

ARTIGO

A agenda dos gabinetes: o congestionamento de demandas da esquerda

Alberto Almeida

Professor do Departamento de Ciência Política da UFF

Durante todo o período parlamentarista, o sistema de governo foi a principal questão em jogo. Apesar disso, a disputa acerca das instituições de governo foi caracterizada mais pelo embate em relação às posições de poder do que pela preocupação em avaliar o parlamentarismo em função de suas vantagens e desvantagens. O conflito político, que resultou na antecipação do referendo sobre o sistema de governo, teve como base uma questão substantiva: impedir ou não que o Presidente Goulart tivesse os plenos poderes da Presidência restabelecidos.

Da perspectiva de Goulart e de seus aliados mais próximos, enquanto o presidencialismo não fosse restabelecido, eles estariam privados, ou no mínimo severamente limitados, de implementar suas diretrizes de governo. Para a esquerda, o parlamentarismo era o principal obstáculo a qualquer política de combate ao custo de vida e à realização das reformas de base, seja qual fosse o conteúdo delas. Com relação às reformas, a sua defesa implicava a defesa do presidencialismo, e a rejeição das reformas era sinônimo de manutenção do parlamentarismo durante, pelo menos, o mandato de Goulart. Contudo, a defesa do presidencialismo não implicava necessariamente apoio às reformas, ao menos para os candidatos à eleição presidencial de 1965.

Durante o Governo Tancredo Neves, o Presidente Goulart deu prioridade à consolidação de seu poder político. Para isso, contou com a ajuda do Gabinete e do Congresso, na medida em que ambos contribuíram para o aumento dos gastos públicos com a folha de pagamento dos setores mais influentes do movimento sindical. Após o Primeiro-Ministro parlamentarista, Goulart mudou de tática. Ele passou a manobrar, por meio da pressão sobre o Congresso, para ter os poderes presidenciais restabelecidos. Além disso, o Presidente ampliou o leque de apoio político para alcançar esse objetivo.

No período parlamentarista destaca-se a importância que tiveram os diversos tipos de movimentos populares: suas demandas estiveram sempre presentes na agenda de todos os gabinetes. Greves, aumentos salariais, manifestações políticas organizadas por sindicatos, e

outros acontecimentos similares estiveram permanentemente presentes na pauta de preocupações dos gabinetes. Pode-se afirmar que isto era um sinal de que tais movimentos tinham ido além do que as elites políticas esperavam, ou ao menos de que estas elites faziam esta avaliação do cenário político. A esquerda e os setores populares tinham-se tornado importantes, ou passaram a ser percebidos como atores relevantes do jogo político. Este diagnóstico está ancorado na pressão constante da mobilização popular sobre o Conselho de Ministros, e no fato de que os diferentes gabinetes escolheram ou o atendimento das reivindicações populares, ou sua repressão. Ambas as saídas descartavam a possibilidade de recorrer a controles "de cima para baixo" do tipo populista.

O dilema institucional do período era dado pelo choque entre as instituições criadas pela Constituição de 1946, e a emergência de sindicatos, ligas camponesas, e de toda sorte de associativismo popular como novo ator do cenário político nacional. Isto foi identificado pelo Gabinete Tancredo Neves. Não por acaso o diagnóstico deste dilema ocorreu juntamente com uma certa apreensão, por parte do Conselho, com relação às reformas de base.

Havia no Gabinete Tancredo Neves a consciência de que a Constituição de 1946 não mais se adequava à realidade brasileira, principalmente em um aspecto dessa realidade sublinhado pelo ministro Oliveira Brito. De acordo com Brito, era necessário introduzir no "mecanismo político" brasileiro determinados dispositivos que viabilizassem as reformas demandadas pela população, caso contrário essas reformas poderiam ocorrer "de modo tumultuário, quando não, revolucionariamente" (reunião 4/5/62). Para Brito, isso se devia ao fato de que, quando a Constituição de 46 foi aprovada, não se previa "que o povo iria participar tumultuariamente da vida pública do país", mais do que isso, os constituintes de 1946 não conheciam o novo mundo do pós-guerra, o mundo da "pressão das massas, dos funcionários, dos grupos de pressão", grupos esses que eram tão fortes que predominavam "até na Câmara e no Senado Federal" (reunião 4/5/62). A análise de Oliveira Brito tocava no cerne do dilema institucional do período. Mais do que a surpresa com a participação "tumultuária" das massas, a análise de Brito revelou a dificuldade do sistema político e das elites em assimilar a participação das massas.

A PRESSÃO POPULAR E SINDICAL SOBRE O CONSELHO DE MINISTROS

Os gabinetes parlamentaristas foram bastante sensíveis ao crescimento da militância sindical e popular, mostrando, com isso, que o poder de barganha real ou percebido destes setores havia aumentado. Houve um esforço permanente para conter, seja pela coerção ou por adesão antecipadas, os movimentos populares. Manifestações deste esforço foram o empenho constante em deter o crescimento da inflação e o aumento de gastos públicos para satisfazer às demandas sindicais por salários mais elevados e outras modalidades de benefícios materiais, especialmente no que dizia respeito à marinha mercante, portuários e ferroviários, os setores que compunham o Pacto de Unidade e Ação (PUA). O aumento de gastos públicos era uma maneira de saciar e ao mesmo tempo conter o militantismo sindical decorrente da inflação. No entanto, outras formas de represar a agitação política foram tentadas, tais como a contenção de aumentos de gêneros de primeira necessidade e combustíveis, e a ação governamental antecipada em favor de uma reforma agrária.

No programa de governo discutido pelo Gabinete e aprovado pela Câmara, os quatro pontos essenciais eram: desenvolvimento, estabilidade, integração e justiça. O desenvolvimento econômico era visto como única saída para retirar o povo da miséria e aumentar a riqueza da nação, mas isso não poderia ser alcançado sem que a estabilidade econômica fosse antes obtida. O Programa de Governo enviado à Câmara dedicava grande atenção ao desenvolvimento econômico setorial e regional, assim como ao desenvolvimento social (Conselho de Ministros 1961). Contudo, no entender do Gabinete, tais objetivos só poderiam ser alcançados após a estabilização da economia. Estabilidade econômica era sinônimo de inflação baixa. Para o Gabinete Tancredo Neves, a inflação crescente devoraria os benefícios do desenvolvimento, tornando inócuo tal esforço (reunião 21/9/61). Portanto, a prioridade era o combate à inflação.

Era consenso entre os membros do Governo Tancredo Neves que as emissões de moeda para cobrir o déficit do Tesouro estavam na origem do fenômeno inflacionário. A alta do custo de vida foi também atribuída aos governos anteriores, à reforma cambial, e à crise político-militar da posse que levou o governo a emitir em poucos dias Cr\$ 70 bilhões (reunião 26/10/61).

Entretanto, o novo governo assumiu sob forte pressão sindical e popular. Os meses de setembro, outubro, e novembro, foram meses agitados em função do dissídio coletivo de grandes categorias

profissionais. Assim, em seu primeiro mês de governo, o Gabinete Tancredo Neves teve que enfrentar tanto o déficit público e seus efeitos, como as demandas populares e sindicais tais como aumentos reais de salários e outros benefícios materiais.

Logo após a aprovação do programa de governo pelo parlamento, o Gabinete teve que deliberar sobre o aumento do salário mínimo aceitando o índice de 40%. Segundo o Gabinete, tal aumento se justificava por uma razão político-social: a preservação dos salários reais era vista como sendo indispensável à manutenção da paz social. Para o Gabinete, era papel do governo assegurar a harmonia entre as classes produtoras e trabalhadoras a fim de beneficiar toda a sociedade brasileira (reunião 6/10/61). O aumento de 40% passou a vigorar a partir de 16 de outubro daquele ano.

Nos primeiros meses do Governo Tancredo Neves, os aeroviários conseguiram um aumento salarial de 45%, ou seja, 5% acima do índice de aumento do salário mínimo e da proposta de aumento salarial de servidores civis e militares que seria encaminhada à Câmara (reunião 16/11/61). Este aumento colocava a aviação comercial sob ameaça de subvenção direta. Isto ocorreu porque a instrução 204, ao instaurar a chamada "realidade cambial", determinou um aumento de 30% nas tarifas aéreas o que resultou na compressão da demanda. O aumento de salário dos aeroviários não poderia, assim, ser pago por meio de nova majoração das tarifas. Por isso, a aviação comercial que já contava com um subsídio indireto da ordem de Cr\$ 3,5 bilhões para a compra de combustível, corria o risco de ser subsidiada diretamente ou mesmo de ser estatizada (reunião 9/11/61).

