tiago Dantas; de Afonso Arinos de Melo Franco, de Saldanha Coelho, etc. —, basta que se analisem os nomes visados pelo MAC e se verá que sua ação não é *especificamente* anticomunista. O anticomunismo, no caso, é usado como moeda que tem grande valia e curso na classe média, a qual na verdade o MAC visa a paralisar, se não conseguir ganhá-la para a tese golpista. E também as instituições ameaçadas pelo MAC nada têm de comunistas: o jornal *Correio da Manhã*, por exemplo, o *Jornal do Brasil*, a *Última Hora*, de São Paulo, a UNE, etc. É claro que, no meio de toda essa agitação, o MAC envolveu elementos ou organizações de esquerda, como no atentado à UNE, e o pichamento da residência de L. C. Prestes, líder comunista. Mas isto é para dar o *resíduo* de verdade necessário a que sua ação tivesse efeito. O MAC, na verdade, é uma das peças do esquema golpista, e sua missão consiste em criar as condições, especialmente no seio da classe média, que propiciem a aceitação da tese golpista da necessidade de um governo forte, ou, então, o que, socialmente falando, vem a dar no mesmo, paralisar os setores recalcitrantes, pelo medo.

A segunda condição para que a tese golpista seja vencedora é, pois, que grande parte dos setores que formam atualmente ao lado do povo, contra o golpe, e que constituem, no seu conjunto, o “centro” político tendam para a aceitação da necessidade de um governo forte. Com o objetivo de conseguir esta condição, vem se desenvolvendo toda a ação golpista, da qual o MAC — e todos os seus variantes — constitui uma peça, cujo campo de operação é a classe média. Mas não obstante ser a classe média o setor do centro político atual visado pelo MAC, curioso é observar como, algum tempo depois de sua aparição no cenário político nacional, jornais como o

Jornal do Brasil, por exemplo, que vinha assumindo uma posição de centro no setor da imprensa — *que não é um setor de classe média*, é necessário que fique claro, sendo esta aproximação apenas para facilitar a compreensão dos fatos —, passaram a defender, veladamente, a necessidade de que o governo tivesse mais autoridade, etc. Em seu editorial de 3 de fevereiro de 62, abordando as conclusões do ministro da Justiça, justamente sobre as atividades do MAC (o qual, aliás, no mesmo editorial, o *Jornal do Brasil* considera como constituído por “agitadores sem importância”, “terroristas subdesenvolvidos que até agora não conseguiram derrubar uma parede sequer”. Assim é que o *Jornal do Brasil* considera o MAC, como agitadores sem importância, pois, acrescentamos nós, no atentado à UNE não conseguiram matar ninguém), nesse editorial, lá está a opinião *atual*⁴ do *Jornal do Brasil* sobre a situação nacional: “A Nação vive um momento delicado. Não suporta a irresponsabilidade e a *debilidade* arvoradas à função pública. *Quer um governo de autoridade e de eficiência*. Não um governo que, às escuras, confessa, com toda calma, sua impotência” (sublinhado por mim, W. G.). Eis aí, na *opinião atual do Jornal do Brasil*, que vinha desenvolvendo uma linha política de centro, o governo que a Nação *quer*. Ao lado disto, considerou o *Jornal do Brasil* que o MAC é uma tolice, não só no editorial citado, como também no do dia seguinte — 4 de fevereiro. Lá está, na verdade, a opinião do *Jornal do Brasil* sobre o MAC: “Os nossos projetos de terroristas, tímidos e encabulados (tão tímidos que só metralham jovens — acrescentamos nós. O *Jornal do Brasil* espera, talvez, que o MAC seja menos tímido e comece a atacar gente grande? O próprio *Jornal do Brasil*, talvez? — Não. Seus proprietários sabem que, com a opinião que emitiram, ficaram definitivamente a salvo das ameaças do MAC), picham umas paredes e tentam, sem êxito, derrubar outras, recorrendo a *bombinhas* comoventemente mal fabricadas e manejadas”.

