



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

SÁVIO AFONÇO E SILVA

PARLAMENTARISMO NA ERA JANGO

Brasília – DF

2017

SÁVIO AFONÇO E SILVA

PARLAMENTARISMO NA ERA JANGO

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Magda de Lima Lúcio

Brasília – DF

2017

SÁVIO AFONÇO E SILVA

PARLAMENTARISMO NA ERA JANGO

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno:

Sávio Afonso e Silva

Doutora Magda de Lima Lúcio

Professora-Orientadora

Doutor Daniel Bin,

Professor-Examinador

Doutor Carlos Henrique Cardim,

Professor-Examinador

Brasília, 30 de novembro de 2017

Dedico este trabalho a todos brasileiros e brasileiras que, através de seus tributos, financiaram a minha formação em uma universidade pública e de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai Visone Afonso e Silva, a quem devo grande parte da minha formação, como acadêmico, como cidadão e como homem; à minha mãe Jania Alves de Souza Vaz; à tia Nelci, que sempre se fez presente em minha vida, tanto nos bons quanto nos maus momentos, me apoiando e me fazendo acreditar em mim mesmo; à Renata Rocha, pela paciência, dedicação e incentivo, enquanto escrevia este trabalho; à prima Li; à Dra. Nelmy Ângela; à Maria Alice; aos meus irmãos Igor e Amanda; aos meus primos Júnior, Rubens e Érico; aos meus grandes amigos, Rogério Júnior, Edgard Bueno e Cláudio Quintino; à minha orientadora Magda Lúcio, que fez refletir sobre o cuidado que deve ter o acadêmico na produção do conhecimento; ao professor Daniel Bin, que me ajudou a construir os alicerces dessa pesquisa, fazendo intervenções precisas e apontando direções; ao professor Carlos Henrique Cardim, que muito me enriqueceu culturalmente, não apenas pelas suas brilhantes explicações sobre os grandes homens que contribuíram para a formação do pensamento político brasileiro, mas também pela vasta bibliografia que me apresentou.

La historia, émula del tiempo, depósito de las acciones,
testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente,
advertencia de lo por venir.

Miguel de Cervantes

RESUMO

Este trabalho é fruto da trinca entre a Ciência Política, a História e o Campo de Públicas. Da primeira, me apropriei de alguns conceitos, de análise sua das relações de poder, bem como os interesses que em torno dela gravitam. Da segunda, o desejo de “catar o mínimo e o escondido”, como lembrou Machado de Assis, de tentar entender os movimentos por trás das espumas que se formam na crista das ondas, presente na metáfora de Fernand Braudel. Da terceira, a reflexão sobre as medidas adotadas pelo Governo com vistas à solução dos problemas econômicos, políticos e sociais. Seu objetivo, em linhas gerais, foi identificar que tipo de parlamentarismo foi adotado no Brasil, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. Do ponto de vista legal, flertou com o modelo clássico deste sistema, ou seja, o inglês. Todavia o modelo francês, que na década seguinte receberia de Duverger o selo do semipresidencialismo”, também se fez presente nesta trama. Por ter sido erguido sobre instituições políticas historicamente presidencialistas, na prática, muito se conservou do presidencialismo.

Palavras-chave: Parlamentarismo; Conselho de Ministros; Congresso Nacional; João Goulart.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 SISTEMAS DE GOVERNO	9
1.1 PRESIDENCIALISMO	9
1.2 PARLAMENTARISMO	13
1.3 SEMIPRESIDENCIALISMO	17
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	21
3 O PARLAMENTARISMO NA ERA JANGO	24
3.1 A RENÚNCIA, A CRISE E A SOLUÇÃO	24
3.2 A EMENDA	28
3.3 TANCREDO NEVES	33
3.4 BROCHADO DA ROCHA	38
3.5 HERMES LIMA	43
3.6 O PLEBISCITO	45
3.7 CRÍTICAS	48
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

Em setembro de 1961, após a renúncia inopinada de Jânio Quadros e o veto dos ministros militares à posse do vice-presidente João Goulart, foi instituído no Brasil, como alternativa para a solução da crise política que açoitava o país, o Parlamentarismo. Santiago Dantas, que no ano seguinte viria a ser indicado primeiro-ministro pelo próprio Jango, chegou a sugerir “um “grande gesto”, a renúncia. Brizola, por sua vez, liderou a campanha pela legalidade, defendendo a posse sem qualquer intervenção que visasse a reduzir os seus poderes. A conspiração não logrou êxito, assim como as de agosto de 1954 e setembro de 1955. Não houve renúncia, seja ela manifesta ou tácita, a legalidade não foi ferida de morte, mas também não escapou ileso. O saldo final das negociações foi a Emenda Constitucional nº4, de 1961, que, aprovada a toque de caixa, transferiu do Presidente da República para o Conselho de Ministros, mais do ponto de vista formal do que prático, o protagonismo na condução dos negócios dos Estados Unidos do Brasil.

Mas que tipo de parlamentarismo foi implantado no Brasil? Reproduzimos aqui algum modelo já existente ou “criamos algo novo”, ajustados à conjuntura política do país? Quais políticas públicas foram adotadas pelos conselhos de ministros com vistas à solução dos nossos problemas políticos, sociais e administrativos ?

Houve, ainda no Império, um esboço do que poderia vir a se transformar numa experiência parlamentarista, porém a concentração de poder nas mãos do Imperador tornou tímida e traumática, o que contribuiu para consolidação do sistema de governo presidencialista na República. Debates riquíssimos já foram travados na Câmara dos Deputados entre Raul Pilla, árduo defensor do Parlamentarismo, e Afonso Arinos, para quem o presidencialismo melhor se ajustava à realidade brasileira. Isso significa dizer que havia no Brasil uma cultura parlamentarista, mesmo que desbotada? Quais informações tinham os 76,98% dos eleitores brasileiros quando, no *referendum* de 1963, disseram não ao ato adicional que instituiu o Parlamentarismo?

Através do questionamento de fontes históricas, como discursos proferidos no Congresso Nacional, matérias jornalísticas, documentários disponíveis no *YouTube*, conversas com professores entusiastas da história do Brasil e de uma revisão bibliográfica, foram construídos os alicerces sobre os quais ergui este trabalho, que deve ser entendido apenas uma introdução ao tema, considerando que existem outras variáveis a serem consideradas e reconstituídas sob novos olhares, sujeitos ao seu tempo e às suas paixões.

No decorrer das investigações, busquei avaliar em que cenário político se deu a instituição do parlamentarismo e entender como foi recebido por Jango, parlamentares, movimentos sociais organizados e imprensa o novo sistema de governo. Também se fez imprescindível analisar como foram tecidas as relações institucionais entre Presidente da República, Conselho de Ministros, Congresso Nacional e sociedade na condução dos negócios do estado, afinal, é desse arranjo que brotam as políticas públicas. Por último, tentei relacionar algumas das movimentações políticas contribuíram para a revogação do sistema parlamentarista e, conseqüentemente, a retomada do presidencialismo no Brasil.

Como bem lembrou Machado de Assis, esta “obra em si mesma é tudo: se te agradar, fino leitor, pago-me da tarefa; se te não agradar, pago-te com um piparote, e adeus”.

1 SISTEMAS DE GOVERNO

Sistema de Governo diz respeito à maneira como os poderes Executivo e Legislativo se estruturam e se articulam na condução do governo. Nessas interações são apresentadas as demandas da sociedade, negociadas soluções e criadas as políticas públicas. Nas democracias modernas, predominam o parlamentarismo e o presidencialismo, reproduzidos das mais variadas formas. Na medida em que as fronteiras temporais e geográficas vão sendo extrapoladas, esses modelos ganham novas roupagens, em alguns casos se fundindo e formando “novos” sistemas de governo, genericamente denominados semipresidencialistas ou semiparlamentaristas.

Para melhor entendimento deste trabalho, se fará necessária uma breve contextualização do que vem a ser os presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo. Do presidencialismo por estar em vigor em 1961; do parlamentarismo por ter sido o novo sistema de governo adotado pelo país; e do semipresidencialismo, termo que seria cunhado por Duverger na década de 1970, por ter sido um modelo bem próximo ao praticado no Brasil entre 191 e 1963.

1.1 Presidencialismo

Apresentado ao mundo pelos Estados Unidos em 1787, o presidencialismo “é fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes da Filadélfia” (BONAVIDES, 2000), que tomaram “os ensinamentos de Montesquieu para a transplantação das normas políticas da Inglaterra naquela época, então ainda longe de atingir ao parlamentarismo de 1832 e aos seus aperfeiçoamentos do último plantel do século XIX”, sistema que, à despeito do princípio de freios e contrapesos, o acabou concentrando nas mãos do presidente poderes semelhantes aos do rei somados aos do primeiro-ministro. (TROTTA, 1961)

Neste sistema, o há uma peça central no arranjo das instituições públicas, e parte dessas suas prerrogativas tem raízes na história, pois de acordo com Bonavides,

a figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial. Hesitaram tão-somente quanto ao mandato que lhe haveriam de conferir, de tal modo que não faltou quem aventasse até a idéia do Presidente vitalício, oferecendo uma coroa a George Washington. (BONAVIDES, 2000)

Dentre as principais características deste sistema estão: a acumulação das funções de chefes de Governo e Estado por uma só pessoa, que é eleita diretamente pelo povo para um mandato prefixado; a prerrogativa do presidente de nomear aqueles que ocuparão os cargos do primeiro escalão no governo, que perante ele serão responsáveis; iniciativa e o veto de leis; a representação do estado nas relações internacionais; o comando das forças armadas; o poder de indicar os juízes da suprema corte, que apesar da necessidade do aval do Legislativo, são raros o casos de rejeição.

Na maioria dos países presidencialistas, existe um forte protagonismo do Executivo, sendo os espaços de diálogo na busca do consenso e da formação de políticas públicas conduzidos pelos presidente e os grupos a ele filiados. Mesmo com baixos apoios popular e legislativo, o presidente ainda dispõe de meios legais para se manter no cargo, algo impensável no parlamentarismo. Outro ponto a ser destacado é que, no presidencialismo, os

limites de atuação dos poderes são bem definidos, todavia “a separação rígida passou-se com o tempo para a separação menos rigorosa, branda, atenuada”. (BONAVIDES, 2000).

Com a redemocratização, a partir de 1946, as relações entre Executivo e Legislativo foram se intensificando e se tornaram cada vez mais estreitas, ancoradas na afinação de objetivos, na troca de cargos estratégicos por apoio aos projetos do governo, ou mesmo no pragmatismo do presidente, com vistas a evitar desgastes com a opinião pública, em decorrência de um controle mais incisivo de suas contas.

A partir do último quartel do século XIX, intensificaram-se os levantes contra o imperador, que contava com a oposição das elites políticas regionais e latifundiários, insatisfeitos com a concentração de poderes nas mãos de Dom Pedro II e com os desdobramentos da Lei Áurea; da Igreja Católica, contrária à constantes intervenções do Estado em assuntos tidos como seus; setores do Exército, descontentes com a impossibilidade de se manifestarem na imprensa sem a anuência do Ministro da Guerra; de profissionais liberais, que buscavam postos mais altos na pirâmide social.

Após um levante militar, apoiado por lideranças políticas e latifundiários, em 15 de novembro 1889 foi “proclamada” a República e formado um governo provisório. No dia seguinte, o imperador Dom Pedro II foi informado oficialmente da sua destituição, não oferecendo resistência, exilou-se na Europa. Já sob o regime “representativo”, em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a constituição dos Estados Unidos do Brasil, que tinha como chefe eletivo o Presidente da República.

Sob forte inspiração positivista e dos EUA, o presidencialismo foi aceito sem maiores contestações. Todavia os fatores históricos foram negligenciados, uma vez que “as instituições parlamentares estavam em prática, operando a evolução política brasileira para a democracia.” (BONAVIDES, 2000). Para Frederico Trotta o sistema era fruto da teoria Comtiana, que preconizava “um governo ditatorial ao jeito do bom tirano”, e apesar da clássica separação dos poderes, o Executivo assumiu uma posição privilegiada em relação aos outros dois poderes, Legislativo e Judiciário. (TROTTA, 1961)

Em cartas abertas a Rui Barbosa, Sylvio Romero acusou o presidencialismo brasileiro de ser desajeitado, “um filho espúrio da história, oriundo de um *mal entendu*, um resultado da inadvertência, que só por aberração podia ser elevado á categoria de princípio político geral, que se proponha à imitação de outras nações.”.(ROMERO, 1893) E como bem pontuou Bonavides “acordamos no presidencialismo da mesma maneira que amanhecemos na República. Em ambos os casos, as instituições do País foram marteladas pela surpresa.”. (BONAVIDES, 2000).