Com relação aos encargos com pessoal, o final do ano de 61 foi especialmente negativo para os cofres públicos. Segundo o Ministro da Fazenda, Walter Moreira Salles, as verbas gastas com pessoal atingiram patamares surpreendentes (autarquias: Cr\$ 12 bilhões, Lóide e Costeira: Cr\$ 2 bilhões, Rede Ferroviária Federal: Cr\$ 2 bilhões eram alguns exemplos). O Primeiro-Ministro afirmou que todos os esforços do governo em cortes de despesas com custeio, material e investimentos eram neutralizadas pelo crescimento vertiginoso dos gastos com pessoal (reunião 20/12/61).

A utilização de fundos públicos para satisfazer as reivindicações trabalhistas ocorreu de duas formas básicas. Por meio de subvenções indiretas a determinados setores tais como aviação civil comercial e marinha mercante, que concediam aumentos salariais graças ao fato de poderem contar com o auxílio governamental para cobrir seus déficits, o que resultou em uma coalizão inflacionária entre empregados e

empregadores; e por meio de gastos governamentais diretos como foi o caso de fundos públicos utilizados para solucionar a crise na Fábrica Nacional de Motores (FNM) que ameaçava demitir 4 mil empregados, e para combater a crise do hospital Antonio Pedro, que o ministro Oliveira Brito reconhecia estar "inflacionado de pessoal" (reunião 20/12/61).

Nestes gastos diretos pode-se incluir também os gastos com o funcionalismo público, especialmente com os setores onde a militância sindical era mais aguerrida como portuários, marítimos e ferroviários. Estimava-se que 1/3 dos gastos com salários no país correspondiam às despesas do poder público com ordenados e salários dos servidores (Conjuntura Econômica, novembro de 1961, 73). Com relação aos segmentos mencionados, vale ressaltar que o ministro Virgílio Távora os considerava "gente difícil de manusear"; segundo ele, caso alguém lidasse com esse tipo de gente, ao "prometer fazer alguma coisa num tempo X", deveria fazê-lo (reunião 18/5/62). Assim, de acordo com a percepção daqueles que comandavam o poder central da nação, torna-se bem revelador o considerável poder de barganha que tais setores possuíam.

A tensão política decorrente de reivindicações salariais aumentou substancialmente quando os funcionários do setor elétrico do Rio e de São Paulo decidiram paralisar os serviços. Este movimento contou de início com o apoio de 4 federações de sindicatos e 8 sindicatos. Isto ocorreu porque, mais do que um simples aumento salarial para uma categoria específica, passou-se a reivindicar uma revisão geral dos salários em virtude da perda salarial em relação aos níveis do salário mínimo. Os trabalhadores consideravam que os seus salários deveriam seguir o aumento do salário mínimo. As notícias que chegavam ao Gabinete acerca do movimento em defesa da revisão geral de salários eram de que ele tinha duas origens possíveis: que teria sido deflagrado por um movimento em defesa da volta do ex-Presidente Jânio Quadros, ou que tinha como base o Partido Comunista. O Gabinete não aceitou a revisão geral de salários, considerada pelo Primeiro-Ministro uma proposta subversiva e perigosa que atentava contra a estabilidade social. Para o Conselho, a lei já estabelecia a cláusula de aumento para cada categoria e não havia motivos para modificá-la (reunião 4/1/62).

Uma das questões mais delicadas para o Gabinete Tancredo Neves era o déficit das autarquias industriais de transporte. Segundo o ministro Virgílio Távora, o déficit da RFF atingia a cifra de Cr\$ 49 bilhões ao passo que as companhias de navegação operavam com um déficit de Cr\$ 21 bilhões. Para o ministro, a única maneira de conter o crescimento do déficit de ambos os setores seria por meio de uma demonstração de

força do Governo, por intermédio do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, não concedendo um reajuste de mais de 40% e de 50% tal como demandado por ferroviários e marítimos respectivamente (reunião 11/1/62). Mais do que um percentual de aumento, segundo Virgílio Távora, ferroviários, portuários e marítimos estavam deflagrando uma grande onda reivindicatória que poderia ser resumida no seguinte: ferroviários equiparados a portuários, e estes aos marítimos. Segundo o ministro, a equiparação dos portuários do porto do Rio iria praticamente triplicar as despesas dos portos (reunião 15/2/62).

O ministro Walter Moreira Salles reconhecia também que essas categorias profissionais eram a origem de vultosas despesas orçamentárias. Segundo ele, até o dia 10 de fevereiro de 1962, o déficit de caixa do Tesouro era de Cr\$ 11.700 milhões, sendo que desta parte Cr\$ 2.100 milhões correspondiam aos suprimentos feitos às empresas de navegação e Cr\$ 4.200 milhões à RFF (reunião 23/2/62). As projeções orçamentárias feitas pelo Ministro da Fazenda eram, em suas próprias palavras, catastróficas. A receita estimada da União era de Cr\$ 439 bilhões ao passo que o déficit seria de Cr\$ 329 bilhões. Deste valor, Cr\$ 31,5 bilhões seriam para cobrir a insuficiência de verba de pessoal, e Cr\$ 182 bilhões para o aumento de vencimentos do funcionalismo (reunião 15/3/62).

Para os movimentos populares pouco importava se a concessão dos benefícios aos assalariados era resultado da ação do Congresso ou do Gabinete. O fato é que as concessões que já haviam sido feitas serviam de impulso para novas reivindicações. Em maio de 62, o Gabinete teve que lidar com reivindicações dos funcionários do Banco do Nordeste. De acordo com a promessa de campanha eleitoral do ex-Presidente Quadros, feita por escrito, os funcionários desse banco exigiam equiparação de vencimentos aos funcionários do Banco do Brasil (reunião 4/5/62). Caso atendida, esta demanda iria implicar uma subvenção governamental da ordem de Cr\$ 250 milhões, uma vez que o Banco do Nordeste não era suficientemente lucrativo para arcar com a equiparação reivindicada.

Além disso, o atendimento das exigências dos bancários estatais nordestinos abria um precedente para que toda a rede bancária privada reivindicasse a equiparação de seus vencimentos àqueles dos bancos privados do sul e sudeste do país. O Conselho de Ministros temia também que fosse inaugurada uma onda geral de reivindicação por equiparação salarial. Na verdade, o Gabinete considerava que o zoneamento salarial do país era elemento chave na luta contra a inflação. O Primeiro-Ministro, particularmente, em mais um sinal de que

os setores populares passaram a ser percebidos como força política relevante, temia que todas as categorias profissionais do país passassem a pleitear "a equiparação dos seus vencimentos com as categorias da zona Centro-Sul do país" (reunião 4/5/62).

Os funcionários do Banco do Nordeste colocaram sua reivindicação nos seguintes termos: ou ela seria atendida até o dia 7 de maio, ou a partir do dia 15 do mesmo mês, eles entrariam em greve. Outros elementos adicionavam uma carga maior de tensão a esta postura intransigente dos bancários nordestinos, levando o Governo a acreditar que a greve marcada por eles tinha como objetivo obstruir um acordo de investimentos com a *Aliança para o Progresso*, já que o Banco do Nordeste era a grande agência de aplicação de recursos externos na região. Dentre esses elementos se destacavam dois.

Em primeiro lugar, havia uma avaliação no Gabinete de que qualquer pretexto no Nordeste era "motivo para uma subversão de grande profundidade" (reunião 4/5/62). Esse diagnóstico era ancorado no clima beligerante que se vivia no interior daquela região nas lutas entre camponeses e proprietários de terras. Em segundo lugar, o Conselho identificava indícios de uma efervescência comunista. Para o Ministro do Trabalho, o setor sindical mais infiltrado pelos comunistas era o grupo dos bancários. Paralelamente, havia sido organizado um comício na Cinelândia, Guanabara, com um tom francamente comunista: com cartazes em favor da legalização do partido e discurso do líder Luiz Carlos Prestes. Além disso, no 1º de maio foi lançado um manifesto comunista que atacava o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, e o próprio Conselho de Ministros (reunião 4/5/62).

Face a esses problemas, os membros do Conselho foram favoráveis a uma demonstração de autoridade por parte do Governo. O Ministro da Guerra considerava que seria necessário enfrentar uma eventual greve dos bancários por 30 ou 40 dias, como já havia ocorrido na França e na Argentina. Caso contrário, Segadas Vianna achava que a situação não seria resolvida (reunião 4/5/62). O Ministro da Justiça, Alfredo Nasser, era da opinião de que a opção estava entre parar de dar concessões ou a anarquia total. San Thiago Dantas, Ministro do Exterior, considerava que a legislação brasileira fornecia meios para uma ação repressiva enérgica contra os comunistas, podendo inclusive colocar na cadeia os líderes do movimento, enquanto Ulysses Guimarães, Ministro da Indústria e Comércio, achava que havia o precedente de que uma ação decidida e enérgica do Governo fortalecia a autoridade do mesmo (reunião 4/5/62).