Pois então o *Jornal do Brasil*, que vinha sendo uma das forças do centro, considera o MAC uma tolice! Ora, e para quê, então, exigiria o *Jornal do*

4 Atual aí quer dizer fevereiro de 62. Posteriormente o *Jornal do Brasil* voltou a adotar posição legalista, ainda que de modo tíbio. Em todo caso, se se quer estudar as teses golpistas pela imprensa, basta acompanhar os editoriais de *O Globo* e de *O Estado de S. Paulo*, especialmente os editoriais deste último nos meses de maio e junho.

Brasil um governo de *autoridade*, tal como exigiu? A resposta nos é dada por uma nota, de responsabilidade da direção do jornal, publicada ao lado do editorial do dia 8 de fevereiro. A nota tem por título “o ministro está certo”, e o ministro do qual se trata é o ministro da Justiça, que, no editorial do dia 3, era convidado pelo jornal a deixar o cargo, o que foi repetido no editorial do dia 4, onde se dizia o seguinte a respeito desse mesmo ministro: “Segunda-feira teremos uma nova lista de nomes — os mandantes dos mandados. Esperamos que, na terça, tenhamos também um novo ministro, capaz de mais atos e menos palavras”; ou seja, enquanto o ministro ocupava-se com o MAC — que é uma tolice, na opinião do *Jornal do Brasil*, embora considere ser necessário um governo de autoridade —, devia esse ministro ser mudado, era um inepto, não sabia agir com autoridade, embora o caso do MAC fosse uma bobagem. Mas, então, voltemos a perguntar, para que queira o *Jornal do Brasil* autoridade do ministro? E o que nos responde a referida nota cujo título é “o ministro está certo” e que diz o seguinte: “O ministro da Justiça, senhor Alfredo Nasser (o mesmo dos editoriais pré-citados), evidencia um comportamento político e administrativo correto ao informar aos oficiais de *náutica que a sua greve será tida como ilegal*. (...) As providências que o governo está tomando — por iniciativa e por determinação pessoal do senhor Alfredo Nasser — revelam tratamento de paciência em relação *aos que ameaçam a navegação brasileira, mas revelam também decisão e firme propósito de não colocar movimentos ilegais em pé de igualdade com reivindicações que, afinal, têm de igualdade com reivindicações que, afinal, têm outra envergadura e outra dimensão*”. Aí está para o que serve um governo de *autoridade* do *Jornal do Brasil*; o povo há de facilmente compreender contra quem se exerce a autoridade de um governo autoritário. E que medidas terão sido essas, tomadas pelo senhor Alfredo Nasser, que tanto agradaram o *Jornal do Brasil*? Lá estão elas, na nota oficial do Ministério da Justiça sobre o assunto, da qual retiramos este trecho: “Se a greve se materializar, o Governo, *na defesa do interesse público e da sua autoridade, aplicará, intransigentemente, a lei, estando desde já previstas e planejadas as medidas indispensáveis para assegurar o abastecimento e o bem-estar da população, que cumpre preservar a qualquer custo*” (sublinhado por mim, W. G.). Aí está para que quer autoridade o *Jornal do Brasil*, e o povo necessita compreender que os golpistas da direita também não querem um governo

de autoridade para coisa diferente: para aplicar, *intransigentemente*, a lei — as quais podem ser feitas de encomenda, como foi feita de encomenda a Constituição de 1937 —, *na defesa do interesse público e da autoridade do governo*. Só que essas medidas, *intransigentes*, são aplicadas *contra* o povo — os oficiais de náutica, no caso — enquanto os terroristas são considerados sem importância; ou melhor, o ministro recomendou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as atividades terroristas das organizações de direita e das de *esquerda*. Este é o golpe em marcha no Brasil e que já está dando seus frutos — eis o que precisa ser denunciado ao povo por sua vanguarda aguerrida. O “centro” político *já está aderindo* à tese do governo de autoridade, que é o golpe em marcha no Brasil.⁵ As atividades da direita passaram a ser encaradas como insignificantes, mas já começaram as ameaças de investigação sobre as atividades das Ligas Camponesas. Tudo isto as forças progressistas precisam denunciar ao povo, mostrar-lhe como está em marcha um plano para fazer com que o “centro” político adira à tese de que é necessária a instalação de um governo forte. Um golpe dessa natureza pode ser executado *sem haver necessidade de alterar muita coisa na aparência do sistema vigente*. É possível até que o golpe seja dado *sem ser necessário mudar o atual chefe do governo*. Tem-se de alertar todo o povo para este perigo, pois o próprio presidente João Goulart *já fala na necessidade de formar um gabinete exclusivamente técnico*. E o povo necessita estar prevenido para essas famosas soluções técnicas, partam de quem partir, pois, neste particular, Carlos Lacerda sabe o que diz quando afirma que não importa quem *chefe* o governo forte, desde que seja *forte*. As forças do povo não se podem deixar enganar pelas aparências dos fatos. Existe uma opção real, objetiva, no momento atual, e é em função dela que os homens e os movimentos devem ser caracterizados. Essa opção é a que coloca, de um lado, aqueles que consideram desejável alterar a estrutura fundamental do país para que as exigências sociais sejam satisfeitas e, de outro, os que consideram que não se deve alterar aquela estrutura, quer dizer, mantê-lo como nação capitalista, dominada pelo imperialismo. É claro

