

REFORMAS DE BASE (VERBETE FGV CPDOC)

Propostas de mudanças consideradas necessárias à renovação das instituições socioeconômicas e político-jurídicas brasileiras que tinham como objetivo remover os obstáculos à marcha do processo de desenvolvimento do país. Essas propostas foram a base do programa de governo do presidente João Goulart (1961-1964), assumindo o caráter de bandeira política durante a fase presidencialista daquela gestão. As reformas consideradas prioritárias eram a agrária, a administrativa, a constitucional, a eleitoral, a bancária, a tributária (ou fiscal) e a universitária (ou educacional).

ORIGENS

A expressão “reformas de base” foi empregada formalmente pela primeira vez em março de 1958, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), quando o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) apresentou um documento que discutia as reformas — incluindo a agrária, a urbana e a constitucional — e destacava também a disciplina do capital estrangeiro no país, o que implicava uma nova Lei de Remessa de Lucros. O documento, que viria a constituir o programa do partido, serviu de base à pregação de João Goulart, vice-presidente da República e presidente nacional do PTB, em sua campanha para a reeleição à vice-presidência em 1960.

No ano de 1961, já com Jânio Quadros na presidência do país e Goulart na vice-presidência, os trabalhistas procuraram estabelecer uma linha de ação política e doutrinária, elaborada por Hermes Lima e pelo deputado federal Francisco Clementino de San Tiago Dantas, na qual era ressaltada a necessidade de o partido transformar-se “num instrumento de reforma, de mudança, de superação da estrutura social brasileira”.

As reformas também foram objeto de discussão — dessa vez em âmbito continental — na Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), realizada em Punta del Este, no Uruguai, entre 5 e 17 de agosto de 1961. Durante o encontro, foram lançados os fundamentos da Aliança para o Progresso, programa de ajuda à América Latina patrocinado pelo governo norte-americano. Entre as reformas básicas anunciadas como necessárias para a melhoria do nível de vida dos países do continente figuravam as reformas agrária, tributária, bancária e administrativa.

A RENÚNCIA DE JÂNIO E A FASE PARLAMENTARISTA DO GOVERNO GOULART

Em 25 de agosto de 1961, o presidente Jânio Quadros apresentou seu pedido de renúncia, gerando grave crise político-institucional. O vice-presidente João Goulart, sucessor legal, que se encontrava em viagem oficial à República Popular da China, não contava com o apoio dos ministros da Guerra, general Odílio Denis, da Marinha, vice-almirante Sílvio Heck, e da Aeronáutica, brigadeiro Gabriel Grün Moss, os quais procuraram impedir sua posse. Em contrapartida, o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, e o comandante do III Exército, sediado em Porto Alegre, general José Machado Lopes, insurgiram-se contra a posição dos ministros militares e mobilizaram o estado em defesa da posse de Goulart.

O impasse só foi superado no dia 2 de setembro, quando o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 4 que instituiu no país o sistema parlamentarista de governo. A instalação do novo regime

político retirava do presidente parte de suas atribuições definidas na Constituição de 1946, passando-a para a responsabilidade do Conselho de Ministros, cujos integrantes deveriam ter seus nomes ratificados pelo Congresso. A emenda previa também a realização de um plebiscito, marcado para o início de 1965, através do qual seria decidida a manutenção do parlamentarismo. Finalmente, em 7 de setembro Goulart foi empossado na presidência, indicando o deputado federal por Minas Gerais, Tancredo Neves, do Partido Social Democrático (PSD), para o cargo de primeiro-ministro.

Em novembro de 1961, realizou-se um congresso camponês em Belo Horizonte — que contou com a presença de Goulart — no qual foi lançado o slogan “Reforma agrária na lei ou na marra”. O equacionamento legal dessa reforma esbarrava no artigo 141 da Constituição de 1946, que condicionava a desapropriação de terras ao pagamento prévio de uma indenização em dinheiro. No Congresso, a maioria dos parlamentares recusava-se a modificar a Carta, cerrando fileiras em torno da sua inviolabilidade.

No decorrer de 1962, tomou vulto a pressão de setores nacionalistas e de esquerda identificados com as reformas de base. Nesse ano surgiu a Frente de Mobilização Popular (FMP), movimento liderado por Leonel Brizola, que congregava diversos parlamentares, líderes sindicais e representantes de organizações camponesas e de entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA). Brizola e outras lideranças chegaram a pedir o fechamento do Congresso, instando Goulart a atuar à margem da Constituição para efetuar as reformas. No interior do Congresso, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) — bloco suprapartidário contrário às concessões ao capital estrangeiro e às remessas de lucro e favorável ao monopólio estatal na exploração do petróleo e dos minérios brasileiros — incluía entre suas principais teses a defesa das reformas de base.