A questão dos aumentos de encargos com pessoal permanecia, no entanto, a mais relevante. Para combater suas despesas, o Governo passou a considerar a possibilidade de cortar subsídios à marinha mercante. Isso estava diretamente relacionado com vencimentos de funcionários, pois a marinha mercante direcionava parte substancial dos subsídios para pagar salários. Num convênio assinado antes do Gabinete Tancredo Neves entre estaleiros e governo, ficou estipulado que os primeiros pagariam 25% do custo da mão-de-obra, ao passo que caberia à União o pagamento dos restantes 75%. Foi este quadro que levou o ministro Virgílio Távora a afirmar que o empresário particular da marinha mercante era um sócio do trabalhador no momento de tirar dinheiro do governo (reunião 23/5/62).

O Conselho de Ministros considerava a decisão de cortar gradualmente os subsídios para esse setor como sendo uma das mais graves decisões a serem tomadas pelo governo, tal seria a magnitude das possíveis consequências, dentre as quais se destacava o encarecimento dos fretes (reunião 23/5/62). Na realidade o corte dos subsídios teria que vir acompanhado não apenas da majoração dos fretes, mas também do aumento das encomendas aos estaleiros. No entanto, a primeira medida era a mais problemática em função da alta do custo de vida a curto prazo que iria provocar. Apesar disso, no que concerne à navegação, o corte de subsídios foi aprovado contando com o apoio dos ministros da Fazenda e Indústria e Comércio (reunião 8/6/62). Com relação à construção de navios o Conselho decidiu requisitar à Petrobrás que ela desse sua cota de sacrifícios, contribuindo para aumentar as encomendas aos estaleiros (reunião 8/6/62).

No setor ferroviário o aumento das tarifas mostrou ser uma forma insuficiente de enfrentar o aumento de vencimentos dos funcionários. De acordo com o Gabinete, a RFF, excetuando-se a Viação Férrea Sul-Riograndense, tinha uma receita de Cr\$ 18 bilhões e uma despesa de Cr\$ 50 bilhões, dos quais 70% (Cr\$ 35 bilhões) eram despesas com pessoal. Assim, um aumento de 40% do salário do funcionalismo teria um enorme impacto nos custos da RFF, ainda mais se fosse considerado o aumento de benefícios como o salário família (reunião 1/6/62).

É importante sublinhar que o crescimento das demandas populares, como resultado da disposição do governo em beneficiar esses setores, atingiu também os oficiais das Forças Armadas, particularmente da Marinha. O Ministro da Marinha apresentou ao Conselho reivindicação que beneficiava os oficiais que estavam adquirindo casa própria com ajuda de financiamento governamental.

Ângelo Nolasco requereu o adiamento do início do pagamento das amortizações feito pela Carteira Hipotecária do Clube Naval (reunião 8/6/62). O ministro baseou a reivindicação de prover casa própria na necessidade de zelar pelo bem-estar dos oficiais da marinha. Segundo o ministro, "o auxílio do Governo com a sua índole trabalhista estimulou muito esta situação e hoje todo mundo quer ter casa própria em face do encarecimento da vida" (reunião 8/6/62). O pedido de Ângelo Nolasco foi aprovado pelo Conselho.

A índole trabalhista do governo contribuiu de maneira fundamental para o aumento da militância popular e sindical, o que atingiu todos os setores da vida nacional. O próprio Ângelo Nolasco considerava preocupante a inquietação permanente existente no país, fato este que ocorria inclusive na sua própria área de atuação. Para o Ministro da Marinha, as notícias de jornais deixavam claro a crescente onda de propaganda subversiva com o objetivo de solapar a autoridade do governo (reunião 8/6/62). Assim, ele requereu que o Gabinete desse uma palavra tranquilizadora à Nação, e particularmente aos setores populares, para que não acreditasse em tal propaganda. O ministro considerava que neste pronunciamento o Conselho deveria deixar claro que estava atento ao desenrolar dos acontecimentos, e preparado para reprimir caso fosse necessário.

Para o ministro tal manifestação oficial agradaria aos militares e às classes conservadoras. Aos primeiros porque para eles mais valia prevenir do que remediar, persuadir do que corrigir pela violência; e aos demais porque os manteria confiantes para que pudessem continuar produzindo como estavam fazendo (reunião 8/6/62). O ministro achava que a nota oficial se justificava também pelo fato de tratar-se de um ano eleitoral, que era um período propício para a exploração de todos os assuntos e a exacerbação de ressentimentos de derrotados (reunião 8/6/62). A sugestão do ministro Ângelo Nolasco encontrou apoio no Gabinete, particularmente do Primeiro-Ministro e do Ministro da Justiça, que consideraram importante tornar claro para a opinião pública que o governo estava preparado para tomar medidas repressivas.

O Gabinete Tancredo Neves se mostrou propenso a beneficiar as demandas dos assalariados. Seja por meio do aumento de tarifas e preços, seja mediante subsídios, o Conselho esteve quase sempre pronto a atender tais demandas, mesmo que esse atendimento fosse, algumas vezes, feito com indignação a respeito da necessidade de emitir moeda. Foi isso que ocorreu na última reunião. Segundo Tancredo Neves seria necessário fazer uma emissão de 15 a 20 bilhões de cruzeiros, apenas em um único mês, só para pagar atrasados de

vencimentos da RFF, da marinha mercante e do porto do Rio de Janeiro. Para o Primeiro-Ministro isso não passava de "uma insensatez, uma irresponsabilidade" (reunião 22/5/62). A situação era tão grave que o Ministro da Fazenda requereu a suspensão das notas taquigráficas quando foi falar sobre a magnitude do déficit.

O Gabinete não ficou imune à mobilização em favor das reformas e às manobras para antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo. O Primeiro-Ministro reconheceu que o clamor pelas reformas de base atingia todo o país; desde representantes do Episcopado até líderes das classes produtoras, passando pelos meios proletários, todos exigiam reformas (reunião 4/5/62). A preocupação maior, no entanto, de Tancredo Neves, era com a agitação política provocada pelas classes proletárias, que ele via como uma ameaça à ordem pública. Por isso o Primeiro-Ministro achava que "o Governo não podia ficar insensível a esses movimentos e teria mesmo que se antecipar aos mesmos", sua preocupação era de fato em "impedir a agitação e manter o Governo no comando dos acontecimentos" (reunião 4/5/62), algo que estava se tornando cada vez mais difícil.

Concomitantemente à intensificação dos movimentos pelas reformas, Tancredo Neves avaliava que estava na iminência de ser deflagrado um movimento em favor da antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo. De acordo com o Primeiro-Ministro, esse movimento seria um problema extremamente delicado para o governo, pois possibilitaria a aglutinação de diversas correntes ideológicas em torno da questão do plebiscito, correntes essas que teriam objetivos e propósitos inteiramente diversos, o que poderia retirar do governo a iniciativa das ações (reunião 4/5/62). Foi com o intuito de manter-se com o controle dos acontecimentos que o Primeiro-Ministro - seguindo apelo do Presidente Goulart em seu discurso de 1º de maio em favor de um Congresso com poderes especiais para reformar a Constituição - tomou a iniciativa de elaborar um projeto de Emenda Constitucional que canalizasse as aspirações por reformas (reunião 4/5/62).

A proposta de Emenda Constitucional seria uma iniciativa do Gabinete a ser apresentada ao Congresso. Tal proposta não introduziria nenhuma modificação substantiva na Constituição ou no sistema de governo. A proposta do Conselho apenas criaria um processo simplificado para emendar a Constituição, o que caberia ao Congresso a ser eleito naquele ano (reunião 4/5/62). Em outras palavras, a Emenda Constitucional, se aprovada, abriria um processo de revisão constitucional. Desnecessário sublinhar que o Primeiro-Ministro partia do pressuposto de que as reformas de base só poderiam ser realizadas por

meio de alterações na Constituição, e que não havia possibilidades de obter a maioria - 2/3 - exigida para emendar a Constituição, nem na Câmara nem no Senado, dado tratar-se de matéria "controvertida e apaixonante" (reunião 4/5/62).

A enorme quantidade de demandas populares e sindicais, que ocuparam a maior parte da agenda do Gabinete Tancredo Neves, revelava que os aliados do Presidente já estavam no centro do embate político. O atendimento da maioria destas demandas serviu para fortalecer a militância popular e levá-la a acreditar que a mobilização popular em um governo de "índole trabalhista" poderia alcançar outros objetivos antes distantes. Vale lembrar que o fortalecimento destes setores contribuía para reforçar a posição do Presidente Goulart frente àqueles que desejavam retardar a readoção do presidencialismo. A mesma percepção da importância dos movimentos populares e sindicais ocorreu durante o Gabinete Brochado da Rocha.