Ernest Hambloch, em sua obra “Sua Majestade, o Presidente do Brasil”, faz duras críticas ao caudilhismo presente no nosso sistema político, para quem “um presidente, num regime presidencialista, é um ditador. Ele promove as leis; executa-as; e tem o poder de veto.” (HAMBLOCH, 2000). Neste mesmo sentido, num tom de “arrependimento”, Rui Barbosa teceria a seguinte consideração, “o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”, além de acusá-lo de assassinar a palavra, decretando o silêncio. (BARBOSA, 1914).

Nos primeiros anos da década 50, foi travado entre Raul Pilla e Afonso Arinos um dos mais brilhantes debates acerca de qual sistema de governo melhor se ajustaria realidade brasileira. Raul Pilla era árduo defensor do parlamentarismo, inclusive havia proposto uma emenda à constituição alterando o sistema de governo do Brasil, que 12 anos depois seria “desarquivada” e aprovada. Já Afonso Arinos argumentou a favor manutenção do presidencialismo, para quem a escolha do modelo havia sido “feita conscientemente pela quase totalidade dos melhores homens da geração republicana brasileira, como a que melhor convinha às condições objetivas do país”, depois de avaliadas as vantagens e desvantagens que acompanhavam a sua aplicação. Considerando a precisão da sua fala transcrevo-a abaixo:

O presidente, no início da República, era o patriarca-mor, o fazendeiro-mor desta grande civilização homogênea e agrícola, desta República predominantemente cafeeira, onde o binômio Minas-São Paulo era a expressão do domínio do café.

Hoje a economia se diversificou imensamente: aumento da população, transporte aéreo, industrialização, policultura rural, subsolo, energia elétrica. Esta diversificação da economia coincidiu, e até certo ponto foi causa da única verdadeira revolução política operada no Brasil, que foi a revolução eleitoral com a instituição dos partidos nacionais, do voto secreto, da representação proporcional e da Justiça Eleitoral. (ARINOS; PILLA, 1999)

Em suma, para Arinos o presidencialismo era o sistema de governo que melhor correspondia às tradições e condições brasileiras, bem do como americanas, e concluiu observando que

no Brasil, devemos habituar-nos à prática da evolução construtiva das instituições políticas em vez de prosseguir no esforço das revoluções destrutivas, que recolocam permanentemente o problema da forma do Estado sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo.

1.2 Parlamentarismo

A história do parlamentarismo se remonta à Inglaterra do século XIII, quando nobres e membros do clero, reunidos em conselho, se insurgiram contra as ações arbitrárias do monarca, culminando na assinatura da Magna Carta, que limitou poderes do Rei. No século XVII, como resultado da Revolução Gloriosa, foi “derrubado” o absolutismo, e o parlamento assumiu o protagonismo na condução dos assuntos políticos do país, gerando um ambiente de maiores estabilidade e segurança jurídica. Já no último quartel do século XIX, o parlamentarismo se consolidou, foram criadas as regras eleitorais e demarcados os limites de atuação das câmaras dos Lordes e dos Comuns.

Reafirmando esta visão, Paulo Bonavides pontua:

Considerado pelo ângulo histórico, o parlamentarismo representa o ponto de chegada de um longo desenvolvimento político das instituições inglesas, cujas nascentes mais remotas teríamos de situar nos primeiros séculos da monarquia britânica e cujas origens mais próximas vamos deparar nos caminhos seguidos pelo Parlamento da Inglaterra, após o desfecho da “Gloriosa Revolução” (1688). Assinalou-se então, em termos de permanência e continuidade, o itinerário pacífico do País, rumo às transformações destinadas a implantar e consolidar, em presença da coroa hereditária, a hegemonia do ramo eletivo da representação política, com assento na Câmara dos Comuns. (BONAVIDES, 2000)

Segundo Gianfranco Pasquino, o parlamentarismo é caracterizado em função das suas articulações governativas surgirem no seio do parlamento, diante do qual é responsável. (PASQUINO, 1998) Antônio Octávio Cintra destaca os seguintes aspectos, a legitimação indireta do governo, a dependência da assembleia para manter-se de pé, sem a qual vem abaixo, a possibilidade da dissolução do legislativo antes do término da legislatura (o que não seria mau negócio, no Brasil de hoje), além da separação das funções de chefe de Estado e chefe de Governo, que são exercidas por pessoas diferentes, sendo que o primeiro simboliza a unidade nacional, a continuidade do Estado, colocando-se acima das divergências políticas, e

o segundo é o responsável por gerenciar os negócios de interesse da sociedade. (CINTRA, 2004)

Em conferência pronunciada em junho de 1962, Seabra Fagundes afirmou que o parlamentarismo praticado no Brasil preservou algumas de suas características fundamentais, sendo elas:

I - outorga ao Monarca, ou Presidente da República, do papel de Chefe do Estado, que o faz expressão da unidade nacional e do sentido permanente da autoridade;

II - irresponsabilidade política do Chefe do Estado;

III - exercício do govêrno por um Gabinete ou Conselho de Ministros, que formula as diretrizes da ação estatal e comanda tôdas as atividades de execução;

IV - responsabilidade política do Gabinete, e individual dos Ministros, perante o Parlamento, traduzida em manifestações de confiança ou censura; e

V - possibilidade de apêlo ao eleitorado, no caso de desentendimento entre o Govêrno e o Parlamento, com a dissolução dêste por aquêle.

Verney elenca algumas características importantes do parlamentarismo que, embora voltadas à análise do sistema inglês, considero caras ao objeto desta pesquisa: Executivo dividido em duas partes, sendo órgãos distintos a chefia de estado e a chefia de governo; a indicação do chefe de Governo pelo chefe de Estado; a indicação do ministério pelo chefe de Governo; o Ministério é um corpo coletivo: ministros são membros do Parlamento; Gabinete é politicamente responsável perante o Parlamento; o chefe de Governo pode recomendar ao chefe de Estado a dissolução do Parlamento; o Parlamento como um todo é superior ao Governo; o Governo somente é responsável indiretamente perante o eleitorado; e o Parlamento é o foco de poder no sistema político. (VERNEY, 1979)

Historicamente, há dois modelos de parlamentarismo, o clássico e o monista. O clássico resulta da convergência do declínio das prerrogativas do monarca com escalada do “povo” ao poder. Dentre as suas principais características estão: a igualdade entre Executivo e Legislativo; a colaboração entre os poderes e a existência de meios de ação recíproca por parte de cada um deles; a dissolução do parlamento pelo Chefe de Estado, que convocará novas eleições; e a censura ao gabinete pelo Parlamento. Por sua vez, o monista é fruto da universalização do direito ao voto e do aperfeiçoamento dos mecanismos das ações do governo por parte do povo, que detém a soberania. Neste modelo, destacam-se dois aspectos: a restrição do poder de ação do tradicional chefe do Executivo, que não participará efetivamente do governo, ficando sua missão limitada ao papel de chefe de Estado; “e a entrega da autoridade soberana a um único poder: o gabinete, não havendo a absorção do Executivo pelo Legislativo, mas a fusão entre os dois. (BONAVIDES, 2000)

Raul Pilla definiu o parlamentarismo como “obra-prima da arte política”. Para Arinos se tratava de um “fenômeno europeu” (ARINOS; PILLA, 1999). Apesar de terem sido usadas com propósitos diferentes, a primeira visando à implantação do sistema no Brasil, a segunda refutando a proposta, as definições se completam, mas ao mesmo tempo devem ser tratadas como disputa política. Afinal o fato do parlamentarismo ter sido construído de maneira gradual e progressiva ao longo da história não faz dele algo “acabado”, da mesma maneira que, isoladamente, o parlamentarismo ter se desenvolvido na Europa não deve ser visto como uma barreira à sua implantação em outros países.

No Brasil, o debate em torno de qual sistema de governo melhor responderia aos seus problemas políticos e sociais é antigo. Ainda no Império, foram traçados os primeiros esboços do parlamentarismo que “vigorou” de 1847, quando foi institucionalizado pela Lei n.º 523, a 1889, ano em que foi proclamada a República e inaugurado o presidencialismo. No entanto, muitos são os estudiosos que sustentam a tese de que, na prática, este sistema jamais se desenvolveu no país.

Sylvio Romero afirmou, em carta endereçada a Rui Barbosa, que “no Brasil nunca existiu, nunca se aplicou, jámais se desenvolveu normalmente o parlamentarismo”, acusando

a Constituição de 1824 “de reduzir o governo monarchico em nosso paiz a um verdadeiro regimen dictatorial”, para isso bastando lembrar “da criação especiosissima do poder moderador” (ROMERO, 1893). Compartilha desse tese Paulo Bonavides, para quem

o mais grave vício que comprometeu todo o sistema parlamentar pátrio foi indubitavelmente a concentração de poderes nas mãos do Imperador, que se converteu, através do Poder Moderador, em supremo juiz das questões políticas.

Segundo Raul Pilla, a Constituição de 1824 “não era parlamentarista e, pelo contrário, a tal sistema se opunha, quando ao Imperador conferia a prerrogativa de nomear e demitir livremente os ministros de Estado”, e quando um membro do parlamento sustentou “o princípio de que o rei reina e não governa, neste mesmo dia foi assinado o decreto imperial que dissolvia a Câmara dos Deputados e convocava a que lhe deveria seguir.”(ARINOS; PILLA, 1999)

Certa vez afirmou José Nabuco, que foi deputado e também Senador que não a Constituição, mas o regime parlamentar havia surgido repentinamente, e portanto, necessitava de tempo para se desenvolver. (NABUCO. 1997). Compartilhavam dessa mesma ideia, já na República os defensores da instituição do parlamentarismo no Brasil. Se na Inglaterra, por exemplo, mesmo com o Legislativo limitando os poderes do Rei, havia uma resistência do monarca em se tornar dependente das maiorias parlamentares, o que dizer do imperador Dom Pedro II que tinha, em muitas vezes, no próprio parlamento o seu fundamento legal e suas prerrogativas, de viés absolutista, garantidas pela Constituição.

Ainda que sejam contextualizados e relativizados os poderes do Imperador, não havia um sistema bem definido de freios e contrapesos que tornassem menos assimétrica a sua relação com o Legislativo, algo bastante caro ao sistema. Além dos pontos mencionados o protagonismo do parlamento na administração do país sequer foi cortejado. Existia sim um

Conselho de Ministros, mas a sua área de atuação era reduzida, não lhe sendo permitida a formulação das diretrizes da ação estatal.

Com a República, a desajustada experiência parlamentarista brasileira deu lugar ao Presidencialismo, mas “nem por isso se arruinou em definitivo o sentimento parlamentarista, que acordou cedo no coração das novas gerações republicanas.” (BONAVIDES, 2000). Em 1901, os federalistas do Rio Grande do Sul já pediam a volta do parlamentarismo; e em 1949, Raul Pilla apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta de emenda à constituição, cujo relator foi Afonso Arinos, visando à instituição do parlamentarismo no Brasil. Entre os seus argumentos destaque, um de afirmação do parlamentarismo: “o sistema é incomparavelmente superior ao presidencialista”; e outro de negação do presidencialismo: “em virtude das crises que se aprofundava o país em períodos de sucessão presidencial, deve se impor urgentemente a reforma parlamentarista”. (ARINOS; PILLA, 1999)

Não foi tão rápido nem nas condições imaginadas por Raul Pilla, mas o parlamentarismo bateu à porta do Congresso Nacional em agosto de 1961.