Em meio a um clima de grande inquietação social, em junho de 1962 o gabinete Tancredo Neves caiu. As dificuldades para a formação do novo gabinete evidenciaram a deterioração das relações entre o Executivo e o Legislativo, estando Goulart disposto a apontar para o cargo de primeiro-ministro apenas nomes comprometidos com as reformas de base. Nesse sentido, o presidente indicou San Tiago Dantas, cujo nome, no entanto, foi vetado pelo PSD e pela União Democrática Nacional (UDN), os dois partidos com maiores bancadas na Câmara. Com a recusa da Câmara, Goulart teve que propor outro nome, dessa vez o do pessedista Auro de Moura Andrade, presidente do Senado. O movimento sindical reagiu, ameaçando paralisar o país, quando o Congresso aprovou a indicação de Moura Andrade. E a despeito da renúncia deste, provocada pela recusa de Goulart em aceitar os ministros por ele indicados, os órgãos sindicais decretaram greve geral por 24 horas. Finalmente, em 10 de julho o petebista Francisco de Paula Brochado da Rocha assumiu o cargo de primeiro-ministro.

Em setembro de 1962, após a renúncia de Brochado da Rocha e a posse de Hermes Lima, Goulart conseguiu arrancar do Parlamento a antecipação, para janeiro de 1963, do plebiscito que consultaria a opinião pública sobre o retorno ao presidencialismo. O presidente lançou-se à campanha do plebiscito, tomando as reformas de base como principal bandeira.

Nas eleições realizadas no mês seguinte, os setores partidários das reformas se fortaleceram no Congresso. O PTB praticamente duplicou sua bancada — que passou de 66 para 116 deputados — e a FPN também aumentou seu número de integrantes, o que conferiu maior intensidade à luta pelas reformas de base, associada à campanha pelo restabelecimento do presidencialismo.

Ainda em outubro foi criada a Superintendência da Política Agrária (Supra), órgão destinado, entre outros pontos, a planejar e executar a reforma agrária, promovendo a desapropriação de terras por

interesse social. A criação da Supra vinculava-se estreitamente ao avanço da organização política dos trabalhadores rurais, manifesto na proliferação de ligas camponesas e sindicatos e nas lutas pela posse da terra, reivindicando, além da reforma agrária, direitos trabalhistas para os trabalhadores do campo.

O PERÍODO PRESIDENCIALISTA DO GOVERNO GOULART

A ampla vitória de Goulart no plebiscito de 6 de janeiro de 1963 representou também o endosso popular às reformas de base. Pouco depois foi constituído um ministério, disposto, em sua maioria, a executá-las. Esse ministério refletia o fortalecimento do PTB, partido que recebeu não apenas o maior número de pastas, como também as mais importantes.

Visando solucionar a crise econômica, que incluía um acentuado declínio da taxa de crescimento econômico, aliado a uma elevação dos índices de inflação, o governo Goulart tentou pôr em prática uma política econômica planejada capaz de atender às necessidades do momento. As principais diretrizes dessa política foram expressas através do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico, elaborado em fins de 1962 pelo economista Celso Furtado, ministro extraordinário do Planejamento.

O Plano Trienal propunha combater a inflação e, simultaneamente, atingir um alto índice de desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo seriam implementadas as reformas que eliminariam as barreiras institucionais. As reformas sugeridas no Plano Trienal eram de dois tipos: racionalização da ação governamental, em cujo âmbito destacavam-se as reformas administrativa e bancária, e a eliminação dos entraves institucionais à “utilização ótima dos fatores de produção”, destacando-se as reformas agrária e fiscal.

Em março de 1963, San Tiago Dantas, ministro da Fazenda, viajou a Washington para discutir um plano de ajuda do governo norte-americano ao Brasil e a negociação das dívidas do país. Os Estados Unidos condicionaram o auxílio à execução de um programa de estabilização econômica e de medidas antiinflacionárias, que seriam avaliadas por uma comissão do Fundo Monetário Internacional (FMI), e à solução do problema criado com as desapropriações de empresas concessionárias de serviços públicos, subsidiárias de firmas norte-americanas.

Diante dessa orientação, setores mais radicais do PTB, liderados por Brizola, passaram a combater o Plano Trienal e a denunciar o comportamento de San Tiago Dantas como submisso às exigências norte-americanas. O plano também contou com a oposição do movimento sindical, devido à política salarial que ele pressupunha. Em junho foi abandonado.