5 Consulte-se o documento resultante da Reunião de Governadores em Araxá, onde se afirma desde o início que o grave problema nacional é a crise de autoridade.

que optar pela segunda alternativa implica em resolver os problemas do povo em prejuízo do povo, e não há sutileza capaz de esconder este fato. Logo, toda proposta que tenha por objetivo desviar a atenção do verdadeiro impasse que se está agravando cada dia mais, seja sob que pretexto for, está optando pela segunda alternativa e, conseqüentemente, é dirigida contra o povo, ainda que parta do presidente do Partido Trabalhista Brasileiro. Devemos estar atentos às condições reais em que se está tramando e executando o golpe contra o povo no Brasil. Como já se disse, em todo o golpe há sempre alguém que trai a alguém ou a alguma coisa, e o povo só tem um meio de reconhecer quem o traiu: analisando as atitudes, seja de quem for, de acordo com os critérios válidos para este momento, e não de acordo com a vida passada, mais ou menos gloriosa, de quem quer que seja.

A segunda condição para ser possível o golpe do governo forte contra o povo é, por conseguinte, a de que tenda para a tese golpista aquela parcela do “centro” que vem formando, na sua maior parte, até agora, ao lado dos interesses do povo. Para conseguir este objetivo as forças da reação estão desenvolvendo um plano cuidadosamente traçado e que já está, inclusive, surtindo seus primeiros efeitos. Cabe às camadas esclarecidas do povo, por conseguinte, opor a essa ação outra, de sentido contrário, a fim de tentar manter as condições que estão impedindo o desencadeamento do golpe no Brasil.

Como se opor ao golpe em marcha no Brasil?

