

A questão da reforma agrária no governo João Goulart

Nilson Nobuaki Yamauti

Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. e-mail: nilson.yamauti@uol.com.br

RESUMO. Este artigo pretende discutir a questão da reforma agrária no governo João Goulart, apresentando alguns modelos consagrados de interpretação do período. A metodologia aplicada é o materialismo dialético com destaque para a noção de totalidade concreta que pressupõe a existência de vínculos entre os diversos domínios que constituem um espaço nacional. Concluiu-se que a concentração do foco de análise em apenas um aspecto, nível ou esfera da realidade pode acarretar compreensões distorcidas do problema investigado.

Palavras-chave: reforma agrária, materialismo dialético, governo João Goulart, teoria marxista do Estado.

ABSTRACT. Agrarian Reform during João Goulart's administration. This article proposes a dialectic approach to analyze Agrarian Reform in Brazil during João Goulart's administration, dialoguing with important authors who have already studied the period. Dialectic materialism is the methodology applied, with emphasis on the conception of concrete totality, which supposes connections between several domains that create a national space. The conclusion shows that concentrating the analysis on only one aspect, degree or ambit of reality can severely distort the understanding of the problem.

Key words: Agrarian Reform, dialectic materialism, João Goulart's administration, Marx's State theory.

Introdução

Neste trabalho, pretendo discutir as razões que impediram a aprovação da reforma agrária pelo Congresso Nacional no governo João Goulart, durante o período presidencialista que teve início em 23 de janeiro de 1963 e encerrou-se em 1.º de abril de 1964. Com o objetivo de esclarecer o problema levantado, quatro consagradas interpretações sobre o período, a de Celso Furtado, a de Gláucio Soares, a de Argelina Figueiredo e a de Wanderley Guilherme dos Santos, serão confrontadas com uma pesquisa acadêmica que realizamos sobre a crise do governo Goulart em um programa de pós-graduação (Yamauti, 1994)¹.

No Brasil, no início dos anos 60, as reformas sociais estavam na agenda de governos, partidos, sindicatos, igreja, militares e sociedade civil. Movido pela onda reformista, Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais filiado à conservadora União Democrática Nacional, UDN, anunciou o assentamento de 3.000 famílias em terras pertencentes ao Estado, sublinhando que “não há regime que sobreviva à fome do povo”. Governadores de Goiás, São Paulo, Bahia, Rio de

Janeiro e Pernambuco, representando diferentes partidos, clamavam, também, pela reforma agrária. Lideranças partidárias de tendências ideológicas diversas se pronunciavam, igualmente, a favor da redistribuição da terra. Até a UDN, em nota oficial, chegou a anunciar a adoção de uma estratégia política que passaria a dar prioridade à reforma agrária em sua atuação parlamentar, mesmo tendo como base política parte da oligarquia rural (Alcantara, 1976: 192). Militares de diferentes patentes e armas faziam declarações públicas defendendo reformas estruturais — alguns, mais exaltados, afirmando que pegariam em armas se os reacionários impedissem a realização das reformas.

O incentivo às reformas estruturais vinha inclusive do exterior. O Concílio Vaticano II legitimou a intervenção da Igreja nos assuntos políticos, econômicos e sociais. Sensibilizados com os ideais de transformação social inspirados por Roma, parte dos católicos brasileiros passou a se engajar no processo político (Moraes, 1989: 39). O cardeal de São Paulo, Dom Carmelo Mota, declarava com veemência: “Ou justiça social ou o fim do mundo civilizado” (Maia Neto, 1965: 74). O engajamento dos católicos na luta por reformas era fundamentado pelas duas Encíclicas Sociais do papa João XXIII, a *Mater et Magistra* e a *Pacem in Terris*, esta

¹ Na referida pesquisa, apoiamos-nos em dados factuais coletados da imprensa conservadora do período.

última de 10 de abril de 1963, que o governo soviético qualificou de *encíclica histórica* (Revista Brasileira de Política Internacional, 1963: 306). A CNBB fez um fervoroso pronunciamento em 1962 defendendo “profundas e sérias transformações”, sobretudo na estrutura agrária, como forma de impedir a subversão dos valores democráticos e cristãos no país (Moraes, 1989: 40-41; Skidmore, 1975: 284).

O governo Kennedy passou a conceder prioridade à América Latina na política externa de seu governo, considerando-a a região mais crítica na luta contra o comunismo (O Estado de São Paulo, 08/02/63). Propondo o programa de assistência denominado *Aliança para o Progresso*, Kennedy exigiu uma reforma agrária mais ou menos radical na América Latina como meio de impedir o alastramento de guerrilhas de tipo cubano no continente. Sob a ótica de seu governo “A grande questão é se esta transformação virá por meio da revolução e do comunismo ou se através de meios pacíficos e democráticos” (O Estado de São Paulo, 27/12/62). O presidente norte-americano, exprimindo a mesma preocupação em termos diversos, alertava que “aqueles que fazem impossível uma reforma pacífica, tornarão inevitável uma revolução violenta” (Maia Neto, 1965: 66). A *Aliança para o Progresso*, anunciada por Kennedy em 13 de março de 1961 e lançada na Carta de Punta Del Este, de agosto de 1961, como programa de assistência financeira do governo norte-americano à América Latina, deveria contabilizar recursos da ordem de U\$ 20 bilhões a serem distribuídos no período de dez anos². O programa estipulava como exigência para a concessão de assistência financeira a implementação de reforma integral que produzisse efetiva transformação, sobretudo nos “injustos sistemas de posse e exploração da terra, a fim de substituir o regime de latifúndio e minifúndio por sistema justo de propriedade” (Citado por Alves e Singer, 1963: 65).

O presidente João Goulart, precisando enfrentar uma grave crise na balança de pagamentos e constatando a inexistência de recursos não inflacionários para investimentos estatais e precisando, inclusive, enfrentar resistências ao seu propósito de realizar as reformas estruturais prometidas em campanhas eleitorais passadas, encarou a *Aliança para o Progresso* como uma espécie de dádiva divina para o seu governo. Os problemas da balança de pagamentos e da perda de capacidade

do Estado de investir estavam contribuindo para uma estagnação econômica crítica no país após mais de uma década de crescimento econômico vertiginoso. O auxílio financeiro prometido pela *Aliança para o Progresso* permitiria contornar os problemas que ameaçariam a legitimidade do presidente da República se esses gerassem uma crise de governabilidade. Realizar reformas, principalmente a reforma agrária, passou a ser, por isso, a principal meta do governo Goulart.

Se existiam tantos apoios e tantas condições favoráveis para a realização das reformas, sobretudo para a implementação da reforma agrária, o que impediu a sua aprovação pelo Congresso Nacional antes do golpe de Estado de 1964?

Apresentaremos, a seguir, uma reconstituição do processo histórico relacionado à questão da reforma agrária na fase presidencialista do governo João Goulart³.

Uma possível explicação

A fim de cumprir uma das exigências básicas da *Aliança para o Progresso*, o presidente João Goulart encaminhou à Câmara dos Deputados, em 15 de abril de 1963, o projeto de emenda constitucional para a reforma agrária que possibilitaria a indenização de desapropriações com títulos da dívida pública — e não *em dinheiro* como estabelecia a Carta Magna (Alcantara, 1976: 211). A realização da reforma agrária era um dos pontos fundamentais das negociações que o ministro San Tiago Dantas entabulava com o governo Kennedy para a concessão de empréstimos ao Brasil (Skidmore, 1975: 302). Desde a sua primeira campanha à vice-presidência em 1955, até o plebiscito de janeiro de 1963, Goulart vinha adotando a bandeira das reformas, sobretudo a agrária, como a sua principal plataforma eleitoral. As reformas, diria Goulart como chefe de governo, “constituem um compromisso meu para com o povo e não devo fugir a este compromisso”. A realização da reforma agrária atendia, também, a compromissos assumidos por Goulart com sindicalistas e comunistas durante a campanha pela antecipação do plebiscito que, ao restaurar o presidencialismo, lhe concedia, além da chefia de Estado, a chefia de governo (Fonseca, 1963: 17; Manchete, 1º/6/63).

A reforma agrária exigida pela *Aliança para o Progresso*, tendo como objetivo a eliminação do “regime de latifúndio”, não contraditava, *a priori*, com as teses reformistas dos grupos de esquerda com os quais Goulart estava politicamente

² Para se ter uma idéia da magnitude destes recursos, a soma total de todos os bens e serviços exportados pelo Brasil nessa época atingia pouco mais de U\$ 1 bilhão por ano (Manchete, 1º/6/63).

³ A análise que apresentamos a seguir é baseada em determinadas informações extraídas de uma dissertação de mestrado viabilizada por uma bolsa concedida pelo CNPq. Yamauti, 1994.

comprometido. Mas o fato de o presidente da República, ao propor a reforma agrária, estar submetendo-se a uma exigência do “imperialismo ianque” era incompatível com os princípios nacionalistas desses grupos reformistas. Em um documento lançado em abril de 1963, o PCB, Partido Comunista Brasileiro, declarava que as “forças retrógradas” estavam “acenando com as falsas reformas” diante da crescente radicalização das lutas de massas, “para tentar enganar e dividir as forças patrióticas e democráticas e manter, assim, o seu domínio” (Carone, 1980: 482-483). O PCB e a frente nacionalista teriam, por isso, que se posicionar contra o projeto de reforma agrária do governo para impedir a sua “conciliação com o imperialismo” — uma das tarefas políticas básicas aprovadas pela Resolução do partido em dezembro de 1962.

A reforma agrária, como já assinalamos, era, naquela conjuntura, uma mudança aceita praticamente por todos os setores da sociedade brasileira. Os dirigentes do PSD, Partido Democrático Social, mesmo apoiados em sólida base rural, por estarem comprometidos politicamente com Goulart, admitiam, em princípio, uma emenda constitucional para a reforma agrária. A UDN não pretendia aparecer ante o eleitorado como contrária à reforma (Figueiredo, 1993: 120). Setores da Igreja e das Forças Armadas declaravam também seu apoio à reforma agrária (O Estado de São Paulo, 22/5/63). As teses reformistas de Kennedy vinham, portanto, sendo assimiladas por setores conservadores conscientes de que a reforma agrária precisava ser feita antes que as Ligas Camponesas a fizessem (Medeiros, 1982: 120) ou antes que os comunistas a forçassem “em termos radicais” (Manchete, 8/6/63).