Paralelamente, no primeiro semestre de 1963, o Executivo enviou ao Congresso alguns projetos de lei relativos às reformas de base. Em março Goulart encaminhou um anteprojeto de reforma agrária, no qual alegava ser impossível a apresentação formal da proposta sem o dispositivo prévio de alteração dos textos constitucionais. Como competia ao legislativo a iniciativa em matéria constitucional, o presidente sugeriu que o Congresso promovesse a emenda visando a alteração da Carta. O PTB encarregou-se de elaborar a emenda que, no entanto, foi rejeitada em maio no Congresso. Ainda no início de 1963, o Executivo enviou um anteprojeto de reforma bancária que propunha a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central.

No mês de maio, as pressões dos setores nacionalistas e de esquerda sobre o governo se intensificaram. O CGT ameaçou decretar greve geral para exigir do Congresso a aprovação das reformas, através de mudanças na Constituição, e para obter um aumento de 70% para os funcionários públicos.

Ainda em maio, a discussão sobre a elegibilidade dos cabos, sargentos e suboficiais — que se ligava à questão da reforma eleitoral — mobilizou a classe. Durante reunião da categoria, o subtenente Gelei Rodrigues Correia chegou a declarar que os sargentos e suboficiais poderiam lançar mão de seus “instrumentos de trabalho (os fuzis)... para exigir as reformas de base do governo federal”.

Outro tema que provocou muita discussão no Congresso, na imprensa e na sociedade em geral foi a Lei de Remessa de Lucros, que, embora tivesse sido aprovada em setembro de 1962 pelo Parlamento, ainda não fora regulamentada. Goulart determinou então a reativação dos debates sobre a lei, regulamentada afinal pelo presidente em janeiro de 1964 através do Decreto nº 53.451. Por esse decreto foram aprovados os artigos mais polêmicos, como o 31, que limitava em 10% sobre o capital registrado as remessas de lucro para o exterior, e o 32, que considerava as remessas em excesso a esse limite como retorno de capital.

Com a permanência do impasse no Congresso, que se recusava a modificar o artigo 141 da Constituição, condição considerada indispensável para viabilizar a reforma agrária, Goulart determinou à Supra a elaboração da minuta de um decreto desapropriando as terras situadas às margens dos açudes e das rodovias e ferrovias federais. A iniciativa governamental provocou reação por parte do patronato rural, que ameaçou impedir pela força qualquer tentativa de reforma agrária. A questão agrária, radicalizando as posições políticas, levou a uma situação de impasse entre o governo e o Congresso, que travou o andamento da discussão de todas as demais reformas.

Nesses primeiros meses de 1964, Goulart procurou estrategicamente mobilizar as massas para a implementação das reformas. Nesse sentido, determinou a elaboração da mensagem que enviaria ao Congresso por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1964, e convocou um comício, apoiado pelos sindicatos e por organizações populares, a ser realizado no dia 13 de março, no Rio de Janeiro, pouco antes da abertura dos trabalhos do Congresso. Outros comícios foram programados para algumas capitais, sendo o último em São Paulo, onde a campanha pelas reformas culminaria com uma concentração de um milhão de trabalhadores no dia 1º de maio.

Como principal orador da manifestação popular que ficou conhecida como Comício das Reformas, Goulart anunciou a adoção de importantes medidas através de decretos, entre elas a desapropriação das terras mencionadas no decreto da Supra. O governador de Pernambuco, Miguel Arrais, e o deputado federal, Leonel Brizola — além de muitos outros representantes de sindicatos, partidos e organizações de esquerda e nacionalistas —, compareceram ao ato, buscando consolidar a formação de uma frente popular de apoio às reformas de base.

Dois dias após o Comício das Reformas, Goulart enviou ao Congresso mensagem presidencial a fim de “dar contas da situação do país e solicitar as providências necessárias à definitiva erradicação dos obstáculos institucionais e estruturais que impedem a aceleração e consolidação de nosso progresso”. A mensagem afirmava a “necessidade imperiosa de reformas estruturais e institucionais... para atender a velhas e justas aspirações populares, ora em maré montante, que ameaça conduzir o país a uma convulsão talvez sangrenta”.

Ao longo da mensagem, o presidente referiu-se a uma série de proposições apresentadas ainda durante a sessão legislativa de 1963 e para as quais tornava a solicitar a atenção do Congresso, nomeando explicitamente as reformas bancária, fiscal e administrativa. A mensagem de 1964 propunha também

diretrizes para a “adoção de uma reforma constitucional” que viabilizasse as demais reformas de base: a agrária, a política e a universitária, para as quais foram apontados princípios básicos.