Com a renúncia de Jânio Quadros, “o maior fracasso político da história republicana do país”, fomos mergulhados em uma crise. (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996) . De acordo com a constituição assumiria a presidência o vice-presidente João Goulart, que estava em viagem à China. Considerado uma ameaça à segurança nacional, por sua inclinação ideológica “à esquerda” , foi vetado pelo ministros militares. No entanto, movimentos em defesa da sua posse se espalharam pelo país. No Rio Grande do Sul foi liderada por Brizola a Campanha da Legalidade, com vistas a neutralizar as ações golpistas engendradas pela cúpula militar, aliada a grupos conservadores. A solução pacífica encontrada foi a instituição do parlamentarismo, que será estrutura mais à frente.

1.3 Semipresidencialismo

O semipresidencialismo foi inventado, de fato, na Alemanha, durante a República Weimar (1919-1933), com vistas a corrigir os excessos do parlamentarismo, que muitas vezes se desdobrou em assembleísmo. Para isso, os seus constituintes confrontaram com o Parlamento a figura de um presidente forte, que tivesse em suas mãos instrumentos de ação, principalmente em momentos de conturbações sociais e de crises.

Duverger, partindo de uma análise comparativa realizada em 7 países, Finlândia, Islândia, Weimar, Portugal, Áustria, França e Irlanda, que vivenciaram um sistema que “justapõe um presidente eleito pelo sufrágio universal, dotado de fortes poderes, como o dos Estados Unidos, a um primeiro-ministro responsável, com sua equipe, diante do parlamento”, visualizou um problema.

Já na década 1970, buscando sintetizar suas pesquisas durante um seminário dedicado ao sistema instaurado pelo general de Gaulle em 1962, quando foi aprovada uma emenda à Constituição que instituiu as eleições diretas para Presidente, cunhou o termo semipresidencialismo, aceito lentamente na França e mais rapidamente no restante do mundo, caso do Brasil. (DUVERGER, 1993)

Esta denominação, no entanto, não é unanimemente aceita. Para alguns autores não existem elementos fortes o suficiente para a constituição de um modelo inédito, mas apenas versões alternativas de sistemas já existentes, o parlamentarista e o presidencialista. (ARAÚJO, 2016) Nesse sentido, Gianfranco Pasquino afirma “a mais importante e conhecida das variantes do Governo presidencial é a do modelo constitucional da V República francesa”, que para estudiosos associados à teoria de Duverger, como o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, é tratado como semipresidencialista.

Tendo a concordar com Duverger. O semipresidencialismo nasceu das falhas do parlamentarismo. A mensagem que a eleição direta do Chefe de Estado pelo povo deixa é clara: queremos um presidente forte e atuante. Ao contrário do presidencialismo, em que o governo é conduzido pelo presidente, e do sistema parlamentar, onde é conduzido pelo

primeiro-ministro com a aprovação do Parlamento, no semipresidencialismo essa função é compartilhada, “simbolizado pela figura heráldica da águia de duas cabeças”. (DUVERGER, 1993)

Outra diferença, se encontra no nível de intensidade das relações entre Executivo e Legislativo. No presidencialismo há uma clara separação entre os poderes, rígida quando comparada ao sistema parlamentarista; o primeiro prima pela liberdade atribuída cada um dos poderes sobre “seus domínios”, no segundo é encorajada a dependência do Executivo perante o Legislativo. O semipresidencialismo combina dois princípios que viabilizam a partilha dos poderes entre as eles: o primeiro-ministro responsável diante dos deputados e o presidente pelo voto universal. (DUVERGER, 1993)

No semipresidencialismo, o povo é quem escolhe o presidente que, por sua vez, nomeia o primeiro-ministro, propõe leis, comanda as forças armadas, dissolve o Parlamento em determinadas situações e convoca referendos. No Brasil, Jango vivenciou algumas dessas situações, fora eleito presidente diretamente, o que não ocorreria com próximo presidente, pois ele seria indicado e aprovado pela Câmara dos Deputados, não poderia propor leis, mas poderia vetá-las; comandava as forças armadas, mas através do presidente do Conselho de Ministro; proveria os cargos públicos federais.

De acordo com Luís Barroso, a principal vantagem o semipresidencialismo em relação ao presidencialismo “repousa nos mecanismos céleres para a substituição do Governo, sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade”, como nos casos dos traumáticos *impeachment* e *recall*.

No Brasil, durante a transição do presidencialismo para o parlamentarismo, que deveria se consolidar ao final do mandato de Jango, em 1966, quando passaria a vigorar em sua plenitude o Ato Adicional, o país viveu algo mais próximo ao semipresidencialismo, pois fora um sistema marcado pelo hibridismo, “diagnosticado não apenas no seu arcabouço legal, mas principalmente nas ações dos atores políticos, em particular na pressão de Goulart para

influenciar as decisões do Gabinete e nas divergências entre Congresso e Conselho de Ministros.” (ALMEIDA,1995)

Os pontos em que o sistema pendia para semipresidencialismo, para o parlamentarismo, ou mesmo para o presidencialismo, serão analisados no capítulo analítico.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Ao selecionar a bibliografia, foi dada preferência aos textos escritos e aos discursos proferidos no epicentro dos eventos que conduziram o país ao parlamentarismo, pois queria captar as paixões dos atores políticos envolvidos. No entanto, como ensinou Fernand Braudel, não ignorei o que estava por trás das espumas que se formavam na crista das ondas.

O Golpe de 1964, de alguma maneira, intrigou mais os historiadores e os jornalistas brasileiros, até mesmo pelos seus desdobramentos, afinal o país foi mergulhado numa ditadura de 21 anos. A história, porém, é feita de rupturas e continuidades que se sobrepõem. Não é possível entendê-lo sem antes olhar para a Emenda Constitucional nº4, de 1961, que instituiu o parlamentarismo; a renúncia de Jânio Quadros; o populismo e a popularidade de Getúlio e o receito de “sua volta”; a escolha do presidencialismo como sistema de governo da República, institucionalizado na Carta de 1891; o Império; as condições em que se formou o Brasil independente. Da mesma maneira, como não é possível olhar para o Golpe de 2016 sem buscar um diálogo mínimo com “O Parlamentarismo na Era Jango”, afinal, como bem pontuou Marx, em seu “O 18 de Brumário de Luis Bonaparte”, complementando uma observação de Hegel, a história se repete, “a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”.

Não farei tamanha digressão no tempo nem me afastarei tanto do objetivo desta pesquisa, que é analisar o sistema de governo instituído em 1961 e como isso afetou condução dos negócios do Estado. Quero apenas frisar a importância de olhar para os eventos históricos longínqua e profundamente, conectando pontos, preenchendo lacunas e deixando impressões.

Organizar a dissertação foi uma das etapas mais difíceis, por causa o curto espaço de tempo para finalizá-la. Também é importante frisar que os livros mais acessíveis voltados à análise do cenário político da Era Jango, em sua maioria, se ocuparam da ruptura democrática que resultou no Golpe de 1964. Pouco se falou do parlamentarismo e dos seus governos.

Vale ressaltar duas fontes caríssimas à construção deste trabalho, publicadas na Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, “A Instituição do Parlamentarismo na República” e “O Parlamentarismo na República”, ambos organizados pela orientadora de

pesquisas legislativas, Sara Ramos de Figueirêdo. Estes textos trazem análises de conjuntura, comentários da autora, entrevistas dadas por especialistas a jornais, trechos de debates ocorridos no Congresso Nacional, mensagens, pareceres, requerimentos, manifestos de grupos sociais organizados, declarações de voto, justificações, substitutivos, emendas, leis complementares, alguns atos administrativos dos conselhos de ministros.

O gabinete de Tancredo, o mais estável do três que se formaram entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, foi também o mais bem documentado, até mesmo por sua destacada trajetória política. Sobre Brochado da Rocha foi encontrado a “Contribuição para a história do primeiro governo de esquerda do Brasil”, escrito por Roberto Lyra, que foi seu ministro da Educação. A obra tem contornos apaixonados, mas assumo que impossível não se apaixonar pelas ideias progressistas de Brochado da Rocha. Em relação ao governo do último “premier” Hermes Lima, foram identificadas passagens rápidas em livros que tratavam de Jango e uma autobiografia.

Pouquíssimos estudiosos se debruçaram sobre assuntos diretamente relacionados com o tema desta pesquisa, assim não poderia deixar de destacar outras duas obras, que apontaram direções e que serviram de contraponto ao meu estudo, além de trazer lições importantes, “O Sistema Parlamentar Brasileiro: comentários ao Ato Adicional de 2 de setembro de 1961”, escrita ainda na vigência do parlamentarismo, pelo ex-governador dos territórios federais do Iguazu e do Guaporé (atual Rondônia), Frederico Trotta; e “Uma experiência de Parlamentarismo”, brilhantemente trabalhada pelo deputado constituinte da Carta de 1934 e jurista Levi Carneiro, editada em 1965, na Ditadura Militar.

Na página do Senado, além de um grande acervo de livros digitais sobre a formação política do Brasil, foram encontrados artigos correlatos ao tema, escritos por seus consultores legislativos. Havia conseguido com o professor Carlos Henrique Cardim o contato de Almino Affonso para agendar uma entrevista, mas devido ao curto espaço de tempo, não foi possível realizá-la. Autor da obra “1964: na Visão do Ministro do Trabalho de João Goulart”, bastante utilizada neste trabalho. líder do PTB na Câmara em 1961, Affonso acompanhou os bastidores das negociações que culminaram na implantação do parlamentarismo.

Viso dar continuidade à pesquisa, buscando outros olhares e outras perspectivas. Lançando mão de uma abordagem qualitativa, atento às representações dos atores políticos, como presidente da República, presidente do Conselho de Ministros, deputados, senadores, movimentos sociais, imprensa, que estavam envolvidos no processo de formação do ato que instituiu o parlamentarismo no Brasil e seus desdobramentos, sobre as quais me debrucei, com as quais dialoguei atribui os significados aqui expressos, fruto de uma intensa relação de respeito e amor com o tema e o texto sobre o qual o querido leitor repousa os olhos.

3 PARLAMENTARISMO NA ERA JANGO

3.1 A renúncia, a crise e a solução

Visando a angariar maiores poderes junto ao Congresso Nacional, Jânio traçou um plano. Certo de que o povo não aceitaria a sua renúncia e de que João Goulart, seu substituto legal, não seria digerido pela elite brasileira, descartou a hipótese da “perda” do cargo de Presidente da República, caso o deixasse vago.

Para eliminar de vez as suas as suas desconfianças, enviou-o vice-presidente à China, em missão oficial . Longe do Planalto Central, ele não poderia se articular politicamente, sem falar que a sua imagem “de líder trabalhista celebrando a amizade do Brasil com “os comunistas chineses” estaria “fresca” no imaginário das classes médias urbanas de viés conservador e do demais atores políticos que decidiriam sobre “oportunidade” da escalada de Jango ao Planalto.

Segundo confissão do próprio Jânio: “deu tudo errado”. (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996) A renúncia foi aceita, mas Jango, o seu sucessor legal, não. Em carta, entregue pelo presidente da República em exercício, Ranieri Mazzilli, ao presidente do Congresso Moura Andrade, os ministros militares manifestaram-se pela “absoluta inconveniência, por motivos de segurança nacional, do regresso ao país do vice-presidente João Belchior Marques Goulart”. A crise estava posta à mesa.

Entre as soluções, Santiago Dantas, que viria a ser indicado ao cargo de presidente do Conselho de Ministros por João Goulart, propôs um grande um grande gesto, a renúncia. Tancredo, por sua vez, foi encarregado de discutir com o vice-presidente a alternativa do parlamentarismo, que para Almino Affonso se travava de “um golpe branco das forças reacionárias”. Até mesmo um pedido de impeachment contra Jango foi posto em votação, e derrotado por 299 votos contrários e a 14 favoráveis.