Leonel Brizola, líder nacionalista radical, era favorável à proposta de reforma agrária lançada pelo governo de seu cunhado, João Goulart, conforme as exigências feitas pelo governo Kennedy, embora atacasse o FMI, Fundo Monetário Internacional, o imperialismo norte-americano, bem como os *entreguistas*⁴ que rodeavam o presidente. Tanto é que, fazendo uma paráfrase do alerta lançado por Kennedy, ele declarava: “Aqueles que fazem impossível a reforma pacífica tornarão inevitável uma revolução violenta”. Em maio de 1962, Brizola já manifestava simpatia pelas idéias do presidente dos Estados Unidos ao sublinhar que “Devemos ter bem claro o dilema que a hora nos impõe: reformas, reformas corajosas e imediatas, se quisermos evitar a revolução” (Moraes, 1989: 78). Mal assumiu a sua

cadeira de deputado federal, Brizola estabeleceu um prazo de 45 dias para o Congresso votar as alterações na Constituição solicitadas pelo presidente da República para viabilizar as reformas de base, sob ameaça de, em caso contrário, ir procurar outros caminhos para a solução da crise brasileira. A ameaça era de um levante popular para invadir o Congresso Nacional (Castello Branco, 1975: 279).

Ao final do mês de abril de 1963, a UDN, reunida em Convenção Nacional em Curitiba, acatando posições de Lacerda, decidiu, de forma categórica, que a Constituição era intocável (Castello Branco, 1.º tomo, 1975: 164). Poucas semanas antes da Convenção, em 25 de março de 1963, em um almoço realizado em Fortaleza, o deputado Bilac Pinto, que seria eleito nessa Convenção presidente da UDN, manteve o seu primeiro contato com o general Humberto Castello Branco que, um ano depois, comandaria o golpe militar que iria depor o presidente da República. O general prometeu respaldo à oposição parlamentar para que ela resistisse e deliberasse com liberdade total. Garantiu que, qualquer que fosse a decisão do Congresso Nacional, teria o apoio das tropas dispostas a se oporem a uma ação subversiva dos círculos governamentais. A UDN, conseguindo obter o apoio de setores das Forças Armadas, resolveu não admitir mais as pressões que os grupos de esquerda vinham fazendo contra o Congresso para exigir a aprovação dos projetos de interesse pessoal do presidente da República (Castello Branco, 1964: 279 e 291). A cúpula do PSD, que se mostrava favorável à emenda constitucional proposta pelo governo para a reforma agrária, diante da decisão da UDN e considerando ainda a pressão de suas bases ruralistas, recuou imediatamente (Manchete 25/5/63; Alcantara, 1976: 215). Em 13 de maio de 1963, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados rejeitou o projeto de emenda constitucional do PTB, Partido Trabalhista Brasileiro, que viabilizaria a reforma agrária, acatando o parecer do relator, Aliomar Baleeiro, da UDN (Hippolito, 1985: 229; Alcantara, 1976: 216).

Com a rejeição dos partidos conservadores ao projeto de reforma agrária formulado para atender às exigências da *Aliança para o Progresso*, a frente nacionalista vencia a batalha que vinha travando contra a política do governo Goulart de conciliar com os interesses do imperialismo norte-americano. Após o veto da Comissão Especial do Poder Legislativo ao projeto de “falsa” reforma agrária do governo, os grupos de esquerda iniciaram uma campanha de pressão nacional contra o Congresso Nacional, percorrendo diversos Estados e visitando

⁴ Termo aplicado de forma pejorativa pelos nacionalistas para designar aqueles que consideravam benéficas ao Brasil as relações com os países imperialistas.

sindicatos com a ameaça de deflagração de uma greve geral, caso não fosse aprovada uma reforma agrária de verdade (Costa, 1981: 69-73; O Estado de São Paulo, 10/5/63; Alcantara, 1976: 97).

Em meados de 1963, após a constatação do fracasso das negociações para obter empréstimos do governo Kennedy, e após o fracasso do Plano Trienal, o presidente Goulart percebeu que enfrentaria uma severa crise de governabilidade, seguida de uma crise política, em razão da falta de recursos não inflacionários para promover investimentos e superar a estagnação econômica. Resolveu, então, adotar uma política de emissões de moeda para contornar a carência de recursos do Tesouro, tendo plena consciência de que essa política produziria inevitavelmente o recrudescimento da inflação e, em razão do aumento de preços das mercadorias, a disseminação, perigosa para o seu governo, de movimentos grevistas. Sabia que, se não conseguisse enfrentar a crise de governabilidade, poderia sofrer as mesmas pressões que levaram o seu padrinho político, Getúlio Vargas, ao suicídio.

Participando de alguns comícios com a presença de milhares de pessoas levantando a bandeira das reformas de base, o presidente da República percebeu que a reforma agrária poderia atender a uma finalidade diferente daquela proposta pela *Aliança para o Progresso*. Ela poderia constituir um instrumento político para sustentar a legitimidade de seu governo quando explodisse a crise política no segundo semestre de 1963 (Azevêdo, 1986: 217). Goulart constatou que nenhuma conquista política durante a sua gestão na presidência havia sido obtida “sem que o povo tivesse ido às ruas” (O Estado de São Paulo, 28/8/63; Manchete, 7/9/63) e concluiu, então, que “Sem o povo nas ruas, o Congresso jamais votará reforma alguma” (O Estado de São Paulo, 24/8/63).

Pesquisas realizadas pelo Ibope em dez capitais do país revelavam que 62% das pessoas consultadas se manifestavam favoráveis à reforma agrária, enquanto apenas 11,5% se posicionavam contrários. E, ainda, aqueles que eram a favor da distribuição da propriedade fundiária consideravam essa a mais urgente de todas as mudanças estruturais na sociedade brasileira (Rodrigues, 1965: 121). Recebendo estes dados do Ibope, Goulart decidiu agitar o tema da reforma agrária, assumindo pessoalmente o comando da campanha (Castelo Branco, 1.º tomo, 1975: 175)⁵. Para neutralizar a reação de setores conservadores, retomaria a argumentação elaborada por Kennedy, afirmando

que “As forças interessadas em obstaculizar as reformas estruturais não se dão conta do perigo em que estão vivendo. Não há de ser com injustiças sociais, com a manutenção de velhas e superadas estruturas que haveremos de criar a paz, a segurança e o entendimento, em nome dos quais se fala tanto neste País” (Dé Carli, 1980: 200-201).

A campanha da reforma agrária seria fundamentada pelo seguinte esquema de argumentação: a) a causa da paralisia do governo está nas “velhas e superadas estruturas” que emperram “o desenvolvimento da Nação”⁶; b) as crises geradas pelas “estruturas arcaicas” têm a sua solução na transformação dessas estruturas por meio das reformas de base (Dé Carli, 1980: 198; O Cruzeiro, 9/3/63); c) o Congresso Nacional é que vem obstaculizando as reformas; logo... d) a culpa pela crise econômica e pela suposta crise de autoridade do presidente da República é do Congresso — dominado que está pelos partidos conservadores — e não do governo (Cf. O Estado de São Paulo, 30/7/63); e) a mobilização do *dispositivo de pressão* contra o Congresso é, portanto, legítima porque visa o bem do povo. Em suma, a solução da crise econômica estaria na reforma das estruturas arcaicas do país; se o Congresso impede a aprovação das reformas, a culpa pela crise econômica é de um Congresso dominado pelo arcaísmo e não do governo. Poderia ser acrescentada a esse esquema de argumentação a seguinte premissa: a presença do chefe de governo no comando da campanha pelas reformas representa um dique de contenção dos impulsos revolucionários das classes populares (Castelo Branco, 2.º tomo, 1975: 43).

Em termos práticos, a campanha pela reforma agrária deveria atingir os seguintes objetivos do governo: a) deslocar a atenção da opinião pública do impasse do governo na administração dos problemas econômicos — sobretudo das maciças emissões de papel-moeda que estavam programadas para o segundo semestre de 1963 e que deveriam acarretar inflação, aumento de preços e acirramento perigoso dos conflitos de caráter distributivo — para questões de caráter estrutural como a da distribuição da propriedade rural⁷; b) amenizar o vácuo político instaurado pelos impasses do governo e refrear o processo de desgaste da legitimidade do presidente da República por meio do esquema de argumentação reformista; c) possibilitar a Goulart a retomada da

⁵ Goulart era cliente do Ibope na época.

⁶ Em um documento de abril de 1963, por exemplo, o PCB indicava, como a principal causa da inflação, a “espoliação imperialista” (Vinhas: (1982:227).

⁷ Celso Furtado recorda que o governo utilizaria seus meios não para governar, mas para dirigir a opinião pública (*apud* D’Araújo, 1989: 240).

liderança da frente nacionalista reformista e o comando das massas para, com essa base de apoio político, impor-se, com a sua legitimidade revitalizada, sobre as forças civis e militares golpistas; d) alcançar a unidade das forças que davam apoio ao governo: setores da Igreja e das Forças Armadas, entidades estudantis, sindicatos, PTB, PCB, facções reformistas do PSD; e) manter na defensiva os setores golpistas e os parlamentares opositores, imputando-lhes a responsabilidade pelo fracasso do governo; f) preservar o prestígio do presidente em termos eleitorais, concedendo-lhe a reputação histórica de *defensor das reformas de base*.

A caracterização dos partidos conservadores como os verdadeiros culpados pelo emperramento administrativo do governo ficará a cargo da bancada do PTB na Câmara dos Deputados por meio de uma sistemática obstrução das negociações sobre a reforma agrária. Em agosto de 1963, o PTB une-se ao PSD para derrotar o projeto das *falsas reformas* da UDN. Posteriormente, rejeita o projeto de emenda constitucional apresentado pelos pessedistas, permanecendo intransigente na defesa de seu próprio projeto — que não tinha, na verdade, qualquer chance de aprovação — até a sua rejeição em plenário⁸. Marchando deliberadamente para a derrota de seu projeto de reforma agrária em plenário, o PTB estaria pretendendo revelar à opinião pública a veracidade da tese difundida por Brizola de que o Congresso “que aí está” não aprovaria reforma alguma, o que justificaria, conseqüentemente, as pressões de rua em nome dessas reformas (Figueiredo, 1993: 134; Castelo Branco, 2.º tomo, 1975: 51).

Serão intermináveis as negociações entre as lideranças partidárias e o presidente da República em torno de uma saída exequível para a reforma agrária⁹. Todos, certamente, sabiam que, depois da Convenção de Curitiba, quando a UDN havia decretado a intocabilidade da Constituição, uma reforma agrária com emenda constitucional, e portanto exequível, era praticamente impossível devido à necessidade do quorum de dois terços para a sua aprovação em plenário. As infundáveis negociações, além de ocupar boa parte das colunas políticas da imprensa, obstruíam os trabalhos do Congresso, impedindo até mesmo a discussão do Orçamento de 1964 (O Estado de São Paulo, 6/8/63).