A REFORMA AGRÁRIA

A proposta do Executivo consagrava o direito de propriedade, mas seu uso era condicionado ao bem-estar social, o qual se baseava na “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Para tal, era necessário tornar a terra acessível a um maior número de pessoas e promover sua exploração de forma adequada, visando um aumento da produtividade. Ao mesmo tempo, o trabalhador rural devia ser objeto de promoção social que o integrasse aos benefícios da civilização.

A indenização da desapropriação dos latifúndios improdutos, efetuada por interesse social, deveria ser feita em títulos da dívida pública, de valor reajustável pela cotação do mercado, para o que deveria ser apresentada uma emenda constitucional nos artigos 141 e 147 da Carta de 1946.

A reforma tornava ilícito manter a terra improdutiva “por força do direito de propriedade”. O governo poderia desapropriar todas as terras não exploradas ou “parcelas não exploradas de propriedades parcialmente aproveitadas, quando excedessem a metade da área total”.

A produção de gêneros alimentícios para o mercado interno teria prioridade sobre qualquer outro emprego da terra, tornando-se obrigatória em todos os estabelecimentos agrícolas ou pastoris. O governo também fixaria a proporção mínima da área de cultivo de produtos alimentícios para cada tipo de exploração agropecuária nas diferentes regiões do país. E em todas as terras destinadas a culturas haveria rodízio, sendo a quarta plantação, forçosamente, de gêneros alimentícios para o mercado interno, de acordo com as normas fixadas pelo Poder Executivo.

A mensagem presidencial acentuava a esperança nas “grandes medidas legislativas que, pela abolição da ociosidade de nossas terras férteis, darão à agricultura a capacidade de produção reclamada para a abundância desejável”. Segundo o texto, apenas 22% do número total de estabelecimentos (74 mil em números absolutos) com área igual ou superior a quinhentos hectares atingiam 58% da superfície agrícola total do país, ou seja, 154 milhões de hectares, num total de 265 milhões. A mensagem considerava o alto índice de ociosidade da terra, já que nos estabelecimentos de elevada extensão a área cultivada correspondia a apenas 3,5% da área total.

Para a concretização da reforma agrária, era imprescindível modificar o parágrafo 16 do artigo 141 e o artigo 147 da Constituição Federal. A exigência, nele contida, de pagamento prévio e em dinheiro da justa indenização no caso de desapropriação de terras por interesse social dificultaria em muito a reforma agrária por torná-la excessivamente onerosa. A revogação dessa exigência teria que ser feita através de uma emenda constitucional, facultando o pagamento da justa indenização a prazo ou em títulos do Estado.

A mensagem presidencial de março de 1964 propunha ao Congresso incorporarem-se à Carta os seguintes preceitos: supressão da palavra “prévia” e da expressão “em dinheiro” do texto do parágrafo 16, artigo 141, e nova redação para o artigo 147: “O uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social. A União promoverá a justa distribuição da propriedade e o seu melhor aproveitamento mediante a desapropriação por interesse social, segundo os critérios que a lei estabelecer.”

A REFORMA ADMINISTRATIVA

Assinalando a “necessidade urgente e indeclinável de reestruturação da máquina administrativa federal”, a mensagem mencionava as providências tomadas no ano anterior pelo governo para a reestruturação da administração pública federal, entre as quais a nomeação de um ministro extraordinário (Ernâni Amaral Peixoto) para a reforma administrativa. Esse ministério, reunindo técnicos e especialistas, formulou diretrizes consubstanciadas em quatro anteprojetos de lei, que o governo havia submetido à apreciação do Congresso ainda na sessão legislativa de 1963: o da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, o da lei que reorganizava o Sistema de Material do Serviço Público, o da lei que dispunha sobre o Sistema de Mérito no Serviço Civil Brasileiro e o da lei que alterava a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Ainda em decorrência dos estudos promovidos por aquele ministério, havia sido submetido ao julgamento do Congresso um anteprojeto dispendo sobre a organização administrativa do Distrito Federal, considerada imprescindível para a consolidação de Brasília como sede do governo.

O texto presidencial referia-se também ao Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que criara a Coordenação do Planejamento Nacional, órgão aparelhado para orientar as providências governamentais e estabelecer os critérios a serem observados na execução de projetos prioritários, possibilitando o desdobramento do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, aprovado anteriormente.

A REFORMA EDUCACIONAL OU REFORMA UNIVERSITÁRIA

Para a consecução dessa reforma, era necessária a modificação dos “dispositivos constitucionais disciplinadores da educação nacional, a fim de ampliarem-se as garantias de liberdade do docente e redefinir-se o instituto da cátedra”.