Em contraponto, movimentos sociais organizados, grupos políticos à esquerda e à direita e parte das Forças Armadas se mobilizaram “em defesa da Constituição e da legalidade democrática”. Entre 25 de agosto e 1º de setembro, João Goulart ficou “taxiando” pelo

mundo, enquanto negociava por telefone o seu retorno ao Brasil. A charge abaixo, de Hilde Weber, Tribuna da Imprensa, 30/08/61, demonstra bem a situação do vice-presidente. (MOTA, 2006)



Na noite de 1ª de setembro, sexta-feira, Jango retorna ao Brasil. No sábado, de madrugada foi realizada, na Câmara, a primeira sessão para discussão e votação a proposta de se implantar no Brasil o sistema parlamentarista. Às 11 da manhã do mesmo dia estava aprovada em segundo turno, quando foi encaminhada ao Senado, onde foram realizados os mesmos trâmites. Às 22h, reunidas as duas casas, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º4, de 1961, que instituiu o parlamentarismo. Foram exatas duas semanas entre a renúncia de Jânio e a posse de Jango, período dispensado à solução do impasse.

Uma pesquisa do IBOPE, feita no estado da Guanabara, mostrou que 81% dos entrevistados eram favoráveis à posse de Jango, conforme previsto na Constituição, sem limitação dos seus poderes; 10% aceitariam o parlamentarismo e apenas os 9% restantes eram contrários a sua posse. (FRAGA, 2017) Apesar da limitação geográfica da amostra, outros

eventos demonstravam que no país o clamor era pela manutenção da legalidade. A soberana vontade do povo mais uma vez fora ignorada: o Congresso Nacional o sistema de governo.

Todavia, para Miguel Reale, “um regime político não deve ser julgado apenas pelo bem que realiza, mas também pelos males que é capaz de evitar”. Foi neste contexto, visando à superação de uma crise institucional, deixada pela inadvertida renúncia de Jânio, que foi instituído o parlamentarismo no Brasil. Por sua vez, Sara Ramos de Figueirêdo frisa que o sistema surgiu “não somente como imposição dos últimos acontecimentos, mas também como concretização de uma ideia que vinha se infiltrando progressivamente no Parlamento brasileiro. (FIGUEIREDO, 1968)

Tendo a concordar com os autores, principalmente quando voltamos os olhos para o “sombrio e tormentoso” quadro pintado por Tancredo, na sua despedida do cargo de primeiro-ministro, onde grupos armados e mobilizados, do norte ao sul, estavam prontos para uma guerra civil. Mas com algumas ressalvas.

Primeiro, se por um lado o parlamentarismo foi a alternativa encontrada à intransigência dos ministros militares, que manifestaram pela “absoluta inconveniência” do retorno de Jango ao país, e conseqüentemente, da sua posse, por outro, como bem pontuou o Senador Cunha Mello, “não se alteram as formas de vida de um povo e, sobretudo a sua feição política, com o fito exclusivo de se apaziguar os ânimos”. Não poderia o Congresso Nacional defender o cumprimento artigo 79 da Constituição e investir João Goulart no cargo de presidente da República com os seus poderes? Não havia um outra fórmula para se salvar as instituições fundamentais da democracia e restabelecer a paz social?

O Congresso contava com o apoio de segmentos militares, como o III Exército (sede localizada no Rio Grande do Sul), da opinião pública, da imprensa, de intelectuais, movimentos sociais organizados, trabalhadores rurais e urbanos, estudantes, igreja católica. Ainda assim, optou por ceder aos grupos conservadores e à ala militar avessos ao “esquerdismo” de Jango. O parlamentarismo foi sim uma escolha, feita sob pressão, é verdade, mas foi principalmente uma escolha.

Segundo ponto, apesar da proposta de instituição do sistema parlamentarista ter sido objeto de vários debates e dissertações desde a proclamação da República, algumas apresentadas no capítulo destinado à revisão da literatura, a ideia não contava como aval dos brasileiros, que preferiam líderes fortes, e nem tinha penetração suficiente no meio político para ser materializada. Prova disso é que, desde 1949, a proposta de alteração do sistema de governo havia sido apresentada 3 vezes ao Congresso, e nenhuma teve êxito, a despeito da brilhante retórica do seu autor Raul Pilla. Em termos de apoio da população, a rejeição do parlamentarismo por 76.98% dos eleitores, no Referendo de 1963, diz algo.

Tais eventos, dentre outros citados anteriormente, corroboram a tese de que o sistema fora implantado no Brasil como resultado de uma manobra política do Congresso Nacional, realizada em condições adversas. Como frisou Almino Affonso:

“a adoção do sistema parlamentar de Governo, além de atentar contra os termos expressos da Constituição Federal de 1946 - pois ocorrera em pleno estado de sítio de fato -, também tinha contra si a falta de tradição institucional que, aos poucos, fosse criando o perfil político do governo de Gabinete, e configurando as lideranças que o encarnassem. (AFFONSO, 2016)

Em 7 de setembro de 1961 João Goulart tomou posse no cargo de Presidente da República, porém com poderes reduzidos. A atmosfera de desconfiança era tamanha que Jango só entrou em exercício dois dias depois, após o Congresso aprovar, no dia 8, o nome do presidente do Conselho de Ministros e seus demais membros. (RIBEIRO, 2015)

Instituído o parlamentarismo, como governar? O Brasil fora presidencialista durante toda a sua história republicana. Quais eram as regras do jogo?

No dia 5 de setembro, João Goulart havia chamado Amaral Peixoto para uma conversa sobre a formação do ministério. Num papel, Jango anotou o nome dos ministros de sua preferência, quando foi interrompido por Amaral, que lhe informou: “o ministério tem de ser organizado de acordo com o primeiro ministro”. Ao que tudo indica, Jango não estava tão interessado nos contornos do novo sistema, o que era compreensível.

Jorge Ferreira e Ângela de Castro Gomes fazem uma análise bastante precisa, dizendo que Jango havia assumido “a Presidência em uma situação absolutamente inédita em termos políticos. O parlamentarismo à brasileira, que se montara como condição para que ele tomasse posse, era um regime híbrido, complexo e desconhecido de todos”, o que dificultava a tomada de decisão com vistas à confecção de políticas públicas efetivas. (FERREIRA; GOMES, 2014)

3.2 A Emenda

A emenda exigiria um período de transição, logo sua eficácia não seria imediata, já que alguns dispositivos só poderiam ser aplicados, na prática, depois de finalizado o mandato de João Goulart, em janeiro de 1966. Cabe ressaltar que em 17 de julho de 1962 foi publicada a Lei Complementar n.º1, que tratava da organização do sistema parlamentar, e no dia 2 de setembro do mesmo ano a Lei Complementar n.º2, que dispunha sobre a vacância ministerial. Mas o que foi alterado?

A mudança de maior impacto, no que diz respeito a organização política do Estado, foi apresentada logo no art. 1º, segundo o qual o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este último a direção e a responsabilidade da política de governo, assim como da Administração Federal.

O Brasil fora presidencialista durante toda a sua história republicana, com apenas um representante nos planos interno e externo. De repente, seriam dois: João Goulart, chefe de estado, símbolo da unidade nacional e com algumas prerrogativas herdadas do presidencialismo, como o poder de veto e sanção; e Tancredo Neves, chefe de governo, que detinha a iniciativa dos projetos de lei, de apresentar o orçamento e o dever de prestar contas ao Congresso. A charge abaixo, de Hilde Weber, Tribuna da Imprensa, 26/09/1961, elucida a situação, com uma certa dose de acidez. (MOTA, 2006)



Essa prática, que a partir da década de 1970 passaria a ser conhecida como semi-presidencialista, não viveu dias gloriosos no Brasil. O sistema não foi internalizado por João Goulart e nem pelo Congresso Nacional, que deveria servir de ponto de apoio para Conselho de Ministros, que também não havia o compreendido bem.

De acordo com Alberto Carlos de Almeida,

os partidos políticos e as principais lideranças continuaram a agir tendo como referência o arcabouço institucional presidencialista. Em várias ocasiões o gabinete se comportou como se não contasse com o apoio do Congresso, e o parlamento ignorou completamente as propostas sugeridas pelo Conselho de Ministros. Mais grave do que isso, a ação permanente do Executivo Presidencial influenciou decisivamente o processo de tomada de decisão dos gabinetes. Em várias situações, o conflito entre o Legislativo e o Conselho de Ministros ocorreu porque o gabinete se orientou influenciado pela Presidência da República. (ALMEIDA, 1995)

A alteração do processo de escolha do presidente da República talvez tenha sido a mais relevante, no que tange ao exercício da cidadania, pois esta passaria a ser feita pelo Congresso Nacional, conforme a emenda Emenda Constitucional n.º4, 1961.

Art. 2º O Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercerá o cargo por cinco anos.

Essa medida, de certa maneira, retiraria das mãos do povo o seu mais importante instrumento de avaliação das políticas públicas executadas pelo governo, o voto. Afinal, no presidencialismo a população identificava com maior clareza “quem estava fazendo o quê”, facilitando uma eventual “recompensa” ou “punição” pelas medidas adotadas ou omitidas. Ainda que fossem excluídos do processo eleitoral os analfabetos, aproximadamente 50% da população, numa democracia representativa, o voto continuava sendo o caminho mais curto para materialização das demandas sociais.

O presidente do Conselho de Ministros seria indicado pelo presidente da República, que o nomearia depois de aprovado pela Câmara dos Deputados. Os demais ministros eram indicados pelo presidente do Conselho e deveriam comparecer à Câmara dos Deputados, a fim de apresentar seu programa de governo e obter o voto confiança da maioria dos presentes. Recusada a confiança outro conselho deveria ser formado. Os ministros de estado passariam a ser responsáveis política e administrativamente perante à Câmara, algo que não ocorria no presidencialismo, pois eram indicados, nomeados e exonerados, livremente pelo presidente da República.

O quadro abaixo elenca algumas das competências de cada um dos chefes, o de Estado e o de Governo.

Competências	
Presidente da República	Presidente do Conselho de Ministros
<ul style="list-style-type: none">➤ indicar o Presidente de Conselho;➤ REPRESENTAR o Brasil no	<ul style="list-style-type: none">➤ referendar, junto com o Conselho, todos os atos do Presidente;

<p>exterior;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ presidir reuniões do Conselho; quando julgasse conveniente; ➤ vetar e sancionar, leis; ➤ exercer, através do Presidente do Conselho, o comando das Forças; ➤ apresentar ao Congresso a situação do país. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ iniciativa de projetos de lei; ➤ MANTER relações com outros países; ➤ orientar a política externa; ➤ decretar estado de sítio; ➤ decretar e executar a intervenção federal; ➤ propor o orçamento; ➤ prestar contas ao Congresso.
---	---

O sistema brasileiro ora se aproximava do clássico inglês, ora do híbrido francês, ora se inclinava para presidencialismo. Muitas foram as críticas ao modelo instituído, “através de uma lei com artigos de difícil interpretação e que não tinham, absolutamente, coordenação lógica uns com os outros”. (FIGUEIRÊDO, 1969) Todavia, deve-se reconhecer que elementos básicos do parlamentarismo (não todos) foram preservados. Eram fortes o bastante para constituir o parlamentarismo? Sim, pelo menos do ponto de vista legal.

Havia um grau de articulação entre os poderes que se manifestava na aprovação pela Câmara do nome presidente do Conselho indicado de presidente da República, bem como do seu programa de governo; a possibilidade de intervir nas discussões no Congresso Nacional; a queda do Conselho em decorrência da perda de apoio dos parlamentares; a dissolução da Câmara pelo presidente da República em casos específicos; a blindagem do presidente do Conselho frente à arbitrariedade do presidente da República, pois só poderia ser demitido por vontade própria ou quando perdesse a confiança da Câmara; a irresponsabilidade política do Presidente da República.

Dentre as peculiaridades identificadas, ressalta-se a não exigência, como condição para compor o Conselho de Ministros, de ser membro do parlamento, diferentemente do que ocorria no modelo inglês, mais ortodoxo.

Se no presidencialismo é importante que os ministros tenham um bom trânsito no Congresso, o que dizer do parlamentarismo, onde esse poderes, praticamente, se fundem, e cuja sobrevivência de um, o Executivo, depende do reconhecimento do outro, o Legislativo? No sistema presidencialista, uma vez aprovado determinado projeto, o governo terá independência para executá-lo, no sistema parlamentarista, o acompanhamento é diário, pois a qualquer momento, o ministro poderá receber uma moção de censura e ser demitido.