O andamento do projeto de reforma agrária no Congresso estava sendo acompanhado por uma

intensa campanha de pressão orquestrada pela Frente Parlamentar Nacionalista, pelo CGT, Comando Geral dos Trabalhadores, e pelo movimento estudantil (Figueiredo, 1994: 136). A confrontação direta entre o Congresso e as forças mobilizadas pelos grupos de esquerda passa a ter mais relevância, inclusive, que o conflito Executivo-Legislativo (Flynn, 1978: 236). Não conseguindo solucionar os problemas básicos do país, mesmo investido de plenos poderes, Goulart continuou insistindo em lançar a culpa pela impotência de seu governo ao Congresso Nacional (Borges, 1965: 105). Era preciso convencer o povo de que o culpado de tudo era o Congresso conservador (Schilling, 1981: 20).

Restava às lideranças opositoras denunciar a manobra do governo de desgastar o Poder Legislativo. Em agosto de 1963, por exemplo, o líder da UDN na Câmara dos Deputados, Aduardo Lúcio Cardoso, acusava o presidente de estar empenhado “em uma obra de agitação social e de propaganda demagógica” a fim de disfarçar a sua “incapacidade de governar”, recorrendo a uma “pregação reformista que aponta, como responsáveis pela miséria do povo, tão somente as estruturas econômicas, sociais e políticas do País” (Dé Carli, 1980: 204-205). A suspeita de que Goulart não estaria interessado verdadeiramente na aprovação da reforma agrária — mas que estaria, sim, aproveitando-se da questão apenas para ocultar “o total vazio administrativo do seu governo” — começa, então, a generalizar-se (O Estado de São Paulo, 23/10/63). As desconfianças sobre a sinceridade do presidente da República na defesa da reforma agrária aumentavam devido às atitudes contraditórias que ele tomava criando impedimentos contínuos para o funcionamento normal do Congresso (O Estado de São Paulo, 1º/9/63). Para a liderança do PSD, o comportamento paradoxal do PTB, de recuar impondo novas exigências sempre que se desenhava a possibilidade de um acordo, só poderia estar exprimindo as intenções ocultas do presidente da República de provocar, de fato, o desgaste do Legislativo (O Estado de São Paulo, 25/8/63). Tornava-se pensamento corrente que o chefe do Executivo utilizava-se da agenda das reformas, sobretudo da reforma agrária, apenas para fins de agitação política, procurando, dessa maneira, preencher o vazio político gerado pela omissão administrativa e pela total ausência de realizações de seu governo (O Estado de São Paulo, 17/11/63). Estava bem claro para os pessedistas que o presidente não desejava a aprovação de emenda constitucional coisa alguma, visto que os entendimentos entre as

⁸ O PSD parecia seguir a orientação do estadista paraibano José Américo, segundo a qual “é preciso dar alguma coisa hoje, para não se perder tudo amanhã”. (Jurema, 1964: 235).

⁹ Consultar os trabalhos de Figueiredo e de Alcantara, citados.

lideranças partidárias continuavam sendo torpedeadas pelo chefe do governo todas as vezes que despontava no horizonte a possibilidade de alguma concordância entre as partes (O Estado de São Paulo, 15/11/63).

A partir de setembro de 1963, como já era esperado, Goulart enfrenta uma série de greves, tentativa de insurreição de sargentos das Forças Armadas, pressões de Carlos Lacerda, de militares e de empresários que exigiam paz para tocar seus negócios. Tudo fazia crer que o presidente da República não conseguiria terminar o seu mandato. Para tentar amenizar a crise, o chefe de governo procurava afastar-se dos grupos de esquerda com a intenção de neutralizar a desconfiança que começava a se generalizar de que era ele o promotor das agitações. Em outubro, contando com o respaldo dos ministros militares, Goulart tenta obter apoio para decretar o estado de sítio a fim de restabelecer a ordem e a governabilidade. Não conseguindo o apoio necessário, desistiu da idéia.

Goulart sofria constantes pressões de seus aliados à esquerda para encerrar a política de conciliação com os setores conservadores e governar cumprindo seus compromissos históricos com as classes populares, pois, como lembrava um líder sindical da época, a sua carreira política havia sido alavancada pelo movimento sindical (Delgado, s/d: 408). Para Goulart, abandonar o apoio dos reformistas naquele momento seria praticamente um suicídio político. Perderia sobretudo a hegemonia dentro de um partido com perspectivas promissoras e que, por isso, precisava avançar para não ser atropelado pela dinâmica dos acontecimentos. As movimentações em setores estudantis e sindicais, no campo e nos quartéis, estavam atingindo um nível de exaltação emocional quase incontrolável, forçando as lideranças à radicalização. Clodsmidt Riani, líder sindical, já havia determinado: “Doutor Jango, ou o senhor fica com o PTB e com o movimento sindical e inicia a reforma agrária ou nós acabaremos em campos opostos...” (Delgado, s/d: 328). Outras lideranças sindicais, como Oswaldo Pacheco, Dante Pelacani e Hércules Correia, vinham insistindo para que o presidente apresentasse um ultimato ao Congresso, exigindo a aprovação de reformas efetivas (Skidmore, 1975: 345).

Em novembro de 1963, começam a surgir sinais de que os seguidos fracassos administrativos do governo, o clima de desordem, a estagnação econômica, a inflação assustadora — assustadora porque os salários nessa época não eram corrigidos regularmente por um índice oficial — estavam contribuindo para o crescimento da candidatura

oposicionista de Carlos Lacerda, da UDN, que já havia sofrido dois atentados dos getulistas, grupo liderado pelo presidente da República¹⁰. Lacerda se tornava, realmente, uma ameaça para Goulart. O líder da UDN havia passado a representar uma alternativa concreta à situação de agitação e desordem considerada intolerável por segmentos cada vez mais amplos da sociedade (O Estado de São Paulo, 5/5/63). O dinamismo do governo da Guanabara contrastava com a falta de iniciativas do governo federal (Revista Síntese Econômica, Política e Social, 1963). Lacerda revelava-se um administrador competente, realizando obras de saneamento básico, pavimentação de ruas, construção de escolas e de hospitais por contar com um orçamento bastante privilegiado e por receber recursos clientelísticos da *Aliança para o Progresso* (Cf. Faust, 1965: 59). Paralelamente, recorria à sua qualidade de orador “dotado de uma força demolidora incomparável e irresistível” (O Estado de São Paulo, 19/1/64) não só para atacar o suposto *golpismo* de Goulart, não só para denunciar o seu *vínculo com os comunistas* e para criticar a tolerância do governo em relação à inflação *absurda*, como também para defender a propriedade e os valores tradicionais da família brasileira. Conquistava, dessa forma, com a sua posição contrária à reforma agrária, os setores rurais tradicionalmente vinculados ao PSD. E, do mesmo modo, sensibilizava, com o seu discurso radical, as classes médias atemorizadas com a inflação, com a agitação social e com o *avanço do comunismo* (Castelo Branco, 1975: 211; Visão, 26/07/63; Manchete, 24/8/63; Faust, 1965: 59). Parlamentares do PTB e do PSD já vinham alertando Goulart sobre o visível crescimento da candidatura Lacerda em vários pontos do país (O Estado de São Paulo, 7/5/63; 18/10/63; 4/12/63; 19/12/63; 6/3/64; Manchete, 17/8/63; O Cruzeiro, 17/8/63; T. Skidmore, 1975: 333; Torres, 1964: 124). A mesma impressão tinha Lincoln Gordon, embaixador norte-americano, que, certamente eufórico, relatava a Washington, já em agosto de 1963, que “a estrela de Lacerda parece ascendente” (*Apud* Schilling, 1981: 223).

Se o inimigo político número um do varguismo vencesse as eleições presidenciais de 1965, todos sabiam que o PTB e Goulart sofreriam perseguições terríveis. O chefe de Governo tomou, então, a decisão histórica de passar a faixa presidencial a

¹⁰ A primeira tentativa foi em 1954, no episódio da rua Toneleros, quando as balas acabaram atingindo um tenente da Aeronáutica; e a segunda, em outubro de 1963, na tentativa frustrada de seqüestro do então governador da Guanabara, após as críticas contundentes por ele feitas ao governo Goulart numa entrevista concedida ao jornal norte-americano *Los Angeles Times*. (Bandeira, 1973: 454; O Cruzeiro, 16/11/63)

quem quer que fosse eleito, menos ao “assassino do dr. Getúlio” porque, se fizesse isso, “o dr. Getúlio levantar-se-ia da tumba” (Furtado, 1989: 177; O Estado de São Paulo, 1º/9/63; Faust, 1965: 59; Bandeira, 1973: 454). Além de razões de ordem sentimental, apavoravam Goulart razões de ordem política. Se Lacerda chegasse ao governo, o PTB poderia ser varrido da máquina federal e ter o seu projeto de hegemonia frustrado; e ele próprio seria perseguido com denúncias de corrupção e inquéritos administrativos, precisando certamente conviver com ameaças constantes de exílio ou de prisão, desde que, finalmente com o poder em mãos, o líder da UDN poderia cobrar, com juro, as duas tentativas feitas pelos getulistas de eliminá-lo fisicamente. O presidente da República alertava, por isso, que a candidatura Lacerda poderia provocar incidentes capazes de desviar o governo da rota da normalidade (Castelo Branco: 35; O Estado de São Paulo, 18/8/63) ou, simplesmente, sugeria que o tom pacífico da sucessão presidencial poderia não ser preservado, caso o governador da Guanabara prosseguisse firme na disputa (O Estado de São Paulo, 20/8/63). Goulart demonstrava, assim, propensão para intervir de forma decidida no processo da sucessão, sem vacilos, porque, depois que as urnas se revelassem favoráveis a Lacerda, em 1965, seria tarde demais para reverter a incomensurável *tragédia*¹¹.

Fazendo os cálculos, quando entregasse a faixa presidencial ao sucessor, em 31 de janeiro de 1966, Goulart estaria ainda muito jovem, com 48 anos. Nas eleições de 1970, com apenas 53 anos, em plena maturidade política, estaria em condições excepcionais para tentar o retorno. E poderia voltar triunfalmente, como Vargas voltou em 1950, nos braços do povo. Seria muito bom, por isso, preservar a liderança política das correntes nacionalistas reformistas, evitando perder a posição, seja para Arraes, seja para Brizola. A imagem de *presidente da reforma social*, de *presidente das reformas de base*, ou, pelo menos, sem atropelos, *presidente da reforma agrária*, seria importante para efetivar a estratégia de se tornar o novo *pai dos pobres*¹².