A mensagem presidencial sugeria a conveniência de serem integrados ao texto constitucional os seguintes princípios: “É assegurada ao professor de qualquer dos níveis de ensino plena liberdade docente no exercício do magistério; é abolida a vitaliciedade de cátedra, assegurada aos seus titulares a estabilidade na forma da lei; a lei ordinária regulamentará a carreira do magistério, estabelecendo os processos de seleção e provimento do pessoal docente de todas as categorias, e organizará a docência, subordinando os professores aos respectivos departamentos; às universidades, no exercício de sua autonomia, caberá regulamentar os processos de seleção, provimento e acesso de seu pessoal docente, bem como o sistema departamental, ad referendum do Conselho Federal de Educação.”

A REFORMA BANCÁRIA

A mensagem do presidente mencionava a proposta do Executivo enviada ao Congresso em 1963, visando a implantação de um órgão autêntico e centralizado, com autonomia de decisões, para a direção da política monetária e bancária, dispendo de maior força coercitiva para o controle de processos inflacionários. A proposta visava ao mesmo tempo dotar o governo de condições que melhor lhe permitissem “selecionar o crédito para o impulso das verdadeiras forças de produção”. A mensagem solicitava que os princípios básicos norteadores do projeto governamental de reforma bancária fossem mantidos em suas linhas mestras.

A REFORMA POLÍTICA OU REFORMA ELEITORAL

Essa reforma visava a democratização do processo de constituição do poder “a fim de que o poder político se torne expressão legítima dos interesses populares e não da minoria dominante”, num país em que a população votante não excedia a 21% dos 80 milhões de habitantes em 1963.

Dirigida às “normas discriminatórias da Constituição de 1946, que provocam a limitação numérica dos quadros eleitorais” impedindo o voto dos praças, sargentos e analfabetos, a reforma política exigia a alteração da Carta a fim de nela incorporar as seguintes normas: “São alistáveis os brasileiros que saibam exprimir-se na língua nacional e não hajam incorrido nos casos do artigo 135 (incapacidade civil absoluta e condenação criminal) da mesma Carta; são elegíveis os alistáveis.”

A REFORMA FISCAL OU REFORMA TRIBUTÁRIA

A mensagem presidencial mencionava dois projetos de reforma fiscal enviados ao Legislativo no ano de 1963. O primeiro, remetido juntamente com a mensagem de março daquele ano, visando combater a sonegação fiscal, “que defrauda o Tesouro Nacional a níveis alarmantes”, e o segundo, enviado em dezembro e relacionado ao anterior, instituindo normas para a cobrança do imposto de renda e estabelecendo medidas para a modernização do aparelho arrecadador.

Anteriormente, ainda no período parlamentarista do governo de Goulart, o Executivo havia apresentado a proposta de reforma tributária, consubstanciada no Projeto nº 3.612, de 1961. Essa proposição governamental dividia-se em oito capítulos, englobando os seguintes assuntos: imposto de renda, imposto de consumo, imposto do selo, imposto único sobre lubrificantes líquidos e gasosos, imposto único sobre energia elétrica, contribuições de melhoria, disposições sobre conselhos de contribuintes, conselho superior de tarifas e processo fiscal e disposições diversas.

Os objetivos do projeto eram aumentar a taxa de poupança, melhorar a composição dos investimentos, obter melhor distribuição da renda nacional e eliminar o déficit de caixa do Tesouro.

A REFORMA CONSTITUCIONAL

A mensagem de março de 1964 solicitava ao Congresso o exame das diretrizes formuladas pelo governo “para as modificações do texto constitucional, visando à consecução pacífica e democrática das reformas de base”.

A reforma da Carta Magna de 1946 constituía-se em pré-requisito para a viabilização de outras reformas como a agrária, a universitária e a eleitoral, estas duas últimas, como referido acima, constando exclusivamente da incorporação de algumas normas à Constituição.

Nos dias subseqüentes ao Comício das Reformas e ao envio da mensagem presidencial ao Congresso, a reação dos setores oposicionistas civis e militares se intensificou, recrudescendo a conspiração que conduziu ao movimento político-militar de 31 de março, que depôs João Goulart.

Heloísa Menandro

FONTES: BANDEIRA, M. Governo; CARONE, E. Quarta; CARVALHO, A. Reforma; CORBISIER, R. Reforma; Desenv. e Conjuntura (7/62); GOULART, J. Mensagem; SILVA, J. Reforma; SKIDMORE, T. Brasil; VIANA, C. Reformas; VÍTOR, M. Cinco.