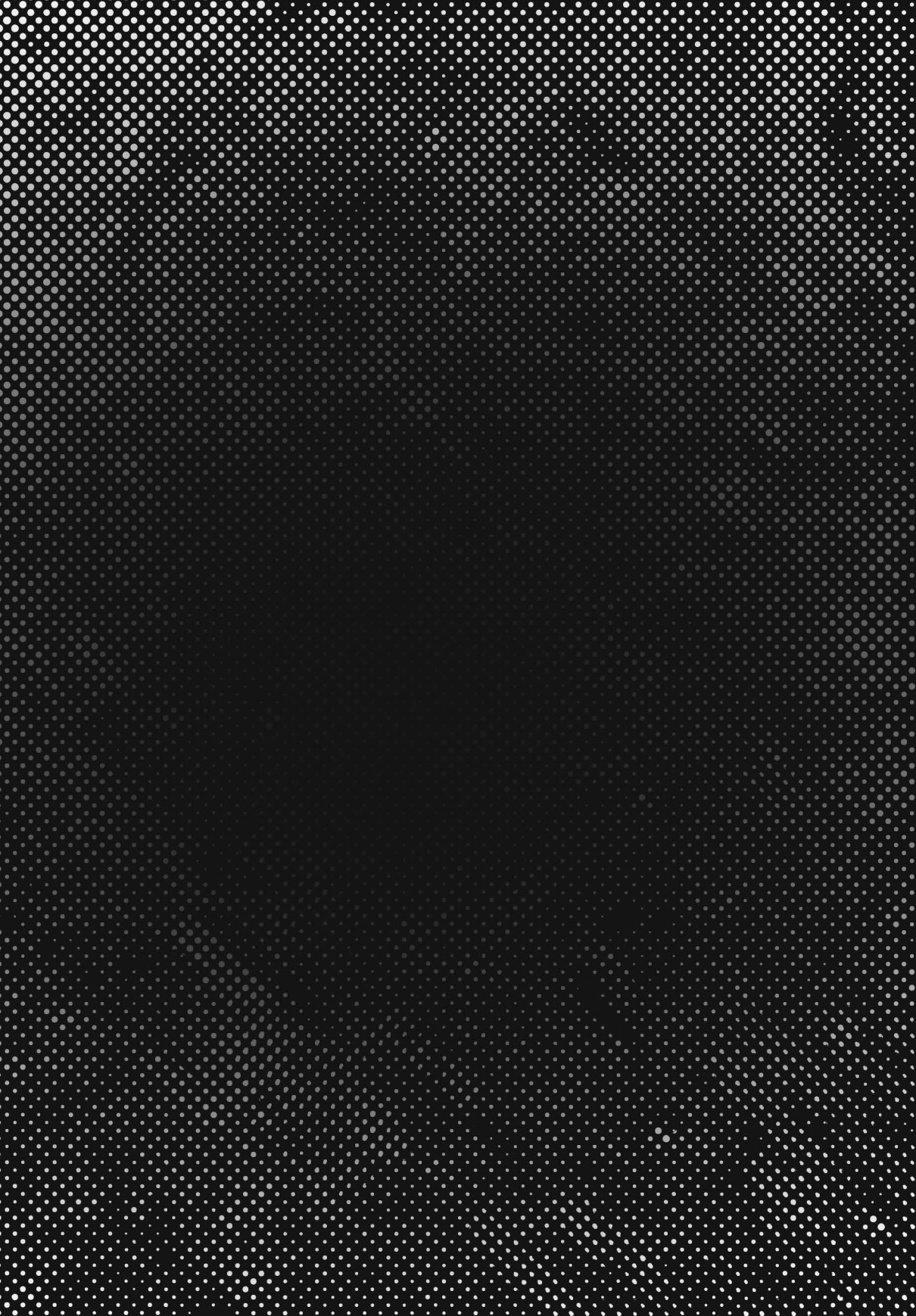
É claro que as forças do povo não podem determinar concreta e pormenorizadamente todos os recursos com que contam para impedir o avanço golpista. E não podem muito simplesmente porque esses recursos variam e dependem, originariamente, da situação concreta em que se desenvolva a luta. É a situação particular concreta, configurando um problema vivo, específico, que determina os recursos de que se devem valer os dirigentes populares na luta contra seus inimigos. E essas situações variam, não só em virtude dos acontecimentos políticos que se vão desenrolando, mas em virtude também da própria ação das forças golpistas, e ainda em virtude da ação das forças do povo. Nessas condições, não há como catalogar receitas

contra o golpe, a não ser que se quisesse levar as forças populares a uma ação cega e inflexível. *A inflexibilidade da ação popular deve ser colocada, a cada fase da luta, nos princípios que, em tal fase, devem orientar toda ação concreta.* E que princípios são esses?