O plano consistia concretamente em desatolar o Executivo da pasmaceira administrativa em que se encontrava. Para atingir essa meta, Goulart governaria por meio de decretos que seriam assinados em *comícios-monstro* nas principais cidades

do país, respaldado pelos generais e pelas massas populares. Se o Congresso reagisse desfavoravelmente, que assumisse o risco de depor o *presidente das reformas*, ou, quem sabe, que assumisse o desgaste de ir contra a voz do povo que deveria manifestar-se em um plebiscito a ser realizado no dia 1.º de maio de 1964. Por isso, quanto mais ousadia manifestasse na luta pelas reformas, melhor seria para o governo, pois, provocando o Congresso para despertar explosões verbais dos parlamentares, ficaria escancarado diante do povo o *reduto da reação*, o verdadeiro obstáculo do governo, a fonte da paralisia econômica do país. O presidente da República, com suas ousadas manobras, deveria levar as multidões ao delírio, deveria implantar, em cada coração deste povo sofrido, o sentimento de eterna gratidão, povo que não desejaria saber de Kubitscheks e muito menos de Lacerdas, tendo pela frente o novo *pai dos pobres*, de carne, de osso e de coragem, ali, pronto para redimir a gente humilde da nação brasileira (O Estado de São Paulo, 1º/11/63, 21/11/63, 8/12/63, 17/12/63, 8/1/64, 5/3/64, 24/3/64, 27/3/64; O Cruzeiro, 29/2/64; Castelo Branco, 1975: 157 e 162; Bandeira, 1973: 469).

O que preocupava o chefe de governo não era, na verdade, somente o jogo da sucessão. A aceleração do processo inflacionário, a queda no índice de crescimento econômico, além da falta de perspectivas de reversão desse quadro e a onda de greves e de agitações sociais eram fatores que conduziam Goulart a optar por uma saída que poderia ser considerada irresponsável, antidemocrática e radical. Ao final do mês de novembro de 1963, o governo entregou um texto para publicação na revista *Manchete* na forma de *entrevista com o presidente da República* (Castelo Branco, 1975: 127 e 145). Na entrevista forjada, Goulart lançou um apelo dramático às *forças reacionárias* para que tornassem imediatamente viáveis as *reformas de base* porque a *revolução* já não seria mais uma “simples bandeira de ameaça demagógica”, mas um “temor real da nação” que cresce na mesma proporção em que se acelera o ritmo inflacionário. Goulart, em tom ameaçador, assinala que essa poderia ser a sua “última advertência” (*Manchete*, 15/11/63). O chefe do governo demonstrava, assim, ter perdido a paciência com o Congresso.

O *comício-monstro* do dia 13 de março, no Rio de Janeiro, daria início ao novo estilo do governo Goulart, baseado em decretos presidenciais, em diálogos diretos com o povo, sem intermediações paralisantes (O Estado de São Paulo, 24/1/64, 4/2/64, 12/2/64, 20/2/64, 21/2/64, 22/2/64, 14/3/64; Castelo

¹¹ Em março de 1964, o chefe da Casa Militar, general Assis Brasil, asseguraria a Goulart que, se Lacerda fosse eleito, não tomaria posse (*Manchete*, 28/3/64, Castelo Branco, 1975: 199; O Estado de São Paulo, 14/3/64)

¹² Algumas dessas suposições foram inspiradas pela leitura de O Estado de São Paulo, edição de 15/11/63.

Branco, 1975: 188). O Brasil teria, pela primeira vez, um governo realmente popular, apoiado em sindicatos e partidos de esquerda, generais nacionalistas, sargentos, cabos e marinheiros insubordinados, com um programa de reformas que pretendia conduzir o país para o estágio histórico da modernidade. O conflito entre Executivo e Legislativo, necessário para o controle de um poder sobre o outro, seria sugerido, mediante a democracia plebiscitária, como choque entre Congresso reacionário e povo (Castelo Branco, 1975: 195). As reformas viriam, enfim, “com o Congresso, apesar do Congresso, contra o Congresso” e, se necessário fosse, “até sem o Congresso” (O Estado de São Paulo, 17/3/64). Os *comícios-monstro* deveriam ser realizados nas principais capitais do país até o dia 24 de agosto, décimo aniversário da morte de Vargas. Até lá, todas as transformações necessárias para colocar Goulart definitivamente na História como o *presidente das reformas* deveriam estar em processo de implementação (Manchete, 28/3/64; Skidmore, 1975: 347). O chefe da República, ao assumir esse partidatismo, anunciava orgulhosamente que “há consonância entre o Exército e o povo” (O Estado de São Paulo, 18/3/64).

No comício da Central do Brasil, em 13 de março de 1964, Goulart assina o decreto de desapropriação de propriedades rurais acima de 500 hectares à margem de rodovias, ferrovias e açudes federais¹³. O presidente gasta boa parte do seu discurso explicando que a reforma agrária não subverteria as relações capitalistas de produção, e, pelo contrário, além de reforçar tais relações e favorecer o desenvolvimento econômico, promoveria inclusive a “dignidade da pessoa humana” — finalidade essa defendida pelo “inolvidável Papa João XXIII”.

Dois dias após o comício da Central do Brasil, como formalidade de abertura da sessão legislativa de 1964, Goulart envia a sua *Mensagem ao Congresso Nacional*, como estipulava a Constituição, solicitando as providências que ele julgava necessárias para viabilizar “reformas capazes de substituir as estruturas existentes”, considerando que não seria mais possível admitir-se que continuassem em vigor “normas, padrões e valores que, em nosso meio, principalmente nas áreas rurais, perpetuam formas de relações de trabalho inspiradas nos resíduos de uma concepção aristocrática e feudal da vida e do mundo”. Para o colunista político de um jornal conservador, Goulart estava fazendo literalmente um

pedido ao Congresso para que mudasse o regime. O deputado udenista Aliomar Baleeiro, em discurso na Câmara dos Deputados, já vinha ressaltando, em tom de alarme, que “ou o regime acaba com este governo, ou o governo acaba com o regime” (O Estado de São Paulo, 4/2/64 e 18/3/64).

A campanha pela reforma agrária comandada pelo presidente da República havia obtido resultados favoráveis junto à população. Em março de 1964, 72% dos entrevistados nas oito principais capitais do país responderam ao Ibope que seria necessária a realização de uma reforma agrária no Brasil, enquanto apenas 11% disseram ser desnecessária e 16% que não sabiam (Lavareda, 1989: 164).

Poucos dias depois do comício-monstro e da mensagem presidencial, um golpe militar derrotava os planos de Goulart e acabava com a possibilidade de realização de uma reforma agrária efetiva no Brasil.

Revisão da literatura

De acordo com a interpretação de Celso Furtado (Furtado, 1965: 134), a forma como se realiza a industrialização no Brasil não propicia o desenvolvimento de uma classe industrial armada de ideologia própria e capaz de exercer o papel de classe politicamente dominante. Como consequência disso, as oligarquias permanecem no controle das instituições políticas mesmo na fase de industrialização intensiva do pós-guerra. Paralelamente, o rápido processo de urbanização que ocorre no país acarreta a emergência precoce de uma sociedade de massas. A população urbana, configurada por uma massa amorfa e insatisfeita devido ao modelo de industrialização que não absorvia suficientemente a força de trabalho, abre espaço para a ascensão de lideranças de tendência populista. A forma como a industrialização se processa será então a fonte do “conflito fundamental” que emperrará o sistema político brasileiro. Esse conflito será configurado por Executivos populistas contra um poder oligárquico que permanece no controle do Estado por falta de uma classe industrial politicamente articulada¹⁴. O Executivo populista, posto diante da necessidade de corresponder às expectativas das massas, verifica que suas metas são incompatíveis com as limitações que lhe cria a classe tradicional que controla o Congresso e que impede a aprovação de reformas. Enfrenta, então, o dilema: trair o pacto com as massas ou desprezar as regras do jogo político dominado

¹³ Goulart teria ordenado à SUPRA que iniciasse o processo de desapropriações em duas fazendas suas: a de Uruaçu, em Goiás, e a de Maragato, no Rio Grande do Sul, com a intenção de demonstrar que agia “com impessoalidade e desinteresse” (Manchete, 28/3/64).

¹⁴ Esse controle se efetivaria pelo predomínio no Congresso e pelo comando dos postos-chave da máquina administrativa federal.

pelas oligarquias. Deduz-se da análise de Furtado que o conflito entre Executivo que pretendia realizar reformas e Congresso conservador dominado pelas oligarquias, dentre outros efeitos, impediu a aprovação da reforma agrária.

O modelo de interpretação de Gláucio Soares (Soares, 1973: 45) supõe que “a supra-estrutura política reflete a organização e o desenvolvimento da produção, a infra-estrutura econômica”¹⁵. Modificações fundamentais na infra-estrutura, caracterizadas pela urbanização, pela industrialização e pela ruptura do sistema de concentração da propriedade da terra, podem provocar alterações importantes na superestrutura política. Soares verifica que a estrutura socioeconômica brasileira estava formada por áreas desenvolvidas e áreas subdesenvolvidas. Como reflexo dessa estrutura, teríamos uma “política de desenvolvimento desigual” no Brasil. Devido ao fato de a estrutura agrária brasileira não haver sofrido modificações, a política oligárquica continuava predominando nas áreas subdesenvolvidas do país, acarretando a sua representação hegemônica em nível nacional através do PSD e da UDN, expressões da política tradicional. No Sudeste e nas áreas urbanas, a industrialização — seguida por migrações internas e pela urbanização — promove o surgimento de massas contaminadas por um sentimento de privação relativa que favorece o desenvolvimento de uma política ideológica fundada em interesses de classe. A política nacional será, então, subproduto da interação de duas culturas políticas desiguais: a política tradicional — oligárquica — e a política ideológica — moderna, baseada nas classes sociais. O processo de industrialização e de urbanização acarretará o declínio da política tradicional e uma tendência de expansão da política ideológica, realidade essa que não convinha às classes dominantes. A tentativa de reforma agrária com alteração no arranjo constitucional, sintoma desse processo, adquire dimensão inusitada no governo Goulart e alarma a base socioeconômica da política tradicional. As classes média e alta percebiam o crescimento a médio e longo prazo do eleitorado composto por trabalhadores e massas marginais urbanas. A intenção de Goulart de implementar a reforma agrária para solapar as bases socioeconômicas da oligarquia “colocou as classes dominantes em polvorosa”. As classes médias e a sua maior representante política, a UDN, não admitiram o processo que tendia à ampliação da participação política das massas e, por isso, acionaram os militares para depor o presidente eleito.