O Gabinete Brochado da Rocha era claramente reformista. Ele durou por aproximadamente 2 meses e nesse período se empenhou de modo intermitente para antecipar o plebiscito. Para obter a vitória nesta empreitada, o Conselho de Ministros contou com o apoio do Presidente Goulart, dos militares e sindicalistas fiéis ao Presidente, como também dos pré-candidatos à eleição presidencial de 1965. A antecipação do plebiscito teria que ser aprovada por uma Câmara "predominantemente conservadora" (Castello Branco 1975, 22). A eventual vitória da Câmara seria uma vitória, na verdade, dos setores conservadores e anti-reformistas; ao passo que o triunfo de Goulart e do novo Primeiro-Ministro marcaria o êxito das forças comprometidas com as reformas de base (Castello Branco 1975, 22-23).

A primeira reunião do novo gabinete foi realizada no dia 14 de julho de 1962. Nesse encontro, o Conselho de Ministros decidiu que daria prioridade às seguintes questões:

- 1- manutenção da ordem pública fundada na ordem jurídica;
 - 2- abastecimento dos gêneros de primeira necessidade;
 - 3- estabilização do custo de vida;
 - 4- ampliação do mercado de trabalho e concentração de esforços no sentido da melhoria dos meios e técnicas de produção
- (reunião 14/7-62)

Tão logo assumiu, o novo gabinete teve que continuar enfrentando o problema do déficit orçamentário das empresas de navegação e da RFF. Hélio de Almeida, o novo Ministro da Viação e Obras Públicas, apresentou ao gabinete as necessidades financeiras de ambos os setores. Nos dois casos, o problema principal era o pagamento de atrasados e de duodécimos do mês de julho e dos meses

futuros (reunião 19/7/62). O total a ser liberado pelo tesouro atingia a cifra de Cr\$ 43,1 bilhões.

No final do Governo Brochado da Rocha, o Ministro Hélio de Almeida requisitou recursos da ordem de Cr\$ 6 bilhões para o pagamento de atrasados e despesas novas (reunião 10/9/62). De acordo com o Ministro, uma das fontes de despesa era o auxílio a dependentes que abria espaço para distorções:

"o sujeito adota um sobrinho, perfilia-o, de certo modo a lei fala dependente e para cada um há o recebimento de Cr\$ 2.5000,00. Diz: Deixa-me perfiliar o seu filho, que eu lhe dou 1.000,00 e fico com 1.500,00" (reunião 10/9/62).

O Gabinete aprovou esse empréstimo para a RFF. O Conselho decidiu efetuar todos os pagamentos de quaisquer formas de remuneração, salientando que se tratava de servidores públicos ou paraestatais, bem como integrantes das forças armadas.

É importante notar que tanto a disposição do governo em pagar, quanto a menção às forças armadas, estavam, no conjunto, relacionadas com a crise gerada pela troca de gabinete e pela luta para antecipar o plebiscito. Um indício importante da relação entre esses elementos é que, na mesma resolução em que o gabinete autorizou o pagamento dos servidores públicos, foi endereçada uma mensagem "ao patriotismo e espírito de compreensão das dignas classes trabalhadoras e produtoras de todo o País, esperando delas" a colaboração para o "estabelecimento de um clima de paz social" que possibilitasse ao governo "trabalhar inteiramente voltado para a melhoria das condições sócio-econômicas de todos os brasileiros" (reunião 19/7/62). O governo teve também que fazer face às despesas geradas pela conjuntura, isto é, o Gabinete aceitou cumprir compromissos assumidos pelo Presidente Goulart no período de vacância do governo (reunião 19/7/62).

Com relação ao déficit do tesouro havia também uma linha de continuidade entre um gabinete e outro: a preocupação em combater os déficits das empresas subordinadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas, que de acordo com avaliação do Ministério da Fazenda, envolvia uma quantia superior a Cr\$ 100 milhões por mês (reunião 14/8/62). Segundo Hélio de Almeida o governo havia adotado uma política de subvenções "para atender a determinada circunstância" e tal política havia levado o governo a incorrer na despesa de cerca de 80% da folha de pagamento dos estaleiros (reunião 14/8/62). Para H. de Almeida essa prática havia criado um grande número de "estaleiros que eram organizados e viviam apenas em função do recebimento dessas subvenções governamentais" (reunião 14/8/62).

O Porto do Rio de Janeiro era outra fonte de problemas para o tesouro nacional. De acordo com o Ministro da Viação e Obras Públicas o déficit operacional do porto era de Cr\$ 224 milhões por mês. Para H. de Almeida só havia uma saída para a manutenção dos subsídios: a majoração das tarifas portuárias (reunião 14/8/62). A morosidade de qualquer reforma mais profunda deixava ao governo apenas a opção da majoração das tarifas portuárias. Esta alternativa tinha como única desvantagem o possível efeito sobre a inflação. Entretanto, H. de Almeida defendia a opinião do Administrador do Porto do Rio para o qual o aumento das tarifas não influenciaria decisivamente no custo de vida (reunião 14/8/62). Vale destacar que vários aumentos de tarifas estavam previstos, dentre os quais se destacavam os da Central do Brasil e o dos fretes marítimos. Além disso, o Porto do Rio necessitava de um crédito de Cr\$ 400 milhões para pagamentos de atrasados. Apesar da reticência e das dificuldades do governo em abrir esse crédito, considerava-se que esta despesa era inevitável, pois o direito dos trabalhadores de receber os atrasados era líquido e certo (reunião 14/8/62). Além disso, os funcionários do porto encontravam-se em greve.

O governo considerava a possibilidade de atacar o problema do déficit com aumento de tarifas, pelo menos no caso da RFF. As tarifas do transporte de passageiros nos subúrbios do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte poderiam ser majoradas, posto que, há 20 anos, não se aumentava o preço dessas passagens. Deve-se salientar que a majoração dessas tarifas, segundo o governo, só poderia ser realizada após as eleições (reunião 30/8/62). Todavia, com relação ao aumento dos fretes ferroviários, o governo considerava que não era necessário esperar as eleições para efetivá-lo. Hélio de Almeida solicitou também a revisão das taxas portuárias, assim como do dólar fiscal no que dizia respeito ao Imposto Único Sobre Combustíveis. Ele estava ciente das implicações políticas desses aumentos de preços, em particular o dos combustíveis, mas achava que era obrigação do governo enfrentar a situação (reunião 30/8/62).

Sempre que o problema do déficit era levantado, ele trazia à baila a situação salarial dos marítimos, ferroviários e portuários. Vale notar que o atendimento às demandas desses setores estava ligado à importância política deles. É exatamente por causa disso que o Ministro se considerava a pessoa certa para combater essas categorias. Ao referir-se aos assuntos trabalhistas desses três setores, afirmou:

"como não pretendo jamais ter qualquer inclinação política, no sentido de me candidatar a qualquer cargo público de eleição, estou tomando uma série de atitudes antipáticas" (reunião 30/8/62).

Em outras palavras, o voto e o poder sindical de determinadas categorias influenciavam decisivamente os níveis salariais.

De fato, considerava estar em uma posição que não sofria grandes ameaças desses setores. Foi por isso que ele decidiu solicitar ao Consultor Geral da República uma ação contra um aumento de vencimentos dos conferentes portuários. E decidiu combater também a redução da jornada de trabalho dos portuários que tinha sido aprovada por Virgílio Távora (reunião 30/8/62). Para o Ministro da Viação e Obras Públicas, esse combate provavelmente levaria os portuários à greve, mas ele estava disposto a não ceder, pois desejava diminuir os benefícios daqueles que buscavam "conseguir mais vantagens pessoais, sem olhar a situação geral do Brasil" (reunião 30/8/62). A sua determinação a esse respeito era clara, como se pode depreender de suas palavras:

"Cabe-nos uma missão histórica de botar um paradeiro nisso, tomando uma série de medidas. Estou pronto a me sacrificar ou pedir demissão, se isso de certa forma influir para inverter essa curva ascendente que se dá ao funcionalismo" (reunião 30/8/62)

Havia no Gabinete a avaliação de que a crise política, que se alimentava do conflito entre a Câmara e o Poder Executivo presidencial acerca da data do plebiscito, foi a principal causa do aumento das emissões. O Primeiro-Ministro apresentou os números da crise: durante a vacância governamental as emissões atingiram Cr\$ 35 bilhões, ao passo que após a posse do novo gabinete elas foram reduzidas a Cr\$ 15 bilhões (reunião 30/8/62). O Subsecretário da Fazenda também reconheceu os efeitos da crise política sobre os gastos, ao admitir "que a crise política está gerando intranquilidade e está forçando emissões para atender o déficit orçamentário" (reunião 10/9/62).