A indicação do presidente do Conselho ocorria sem uma negociação prévia com os partidos e com o Congresso, o que também atrapalhava o governo na condução de suas políticas públicas. Santiago Dantas, por exemplo, que já havia sido alvo de controvérsias com a Câmara por se opor “às sanções diplomáticas, econômicas e militares à pequenina e heróica República de Cuba” (AFFONSO, 2015), foi indicado por João Goulart à presidência do Conselho.

Neste caso, ou Jango foi inocente, achando que o nome seria aprovado, ou agiu pensando em desgastar ainda mais o Congresso e o parlamentarismo. Fico com a segunda hipótese. Santiago Dantas foi rejeitado. Seja por suas “tendências esquerdistas”, de acordo com deputado Plínio Salgado, seja por não contar com “base maciça na Câmara” para resolver os problemas do país, como observou o deputado Coelho de Souza. Aqui importa dizer que João Goulart o apontou à revelia do Congresso, num cenário em que o seu nome dependia da aprovação da Câmara e também deveria contar com o apoio do Senado para governar.

O parlamentarismo brasileiro exigia a desincompatibilização do cargo ministro, o que, em regra, não ocorre nesse sistema. Não apoiada por Jango, o que pode soar estranho aos ouvidos dos parlamentaristas, dos menos aos mais convictos, a emenda proposta por Mem de Sá, que permitiria aos ministros se candidatarem sem renunciarem ao cargo, não teve êxito. Na bancada do PSD, partido de Tancredo e outros membros do Conselho, muitos se insurgiram contra a possibilidade dos ministros disputarem as eleições, por acreditarem que

isso lhes conferiria uma vantagem muito grande. (FRAGA, 2017) Para Almino Affonso “foi essa a razão que levou o Congresso Nacional a pressionar o Conselho de Ministros para que renunciassem coletivamente”. (AFFONSO, 2015)

Na prática, o comando das Forças Armadas foi entregue ao chefe de Governo, algo impraticável, segundo Alcino Salazar, ex-secretário de Justiça do estado da Guanabara e ex-procurador geral da República, considerando que, essa função caberia ao presidente da República, na condição de Chefe de Estado. Esse dispositivo talvez tenha sido inserido por medo de uma eventual retaliação de Jango. No entanto, para Seabra Fagundes, em defesa desse dispositivo do Ato Adicional, diz: “quem governa e administra é o Conselho de Ministros e quem tem o comando efetivo das Forças Armadas é o Primeiro Ministro”. (CARNEIRO 1965)

Art. 3º Compete ao Presidente da República:

X - exercer, **através do Presidente do Conselho de Ministros**, o comando das Forças Armadas. (grifo nosso)

Tecidos os comentários sobre algumas mudanças trazidas pela Emenda aos universos jurídico, político e social brasileiro, bem como sobre as peculiaridades do nosso parlamentarismo, vamos ao resumo dos governos dos três “primeiros-ministros”, Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima.

3.3 Tancredo Neves

Em 7 de setembro de 1961, após a posse do Presidente da República, reuniram-se os membros da bancada do PSD no Congresso Nacional, a fim de decidir sobre qual dos nomes sugeridos por Jango seria aprovado pelo partido. Compunham a lista Gustavo Capanema, Auro Moura Andrade e Tancredo Neves, que foi o vencedor da disputa (RIBEIRO, 2015), representava o equilíbrio do provável governo, além de exímio articulador político, era também realista. Sabia que se recusasse a “compartilhar” com Jango o poder de decidir os rumos do país, provavelmente seria reaberta a crise deixada pela renúncia de Jânio Quadros. (AFFONSO, 2016)

No dia 14, realizou-se a primeira reunião do gabinete presidido por Tancredo Neves que, concomitantemente, exerceu a função de ministro Justiça e Negócios Interiores. A ele se juntaram: **Ulisses Guimarães**, Indústria e Comércio; **San Tiago Dantas**, Relações Exteriores; Walter Moreira Salles, Fazenda; Gabriel de Rezende Passos, Minas e Energia; Antônio Ferreira de Oliveira Brito, Educação e Cultura; Estácio Souto Maior, Saúde; André Franco Montoro, Trabalho e Previdência Social; Virgílio Távora, Viação e Obras Públicas; Armando Monteiro, Agricultura; Segadas Vianna, Guerra; Ângelo Nolasco de Almeida, Marinha; e Clóvis Monteiro de Carvalho, Aeronáutica.

Constituído a partir da coalizão entre Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido da Democracia Cristã (PDC), que juntos detinham 85% das cadeiras da Câmara dos Deputados. o Conselho de Ministros realizaria 38 encontros oficiais alguns à luz de velas, na recém inaugurada Brasília, até o seu pedido de demissão. A participação da UDN no Conselho, que historicamente fazia oposição ao PSD, se devia ao fato de algumas lideranças do PTB se recusarem a apoiar o novo sistema, o que dificultaria a formação de uma coalizão com força suficiente para aprovar os projetos de interesse do governo no Congresso Nacional. Era isso ou o governo não se sustentaria.

De acordo com a emenda que instituiu o parlamentarismo, ao indicar os ministros, junto com os nomes, o presidente do Conselho deveria apresentar o programa de governo, o

que não foi feito. Em tom de indignação, e talvez já tentando evitar o descaso com que seria tratado o sistema, o deputado Aurélio Vianna alegou nunca ter visto em Parlamento algum do mundo a aprovação de um Conselho de Ministros sem o exame do seu programa de governo, que dez dias depois da sua posse ainda não havia sido apresentado. Enquanto isso eram “feitos discursos, entrevistas, afirmações dos ministros” aprovados pelo Congresso, proclamando uma política que era sua, “o que não poderiam fazer”, pois não estavam mais no regime presidencial”, como pontuou o deputado Arnaldo Cerdeira.

Raul Pilla, o “pai da emenda”, tratou logo de apaziguar a situação, dizendo que estavam diante de uma situação atípica, que demandaria maior cuidado, e estava seguro de que em breve o Conselho apresentaria o programa de governo, o que aconteceu em 29 de setembro, quando Tancredo compareceu à Câmara para apresentá-lo e obter dela o voto de confiança. (FIGUEIREDO, 1969)

Cabe aqui, antes de falar sobre o seu programa de governo, fazer um parênteses para contextualizar o leitor acerca do perfil dos partidos que compunham o gabinete. Tão importante quanto saber o quê, é saber o porquê e para quê ou para quem.

Segundo Bonifácio de Andrada, quanto à ideologia, o PTB tendia para o socialismo. Era o partido das massas, ora moderado, flertando com os sindicatos, ora mais radical, “*a la Cuba*”, e tinha como eleitorado, majoritariamente, os trabalhadores dos grandes centros urbanos. O PSD era de maioria conservadora, voltado para os interesses dos grandes proprietários de terra e das classes médias urbanas do interior. A UDN era bem parecida com o PSD, recrutava seus eleitores nas classes médias das pequenas e grandes cidades, com alguns pontos de apoio nos meios rurais e segmentos de operários. (ANDRADA, 1997). Por sua vez, o PDC, de baixa expressão eleitoral, tinha um discurso reformista, limitando-se a militância parlamentar, alheios à dramática realidade dos conflitos populares. (AFFONSO, 2015)

A missão do primeiro Conselho, de quem a sobrevivência do parlamentarismo dependeria dramaticamente, não era fácil, pois herdara “um país falido”. Esse cenário havia sido pintado meses antes por Jânio, em seu discurso de posse como Presidente da República.

A dívida externa estava em ascensão e com parcelas a vencer, que desde o governo de JK vinham sendo acumuladas. Para agravar ainda mais a situação, o país contava com a inflação na casa dos 45% ao ano, que segundo Tancredo, constituía o mais grave e agudo problema com o que nos defrontávamos, centro de todas as preocupações nacionais. Somados a este evento, o Brasil lidava com queda nos preços dos seus principais produtos agrícolas no mercado internacional e a Guerra Fria, que tornou as relações externas bastante sensíveis ao menor ruído. (DELGADO, 2010)

Para enfrentar a crise o “*premier*” seguiu um “receituário afinado com medidas conservadoras”. Era imprescindível o controle da inflação, que corroía os salários do trabalhadores, e do déficit público, que afugentava potenciais investidores. Ambos se retroalimentavam. Nas relações internacionais, foi mantida a política externa independente, com Santiago Dantas às frente da pasta, pois “um novo tipo de diplomacia, voltada para os interesses econômicos, públicos e privados, ganhava terreno no Brasil e no mundo”. A China, que já dava sinais do seu potencial como parceira comercial, não poderia ser ignorada por questões ideológicas. (FERREIRA; GOMES, 2014)

No seu discurso de posse, em que apresentou também o seu plano de governo, Tancredo pontuou:

Nortearemos a nossa ação por estas quatro palavras que a sintetizam e resumem: desenvolvimento, estabilidade, integração e justiça. Desenvolvimento, porque a única maneira de salvar o povo da miséria é enriquecer a Nação. Estabilidade, para que a inflação não devore, por um lado, o que o desenvolvimento cria por outro. Integração, para que pedaços da Nação não se cevem na miséria de irmãos de outras regiões. Justiça, para que o trabalho e a privação de muitos de seus filhos não sejam fontes de lucros excessivos e do ócio improdutivo de alguns poucos. (RIBEIRO, 2015)

Foi demonstrado pelo Conselho “que a maior responsabilidade pela inflação cabia à União, tanto pela condução da política de crédito e de salários” quanto pela desordem das contas públicas. Desde a posse de Jânio, Cr\$ 87 bilhões (R\$ 10 bilhões em valores atualizados pelo IGP) haviam sido emitidos, sendo Cr\$ 58 bilhões (R\$ 6,5 bilhões em valores atualizados

pelo IGP) durante os 14 dias da crise deixada pela sua renúncia. Walter Moreira Salles, ministro da fazenda “sugerido” por Jango, de imediato retirou Cr\$ 25 bilhões (R\$ 2,8 bilhões em valores atualizados pelo IGP) de circulação, diminuindo a oferta de moeda com vistas à redução do crescimento generalizado dos preços de bens e serviços.

Na contramão das políticas econômicas de austeridade do Conselho, o Congresso aumentou os vencimentos de civis e militares, aumentando a classificação do risco do país e contribuindo para a aceleração do processo inflacionário. Esse conflito, no parlamentarismo, é simplesmente impensável.

O saldo da dívida externa foi reduzido em US\$ 123 milhões (US\$ 420 milhões em valores atualizados), graças a modificação na estrutura do endividamento do Brasil. Isso não quer dizer que o país não estivesse se endividando, pois recursos continuavam sendo obtidos junto aos EUA, nações europeias e organismos internacionais. O governo gozava ainda de mais números positivos, como a balança de pagamentos, que apresentou superávit de US\$ 50 milhões (US\$ 170 milhões em valores atualizados).

Santiago Dantas lutou junto à ONU pelo direito à autodeterminação dos povos e por políticas anticolonialistas. Defendeu perante outras nações que ao Brasil pertenciam as riquezas encontradas no seu subsolo, que deveriam servir à emancipação econômica do seu povo. Talvez, das políticas públicas adotadas pelo Conselho, essa tenha sido a mais efetiva e duradoura.

O ministro anunciou ainda o reatamento das relações diplomáticas do Brasil com a URSS, para o estardalhaço da direita e a alegria de setores mais à esquerda. Tancredo tentou acalmar os ânimos, alertando que essas ações não apresentavam vinculação ideológica, e esclareceu que o Brasil continuaria sendo uma nação cristã e democrática.

A convite dos presidentes dos EUA e do México, João Goulart, a quem cabia representar o país no exterior, pois a orientação da política externa cabia a Tancredo, participou do programa Aliança para o Progresso, acordo que visava ao financiamento de

projetos destinados à aceleração do crescimento econômico dos países latino-americanos e à interrupção do avanço do comunismo.

Na educação o destaque foi para a aprovação Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para a organização do Conselho Federal de Educação e a entrega da Universidade de Brasília. Dentre principais problemas a serem contornados pelo gabinete estava o déficit educacional. A descaso histórico trouxe consequência sérias, passados mais de 60 anos do século XX, quase 50% da população era analfabeta. Este cenário que motivou a elaboração da Mobilização Nacional contra o Analfabetismo, que recebeu pouco mais Cr\$ 1 bilhão (R\$ 80 milhões em valores atualizados pelo IGP), distribuídos por 7 estados, a fim de que iniciassem os trabalhos visando a melhora dos indicadores, o que ainda era pouco diante da gravidade do problema.