¹⁵ Logo, a superestrutura seria “um fenômeno de classe”.

Conforme a análise de Argelina Figueiredo (1993: 24), no início dos anos sessenta, praticamente todas as facções políticas concordavam, por diferentes motivos, que a reforma agrária era necessária para o país. Em 1963, poderia ter sido formada uma coalizão para aprovar uma reforma agrária moderada no Congresso Nacional. Foram apresentados à Câmara dos Deputados projetos de reforma agrária do PTB, da UDN e do PSD. Nenhum deles foi aprovado.

No início de 1964, San Tiago Dantas tentou formar uma coalizão de centro-esquerda, a Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base, visando, inclusive, chegar a um acordo sobre um programa de reformas. O Partido Comunista e a liderança nacional do PSD demonstraram boa vontade em relação à proposta de Dantas. Goulart não ofereceu apoio integral à Frente e a estratégia de confronto acabou prevalecendo entre os grupos de esquerda.

Goulart preferiu, naquele momento, adotar a estratégia de demonstrações de massa para pressionar o Congresso e instituir as reformas. Para isso, formou uma base de apoio político independente, a Frente Única de Esquerda, sustentada pelos grupos de esquerda e sem os partidos e grupos de centro. Em seu último mês de governo, Goulart não apenas galvanizou a oposição contra si mesmo, como também minou o apoio que poderia ter obtido das forças de centro. O comício de 13 de março marca a definitiva guinada do presidente à esquerda. Brizola sugeriu, nesse comício, que o Congresso fosse substituído por uma Assembléia Constituinte como forma de viabilizar as reformas. O rompimento do processo democrático destruiu as pretensões de Goulart e dos grupos de esquerda.

Figueiredo conclui que teria sido possível chegar-se a uma solução negociada nas diversas oportunidades que existiram para a realização da reforma agrária. Mas a radicalização e a intransigência prevaleceram e, dessa forma, as oportunidades foram perdidas.

Por que a estratégia do confronto acabou prevalecendo entre os grupos de esquerda e de direita? A tese de Figueiredo é de que havia o predomínio, nessa conjuntura, de uma visão instrumental de democracia; os grupos de esquerda acreditavam na possibilidade de realizar reforma amplas no futuro desmoralizando o Congresso Nacional com o rótulo de *reacionário* e demonstrando à opinião pública que os conservadores impediam mesmo reformas modestas. E os grupos de direita estavam sempre prontos para quebrar as regras democráticas, recorrendo a elas apenas quando lhes eram úteis para defender seus interesses. Ambos os

grupos subscreviam a noção de governo democrático somente quando servisse às suas conveniências. Nenhum deles aceitava a incerteza inerente às regras democráticas.

A posição doutrinária de intransigência e a visão instrumental de democracia dos grupos de esquerda estavam associadas a um erro de avaliação da correlação de forças e da situação política. Esses grupos desejavam acreditar que, devido à maioria conservadora no Congresso, a realização de reformas radicais na vigência plena da democracia era impossível. A implementação de reformas radicais mediante a instalação de um regime autoritário nacionalista de esquerda era também uma possibilidade remota porque faltavam à esquerda revolucionária a organização e o apoio militar necessários para chegar ao poder. Plena democracia e nenhuma reforma era igualmente um resultado altamente improvável, dadas as crescentes demandas por mudanças e por redistribuição da propriedade e da renda, e em razão da tendência para o aumento da representação das forças pró-reformas no Congresso. Figueiredo sugere, enfim, que era possível uma solução negociada que conciliasse democracia e reformas. Mas os atores concluíram ser impossível alcançar estas preservando aquela. Não quiseram fazer concessões.

Wanderley Guilherme dos Santos parte da pressuposição de que, quando os recursos políticos estão fragmentados entre um grande número de atores políticos radicalizados, teremos um sistema pluralista polarizado. A tese é de que, entre o fim da década de 50 e o ano de 1964, o sistema político brasileiro deixou de apresentar a característica de pluralismo moderado ou segmentado e passou a apresentar a característica de pluralismo polarizado (Santos, 1986: 122). Nesse tipo de sistema, os atores não conseguem unir forças para aprovar, mas apenas para vetar propostas, ocasionando uma crise de *paralisia decisória* do governo. O processo de fragmentação dos recursos políticos no Brasil teve início no governo Jânio Quadros¹⁶ e se agrava após as eleições de 1962, quando as forças dos quatro grupos partidários ideologicamente diferentes — esquerda, centro-esquerda, centro-direita e direita — tornaram-se aproximadamente iguais. Além de ser polarizado, o sistema partidário brasileiro passava a apresentar, portanto, pólos igualmente poderosos. Despontava a radicalização não só devido ao embate ideológico, mas porque a esquerda, representada

pelo PTB e pelo PSB, e a direita, representada pela UDN, pelo PL e pelo PRP, tornaram-se suficientemente fortes para desafiar o centro. Esse equilíbrio de forças e essa radicalização impediam a formação de uma coalizão majoritária estável para dar apoio às propostas do governo Goulart, inclusive a proposta de reforma agrária, provocando o estado de *paralisia decisória* do sistema político¹⁷. O governo procurou enfrentar a situação de paralisia da atividade legislativa por meio de reformas ministeriais que visavam à constituição de uma maioria no Congresso a fim de aprovar reformas de natureza econômica e política. Devido às suspeitas dos grupos políticos sobre as reais intenções de Goulart, inclusive devido à suspeita de continuísmo, a alta rotatividade de ministros, além de não produzir os resultados almejados, provocou um declínio da estabilidade política sem precedentes. Em suma, o impasse político do início da década de 60 que, dentre outras conseqüências, impediu a realização da reforma agrária resultou da fragmentação de recursos políticos entre um grande número de atores radicalizados, e não necessariamente da agenda política, ou seja, dos interesses objetivos ameaçados pela intenção de realizar reformas. A estrutura formal do conflito político, passível de expressão em termos matemáticos, inviabilizou a aprovação de mudanças na Constituição necessárias para tornar efetiva a reforma agrária.

Síntese das interpretações

Está implícito, na interpretação de Celso Furtado, que a reforma agrária não foi realizada no Brasil porque não houve o desenvolvimento de uma burguesia urbana capaz de dissolver, enquanto classe revolucionária, o poder político da classe dos proprietários de terra. Permanecendo com grande influência no parlamento, a oligarquia rural conseguiu impedir que governos respaldados em massas urbanas insatisfeitas realizassem a reforma agrária.

Gláucio Soares supõe que a reforma agrária não foi aprovada porque ameaçou os grandes proprietários de terra que constituíam a base socioeconômica dos partidos conservadores, o PSD e a UDN. Quando Goulart, cuja base política eram massas urbanas com sentimentos de privação relativa, tentou implementar a reforma agrária, a

¹⁶ A política externa de tendência de esquerda de Jânio Quadros provocou uma cisão na UDN e no PSD, além de aproximar do governo membros ilustres do PTB. A política administrativa e financeira de Jânio contribuiu para promover a desorganização das relações partidárias tradicionais.

¹⁷ Ocorria, portanto, uma significativa inconsistência no comportamento partidário: os partidos que entravam em coalizão numa área não tendiam a coalizões semelhantes nas outras; a composição das coalizões parlamentares mudava consideravelmente de uma questão para outra.

UDN acionou os militares para executar o golpe de Estado.

Wanderley Guilherme dos Santos defende a tese de que, no início dos anos 60, no Brasil, configurou-se uma estrutura do conflito político com características de pluralismo polarizado. Nesse tipo de estrutura, a fragmentação das forças partidárias associada à sua polarização ideológica inviabiliza a formação de coalizões hegemônicas estáveis e provoca, assim, uma crise de paralisia decisória que, no governo Goulart, impossibilitou a aprovação da reforma agrária.

Para Argelina Figueiredo, a reforma agrária não foi aprovada no governo Goulart porque a radicalização prevaleceu no comportamento dos atores. A intransigência nas negociações provocou um impasse que impediu a reforma possível naquele contexto. Os grupos radicais atuavam com uma visão instrumental de democracia. Por isso, esperavam realizar reformas profundas no futuro, marginalizando o Congresso Nacional que estaria, segundo eles, dominado por partidos reacionários.

Fazendo uma reconstituição do período, constatamos que o governo presidencialista de Goulart pode ser dividido em três fases. Na primeira, de janeiro a junho de 1963, a reforma agrária não foi aprovada em razão da radicalização da UDN. Os udenistas apostavam na candidatura de Lacerda para as eleições presidenciais de 1965. Por isso, precisavam do fracasso da gestão de Goulart no governo e da polarização direita-esquerda para alijar da disputa o candidato de centro, Juscelino Kubitschek, favorito nas pesquisas. Segundo o provável cálculo político dos dirigentes udenistas, se Goulart conseguisse implementar a reforma agrária, como exigia o governo norte-americano, poderia receber recursos financeiros da *Aliança para o Progresso* e promover o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda. A aliança PTB-PSD tornar-se-ia, então, imbatível nas eleições de 1965. Posicionando-se contra a reforma agrária, a UDN conquistaria, ainda, milhões de votos sob controle das oligarquias rurais. Brizola e as esquerdas continuavam adotando a estratégia de obter a aprovação de projetos de interesse do governo mediante ameaças e pressões sobre o Congresso Nacional. Militares golpistas ofereceram respaldo à UDN para dar um basta a essa estratégia rejeitando o projeto de reforma agrária do governo.

Na segunda fase do governo Goulart, de junho a novembro de 1963, a reforma agrária não foi aprovada simplesmente porque o presidente da República não quis. Ele pretendia lançar sobre o Congresso Nacional a culpa pelo fracasso

administrativo de seu governo. A opinião pública deveria notar que o Congresso, dominado por partidos conservadores, é que estava criando obstáculos à realização da reforma agrária e impedindo, dessa forma, a eliminação das fontes estruturais da crise econômica e social do país. O PTB foi orientado por Goulart para emperrar as negociações com o PSD. Ao presidente interessava fazer emendas na Constituição não só para aprovar uma reforma agrária viável e efetiva como, também, posteriormente, para eliminar os impedimentos legais à sua reeleição. Como a UDN havia decidido, em Convenção Nacional, que a Constituição era intocável, as metas do presidente da República tornaram-se inviáveis. Sem o apoio da UDN, não era possível obterem-se os dois terços dos votos do Congresso necessários para alterar a Constituição. Por isso, Goulart apostou em grandes mobilizações populares para forçar o Congresso Nacional a aprovar emendas constitucionais.