Em primeiro e principal lugar, fazer com que evolua o movimento popular em todos os seus aspectos: reivindicatórios, de politização, mas, sobretudo, em seu aspecto organizatório. É preciso, de modo absoluto, que o povo se organize para enfrentar seus inimigos, pois esta é a condição básica, sem a qual toda vitória, caso exista, é fugaz. É imperioso que o movimento popular avance, transformando em vantagem *material* sua vantagem *moral*, levando em conta especialmente o fato de que é o povo, principalmente sua vanguarda, os trabalhadores, os camponeses e os estudantes, *o único inimigo consequente das forças golpistas.* Já se viu que o avanço popular pode criar as condições propícias à pregação golpista, e já se viu também por que isso se dá. Mas o outro lado da medalha é que o avanço do povo, organizado, é a principal condição *para fazer com que as demais forças sociais se decidam pelo lado justo da opção fundamental da sociedade brasileira.* À medida que o movimento popular avance, transformando em vantagem *material* sua vantagem *moral*, vai retirando cada vez mais capacidade e decisão autônoma às demais forças sociais, quer sejam latifundiárias, quer sejam comerciantes, quer seja a burguesia nacional, quer seja a classe média, inclusive o Exército, como parte dessa classe média. Torna-se cada vez mais impossível, quando o movimento popular avança e conquista posições, que aquelas forças tomem decisões à revelia dele. E, assim, se é verdade que o avanço popular contribui para tornar cada vez mais explícita a opção essencial da sociedade brasileira, também é verdade que, em virtude desse avanço, as forças populares ganham progressivamente condições para obrigar as demais forças sociais a se decidirem por um dos lados da opção — aquele que favorece o povo — ou para impeli-las de se decidirem pelo outro — aquele prejudicial ao povo. Fazer avançar o movimento popular, sob todos os aspectos, principalmente o organizatório, é o primeiro princípio da luta contra o golpe da minoria dominante. Como realizá-lo concretamente é o que compete aos militantes progressistas descobrir pacientemente, inexoravelmente.

Em segundo lugar, já que as condições para o golpe dependem, sobremaneira, de fazer pender para o seu lado os setores da classe média e da burguesia que resistem à sua sedução, o segundo princípio a ser observado pelo povo, nesta fase da luta, é manter a todo custo a divisão da burguesia e da classe média, não medir esforços para impedir que aquela identidade relativa, de que se falou atrás, venha a predominar sobre as divergências relativas. É necessário que as forças sociais, no que se refere à luta contra o golpe, permaneçam, no mínimo, como estão — divididas de alto a baixo —, a fim de que as forças do golpe não consigam tornar necessidade comum, a várias e ponderáveis parcelas sociais, a instalação de um governo forte. Como realizar isto na ação prática, como manter dividida a classe média e a burguesia, é algo que depende das condições concretas e que variam sempre, nas quais vivem os setores que se pretende conquistar. Compete aos dirigentes descobrir como realizar, concretamente, em cada caso, este princípio diretor desta fase da luta.

Finalmente, quer isto dizer que, com tais princípios, disposição e compreensão, esteja definitivamente afastada a hipótese da implantação da ditadura do governo forte, ou de qualquer outra ditadura? De modo algum. Como já dizia um grande líder do povo, a vanguarda é apenas *uma* das forças sociais atuantes, e o curso dos acontecimentos não depende *exclusivamente* de uma só força. Pode-se dar perfeitamente o caso de que, apesar de todos os esforços das forças populares, a minoria dominante consiga levar avante seus desígnios de manter a maioria do povo dominada. Quando isso ocorrer, se ocorrer, outras deverão ser as formas de luta do povo, porque outras deverão ser as condições nas quais essa luta se desenrolará. Por ora, porém, o inimigo que as forças do povo têm pela frente está perfeitamente caracterizado, sua forma de luta claramente definida, seus objetivos nitidamente discerníveis. Que as forças do povo disponham sua linha de frente da melhor forma possível e que lutem de modo mais encarniçado. Já está em marcha o golpe contra o povo; que se ponha em marcha, então, o povo contra o golpe, no Brasil.



No dia 31 de março de 1964, uma terça-feira, a limitada democracia brasileira, nascida após a queda da ditadura de Vargas em 1945, teve um fim súbito com a deposição do presidente constitucional, João Goulart. A nova geração, votando pela primeira vez dez anos mais tarde, em 1974, talvez não se lembrasse daquele dia chuvoso. As poucas pessoas que cruzavam as ruas do centro da cidade do Rio de Janeiro estavam tensas, a maioria afastando-se da Cinelândia, uma área em geral movimentada, onde o Exército e a Marinha construíram seus clubes. Foi nesse local que choques esparsos entre estudantes universitários e a polícia marcaram o único ato de resistência pública à intervenção militar que a cidade havia testemunhado mais cedo aquele dia. *Acompanha esta publicação o artigo “Quem dará o Golpe no Brasil?” (1962), assinado pelo autor.*



BAIXE GRATUITAMENTE
ESTE LIVRO EM SEU CELULAR

Encontre este livro gratuitamente em formato digital acessando: livraria.senado.leg.br

SENADO FEDERAL