Tratadas algumas políticas públicas executadas pelo Conselho, trago algumas das movimentações que provocaram a sua renúncia.

Com a aproximação das eleições, “levantou-se a grita nos bastidores contra os ministros que, parlamentares ou não, concorreriam a cargos eletivos em posição de vantagem”. (AFFONSO, 2016) Todavia, concorrer a cargo eletivo sendo membro do gabinete era, do ponto de vista lógico, compatível com o parlamentarismo, até mesmo desejável, pois evitaria a descontinuidade do governo, que resultava da confiança do Congresso, nele permanecendo enquanto fossem dignos da sua confiança.

Interesses paroquiais estavam que jogo. Parlamentares influentes se mantiveram intransigentes quanto necessidade da desincompatibilização, pois para eles importavam as eleições e não consolidação de um sistema que transferiria parte do protagonismo do governo do país ao Poder do qual faziam parte, com desdobramentos na consolidação da democracia brasileira.

No dia 26 de junho de 1962 o gabinete presidido por Tancredo, que representou os tempos dourados do sistema no Brasil, pediu demissão coletiva. Nas palavras de Almino Affonso, a sua queda significaria “o começo do fim do parlamentarismo”.

3.4 Brochado da Rocha

Com a renúncia do Conselho de Ministros presidido por Tancredo Neves, Jango enviou à Câmara dos Deputados o nome de Santiago Dantas, um grande quadro político da história do Brasil, que foi rejeitado, por 174 votos contrários e 110 favoráveis. Para Almino Affonso “o paradoxo era evidente: os dois maiores partidos no parlamento, que tanto se empenhavam pela consolidação do governo de gabinete, negavam apoio à única liderança, que naquelas circunstâncias, poderia tornar realidade o sonho de Raul Pilla”. (AFFONSO, 2016)

Recusado o primeiro nome, João Goulart indicou Auro Moura Andrade, cujo nome foi muito mal recebido pela bancada do PTB, partido de Jango. A atitude parecia contraditória, pois as reformas de base permeavam todos os seus discursos políticos, no entanto havia entregado o governo a um conservador, indiferente aos clamores do povo.

Jango pensara estrategicamente, pois Moura Andrade era presidente do Congresso tinha bom trânsito no Legislativo, “logrando com ele um acordo, a possibilidade de antecipação da Consulta Plebiscitária tornava-se viável”. Para se “resguardar”, Jango solicitou ao indicado que assinasse um ofício, sem data, renunciando ao cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Se não honrasse o compromisso, a carta seria entregue à Câmara. (AFFONSO, 2016)

Em 2 de julho Auro Moura Andrade foi eleito por 222 votos favoráveis e 51 contrários. Em retaliação, o Comando Geral da Greve convocou um protesto para 5 de julho. Enquanto, no dia 4, o novo chefe de governo discutia a formação do Conselho de Ministros, foi lida a renúncia na Câmara dos Deputados por Almino Affonso, surpreendendo a todos ali presentes. (AFFONSO, 2016)

Já no dia 7, Moura Andrade esclareceu ao Senado que, após o consenso entre ele e Jango sobre os nomes dos ministros militares, foram levados aos partidos os nomes que iriam ocupar as demais pastas, mas diante da impossibilidade de realizar o “governo que o Brasil

precisava”, devido à oposição de João Goulart, que provavelmente queria participar mais ativamente na formação do seu gabinete, foi devolvida a indicação recebida.

Sem tardar, em 8 de julho de 1962, Jango indicou de Brochado da Rocha, professor de Direito Constitucional na Universidade do Rio Grande do Sul e Secretário de Governo de Brizola. Embora não fosse conhecido pela maioria do parlamento, teve tanto o seu nome como o dos que comporiam o Conselho por ele indicado aprovados pela Câmara sem maiores dificuldades, talvez pelo fato das atenções dos deputados estarem voltadas para as campanhas eleitorais daquele ano. Quadros como Roberto Lyra (Educação e Cultura), Afonso Arinos (Relações Exteriores), Hermes Lima (Trabalho e Previdência Social) e Hélio de Almeida (Viação e Obras Públicas) fizeram parte do Conselho de Ministros presidido por Brochado da Rocha.

Em cumprimento ao art. 9º da Emenda Constitucional n.º4, o Conselho de Ministros, depois de nomeado, deveria comparecer perante a Câmara, a fim de apresentar seu programa de governo, o que foi feito no dia 13 de julho de 1962. Vale ressaltar que, caso o documento contendo as diretrizes administrativas e políticas propostas não fosse aprovado pela maioria dos deputados presentes, o gabinete cairia. No discurso de posse, o presidente do Conselho apresentou os três principais eixos do seu programa de governo: o plano de emergência, com vistas a reduzir os efeitos da crise que assolava o país; o plano de reformas estruturais, cujos resultados mais sólidos seriam colhidos nos médio e longo prazos; o terceiro plano, mais generalista, cooptava demandas sociais.

A proposta do novo Conselho buscava assegurar, em suas linhas gerais, a continuidade administrativa do governo anterior, presidido por Tancredo Neves, conforme recomendação presidente da República, que tinha um protagonismo na leitura dos problemas do país a serem solucionados. Em demonstração de lealdade a Jango, também defendeu a imediata realização do plebiscito, que daria ao povo a palavra final sobre a oportunidade do parlamentarismo, legal mas não legítimo.

Segundo Almino Affonso, o gabinete de Brochado da Rocha “foi marcado por uma incrível vontade transformadora”. Para efetivar o plano de reformas emergenciais e de base,

solicitou ao Congresso a delegação de poderes para legislar sobre as matérias afetas ao seu programa de governo. (AFFONSO, 2016)

Serão elencadas, arbitrariamente, alguns pontos-chaves da proposta: abastecimento, assistência social, escolarização, combate à inflação, reforma agrária, planejamento econômico, redistribuição da carga tributária, relações externas, política comercial com outros países e reforma eleitoral.

Para solucionar a desorganização do abastecimento aumentaria o financiamento da produção de gêneros alimentícios de primeira necessidade, aprimorando a política de preço mínimo e as condições de comercialização. Concomitantemente, criaria-se uma rede de distribuição, com reflexos na contenção do surto inflacionário, cuja fiscalização seria compartilhada com a sociedade.

No que tange à assistência, se adotariam medidas para a organização de um sistema médico-hospitalar de socorro e atendimento às populações urbanas e rurais, intervenção parcial na indústria farmacêutica com vistas à padronização e ao aperfeiçoamento dos medicamentos, distribuídos a preços tabelados. A ampliação do fornecimento de água e dos serviços de saneamento básico estavam contemplados, assim como a escolarização das massas.

Afim de reduzir o ritmo do aumento generalizado dos preços, o governo tomaria medidas de contenção de despesas, eliminando subsídios a bens e serviços que poderiam ser pagos integralmente pelos consumidores e enxugando a máquina pública, porém os investimentos indispensáveis ao desenvolvimento do país seriam mantidos. Também seria mantida a política de controle monetário, já implementada pelo governo anterior,

A reforma agrária deveria constituir num processo efetivo de valorização e libertação dos trabalhadores do campo. Para tanto, o dispositivo constitucional que exigia pagamento prévio e em dinheiro para o “donos” das terras desapropriadas precisaria ser alterado, algo bastante improvável, considerando que parte significativa da bancada do Congresso tinha

fortes vínculos com latifundiários. Estender a legislação trabalhista aos trabalhadores também estava no projeto revolucionário do gabinete.

O processo espoliativo ao qual fora submetido o Brasil e redistribuição da carga tributária não foram desprezadas. Essa leitura feita por Brochado da Rocha, caríssima ao dias atuais, vale à pena ser reproduzida integralmente. “A constante da nossa paisagem estrutural é a socialização dos prejuízos e as individualizações dos lucros que uma oligarquia sôfrega e devoradora impõe a um povo pertinaz e trabalhador, pobre e espoliado.” E continua, “os ônus são debitados às maiorias como moedas de suor e sacrifícios dos que nada possuem, além da capacidade de viver. Mas quando se trata da partilha dos lucros ... as vantagens imensas defluem suavemente para as minorias dominantes.”. A solução desse quadro deveria vir através da “justa contribuição das minorias enriquecidas para o bem-estar das massas espoliadas”, eliminando os privilégios e a sonegação. (LYRA, 1980)

No plano das relações externas, seriam mantidas as diretrizes firmadas por Santiago Dantas no governo de Tancredo: relações amistosas com todos os países, com vistas à ampliação dos mercados, respeito à capacidade de autodeterminação dos povos e um esforço extra em busca estreitamento dos vínculos entre as nações latino-americanas. Já as políticas comerciais deveriam ser revistas com certa urgência, fazendo-se necessária a promulgação de uma lei que disciplinasse a aplicação do capital estrangeiro, regulasse a remessa de lucros para o exterior, bem como tornasse obrigatória a declaração dos bens que pessoas físicas e jurídicas possuíssem fora do país.

Outra proposta de “vanguarda” e democratizante, que somente efetivaria na Constituição de 1988, era a extensão do voto aos analfabetos, um instrumento indispensável à qualquer nação que tenha como fim a igualdade, a eliminação do abuso do poder econômico e a expansão da cidadania.

Com vistas à efetivação dos pontos acima mencionados, foi solicitada delegação legislativa. O pedido se fazia necessário, pois o parlamentares estariam em campanha eleitoral, o que inviabilizaria a execução do programa de governo do gabinete, principalmente no que tange a ações de caráter urgente.

Entregues às eleições, os parlamentares acabaram se descuidando das solicitações de Brochado da Rocha. Enquanto isso a luta pela convocação do plebiscito ganhava novos contornos. Em ofício a Jango, Jair Dantas Ribeiro, comandante do III Exército, alegou a impossibilidade da manutenção da ordem pública, caso a consulta popular sobre a manutenção do parlamentarismo não fosse marcada.

Confessou Almino Affonso que no dia 13 de setembro de 1962, Jango o chamou à Granja do Torto para tratar de um assunto delicado. O ministro da Guerra Nelson de Melo estava decidido a punir o Jair Dantas Ribeiro, “uma posição-chave no esquema militar” de João Goulart, que não estava disposto a perder. A lógica era a seguinte: solicitaria a Brochado que renunciasse, implicando na queda do gabinete, e conseqüentemente Nelson de Melo, de quem o presidente da República não queria depender.

Quando Almino Affonso deixava a Granja do Torto, chegava o primeiro-ministro, que de lá saiu para a tribuna da Câmara. Em seu discurso, alegou que quando aceitou o cargo, o condicionava à antecipação do plebiscito que legitimasse o regime, bem como à ampla delegação de poderes para legislar e colocar em prática as reformas de base. Diante de tais recusas, o gabinete se viu impossibilitado de exercer suas funções. Na madrugada do dia 14 de setembro de 1962, Brochado da Rocha renunciou. Doze dias depois estaria morto, fulminado por um colapso.

O legado do gabinete, apesar de ter durado apenas dois meses, foi relevante. Cito aqui algumas: Lei n.º 4.090, de 13 de julho de 1962, que instituiu o 13º salário para os trabalhadores; Lei n.º 4.102, de 20 de julho 1962, que criou o Fundo Nacional de Investimento Ferroviário; Lei n.º 4.118, de 27 de agosto de 1962, que tratava da política nacional de energia nuclear; Lei n.º 4.119, de 27 de agosto de 1962, que regulamentava a profissão de psicólogo; Lei n.º 4.131, de 03 de setembro de 1962, que disciplinava a aplicação de capital estrangeiro no Brasil e a remessa de lucros para o exterior; Lei n.º 4137, de 10 de setembro de 1962, que reprimia o abuso do poder econômico e criava o CADE.

3.5 Hermes Lima

Hermes Lima foi a quinta indicação de João Goulart, a terceira efetivada. Antes dele havia sido enviados à Câmara os nomes de Tancredo Neves, Santiago Dantas, Auro Moura Andrade e Brochado da Rocha. Hermes Lima fora professor de Direito Constitucional, porta-voz da Aliança Nacional Libertadora (frente de esquerda que congregava comunistas, operários, intelectuais e militares), participou da fundação do Partido Socialista Brasileiro e também fora deputado e ministro do Trabalho no gabinete que o antecederia.