Na terceira fase do governo Goulart, de novembro de 1963 a abril de 1964, o início da implementação da reforma agrária aprovada por decreto presidencial foi abortado pelo golpe militar. Nessa fase de governo, a possibilidade da ascensão de Lacerda ao poder levou Goulart a adotar a estratégia de grandes mobilizações de massa para dar apoio à realização de reformas por decreto, marginalizando o Congresso Nacional. O golpe de Estado impediu o prosseguimento dessa estratégia.

Discussão teórico-metodológica

Apresentamos cinco diferentes modelos de interpretação de fatos históricos: um modelo que concentra o foco nas instituições, outro que leva em conta o comportamento de atores, dois modelos que buscam a fonte dos fatos na estrutura socioeconômica e um último que reconstitui a dinâmica do processo histórico para explicar a ocorrência de determinados fatos.

Na interpretação desenvolvida por Celso Furtado (1965: 77), é suposta uma relação muito clara entre processo de transformações estruturais da sociedade e crise política, ou seja, uma relação entre as esferas da economia e da política. Aplicando esse método, a forma como a industrialização se processou seria compreendida como a fonte do conflito Executivo progressista *versus* Parlamento conservador — conflito esse que teria emperrado o sistema político brasileiro. O desenvolvimento do capitalismo europeu é tomado como parâmetro para a análise do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Está implícito, na análise de Furtado, que a causa básica da crise política no início dos anos 60 foi o fato de

não ter havido no país uma revolução burguesa que tivesse realizado a reforma agrária para eliminar a oligarquia rural como classe politicamente dominante.

Gláucio Soares, adotando uma metodologia semelhante à de Furtado, supõe que a superestrutura política reflete a organização e o desenvolvimento da produção, a infra-estrutura econômica. Modificações fundamentais na infra-estrutura, definidas pela urbanização, pela industrialização e pela ruptura do sistema de concentração da propriedade da terra, podem provocar alterações importantes na superestrutura política. A estrutura socioeconômica brasileira seria desigual, formada por áreas desenvolvidas e áreas subdesenvolvidas. Como reflexo da infra-estrutura, teríamos na superestrutura um Poder Executivo progressista representando as áreas desenvolvidas e um Poder Legislativo conservador representando as áreas subdesenvolvidas.

O enfoque adotado por Santos supõe uma autonomia do processo político em relação a processos econômicos e sociais. Faz objeção, portanto, ao princípio de que a superestrutura política reflete a infra-estrutura econômica. O autor enfatiza que a dinâmica da competição política “não representa apenas um balé metafórico daquilo que ocorre na economia”; em outros termos, processos políticos são variáveis independentes de processos econômicos e sociais; não haveria, por exemplo, relação necessária entre crise socioeconômica e crise política. As crises sociais ou econômicas podem levar a transformações no perfil de desempenho de um determinado sistema político, mas não produzem necessariamente crises políticas, isto é, incapacidade do sistema político em produzir e implementar decisões. Santos vai mais além ao propugnar que a competição política influi efetivamente no curso da economia e da sociedade. Processos sociais e econômicos similares podem levar a diferentes trajetórias de desenvolvimento dependendo das instituições políticas projetadas para administrá-los. As instituições políticas fariam a filtragem e a modelagem de conflitos sociais e econômicos, condicionando estágios subsequentes de desenvolvimento.

Argelina Figueiredo procura, sobretudo, superar um problema presente nas abordagens de tipo funcionalista ou estruturalista: a não consideração de que sujeitos influem com suas ações no curso dos acontecimentos. Ao concentrar sua análise na conduta dos atores políticos, rejeita a idéia da inevitabilidade dos acontecimentos, pressupondo que os homens desfrutam de uma certa margem de

liberdade na ação política¹⁸. Nessa forma de abordagem, parte-se do princípio de que os atores são orientados por interesses e pelos cálculos que fazem a partir de suas percepções da realidade. Dentre certo número de ações possíveis, esses atores escolhem aquela que lhes parece exequível, consideradas as restrições de caráter estrutural e institucional, e supondo que ela produzirá os efeitos almejados. O princípio metodológico estipula que os atores desfrutam de uma certa liberdade de escolha e, conforme a opção que fizerem, obterão um determinado resultado dentro de uma gama de resultados possíveis. Dadas as mesmas condições, supõe-se, em tese, que diferentes estratégias de ação produziram diferentes resultados.

Apresentamos uma explicação das razões que impossibilitaram a realização da reforma agrária no governo Goulart com base no método de reconstrução de períodos históricos breves tendo como referência uma visão de totalidade do espaço nacional, além de uma visão das relações do país com o exterior. Esse método se distingue daquele adotado por Figueiredo ao levar *em grande consideração* que as decisões tomadas pelos agentes na esfera política são condicionadas por fatores históricos de ordem socioeconômica, de caráter estrutural, e por fatores de ordem política, cultural e institucional, de caráter superestrutural. A margem de liberdade desfrutada pelos agentes não seria tão ampla como parece na análise de Figueiredo.

Esses diferentes modelos de interpretação apresentam diferentes causas para explicar por que a reforma agrária não foi realizada no governo Goulart: a radicalização dos atores; a estrutura do conflito político; a ausência de uma revolução burguesa no Brasil capaz de eliminar os latifundiários enquanto classe dotada de poder político; a existência de um parlamento dominado pela oligarquia rural que travou as ações reformistas de um Poder Executivo progressista respaldado nas massas e nos assalariados urbanos; a radicalização específica da UDN; a estratégia do presidente da República de imputar ao Congresso Nacional a culpa pelo fracasso administrativo de seu governo; o golpe militar que exprimiu a reação das classes conservadoras contra a perspectiva de implantação de um governo popular reformista sustentado por sindicatos e por grupos de esquerda.

Todas essas interpretações poderiam ser validadas pela apresentação de fatos históricos objetivos. Mas, tomadas isoladamente, elas podem produzir compreensões distorcidas sobre as razões

¹⁸ Nesse modelo, as relações dinâmicas são privilegiadas e pressupostas as relações sistêmicas.

que impediram a realização da reforma agrária no início dos anos sessenta no Brasil. De forma geral, sugerimos que a delimitação do foco de análise produz conclusões parciais e simplificadoras que podem deformar a compreensão do problema em discussão.

As análises de tipo estrutural podem incorrer no determinismo mecânico considerando que, se ocorreu um efeito B na superestrutura política, é porque existiu antes, necessariamente, uma causa A na estrutura sócio-econômica. Se a reforma agrária não foi realizada é porque existiam fatores de ordem estrutural que, inevitavelmente, impossibilitariam a sua efetivação na esfera da política. Na realidade humana e social, nem sempre os fatos ocorrem determinados por uma causalidade mecânica similar àquela existente na natureza. A reconstituição do processo político que se desenrolou no período revela que as relações de causa e efeito não são, de forma alguma, imediatas. Existiam condições reais para a aprovação da reforma agrária no governo Goulart apesar dos obstáculos produzidos por condicionantes estruturais; na segunda fase desse governo, não foi um Congresso dominado por representantes da oligarquia rural que impediu a sua aprovação. Nesse caso, injunções de caráter político associadas à lógica do processo institucional, e não fatores de ordem estrutural, impediram a realização da reforma agrária. Considerando-se um dos momentos do processo dialético, é correto, sim, afirmar-se que a infra-estrutura socioeconômica determina a superestrutura política. No período em análise, a estrutura da terra explica de fato a existência de uma oligarquia rural com poder político suficiente para impedir a realização de uma reforma agrária radical. Mas, se considerarmos um outro momento do processo dialético, iremos constatar que a Assembléia Constituinte de 1946 inscreveu, na Carta Magna, a cláusula do pagamento das indenizações por desapropriação em dinheiro, o que tornou praticamente impossível a implementação da reforma agrária. Se a estrutura socioeconômica explica os fatos políticos, por outro lado, é preciso considerar que as decisões políticas explicam a configuração da estrutura socioeconômica. De qualquer modo, é importante destacar que a explicação dos fatos históricos com base na análise da infra-estrutura econômica e social é competente em expor as raízes profundas dos acontecimentos. O modelo de explicação estrutural torna possível, inclusive, evitar a superestimação da liberdade dos atores.

Sugerimos que a explicação do fato em questão, a não realização da reforma agrária, a partir da

concentração do foco de análise na arena parlamentar, ou seja, em apenas uma das instituições do sistema político, pode distorcer a compreensão dos fatos. Na segunda fase do governo Goulart, apesar de a estrutura do conflito político configurada naquele momento na arena parlamentar impedir a formação de coalizões hegemônicas estáveis para a aprovação de projetos do governo que requeriam alterações na Constituição, havia condições para a realização de uma reforma agrária moderada. O que impediu a sua aprovação nessa fase não foi um Congresso caracterizado pela fragmentação de forças partidárias e pela polarização e sim os interesses políticos do presidente da República. E, na terceira fase, mais uma vez, o obstáculo à implementação da reforma agrária não foi levantado por um Legislativo incapaz de compor coalizões hegemônicas estáveis, mas por um golpe militar. Apenas na primeira fase do governo, a não aprovação da reforma agrária poderia ser explicada pela fragmentação das forças partidárias no Congresso associada à sua polarização, como propôs a análise de tipo institucional de Wanderley Guilherme dos Santos. Percebe-se que o Executivo constitui poder fundamental na compreensão do comportamento do Legislativo. Não se trata, porém, de tomar o Executivo analiticamente, como elemento abstrato de uma equação formalizável em termos matemáticos, mas trata-se, sim, de verificar, historicamente, o caráter que ele assume quando ocupado por forças que podem, de certo modo, constituir alguma ameaça aos compromissos implicitamente estabelecidos pelas elites. O modelo de interpretação proposto por Santos, por ficar encerrado no processo legislativo, impede uma compreensão mais penetrante do fenômeno da radicalização política, considerado crucial pelo próprio autor.