O reconhecimento da gravidade da situação financeira do país não implicava necessariamente medidas que neutralizassem as fontes do déficit. Brochado da Rocha reconhecia que haviam despesas que ele mesmo não se animava em conter, como, por exemplo, as relativas a fardamento militar e às ajudas aos Estados (reunião 30/8/62). No que concerne às despesas com os Estados, o Primeiro-Ministro considerava que o processo inflacionário era mais prejudicial aos Estados do que à União, porque os primeiros não podiam emitir moeda. Conseqüentemente, o governo federal teria que ajudar as unidades da federação (reunião 30/8/62). Na verdade, o Primeiro-Ministro não estava disposto a cortar os gastos com a ajuda aos Estados e com os militares

porque ambos eram elementos chaves da pressão sobre o Congresso para a antecipação do referendo.

A TENTATIVA DE CONTER OS MOVIMENTOS POPULARES

O Gabinete Hermes Lima iniciou seus trabalhos ciente de que o fim do parlamentarismo estava marcado para janeiro de 1963. Caberia ao novo Gabinete administrar o país durante um curto período que compreendia tanto as eleições estaduais como as do Congresso Nacional, e a campanha do referendo sobre o sistema de governo. Durante o governo desse Gabinete começaram a surgir os primeiros sinais de intransigência do Poder Executivo com relação às demandas dos trabalhadores. Apesar do Gabinete Hermes Lima ter sido sensível às demandas trabalhistas, foi um gabinete que tratou de forma mais dura os sindicatos. Isto é explicado pelo fato de que os sindicatos, àquela altura dos acontecimentos, já tinham cumprido parte fundamental de seu papel na estratégia de Goulart. A pressão sobre o Congresso tinha sido vitoriosa e o plebiscito já estava antecipado, liberando Goulart para intensificar suas articulações com outras forças políticas, tendo em vista objetivos nem sempre coincidentes com os dos sindicalistas.

Nos últimos meses do sistema parlamentar de governo, a campanha do plebiscito unia Goulart, militares fiéis ao Presidente, Gabinete, candidatos à sucessão presidencial e setores sindicais, em torno do "não" ao parlamentarismo. Contudo, já começavam a surgir divergências entre esses atores políticos. Essas divergências ficam transparentes no que diz respeito à contenção das despesas públicas. O Gabinete Hermes Lima, dentre os três gabinetes do período, foi o que mais se empenhou para conter as demandas salariais do setor público. Esta determinação não foi completamente bem sucedida, até porque a campanha do plebiscito estava em curso, mas resultou em alguns conflitos entre o governo e os setores populares.

Vários sinais de endurecimento foram dados pelo gabinete provisório. O Ministro da Fazenda tinha um diagnóstico preciso sobre as dificuldades financeiras do país, os obstáculos para resolvê-las e a relação de ambos os problemas com a intranquilidade social:

" (...) preciso que V. Exa. e o Conselho de Ministros adotem uma norma de conduta para que todos os Ministérios obedeçam inflexivelmente essa disposição de não agravar o problema do déficit de caixa do Tesouro Nacional este ano, sob pena de irmos sobrecarregar o Tesouro no próximo ano, cuja previsão é deveras lamentável, e podemos agravar extraordinariamente a situação financeira do país e conduzi-lo a uma situação de absoluta instabilidade social" (reunião 26/9/62).

Para o Ministro da Fazenda, a principal causa da inflação era a mesma que prevaleceu durante os outros gabinetes: gastos públicos elevados. De acordo com Miguel Calmon, o governo estava sofrendo uma sangria da ordem de Cr\$ 200 bilhões, que era exatamente o déficit da União gerado por subsídios de todos os tipos (reunião 27/9/62). Vale destacar 3 setores que eram fortemente subsidiados: a produção agrícola, em particular a de trigo, as autarquias e empresas de economia mista, e o setor do petróleo.

Miguel Calmon considerava alarmante a situação financeira do país: "se nós não apertarmos o cinto, se não cortarmos na carne, não teremos possibilidade de trazer ao Brasil a paz social" (reunião 11/10/62). Para ele, as sucessivas mudanças de ministros haviam impedido uma política firme de contenção de despesas. Além disso, o Ministro da Fazenda acreditava que a emissão de moeda só poderia ser combatida de modo eficaz caso fosse realizada uma revisão de impostos, que os levasse a incidir mais sobre "as classes mais favorecidas do que sobre as classes menos favorecidas" (reunião 11/10/62). Ainda com relação à necessidade de cortar gastos, o Primeiro-Ministro apelou para uma metáfora de guerra:

"O princípio pelo qual nós devemos nos orientar é viver com o que existe e não com o que é necessário. É como uma família que está numa zona de guerra, que então recebia 5 litros de leite. Veio a guerra passou a receber meio litro e depois passou a receber nenhum. Temos que arranjar um meio de viver, assim como esta família, porque esta é a nossa situação (reunião 19.10.62).

As dificuldades que o governo enfrentava foram agravadas pelo aumento das reivindicações trabalhistas. Segundo o Primeiro-Ministro, estavam ocorrendo a renovação de vários acordos salariais, o que abrangia quase 2 milhões de trabalhadores em todo o país (reunião 11/10/62). Hermes Lima afirmou que o governo deveria negociar a renovação dos acordos salariais, considerando apenas a elevação do custo de vida. Para ele, deveriam ser excluídas da pauta de negociação quaisquer outras vantagens tais como insalubridade, salário família e enquadramento funcional. Segundo ele, as reivindicações trabalhistas estavam "aumentando em progressão geométrica, algumas delas revestidas com as características do maior abuso... muitas vezes são propostas e aceitas pelo Governo" (reunião 11/10/62). Para Hermes Lima o governo deveria manter-se firme na intenção de conter todas as reivindicações não associadas à reposição de perdas salariais causadas pela inflação.

Em que pese a determinação do Primeiro-Ministro, o Ministro do Trabalho, João Pinheiro Neto, afirmou que ele teria dificuldades em conter as reivindicações extras. Como exemplo, ele mencionou o caso dos radialistas, estivadores, portuários e marítimos, que estavam mais preocupados com "reajustamento funcional" do que com o custo de vida (reunião 11/10/62). De acordo com Pinheiro Neto, a maioria das reivindicações não se referia a salários. O Ministro da Aeronáutica reconhecia que era "muito grave essa decisão de dizer que vamos ficar firmes" (reunião 11/10/62). Ao alerta de Pinheiro Neto e Reinaldo de Carvalho deve ser somada a opinião do Ministro da Viação e Obras Públicas. Com a data do plebiscito já definida, ele estava preocupado com as repercussões políticas da decisão do Gabinete:

"Chamo atenção para o lado político da questão, tendo em vista o debate que se travará em público quanto ao plebiscito que se realizara em 6 de janeiro e as implicações que isso poderia ter. Vai nisso, não o desejo de procrastinar uma decisão e muito menos de combatê-la, mas o ajuste de que uma resolução como esta deve ser feita em termos muito precisos e com pleno conhecimento de suas conseqüências. (reunião 11/10/62)

O aumento de gastos públicos com folha de pagamento e seu efeito na espiral inflacionária foi combatido também por Darcy Ribeiro. Para Ribeiro, não havia mais recursos para saúde e educação "em virtude do custo de vida cada vez maior decorrente da existência de grupos de pressão de toda ordem" (reunião 22/11/62). O Ministro da Educação achava que o governo tratava com uma certa tibieza tais grupos, que pressionavam invariavelmente por mais aumentos salariais.

O Primeiro-Ministro achava que o governo deveria buscar resolver os conflitos trabalhistas de forma conciliatória sem recorrer a mais gastos. As palavras de Hermes Lima são claras a esse respeito: "o tesouro está esgotado. Na base de dar dinheiro não é possível resolver mais greve nenhuma" (reunião 19/12/62). Para Hermes Lima, o novo salário mínimo não deveria ser fixado acima do nível da elevação do custo de vida, posto que isso poderia levar a um agravamento das condições financeiras do país, e conseqüentemente da inflação. Deve ser adicionado a este problema as reivindicações salariais de marítimos e estivadores. Foi para tratar deste tema que o Conselho convidou o Almirante Sílvio Mota e o Dr. Gilberto Cockrat de Sá a tomarem parte na reunião de 8 de novembro de 1962.