Formado de acordo com a Lei Complementar n.º 2 de 16 de setembro de 1962, que dava ao presidente da República a prerrogativa de nomear um conselho provisório, independentemente da aprovação do Legislativo, no dia 18 de setembro, Hermes Lima assumiu a função de presidente do Conselho de Ministros. Além dele, foram nomeados João Mangabeira (Justiça), Darcy Ribeiro (Educação e Cultura); e posteriormente, Celso Furtado, ministro extraordinário, dentre outros.

Como a maioria dos deputados estavam em campanha, a Câmara fora esvaziada. Realizadas as eleições em 7 de outubro, deveria o presidente do Conselho a ela se apresentar, a fim de obter a aprovação. A falta de quórum adiou por 6 vezes a sanção parlamentar. Somente em 5 de dezembro os nomes foram aceitos por 164 votos contra 137. Sublinho aqui a abstenção de Raul Pilla, que se recusou a participar daquilo que chamou de “comédia parlamentarista”.

Ao assumir, Hermes Lima sabia que ficaria por um curto período no cargo. Segundo ele próprio, o Conselho “respirava mais uma atmosfera presidencialista do que parlamentarista”. A data do referendo estava próxima, fixada para 6 de janeiro. “Nenhuma campanha pela manutenção do sistema parlamentar ocorreu”, ao passo que Jango “movido pelo sentimento não apenas de reconquista das suas prerrogativas pessoais, mas também de um serviço à causa do sistema que reputava mais adequado à formação política do país”, lutou até à abertura das urnas. (LIMA, 1974)

Hermes Lima não se propôs, como ele mesmo viria a confessar, a apresentar um programa de governo, pois era manifesta a transitoriedade do Conselho. Se dedicou a manter

a regularidade administrativa, atento às demandas mais urgentes do país. (LIMA, 1974) Contudo acentuou algumas medidas adotadas pelo gabinete.

Foi reafirmada diante do Congresso a necessidade de uma reforma tributária, com vistas à racionalização dos serviços das repartições arrecadoras. O déficit da balança comercial, a inflação, a super e subprodução também estiveram presentes na pauta do seu discurso de posse. Relatou a transferência de recursos para a educação básica e superior. Encaminhou um projeto lei que tornava obrigatório aos formandos em medicina, como condição para registro do diploma, uma no de trabalho em localidade não servida por médico. Reestruturou o Ministério da Agricultura, de maneira que pudesse melhor se ajustar às demandas do país e pudesse, de fato, estimular a produção agrícola. Tratou dos problemas enfrentados no escoamento e armazenamento da produção. Falou dos resultados obtidos pela Vale do Rio Doce. Quanto ao Ministério do Trabalho, pasta que já havia ocupado, informou que os estudos para a decretação do salário-mínimo foram feitos de maneira que o seu valor não superasse a inflação. Também afirmara ter reiniciado os trabalhos da ponte Brasil-Paraguai.

Como se pode notar, foi um governo voltado para às rotinas administrativas, sem choques de gestão, mais preocupado com a transição para o presidencialismo. Talvez o evento mais relevante ocorrido no gabinete de Hermes Lima tenha sido a crise dos mísseis em Cuba, de repercussão mundial, sendo o nível de envolvimento do Brasil fora determinado mais por Jango do que pelo presidente do Conselho de Ministros.

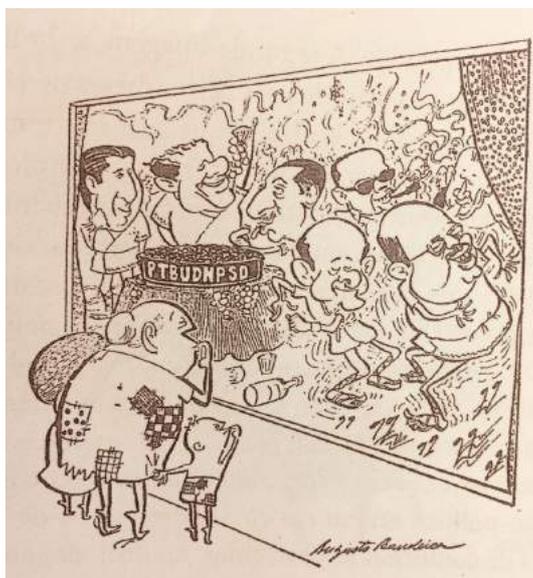
Realizada a consulta popular, a emenda revogatória restabelecendo o presidencialismo não enfrentaria maiores problemas para ser aprovada. No dia 23 de janeiro foi ela promulgada, devolvendo formalmente a Jango os poderes que parlamentarismo havia lhe “retirado”. A partir daí seria travada uma guerra ideológica de segmentos sociais organizados, líderes políticos e veículos de imprensa, contrários e favoráveis ao governo de João Goulart.

3.6 O Plebiscito

Receosos de uma convulsão social em decorrência da alteração do sistema de governo, foi inserido na Emenda Constitucional n.º4 um artigo que abria a possibilidade da realização de uma consulta plebiscitária para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial. Caso fosse convocado, o plebiscito deveria ser realizado a nove meses do término do mandato do presidente da República, ou seja, em abril 1965, uma clara manobra para manter Jango afastado do cargo e seus “antigos” poderes.

Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitatoria nove meses antes do termo do atual período presidencial.

O parlamentarismo, como frisado anteriormente, fora instituído como solução para o impasse da renúncia de Jânio. Apesar de haver no Congresso parlamentaristas convictos, como Raul Pilla, “o novo regime angariava muito mais descontentes do que defensores”. (FERREIRA; GOMES, 2014) A figura abaixo, de Augusto Bandeira, no Correio da Manhã, 27/04/1962, retrata essa situação. Trata-se de “uma crítica mordaz ao parlamentarismo”. Enquanto povo maltrapilho, do lado de fora da festa dos partidos, “chupa o dedo”, lá dentro Tancredo, Santiago Dantas, João Goulart e cia brindam e dançam. (MOTTA, 2006)



Apesar da caricatura mostrar um “relativo” conforto de Jango, a realidade era um pouco diferente. João Goulart não se conformou com a perda dos seus poderes, embora, antes da renúncia do Jânio, a sua prioridade fosse fortalecer o PTB nacionalmente, e não assumir a presidência. Já no seu discurso de posse reiterou que do povo emanava o poder, cabendo aos seus mandatários, os congressistas, devolver-lhes a palavra e a decisão final. A figura abaixo, da Tribuna da Imprensa, 11/09/1961, de Hilde, revela “a imagem de político inconformado com a amputação de suas prerrogativas presidenciais e obcecado pela realização do plebiscito”, todavia Amaral Peixoto, presidente do PSD, parece indiferente ao seu clamor. (MOTTA 2006)



Tais fatos, a crise econômica que castigava o povo e a luta de Jango pela realização da consulta popular que, na prática, significava a retomada do presidencialismo, pois o parlamentarismo havia se mostrado incapaz de dar uma resposta satisfatória às demandas sociais, se somaram aos interesses de grandes nomes do PSD (JK) e da UDN (Lacerda e Magalhães Pinto), interessados em se lançarem na corrida presidencial de 1965.

Sem amparo político e sob pressão, o parlamentarismo estava encurralado. Após a “renúncia” de Auro Moura Andrade, o senador Argemiro de Figueirêdo apresentou uma proposta de emenda à Constituição revogando o parlamentarismo e restabelecendo em toda a sua plenitude o presidencialismo. Nesse mesmo sentido orientou o ministro da Justiça João Mangabeira, para quem o Ato Adicional deveria ser revogado sem a realização da consulta popular, pois o processo seria dispendioso e o resultado já era conhecido por todos. Santiago Dantas compartilhava dessa opinião, que para ele era juridicamente defensável, porém politicamente perigosa, “dada as condições anormais em que fora implantado o parlamentarismo. Foi também apresentada pelo senador Nogueira da Gama uma emenda determinando, que ao Superior Tribunal Eleitoral caberia definir a data do plebiscito, porém não obteve êxito, assim como a do senador Argemiro.

Com a renúncia de Brochado da Rocha em 14 de setembro de 1962, o Comando Geral do Trabalhadores anunciou a convocação de uma greve geral pela antecipação do plebiscito. Pressionados, o Congresso Nacional e presidente da República construíram um acordo. A solução para o impasse veio através da votação do Projeto de Lei 4636/1962, de autoria do deputado Gustavo Capanema, transformado na Lei Complementar n.º 2, de 16 de setembro de 1962, que fixou em 6 de janeiro de 1963 a data do plebiscito, já convertido em *referendum* popular.

O clamor pela volta do presidencialismo tomou conta dos rádios, jornais, tv’s, segmentos empresariais e ruas em todo Brasil. “Destoavam dessa posição geral apenas alguns periódicos como O Estado de São Paulo e grupos de direita de oposição radical à Jango”. (FERREIRA; GOMES, 2014) Apesar do referendo, por si só, não determinar o fim do parlamentarismo, uma vez que, realizada a consulta, caberia ao Congresso ratificar a decisão das urnas através de uma nova emenda constitucional, dificilmente os parlamentares contrários somariam quórum suficiente para ignorar a vontade popular.

Na data marcada para o referendo, 12.286.355 milhões de brasileiros compareceram às urnas para dizer “Sim” ou “Não” à seguinte pergunta: “aprova o ato adicional que institui o Parlamentarismo?”. 76,98% dos eleitores disseram “Não”. O resultado acabou respingando na legitimidade de Jango, que foi consideravelmente elevada. Para se ter uma ideia, Jânio

Quadros havia sido eleito em 1960 com 5.636.623 votos, por sua vez, a volta do presidencialismo, que indiretamente devolvia a Jango o cargo de presidente da república com os seus poderes restaurados, foi apoiada por 9.457.448 de eleitores.

Aprovada por esmagadora maioria nas duas casas, no dia 23 de janeiro de 1963, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º6, que restabelecia o presidencialismo. Jango havia lutado por isso, articulou nos bastidores do Congresso, angariou força junto a movimentos sociais organizados e à imprensa, que “compraram” a sua briga, e até mesmo “jogou contra” o parlamentarismo.

A imagem abaixo, Jornal do Brasil, 08/01/1963, feita por Lan, extraída do livro Jango e o golpe na Caricatura demonstra, de maneira bem humorada, a “Longa Viagem” de João Goulart.



Um ano e quatro meses depois de sua “instituição”, o parlamentarismo, cujas bases haviam sido erguidas sobre a areia, desabou. Entre os escombros, um Estado desorganizado financeiramente, uma economia em frangalhos, entrecortados por gritos de reformas sociais cada vez mais intensos. Mas o que deu errado? O que deu certo?

3.7 Críticas

Desde a sua instituição, o parlamentarismo foi tomado pela anomia. O presidente da República, bem como os membros do Congresso Nacional e do próprio Conselho, não internalizaram o sistema, e contra ele muitas vezes jogaram. Jango, por exemplo, atuou diretamente, na escolha de quase todos os ministros, em alguns casos com intransigência, o que não era prerrogativa sua. Brochado da Rocha aceitou chefiar o governo, mas ao mesmo tinha como uma de suas missões lutar pela antecipação do plebiscito, o que, na prática, significaria o fim o sistema do qual se servia. E o que dizer do Congresso, que sucessivas vezes ignorou ou se opôs ao Conselho, principalmente em matérias que envolvia o Orçamento, mas não o demitia? Os interesses simplesmente não convergiam. Se por um lado o gabinete atuava no sentido de superar o déficit das contas públicas, através da contenção de gastos, por outro, o pleito de 1962 batia à porta, e os candidatos precisavam atender aos anseios da população dos seus redutos eleitorais.

Para Raul Pilla, o parlamentarismo não funcionava, porque assim desejava João Goulart, raciocínio que Pedro Aleixo completou, alegando que desde a primeira hora de exercício de suas funções de Chefe de Estado, outra coisa não fez o presidente senão procurar desacreditar o sistema parlamentar. Por sua vez, proferiu Mem de Sá que “não seria possível o seu funcionamento, tendo-se como Presidente da República o inimigo acerbo, o algoz determinado era comprometê-lo, em desfigurá-lo”.