O modelo de interpretação que prioriza a análise do comportamento de atores confere uma excessiva responsabilidade a esses por superestimar a sua liberdade de escolha. Não se concede a *devida atenção* aos interesses que orientaram as estratégias adotadas pelos atores bem como aos condicionantes que reduziram a sua margem de opções — condicionantes tanto de caráter socioeconômico e político como de caráter institucional e cultural. É preciso considerar que as ações empreendidas pelos agentes, por estarem vinculadas a circunstâncias situadas em um tempo e em um espaço determinados, não podem ser compreendidas isoladas desse contexto. Ao superestimar a liberdade dos atores, as explicações de Figueiredo conduzem inevitavelmente à seguinte conclusão: a democracia foi solapada por uma opção deliberada e intencional

dos atores. A Psicologia e a Moral, nesse caso, tornam-se mais competentes que a Ciência Política para a análise de processos históricos. Não estamos propondo aqui uma abordagem determinista dos fatos políticos, porque concordamos que é impossível deixar de considerar as ações empreendidas pelos agentes históricos quando se trata de explicar fatos sociais. Há limites, contudo, à liberdade dos agentes, porque existem constrangimentos estruturais, conjunturais e institucionais e a escolha racional, por si só, não explica, em nosso entendimento, porque determinados resultados e não outros ocorreram. Ao não conceder, por exemplo, a devida atenção ao fato de que a competição política institucionalizada supõe interesses legítimos vinculados à conquista de poder, Figueiredo julga que os grupos esquerdistas falharam ao adotar determinadas estratégias, perdendo a oportunidade para realizar reformas como se essas fossem o objetivo precípua que deveria, conforme os valores que orientam a autora da análise, motivar tais grupos. O critério não normativo na avaliação de uma estratégia de ação política poderia ser o grau de correspondência entre interesses, estratégia adotada e resultados alcançados, além da análise da forma como as instituições regulam esse processo. Se os atores perderam uma oportunidade histórica para realizar a reforma agrária por radicalismo, não seria o caso de a Ciência Política julgar, recorrendo a critérios de valor, o comportamento dos atores. Interessaria, sim, compreender as raízes sociais, econômicas, históricas e culturais do conflito político e verificar por quais razões as instituições não equacionaram esse conflito. A não consideração do fato de que os atores estão em uma competição política regulada pelas instituições estabelecidas e a não consideração de que estes atores sofrem injunções de caráter estrutural, cultural e conjuntural favorecem julgamentos de ordem mais normativa que analítica.

Valé ressaltar que a reconstituição do processo histórico com base na consideração de ações de agentes determinadas por fatores de ordem estrutural e superestrutural possibilita a percepção da existência de marcos que viabilizam a segmentação do período estudado. A partir dessa segmentação, torna-se possível constatar a existência de diferentes razões, em diferentes fases do processo de gestão governamental, que impediram a realização da reforma agrária. A reconstituição do processo histórico nos permite concluir que não se pode reduzir a explicação do problema aqui discutido a apenas um fator causal. Pelo contrário, possibilita-nos distinguir um conjunto bastante variado de

fatores que poderiam explicar por que a reforma agrária não foi realizada naquele momento da história do Brasil. Podemos constatar, também, que a suposição da autonomia da esfera política, se orientar a pesquisa para o isolamento dessa esfera em relação às demais, dificulta a compreensão das raízes da radicalização no parlamento na medida em que deixa de considerar as relações entre processo político, processo social e econômico, quadro institucional e cultural.

Conclusão

Na conclusão, rerepresentamos o problema posto no início deste artigo: se existiam tantos apoios e tantas condições favoráveis para a realização das reformas, sobretudo para a implementação da reforma agrária, o que impediu a sua aprovação pelo Congresso Nacional antes do golpe de Estado de 1964?

Acreditamos que nenhuma das interpretações apresentadas rejeitaria a radicalização dos atores como a causa direta ou imediata do problema. De acordo com as análises expostas, diversas foram, ou poderiam ter sido, as fontes da radicalização¹⁹. Para Figueiredo, as crenças dogmáticas sobre democracia e o cálculo racional equivocado dos atores provocaram o seu comportamento intransigente. Santos propõe fontes diversas para a radicalização, por ele definida como um “declínio geral na disposição de transigir” e considerada um dos elementos-chave na configuração da crise de paralisia decisória: a ideologia, o equilíbrio na correlação de forças políticas que torna os pólos do sistema igualmente poderosos e leva os atores a perceberem que possuem recursos suficientes para defender suas preferências com grau maior de intensidade do que o fariam caso tivessem menos recursos e, inclusive, surpreendentemente, o aumento no grau de intensidade das preferências dos atores sobre as questões em pauta no parlamento. Na explicação de Furtado, poderia ser apontado como a fonte da radicalização o surgimento de um Executivo que, para corresponder às expectativas de massas urbanas insatisfeitas com as quais estava politicamente comprometido, empreende ações reformistas que deixam o Legislativo, dominado pelas oligarquias rurais, em estado de pânico. No enfoque adotado por Gláucio Soares, poderíamos localizar a fonte estrutural da radicalização nas transformações estruturais que ocorreram no país criando regiões com maior nível de

¹⁹ Nas interpretações de Celso Furtado e de Gláucio Soares, a radicalização é um elemento implícito do problema.

desenvolvimento econômico, social e político (Soares, 1973: 55). Em regiões subdesenvolvidas, devido ao fato de a estrutura da terra não ter sido alterada, as oligarquias rurais permaneceriam com forte influência política. As transformações estruturais propiciariam o crescimento dos partidos com base eleitoral nas regiões desenvolvidas. A tentativa de reforma agrária com alteração no arranjo institucional, que ameaçava solapar as bases socioeconômicas da oligarquia, alarma a base socioeconômica da política tradicional. Os partidos com base eleitoral em regiões subdesenvolvidas, ao perceberem que perderiam a hegemonia política, radicalizaram as suas ações.

A reconstituição do processo histórico nos permitiu perceber que a fonte da radicalização no período é bastante complexa. Constatamos que a radicalização no parlamento constituiu fenômeno estreitamente vinculado a processos econômicos, sociais, culturais e institucionais; verificamos que o comportamento radical dos atores não foi provocado apenas pela sua subjetividade, mas também por fatores externos, objetivos; observamos que fatores de caráter estrutural não explicam imediata e necessariamente a radicalização que se instaurou no período; notamos que razões substantivas relacionadas ao conteúdo das reformas — e não apenas fatores relacionados à forma estrutural da correlação de forças no parlamento — poderiam explicar a radicalização dos agentes.

O contexto histórico e o espaço geográfico favoreciam a radicalização. A exacerbação da guerra fria na América Latina após a revolução cubana favoreceu o acirramento dos embates ideológicos. Os eleitores brasileiros começavam a dar respostas positivas a candidatos extremistas. Ao vencer as eleições presidenciais em 1960 adotando um discurso agressivo, Jânio Quadros havia posto em questão a postura a-ideológica e transigente das alianças partidárias tradicionais. O PTB, após incorporar princípios de caráter ideológico em seu discurso, obteve um crescimento rápido, expressivo e surpreendente. Após tomar uma série de medidas radicais no governo do Rio Grande do Sul, professando uma ideologia nacionalista extremada, Leonel Brizola foi eleito deputado federal por Guanabara com quase 300 mil votos, um recorde na época. Lacerda, com sua retórica corrosiva, começava a despontar como candidato com chances de vencer as eleições de 1965. A revolução cubana inspirou a radicalização no campo. O líder das Ligas Camponesas, Francisco Julião, chegou a acreditar em uma revolução do tipo cubano no Brasil, recorrendo ao método das guerrilhas.

Vargas, por meio da aliança PTB-PSD e de certas cláusulas incluídas na Constituição de 46, tornou quase impossível a alternância dos partidos no poder. Diante de um jogo que parecia apresentar resultados pré-determinados, restava aos udenistas inconformados recorrer à posição extremada de solicitar a intervenção dos militares na política. Nem a crise da aliança PSD-PTB, deflagrada no início dos anos 60, resolveu o impasse. A existência de inúmeras condições, ações e fatos que tornavam reais a possibilidade de hegemonia do PTB na política nacional contribuíram, certamente, para acirrar a radicalização da UDN. Os petebistas esperavam somar milhões de votos dos trabalhadores rurais aos votos que já controlavam dos trabalhadores urbanos com o auxílio do PCB na sindicalização dos trabalhadores rurais, mediante a implementação da reforma agrária, com a eliminação do artigo da Constituição que proibia o voto de analfabetos, com a eliminação do analfabetismo através das escolas radiofônicas criadas pela Igreja Católica e através da campanha pela alfabetização de adultos pelo método Paulo Freire²⁰. A análise das instituições pode, portanto, explicar o extremismo de certos dirigentes udenistas. O radicalismo da UDN não se explicaria, porém, apenas pelo cálculo eleitoral subjetivo dos integrantes do partido e pela sua visão instrumental de democracia. Às vésperas do golpe de Estado, os udenistas radicalizaram suas posições por terem ficado alarmados com a possibilidade de implantação de uma ditadura de esquerda apoiada por comunistas.

A mobilização de forças extraparlamentares para pressionar o Congresso, a postura radical e agressiva de Brizola, a desagregação do sistema de repressão institucional e as ameaças à propriedade privada promoviam suspeitas de setores reacionários de que estava em marcha a subversão da ordem liberal, capitalista, no Brasil. Isso contribuiu, de fato, para a radicalização dos udenistas. A posição golpista da UDN realimentava, por sua vez, o comportamento radical dos grupos de esquerda.

Essa posição da UDN se reafirma decisivamente no início de 1963, quando Goulart assume as funções de chefe de governo. Instalava-se no poder um inimigo histórico de militares reacionários e de facções udenistas radicais. Goulart conquista a chefia de governo após estabelecer compromisso com sindicatos e grupos de esquerda. Envia um projeto de reforma agrária ao Congresso Nacional que ameaçaria a sobrevivência da oligarquia rural enquanto classe e, dessa forma, o arranjo político

²⁰ Dados factuais sobre a possibilidade de o PTB conquistar a hegemonia na política nacional podem ser encontrados em Yamauti, 1994.

firmado pelas elites tradicionais após o fim do Estado Novo. Para atingir seus objetivos, além de ameaçar a propriedade da terra, Goulart implementava o ambicioso projeto de expansão do trabalhismo no campo que abalaria a correlação de forças partidárias de forma contundente e transmitia sinais de pretensão continuísta, para não dizer golpista. A quebra da hierarquia e da disciplina nas Forças Armadas, com a anuência do presidente da República, estava dismantando o instrumento de repressão por meio do qual o Estado garante o regime de propriedade e, dessa forma, o regime econômico, político e social vigente. Considerando tudo isso, a reação radical dos conservadores não poderia ser considerada surpreendente. Esses dados nos permitem discordar da tese de Santos, segundo a qual os processos de radicalização política podem ocorrer quaisquer que sejam as questões, visto que é a estrutura da distribuição das cadeiras no Parlamento — e não a substância das questões — a principal responsável pela radicalização. Qualquer questão, segundo o autor, pode dar margem a uma dinâmica de radicalização se os atores estiverem fortemente empenhados em suas preferências e se tiverem acesso aos recursos necessários para lutar por elas.