De acordo com o Almirante Sílvio Mota, os aumentos salariais para esses setores não seguiam nenhum motivo justo, a não ser as reivindicações baseadas na equiparação salarial. Devido a isso, entre 1953 e 1960, o aumento salarial obtido pelos marítimos (embarcação,

cabotagem e longo curso) foi de 5.770%, o aumento do pessoal que trabalhava no serviço portuário, nesse mesmo período, foi de 8.140%, e em 7 a 8 meses de 1962 os aumentos da estiva levaram os estaleiros a "um auxílio salarial na base de 535%. Como decorrência disso, 10 pequenos estaleiros ... fecharam suas atividades e o Governo teve que estatizar a mão de obra de 358 operários que foram absorvidos pelo Lóide e Costeira" (reunião 8/11/62). Para Silvio Mota, os aumentos salariais dos funcionários desses setores, ao contrário do que ocorria com todo o funcionalismo público, não estavam limitados por teto algum (reunião 8/11/62).

O elevado custo da folha de pagamentos desses setores gerava várias consequências maléficas. Em primeiro lugar, o governo era obrigado a conceder subsídios à Marinha Mercante. Em dezembro de 1962 o valor dos subsídios havia atingido a cifra de Cr\$ 500 milhões (reunião 8/11/62). Além disso, o setor marítimo era obrigado a aumentar suas taxas, o que resultava na perda de competitividade deste tipo de transporte em relação ao transporte ferroviário (reunião 8/11/62). Para Gilberto Cockrat de Sá, a situação dramática em que se encontrava o setor marítimo era resultado de erros acumulados com o decorrer do tempo, os quais não poderiam ser corrigidos de um instante para o outro (reunião 8/11/62). Como se pode notar, havia uma importante divergência entre Cockrat de Sá e o Almirante Silvio Mota. O primeiro foi menos duro com relação aos aumentos salariais, ao passo que o Almirante Silvio Mota defendeu um ponto de vista mais intransigente frente às reivindicações dos marítimos.

Porém, o final do ano era um período particularmente difícil para cortar gastos devido, segundo Miguel Calmon, a "uma série de despesas inesperadas que ocorrem... e que arrebatam com o orçamento" (reunião 22/11/62). Calmon se queixava do fato de que o Ministério da Fazenda nunca conseguia fazer planos acerca dos gastos em cada mês. Além disso, no final do ano o governo tinha que arcar com as despesas do 13º salário. O pagamento do 13º salário era mais um obstáculo a qualquer tentativa de contenção de despesas. De acordo com o Subsecretário do Ministério da Viação e Obras Públicas, Luís Dias Ferreira, os funcionários que estavam sujeitos ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), cerca de 30 mil, iriam receber o 13º salário e isso significava uma despesa de quase Cr\$ 2 bilhões (reunião 22/11/62). Além disso, outros 120 mil funcionários cedidos à RFF estavam sujeitos à CLT. Esses funcionários eram da Central Noroeste. O Subsecretário levantou a possibilidade de não pagar o 13º

para eles, pois, a rigor, não tinham direito a esse benefício (reunião 22/11/62).

Apesar de fazer essa avaliação, Dias Ferreira considerava difícil dividir os funcionários da RFF em dois grupos: aqueles que recebem e os que não recebem o 13º. Por outro lado, o Primeiro-Ministro achava que o pagamento do 13º salário para todos os funcionários iria abrir um precedente grave, o de pagar o 13º a funcionários "que não podem ser demitidos senão através do Regime do Estatuto do Funcionário Público" (reunião 22/11/62). A gravidade deste assunto ficou evidente quando em uma reunião as notas taquigráficas foram suspensas quando o Ministro começou a tratar deste assunto em relação a marítimos e ferroviários (reunião 6/12/62). Por fim, o Subsecretário do Ministério da Viação sugeriu que o Consultor Geral da República fosse ouvido sobre o assunto (reunião 22/11/62).

A lei do 13º salário implicou despesas adicionais para o governo. O Ministro afirmou que seria necessário enviar ao Congresso mensagem solicitando abertura de crédito especial de Cr\$ 2 bilhões para o pagamento do 13º dos empregados sujeitos à CLT (reunião 14/12/62). Ele estava também preocupado em impedir o crescimento das reivindicações em favor do 13º. Por isso, o Ministro da Viação sugeriu que o governo emitisse uma nota confirmando que funcionários públicos, civis e autárquicos, não tinham direito ao 13º. De acordo com ele, "isso seria água fria em todo o movimento" (reunião 14/12/62).

O governo tinha razões fortes para tentar evitar a pressão sindical por salários mais altos, pois foi atribuído a esse tipo de pressão um aumento salarial acima do nível do custo de vida. A Companhia Brasileira de Energia Elétrica concedeu um aumento de 167% a seus funcionários, em vez de 60%, que era o índice que cobria as perdas relativas ao aumento do custo de vida (reunião 22/11/62). Este aumento transgredia a regra estabelecida pelo governo de só conceder aumentos correspondentes ao custo de vida, e deixava o Ministério das Minas e Energia sem um padrão para avaliar os nós dos acordos salariais (reunião 22/11/62). Nem mesmo o argumento de que os 167% responderiam pelo atendimento de uma categoria profissional desassistida era razoável, posto que os empregados das empresas de energia elétrica desfrutavam de elevados níveis salariais.

O Diretor da Divisão de Águas do Rio de Janeiro, Paulo de Azevedo Romano, apontou o principal motivo do aumento e suas possíveis consequências. Segundo ele, o acordo assinado entre a companhia de energia elétrica e seus funcionários,

"não se baseou nos índices do custo de vida... mas, sim, sobre reivindicação dos empregados que, com a pressão da greve, haviam conseguido a anuência do Sr. Ministro do Trabalho, abrindo, assim, uma exceção perigosa, fazendo com que praticamente se perdesse o controle das futuras reivindicações" (reunião 22/11/62).

Segundo Paulo Romano, a aprovação deste acordo abria a possibilidade de sua generalização para outras categorias profissionais. Além disso, o aumento salarial de 167% iria obrigar a Companhia Brasileira de Energia Elétrica a redirecionar os recursos para pagamentos de salários, em vez de atender a expansão do sistema (reunião 22/11/62). Segundo o Ministro do Trabalho, "o aumento do salário é pago com o aumento da tarifa que recai sobre todos os consumidores e então se cria uma segunda classe privilegiada. E é a segunda classe depois dos tesoureiros, conferentes, etc." (reunião 22/11/62).

O Ministro do Trabalho queixou-se também do militantismo sindical dos empregados das companhias de energia elétrica. Segundo João Pinheiro Neto, eles se declararam em greve total, de tal maneira que o funcionamento de hospitais e casas de saúde foi afetado, tendo resultado inclusive em morte de pacientes (reunião 22/11/62). Um enviado do General Osvino, o Coronel Stark, comunicou ao Ministro do Trabalho que em Niterói a greve levou à calamidade pública. Dada esta situação, o governo tinha duas escolhas: obter um acordo o mais rápido possível, ou solicitar que o Exército tomasse "providências para fazer com que os trabalhadores voltassem ao trabalho" (reunião 22/11/62).

Por fim, o Gabinete avaliou que a militância sindical, somada à incapacidade do governo em enfrentá-la, tinha levado àquela situação. Nas palavras do Primeiro-Ministro:

"(...)o problema da greve está colocado no Brasil, num sentido de ultimatum: ou a bolsa ou a vida. A greve é um instrumento de reivindicação mas a greve entre nós é súbita, é inesperada" (reunião 22/11/62).

Para o Ministro do Trabalho a greve dos eletricitários era criminosa. Ele afirmou que tinha considerado a possibilidade de intervenção direta das Forças Armadas, mas havia chegado à conclusão de que tal atitude era inviável, difícil e problemática (reunião 22/11/62). Por seu turno, o General Amaury Kruel apontou como fator determinante das vitórias trabalhistas, a fraqueza do governo no trato com os grevistas. Nas palavras de Kruel:

"Já está no conceito público e integrado no espírito do trabalhador, que qualquer aumento de vencimento vence por fraqueza do Governo. Os casos mais absurdos são apresentados ao Governo, ele se acovarda e entrega. Então há uma sequência de greves e um absurdo de pedido e o Governo vai cedendo tudo. No caso particular a energia elétrica é uma atividade fundamental. A greve poderia ser ilegal. Ai é que podia ser aplicada a Lei 9.470. Acho que o Governo deveria lançar mão desse recurso. O Governo prefere se acovardar. Acho que uma vez que o empregado tem direito, o Governo deve dar. Mas o que não tem direito, não deve dar. Senão não podemos por um freio nisso tudo." (reunião 22/11/62)

Diante desses fatos o Ministro da Fazenda e o da Educação recordaram que o governo tinha fixado a política de que nenhum aumento poderia ser concedido a não ser na base dos índices do custo de vida (reunião 22 e 23/11/62). Darcy Ribeiro achava que o governo não podia abrir exceções. Essa opinião não contava com o apoio de Hermes Lima, que considerava que a intransigência do governo, neste episódio, seria uma postura muito drástica. A solução conciliatória foi apresentada pelo Ministro do Trabalho: deixar a questão para depois do plebiscito (reunião 23/11/62).