Jango, apesar ter assistido ao esvaziamento dos seus poderes legais com a instituição do parlamentarismo, conservou sua legitimidade e continuou a exercer o seu protagonismo político. Levou ao Conselho sugestões e reivindicações entregues pelo Movimento Feminino Contra a Alta do Custo de Vida, se pronunciou oficialmente sobre a política salarial diante de ameaças de greve, e prometeu dotação orçamentária para obras pleiteadas pela população, agindo como intermediador entre segmentos sociais organizados e Governo.

Outro evento intrigante foi Brochado da Rocha ter colocado como condição para presidir o gabinete a delegação de poderes para legislar. Se por um lado, isso revela a certeza

do Conselho de que não poderia contar com a colaboração efetiva do Legislativo, por outro demonstra a sua indisposição em mobilizar, dialogar e negociar com o Congresso, que de alguma maneira contribuiu para a implosão do parlamentarismo. Também causou certa estranheza o Conselho, que ao se manifestar em nota sobre a desincompatibilização, dizer que a questão estava entregue à alta decisão do Presidente da República. Essa apatia, que não foi um caso isolado, mostrava o seu despreparo. (FIGUEIREDO, 1969)

Campos Vergal dizia ter a impressão de que “muitos representantes do povo mandavam suas empregadas, seus motoristas ou seus filhos do segundo ano ginasial, preparar suas emendas, tais e tantas são elas, destituídas de inteligência, de capacidade, no sentido da responsabilidade do deputado”. Já Tancredo Neves, enquanto ainda era primeiro ministro, alegou desconhecer um parlamento tão presidencialista, bem como não ter encontrado momento algum, da parte do Congresso, da parte dos partidos a que pertenciam, um pronunciamento claro, positivo de que o Gabinete devesse continuar. (CARNEIRO, 1965)

Conforme foi dito, e pode ser atestado pelo leitor, o parlamentarismo surgiu como produto do acaso, como saída para uma crise, e não da reivindicação de lideranças políticas e populares. Historicamente, o arranjo das instituições brasileiras tinha como arcabouço legal, e até mesmo cultural, o presidencialismo. O sistema por si só não resolveria os problemas do país, pois seria necessário tempo para que houvesse a integração do seu espírito com a linha de atuação daqueles que estavam sob o seu comando, através da compreensão do seu funcionamento e do desejo de fazê-lo funcionar, o que foi ignorado.

Para Pedro Ludovico os políticos brasileiros não estavam maduros o suficiente para lidar com o parlamentarismo, e além disso, o sistema estava tão divorciado do povo, e que se fosse realizada uma consulta ao povo, certamente o presidencialismo sairia vencedor. Argemiro Figueiredo alegava não ter havido “a preparação psicológica para aceitá-lo, poucos o aspiravam e jamais se verificou qualquer manifestação popular no sentido de que o adotássemos”, além de ser “incompatível com o temperamento do povo brasileiro”. (FIGUEIREDO, 1969) Nesse sentido pontuou Almino Afonso “atados às normas rígidas do

presidencialismo, não estávamos afeitos a um estilo de governo onde as maiorias se alternam e com elas o poder”. (AFFONSO, 2016)

Diante da alegação de Tancredo de ser o parlamentarismo brasileiro um sistema híbrido, completou o então ministro João Mangabeira, “os híbridos não geram, não produzem e, por isso, apesar dos esforços dos membros do gabinete, não se poderia produzir coisa alguma”. Para Seabra Fagundes essa situação não se verificava, já que estavam configuradas a estrutura e a dinâmica comuns a esse sistema. (FIGUEIREDO, 1969) Esse posicionamento é oportuno, mas apenas se divorciarmos os dispositivos legais que sustentavam juridicamente o sistema da realidade política observada, pois o tônica do nosso parlamentarismo era o hibridismo.

De acordo com o deputado Afrânio Lages o parlamentarismo havia dado a sua contribuição, ao ter evitado “uma luta fratricida e a subversão da ordem pública”, restituindo a “calma e a tranquilidade indispensáveis ao progresso do país”, mas diante das sucessivas crises, pouco a pouco, foi se tornando mais instável, e sem contar com o apoio efetivos das instituições e lideranças políticas brasileiras, foi rejeitado no referendo de 6 de janeiro 1963, e no dia 23 foi revogado pela emenda constitucional nº6. (FIGUEIREDO, 1969)

Apesar das adversidades enfrentadas, o parlamentarismo pode mostrar alguns dos seus potenciais. Recordou Almino Affonso “das galerias repletas, as lideranças sociais fazendo valer seus interesses”, pois nada se restringia ao muros do parlamento. “Representantes do povo eram convocados a dizer o que pensavam - nos sindicatos, nas universidades, nas congregações religiosas . O país estava de olhos fixos em Brasília. E esse despertar cívico, caríssimo a democracia, foi possibilitado pelo “dinamismo do parlamento e do Conselho de Ministros”, pelo parlamentarismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O parlamentarismo instituído no Brasil na Era Jango, do ponto de vista legal, flertou com o modelo clássico. Todavia, em um primeiro momento, teria que lidar com um presidente diretamente eleito, situação semelhante à vivida pelos franceses, que Duverger viria a chamar de semipresidencialista. Por ter sido erguido sobre instituições historicamente presidencialistas, na prática, muito conservou desse sistema.

A Emenda Constitucional n.º4, de certa maneira, foi um golpe. Por outro lado, evitou uma guerra civil. Apesar das duras críticas recebidas dos juristas, o texto final foi satisfatório, dadas as condições em que foi construído. Os seus erros estruturais, tanto de lacunas quanto de articulação entre os dispositivos poderiam ser corrigidos, com um pouco de vontade e esforço políticos, pois a lei não é imutável, devendo servir à efetiva organização do Estado como meio e da sociedade como fim.

Nos primeiros meses de sua implantação, o parlamentarismo contou com o apoio dos principais partidos do Congresso, e inclusive foram realizadas propostas de ajustes e correções no sistema, visando à sua correta aplicação. No entanto, para além das fronteiras da Praça dos Três Poderes, a crise econômica que assolava o país exigia solução imediata, e a população não estava disposta a esperar.

Por não haver no Brasil um ambiente econômico, político e institucional favorável à sua efetiva implementação, igualmente à sua evolução, o sistema não vingou. Rupturas, ainda que sob o véu da legalidade, têm um preço, pois as mudanças oferecidas pelo mundo jurídico só prosperam quando não descoladas da realidade que lhe foi apresentada.

No decorrer da produção deste trabalho pude refletir sobre o quão rica é a história do Brasil. Tive de me aproximar e conhecer um pouco mais a fundo homens como João Goulart, Tancredo Neves, Brochado da Rocha, Santiago Dantas, Raul Pilla, Hermes Lima e Almino Afonso. Pude observar mais de perto os Conselhos de Ministros, bem como as suas ações com vistas à solução dos problemas imediatos e crônicos do nosso país.

Este trabalho estabelece um diálogo mais forte com a História e a Ciência Política, mas acredito que o Campo de Públicas também tenha sido contemplado. Apesar do recorte, depois de realizadas algumas imersões no tema, fica evidente a dimensão dos problemas relacionados com o parlamentarismo na República. Trata-se, portanto, de uma pequena contribuição, planejada e “concluída” num espaço de dois semestres.

Todos os presidentes do Conselho de Ministros tinham uma linha de pensamento progressista e acreditavam no protagonismo do Estado no desenvolvimento econômico e social do país. Tancredo priorizou o ajuste fiscal e o controle da inflação. Brochado da Rocha optou por políticas que buscavam à redução das desigualdades, como as reformas agrária, tributária e eleitoral. Por sua vez, Hermes Lima havia assumido o governo ciente da sua transitoriedade, pois pesquisas de opinião já indicavam o descontentamento dos brasileiros com o parlamentarismo, ainda assim se empenhou em manter a regularidade administrativa e reafirmar diante do Congresso a necessidade de uma reforma tributária e aprimoramento dos mecanismos de arrecadação.

Enfim, das tantas coisas que aprendi ressalto a “odisseia de Jango”, que lutou, mas ao contrários de muitos dos seus adversários, respeitou as regras do jogo. Não se conformou com a situação de lhe foi imposta, e trabalhou incansavelmente para mudá-la. Algumas vezes foi irredutível, como deveria ser, porém aberto ao diálogo, à negociação. Em suma, teve firmeza de princípios, mas taticamente foi flexível, uma lição cara à todos aqueles que almejam entrar para o mundo da política.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Almino. **1964 na visão do ministro do trabalho de João Goulart**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2016.

ALMEIDA, Alberto. C.. **O Período Parlamentarista Republicano: Instituições Híbridas e Oposição ao Sistema de Governo**. Revista de Sociologia e Política , Paraná, v. 4/5, p. 131-148. 1995.

ANDRADA, Bonifácio de. **Parlamentarismo e realidade nacional**. Brasília : Câmara dos Deputados, 1997.

ANDRADE, Almir de. **A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática: o exemplo modelar do parlamento inglês**. Revista de informação legislativa : v. 21, n. 81 jan./mar. 1984.

ARAÚJO, C. E. P. de. **Revisitando o debate entre os sistemas de governo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. 2016

ARINOS, Afonso; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial. 1999.

BANDEIRA, Moniz. **Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964**. 7ª ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001.

BARBOSA, Ruy. **Novos Discursos e Conferências**. Obras Completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 4, 1914.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Revista de Direito do Estado: RDE, n.3, p.287-360, jul./set., 2006.

CARNEIRO, Levi. **Uma experiência de parlamentarismo**. São Paulo: Martins, 1965.

CINTRA, Antônio Octávio; **Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político

brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

CONSELHO DE MINISTROS. **Sistema parlamentar do governo**: Constituição e atos do primeiro conselho de ministros. Brasília: Departamento Imprensa Nacional, 19.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **Tancredo Neves**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2010.

DUVERGER, Maurice. **O regime semipresidencialista**. São Paulo. IDESP/Sumaré, 1993.

FAGUNDES, M. Seabra. **O parlamentarismo no Ato Adicional**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 200, p. 7-16. 1962.

FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. **A instituição do parlamentarismo na República**. Revista de informação legislativa, Brasília, vol 5, n. 20 (out./set. 1968).

FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. **O parlamentarismo na República**. Revista de informação legislativa, Brasília, vol 6, n. 21 (jan./mar. 1969).

FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 1996

FRAGA, Plínio. **Tancredo Neves, o príncipe civil**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

GOMES, Ângela de Castro; FERREIRA, Jorge. **1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho; QUADROS NETO, Jânio. **Jânio Quadros: memorial à história do Brasil**. São Paulo: Editora Rideel, 1996.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil : um estudo do Brasil constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2000.

HORBACH, Carlos Bastide. **O parlamentarismo no império do Brasil**: origens e funcionamento. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 43, n. 172, out./dez. 2006.

LIMA, Hermes. **Travessia**: memórias. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1974.

LYRA, Roberto. **Contribuição para a história do primeiro governo de esquerda no Brasil**: Conselho de Ministros Brochado da Rocha, 1962. Rio de Janeiro: Sophia Rosa, 1980.

MARTINS, Estevão de Rezende. **A consolidação do Regime Parlamentar Britânico na segunda metade do século XIX**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 28, n. 112, p. 411-428, out./dez. 1991.

MOTTA, Rodrigo P. Sá. **Jango e o golpe de 1964 na caricatura**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

PASQUINO, Gianfranco. **Formas de Governo** In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1998.

RIBEIRO, José Augusto. **Tancredo Neves: a noite do destino**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

ROMERO, Sylvio. **Parlamentarismo e presidencialismo na república brasileira** : cartas ao conselheiro Ruy Barbosa. Rio de Janeiro : Companhia Imprensa. 1893.

TROTA, FREDERICO. **Sistema Parlamentar Brasileiro**: Comentários ao ato adicional de 2 de setembro de 1961. Rio de Janeiro, Casa Editora Vecchi, 1961.

VERNEY, Douglas V. **The analysis of political systems**. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.