Levar em conta o Poder Executivo é fundamental, portanto, para compreender as fontes da radicalização política. Se em lugar de Goulart na presidência da República estivesse, por exemplo, um membro do PSD, a fragmentação partidária que, segundo Santos, tem início no Governo Quadros e se amplia após as eleições de 1962, poderia não ter tido efeitos significativos. Nesse caso, tomando como base a análise de Santos, o processo de polarização não teria ocorrido desde que a UDN se posicionasse ao lado dos pessedistas no Congresso. Isso era plausível: no governo Kubitschek, os udenistas tiveram papel relevante na aprovação de projetos de interesse do governo do PSD. Da mesma forma, as relações do país com os Estados Unidos não seriam tão marcadas pela desconfiança e, possivelmente, por isso, a crise econômica poderia não se ter instalado com tanta gravidade — crise essa caracterizada por uma inflação elevada, pela crise cambial e fiscal que desacelerava, de forma abrupta, o crescimento extraordinário que o país vinha experimentando desde a década de cinquenta. A situação de impasse diante da crise econômica e do conflito distributivo foram fatores que conduziram o presidente da República à adoção de uma posição radical pouco antes do golpe militar. Supõe-se, enfim, que a presença no Poder Executivo de um representante do centro conservador, como ocorreu

nos períodos Dutra e Kubitschek, poderia ter evitado a radicalização dos partidos na arena parlamentar.

O jogo político travado entre facções durante décadas seguidas, marcado inclusive por atos de extrema violência, poderia ser levado em conta, também, na explicação da radicalização dos atores. Carlos Lacerda, candidato escolhido pela UDN para as eleições presidenciais de 1965, havia sofrido dois atentados políticos contra a sua vida cometidos por getulistas. Se chegasse ao poder, com motivos de sobra para agir de forma radical, os getulistas, sobretudo Goulart, teriam muito o que temer. Essa seria uma outra explicação para a radicalização dos getulistas.

A cultura política dominante em certa época em um país determina também o comportamento dos atores. A visão instrumental de democracia que conduziu os atores à radicalização antes do golpe militar não deve ser imputada apenas a uma preferência de ordem subjetiva. Naquela época, as teses sobre o autoritarismo instrumental, sobre o artificialismo das instituições liberais importadas e estabelecidas em um país com tradição e história bem diferentes daquelas dos países do hemisfério Norte, as idéias de revolução adotadas pelas esquerdas baseadas na luta de classes como meio de transformação da sociedade e, ainda, a crença na ditadura do proletariado, todo esse conjunto de idéias dominantes contribuíam para a formação de uma cultura política que dava pouco valor à democracia e que, por isso, favorecia comportamentos radicais e intransigentes dos atores.

Ao reconstituirmos o processo político, verificamos que não foi apenas em razão de uma visão instrumental de democracia, ou por um cálculo equivocado da correlação de forças e da situação política, que os atores radicalizaram. E nem devido apenas à estrutura do conflito existente na época caracterizada por uma fragmentação das forças partidárias e pelo equilíbrio que se instaurou no jogo político. Foram múltiplos, enfim, os fatores que poderiam explicar *concretamente* a radicalização responsável pela não realização da reforma agrária no governo Goulart.

Para finalizar, explicitaremos o método que orientou a nossa análise do problema. Supomos, basicamente, que os elementos constituintes de uma dada realidade assumem significação *concreta* compreendidos em uma rede de relações de determinação que configura essa realidade enquanto *totalidade*. A compreensão *concreta* resultaria do movimento que vincula dialeticamente as duas dimensões que constituem a realidade: a das singularidades determinadas pelo tempo e pelo

espaço e a das abstrações universalizantes. Em outros termos, os fatos singulares foram compreendidos *concretamente* considerando-se que os processos instaurados pelas inter-relações entre agentes exprimem, de certa forma, as condicionantes constituídas pela *totalidade* de inter-relações entre as diferentes esferas do espaço nacional e entre diferentes nações. Em suma, levou-se em conta o princípio de que “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (Marx, 1978: 136).

Em termos teóricos, adotamos a premissa de que as instituições políticas têm como finalidade implícita a reprodução da ordem social. Os atores políticos, mesmo que não persigam essa finalidade, mesmo que lutem arduamente por interesses partidários de caráter particular, acabam realizando, bem ou mal, as finalidades ocultas das instituições. Em nosso entendimento, o fato de Goulart e de seus partidários lutarem por interesses pessoais e por interesses políticos de caráter particular, em lugar de priorizar os interesses nacionais, tem pouca relevância para a teoria política. Desde que atuassem na esfera institucional, sem tentar dela escapar, estavam contribuindo, mesmo não tendo consciência disso, para a reprodução regular da ordem social vigente. A reforma agrária radical pela qual batalharam era imprescindível para a reprodução adequada da ordem social burguesa ou, melhor, para o desenvolvimento de uma ordem social burguesa moderna. Recusaram, é certo, a reforma agrária moderada proposta pelas facções conservadoras alojadas no Congresso. Em primeiro lugar, é preciso notar que a lógica política que orientava a intransigência de Goulart e das esquerdas era legítima porque fazia parte do jogo promovido pelas instituições. Aliás, a reforma moderada sugerida pelos conservadores, *sem emenda constitucional*, era inexecutável naquele momento porque exigiria indenizações das desapropriações *em dinheiro*, cláusula inserida na Carta de 46 pela forte influência que a oligarquia rural teve na Assembléia Constituinte de 1946. Por isso, consideramos que a intransigência do presidente da República nas negociações para a reforma agrária empreendidas com os partidos conservadores não deve ser interpretada por critérios normativos, ou seja, por julgamentos de valor. A sua radicalização antes do golpe militar, da mesma forma, pode não se justificar se tomarmos como parâmetro os valores democráticos que nos orientam hoje. Mas ela tem uma explicação objetiva e é isso que interessa para o desenvolvimento da teoria política bem como para a

instrumentalização política do conhecimento proporcionado por essa teoria.

Referências

- ALCANTARA, A.C. Autoritarismo e populismo: bipolaridade no sistema político brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 251-278, 1976.
- ALCANTARA, A.C. A questão agrária: crise de poder e reformas de base. In: FAUSTO, B. (Org.). *O Brasil republicano*. 3. ed. São Paulo: Difel, 1986.
- ALVES, M.; SINGER, P. *Análise do Plano Trienal*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária da UNE, 1963.
- ANDRADE, M.C. Ligas camponesas e sindicatos rurais do Nordeste (1957-64). *Temas de Ciências Humanas*, São Paulo, n. 8, p. 87-98, 1980.
- AZEVÊDO, F.A. *As ligas camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- BANDEIRA, M. *O governo João Goulart*. 6. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- BORGES, M. *O golpe em Goiás: história de uma traição*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- CARONE, E. *A quarta república*. São Paulo: Difel, 1980.
- CARONE, E. *A república liberal*. São Paulo: Difel, 1985.
- CASTELLO BRANCO, C. Da conspiração à revolução, In: DINES, A. et al. (Ed.). *Os idos de março e a queda em abril*. Rio de Janeiro: José Álvaro, Editor, 1964.
- CASTELLO BRANCO, C. *Introdução à revolução de 1964*. Tomos I e II. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- CORBISIER, R. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- COSTA, S.A. *O CGT e as lutas sindicais brasileiras*. São Paulo: Grêmio Politécnico, 1981.
- D'ARAÚJO, M.C.S. *A ilusão trabalhista: o PTB de 1945 a 1965*. 1989. Tese (Doutorado)-IUPERJ, Rio de Janeiro 1989.
- DÉ CARLI, G. *Visão da crise: 1961-1964*, Brasília: Ed. UnB, 1980.
- DELGADO, L.A.N. *O PTB: do getulismo ao reformismo. 1945-1964*. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, s/d.
- DREIFUSS, R.A. *1964: a conquista do Estado*. 3. ed., Rio de Janeiro: Vozes, 1981.
- FAUST, J.J. *A revolução devora seus presidentes*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
- FIGUEIREDO, A.C. *Democracia ou reformas?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FLYNN, P. *Brazil: a political analysis*. London: Ernest Benn Boulder Westview Press, 1978.
- FONSECA, G. *Jango fala à nação*, São Paulo: Fulgor, 1963. *Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo. 1962/1963/1964.
- FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 75-89, 1965.

- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GOODWIN, R. O futuro da liberdade e a Aliança para o Progresso, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 138-154, 1962.
- HIPPOLITO, L. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- JUREMA, A. *Sexta-feira 13*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1964.
- JUREMA, A. *Juscelino & Jango: PSD & PTB*. Rio de Janeiro: Artenova, 1979.
- LACERDA, C. *Depoimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.
- LAVAREDA, A. Governos, partidos e eleições segundo a opinião pública: o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 155-170, 1989.
- MAIA NETO, J. *Brasil, guerra-quente na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- MARTINS, L. *Politique et developpement économique: structure de pouvoir et système de décisions au Brésil*. Paris: Anthropos, 1973.
- MARX, K. Para a crítica da Economia Política. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. cap. 4, p. 107-257.
- MEDEIROS, L.S. *A questão agrária no Brasil*. 1982. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- MORAES, D. *A esquerda e o golpe de 64*. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1989.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Cebrap, 1981.
- PINHEIRO NETO, J. *Supra e reforma agrária. Desenvolvimento & Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 37-52, 1963.
- REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Rio de Janeiro: IBRI, ano VI, n. 21, março 1963.
- REVISTA MANCHETE. Rio de Janeiro, Bloch, 1963/1964.
- REVISTA O CRUZEIRO. Rio de Janeiro, Ed. O Cruzeiro, 1963/1964.
- REVISTA SÍNTESE ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL. Rio de Janeiro, PUC: Rio de Janeiro, 1963/1964.
- REVISTA VISÃO. São Paulo: Ed. Visão, 1963.
- RODRIGUES, J.H. *Conciliação e reforma no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- SANTOS, W.G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.
- SCHILLING, P. *Como se coloca a direita no poder*. São Paulo: Global, 1979.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 4. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- SOARES, G.A.D. El sistema electoral y la reforma agraria en el Brasil. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, n. 29, p. 191-210, 1962.
- SOARES, G.A.D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.
- STEPAN, A. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- TORRES, J.C.O. *Razão e destino da revolução*. Petrópolis: Vozes, 1964.
- VINHAS, M. *O Partidão: a luta por um partido de massas*. São Paulo: Hucitec, 1982.
- WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- YAMAUTI, N.N. *Governo Goulart: processo ideal e processo real na reprodução política do capital*. 1994. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

Received on July 05, 2004.

Accepted on June 25, 2005.