O gabinete teve também que lidar com greves organizadas por razões exclusivamente políticas. Uma delas foi a greve nacional dos bancários deflagrada para pressionar o Congresso Nacional a aprovar uma reforma bancária que se coadunasse com os interesses dos bancários (reunião 6/12/62). O Congresso estava debatendo a reforma do sistema bancário quando os trabalhadores do setor convocaram a greve. De acordo com o Ministro de Fazenda, a greve era contra o parlamento, e, sendo assim, o Conselho deveria encontrar medidas atenuadoras "para evitar que o Congresso fosse atingido nas suas prerrogativas" (reunião 6/12/62). Para o Primeiro-Ministro, a greve dos bancários, liderada pelos funcionários do Banco do Brasil, era impertinente e tinha um caráter "impositivo e verdadeiramente estranho" (reunião 6/12/62). O governo concordava substantivamente com os grevistas, mas não aceitava o recurso à greve. Isto ficou evidente quando o Ministro da Viação e Obras Públicas, ao referir-se às negociações do gabinete com o Congresso para alterar o projeto, disse que uma notícia sobre tais *demarches* poderia passar a idéia de que o governo estava influenciando na realização da greve, que a estava endossando (reunião 6/12/62). Além disso, a greve dos bancários foi atacada pelo General Perí Beviláqua, que a comparou ao bolchevismo (Erickson 1979, 160).

Se antes o Poder Executivo não se importava com endosso às greves, naquele momento, a decisão do governo já indicava um certo

afastamento com relação aos movimentos trabalhistas. Como se pode notar, foi o Gabinete Hermes Lima o que mais se opôs às demandas salariais. Para o sucesso desta estratégia, em várias oportunidades se discutiu a viabilidade tanto de contrariar as demandas trabalhistas, quanto de utilizar a força, ou a ameaça dela, como recurso de dissuasão de greves. A quebra da hierarquia salarial da Marinha Mercante era outro problema que preocupava o governo. Também neste caso o governo decidiu se opor à progressão das demandas trabalhistas.

Os oficiais de náutica e de máquinas haviam feito uma greve em favor do restabelecimento da hierarquia salarial. Como consequência, o governo formou uma comissão para resolver o problema. Essa comissão rejeitou a proposta de aumento retroativo de 100% encaminhada pelos oficiais (reunião 14/12/62). Com isso, os oficiais de náutica e de máquinas resolveram marcar uma nova greve geral do setor.

De acordo com ele, os salários pagos aos oficiais da Marinha Mercante causavam um mal-estar nas forças armadas, "que recebiam muito menos", perceptível para qualquer um dos ministros militares (reunião 14/12/62). Darcy Ribeiro atacou duramente as vantagens dos funcionários da Marinha Mercante. Para ele, tal estado de coisas era um abuso e o governo tinha naquelas circunstâncias a chance de se fortalecer diante da opinião pública, caso não cedesse à pressão dos funcionários do setor (reunião 14/12/62). O Ministro da Educação sugeriu que o governo enfrentasse a ameaça de greve com a opinião pública, colocando a questão diante do plebiscito (reunião 14/12/62). Frente a esse quadro, Hermes Lima afirmou que era necessário deter a greve e Amaury Kruehl disse que tão logo a greve fosse iniciada o governo deveria declará-la ilegal.

Vale mencionar que a gravidade da situação levou o Ministro da Viação a solicitar ao Consultor Geral da República que distribuisse uma cópia a cada ministro de um parecer que afirmava que "qualquer greve que o funcionário autárquico fizer está enquadrada no sistema de Segurança Nacional" (reunião 14/12/62). O governo dava sinais claros de sua disposição em endurecer com relação ao movimento sindical.

A greve dos oficiais e maquinistas da marinha mercante teve início em 21 de dezembro e durou 36 dias. Antes de seu início o Sr. Cockrat de Sá sugeriu que todos os Ministros Militares fossem para o Rio de Janeiro com o objetivo de controlar o movimento (reunião 19/12/62). A greve poderia ser prejudicial ao governo, posto que ocorria na reta final da campanha pelo presidencialismo. O "não" ao parlamentarismo era sinônimo de apoio a Goulart e setores do eleitorado poderiam tomar esta

greve como um sinal do que iria ocorrer caso o presidencialismo fosse restabelecido.

Frente a essas circunstâncias o governo reprimiu a greve de várias maneiras: ela foi declarada ilegal pelo Ministro do Trabalho; o Ministro da Marinha, um nacionalista declarado, afirmou que os grevistas agiam contra a nação porque demandavam um nível salarial baseado em padrões internacionais; e a associação de almirantes solicitou que os grevistas fossem detidos (Erickson 1979, 160-161). O governo decidiu não receber os grevistas e solicitou a ação do Ministério da Guerra e da Marinha para operar os navios (reunião 27/12/62). Além disso, vários sindicatos e associações de classe se manifestaram contra a greve. Diante desse quadro, o governo optou por capitalizar a opinião pública, e o Presidente Goulart decidiu receber uma comitiva de dirigentes sindicais contrários à greve (reunião 27/12/62).

De acordo com eles, a greve estava em ponto morto e o governo deveria passar à ofensiva para terminá-la. Por isso, em conversa particular com o Presidente da República, foi abordada a possibilidade de punir os grevistas: 80% deles eram funcionários públicos autárquicos que, de acordo com o estatuto de trabalho desse setor, não podiam fazer greve (reunião 27/12/62). As punições poderiam variar de suspensão à demissão. Na verdade, o Ministro da Viação admitia que "o objetivo não é suspender ou demitir, mas causar um impacto" (reunião 27/12/62).

Por fim, o Gabinete decidiu emitir uma nota que afirmava que o governo examinaria as medidas necessárias para a apuração de falta cometida, decorrente do uso ilegal do direito de greve (reunião 27/12/62). Só após analisar os efeitos da nota o governo decidiria acerca da instalação de inquéritos administrativos contra os faltosos, para demití-los. As medidas repressivas obtiveram sucesso. Ao fim e ao cabo, após o restabelecimento do presidencialismo, a greve foi suspensa e os grevistas foram derrotados. Certamente a greve fracassou porque não contou com o apoio dos militares e do Poder Executivo, presidencial e parlamentar.

Um dos motivos que levou o governo a agir contra a escalada das reivindicações foi porque ela poderia ser utilizada pelos opositores mais intransigentes para prejudicar a tentativa do governo de compor com outras forças políticas. Essa ameaça da oposição ficou evidente quando o Gabinete Hermes Lima teve que lidar com notícias alarmistas de rebelião comunista no país inteiro (reunião 19/12/62). O próprio Primeiro-Ministro leu matéria do jornal *O Globo* acerca da suposta rebelião. Hermes Lima propôs que o governo emitisse um comunicado que diminuísse as proporções de tais acontecimentos, dizendo que o

governo estava atento ao problema da ordem e segurança no país, mas que não aceitava a utilização de técnicas alarmistas e terroristas.

De fato, segundo os Ministros da Guerra e da Marinha, as notícias de rebelião comunista não passavam de alarmismo. De acordo com o General Amaury Kruel os órgãos de informação do Exército tinham-lhe comunicado que o movimento não era em todo o país, mas localizado no Estado de Goiás; e que não era comunismo, mas apenas movimentos de camponeses em favor de "direitos de terras" (reunião 19/12/62). O Ministro da Marinha afirmou que o serviço secreto de seu Ministério tinha concluído "que era plano preparado pelo Governador Carlos Lacerda para lançar o alarme" (reunião 19/12/62). As provocações atribuídas a Lacerda não paravam aí. Na reunião seguinte o Ministro da Marinha disse que Lacerda também estava por trás da greve do estaleiro Ishikawagima (reunião 27/12/62).

Ao tentar conter a escalada das reivindicações trabalhistas e neutralizar a oposição radical pela direita, o governo nada mais fazia do que sinalizar para uma composição pelo centro. A tentativa de governar pelo centro político foi iniciada no Gabinete Hermes Lima e persistiu até o final do primeiro ministro presidencialista formado por João Goulart.

CONCLUSÃO

A posição inicial da instituição que tinha a prerrogativa de restabelecer os poderes do Presidente, o Congresso, era contrária aos interesses de Goulart e seus aliados. Assim, o Presidente se incumbiu de coordenar as ações dos opositores do parlamentarismo, aumentando de modo significativo seu poder de barganha frente ao parlamento. Em sua estratégia, foi de grande importância a ação dos gabinetes parlamentaristas, por meio do aumento dos gastos públicos com os salários dos setores mais importantes dos movimentos sindicais. Para isso, os gabinetes contaram com o apoio do Congresso, sempre pronto a aprovar pedidos de liberação de verbas e de créditos especiais.

Goulart iniciou a barganha para a antecipação do plebiscito, em seguida à consolidação de sua posição política, o que só aconteceu após o Gabinete Tancredo Neves. A consolidação de sua posição ocorreu, preponderantemente, por meio do favorecimento de seus aliados mais próximos, quais sejam, os sindicatos. Até aquele momento da vida política nacional, o movimento sindical tinha pouca ou nenhuma autonomia, e era utilizado para favorecer as finalidades políticas de suas principais lideranças. Assim, Goulart se utilizou deste recurso, e para isso contou com verbas públicas e apoio militar.

A importância dos sindicatos na barganha política é revelada pela Emenda Oliveira Brito. Esta Emenda definia que caberia ao parlamento, eleito em outubro de 1962, alterar a data do referendo, e baixava de 2/3 para maioria simples o quorum para alterações da Constituição em várias áreas, dentre as quais a ordem econômica e social que continha as restrições à reforma agrária. De acordo com a Emenda, a alteração da Constituição seria feita pelo futuro Congresso. A primeira emenda para antecipar o plebiscito incorporava a questão das reformas, revelando a importância dos setores que as defendiam. A Emenda Oliveira Brito foi rejeitada. O Congresso aprovou apenas a antecipação do plebiscito para 6 de janeiro de 1963.

Para o movimento sindical, o objetivo principal era a implementação das reformas de base; para os candidatos a presidente, o mais importante era a eleição presidencial de 1965. Entre esses dois extremos estava Goulart, posto que desejava governar, e as reformas eram parte de seu programa de governo, mas queria também o apoio do PSD e de alguns candidatos a presidente. A Emenda Oliveira Brito favorecia os aliados reformistas de Goulart, enquanto que a antecipação aprovada pelo Congresso atendia basicamente as demandas dos candidatos a presidente. Em qualquer dos casos, Goulart seria o principal beneficiário. Vale notar ainda que a UDN desejava reduzir as chances tanto de modificar a data do referendo, quanto de realizar as reformas de base.

A aprovação da Lei Capanema-Valladares, que antecipava o referendo para 6 de janeiro de 1963, não representava uma derrota completa para o movimento sindical e para o CGT. Para eles, o retorno do presidencialismo aumentava as chances de realização das reformas. Esta avaliação dos setores radicais de esquerda e dos sindicatos foi de importância fundamental para o período presidencialista e para os acontecimentos que levaram à radicalização do Governo Goulart.

Durante o período parlamentarista a questão redistributiva surgiu de maneira tímida, associada à necessidade de restabelecimento do presidencialismo, sem o que, na avaliação da esquerda, não seria possível implementar as reformas de base. Mais uma vez, repetindo em certa medida os acontecimentos da crise da posse de Goulart, o poder de barganha real ou percebido dos setores populares foi aumentado. A mobilização popular, combinada em vários episódios com o apoio de alguns setores militares, foi associada a várias conquistas reais. Ao mesmo tempo o governo não buscou reprimir a mobilização popular, ou suprimir suas demandas, a não ser durante o Gabinete Hermes Lima

quando Goulart já havia alcançado seu principal objetivo, a antecipação do referendo.

Esses fatores tornaram a alimentar a esquerda e os setores sindicais de otimismo. Esses grupos não consideravam que o papel de Goulart - apoiando-os e ativando os militares de sua confiança -, dos candidatos a presidente interessados em concorrer na eleição de 1965, e do Congresso, com seu comportamento favorável ao aumento dos gastos públicos - por razões outras que a concordância com a adoção de políticas redistributivas -, tivessem contribuído de forma decisiva para a antecipação do referendo. O que é mais importante, para os sindicalistas e a esquerda, é que esses elementos não foram vistos como fonte da sensação que passaram a ter acerca de uma alteração na correlação de forças em seu favor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, Mauro. *O Golpe em Goiás*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, (1965).
- CASTELLO BRANCO, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964. Agonia do Poder Civil*. 1º tomo. Rio de Janeiro: Artenova, (1975a).
- CONSELHO DE MINISTROS. *Programa de Governo*. Bases. Brasília, (1961).
- ERICKSON, Kenneth Paul. (1979). *Sindicalismo no Processo Político no Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- MEM DE SÁ. *Tempo de Lembrar*. Rio de Janeiro, José Olympio, (1981).
- NEVES, Lucilia de Almeida. *O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil: 1961- 1964*. Tese de Mestrado. UFMG, (1979).
- TELLES, Jover. *O Movimento Sindical no Brasil*. Ed. Vitória, (1962).

DOCUMENTOS ESPECÍFICOS

1. Revista Conjuntura Econômica (vários números de julho de 1961 a dezembro de 1963)
2. Diário Oficial da União 17/12/1960
3. Reuniões de Gabinete: Atas e Transcrições das Notas Taquigráficas

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

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

Conselho de Ministros 1T-01

Gabinete Tancredo Neves (14/9/61 - 22/6/62)		Gabinete Hermes Lima (18/9/62 - 22/1/63)	
ATAS		ATAS	
1961	1962	1962	1963
14 de setembro*	11 de janeiro	18 de setembro	11 de janeiro
21 de setembro*	23 de janeiro (incompleta)	26 de setembro	17 de janeiro*
22 de setembro*	15 de fevereiro (2 reuniões)	27 de setembro (manhã)	22 de janeiro
5 de outubro*	23 de fevereiro (duplicata)	27 de setembro (tarde)	
6 de outubro*	28 de fevereiro	10 de outubro	
12 de outubro*	13 de março	11 de outubro (de manhã)	
19 de outubro*	27 de abril	11 de outubro (tarde)	
26 de outubro*	4 de maio	18 de outubro	
	11 de maio	19 de outubro	
	23 de maio	8 de novembro	
	15 de junho	9 de novembro	
	22 de junho	22 de novembro	
		23 de novembro	
		6 de dezembro	
		14 de dezembro	
		19 de dezembro	
		27 de dezembro	

Gabinete Brochado da Rocha (14/7/62 a 13/9/62) Atas: 1962			
14 de julho*	19 de julho*	20 de julho*	25 de julho*
6 de agosto* (duplicata incompleta)	14 de agosto	17 de agosto (duplicata)	23 de agosto (2 reuniões)
30 de agosto (manhã)	30 de agosto (tarde)	31 de agosto	10 a 13 de agosto (2 cl/ a data de 13)

Observações:

a) As reuniões marcadas com * são referidas apenas em atas, não existe transcrição das notas taquigráficas dessas reuniões.

b) Muitas reuniões do Gabinete Tancredo só apresentam transcrição de notas taquigráficas, não existindo ata. Isso ocorreu porque a institucionalização da ata foi uma decisão tomada pelo Gabinete Brochado da Rocha (Ver Castello Branco 1975, 25).

Conselho de Ministro 1T-02 Gabinete Tancredo Neves	Conselho de Ministro 1T-03 Gabinete Tancredo Neves	
Notas Taquigráficas (Parte 1) 9/11/61 a 20/12/61	Notas Taquigráficas (Parte 2) 4/1/62 a 30/3/62	
9 de novembro	4 de janeiro	23 de fevereiro (duplicata)
16 de novembro	11 de janeiro	28 de fevereiro
23 de novembro	23 de janeiro (incompleta)	13 de março
30 de novembro	1 de fevereiro	15 de março
7 de dezembro	8 de fevereiro	23 de março
14 de dezembro	15 de fevereiro (2 reuniões)	30 de março
20 de dezembro		

Conselho de Ministro 1T-04 Gabinete Tancredo Neves		Conselho de Ministro 1T-05 Gabinete Brochado da Rocha
Notas Taquigráficas (Parte 3) 6/4/62 a 22/6/62		Notas Taquigráficas 14/8/62 a 13/9/62
6 de abril	1 de junho	14 de agosto
13 de abril	8 de junho	17 de agosto
27 de abril	15 de junho	23 de agosto (2 reuniões)
4 de maio	22 de junho	30 de agosto (de manhã)
11 de maio		30 de agosto (tarde)
18 de maio		31 de agosto
23 de maio		10 a 13 de agosto (2 com a data de 13)

Conselho de Ministro 1T-06 Gabinete Hermes Lima		
Notas Taquigráficas -18/9/62 a 22/1/63		
1962	1962	1963
18 de setembro	22 de novembro	11 de janeiro
26 de setembro	23 de novembro	22 de janeiro
27 de setembro (de manhã)	6 de dezembro	
27 de setembro (tarde)	14 de dezembro	
10 de outubro	19 de dezembro	
11 de outubro (de manhã)	27 de dezembro	
11 de outubro (tarde)		
18 de outubro		
19 de outubro		
8 de novembro		
9 de novembro		

Observação:

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