

A Contrarrevolução Democrática: A transição pelo alto e a Institucionalização das instituições (1974-1979)

The Democratic Contrarrevolution: the transition over and institutionalization of institutions (1974-1979)

Pedro Henrique da Silva Oriola Cardoso[□]

Resumo: Esse presente artigo tem como objetivo caracterizar o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), que deu início ao processo de abertura política em direção ao regime democrático. Iremos discutir em um primeiro momento os fatores responsáveis pela saída dos militares e nesse sentido um dos questionamentos é se a transição ocorreu por uma “crise” econômica – social ou se foi uma antecipação dos setores dirigentes a uma possível tensão política. A partir disso, iremos indicar como a Comissão Trilateral (CT) contribuiu através do cientista político estadunidense Samuel Huntington na formulação do projeto de distensão e buscar possíveis relações entre as suas recomendações e as principais características desse processo, limitando-se até a reforma partidária realizada no início do governo de João Figueiredo Batista (1979-1985).

Palavras chaves: Contrarrevolução, ditadura, transição política.

Abstract: This article aims to characterize the government of General Ernesto Geisel (1974-1979), who initiated the process of political opening towards the democratic regime. We will discuss in a first moment the factors responsible for the exit of the military and in this sense one of the questions is whether the transition occurred by an economic - social "crisis" or if it was an anticipation of the leading sectors to a possible political tension. From this, we will indicate how the Trilateral Commission (CT) contributed through the American political scientist Samuel Huntington in the formulation of the project of distension and to search possible relations between its recommendations and the main

*Mestre em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

characteristics of this process, being limited until the party reform realized at the beginning of the government of João Figueiredo Batista (1979-1985).

Key words: Counterrevolution, dictatorship, political transition.

A Contrarrevolução Democrática (1974-1979)

O nosso recorte temporal, nesse artigo, situado entre 1974-1979 correspondeu a uma nova fase da ditadura, em que se buscava nas palavras do então presidente Ernesto Geisel, “um aperfeiçoamento democrático gradual e seguro” (COUTO, 2010, p.138). A partir de 1974 iniciou-se a transição política da ditadura para a democracia no Brasil e simultaneamente em outras localidades como a Grécia, Espanha e Portugal e isso prosseguiu nos anos 80 devido à redemocratização no Cone Sul e também pelo desmembramento da União Soviética.

Esse texto parte da hipótese de que o golpe empresarial - militar de 1964 e o regime ditatorial que se estabeleceu posteriormente teve o sentido contrarrevolucionário preventivo. O conceito de ‘contrarrevolução democrática’ é usado pelo historiador Renato Lemos, o qual divide o período da ditadura situado entre 1964-1988 em dois grandes momentos. Tendo como base essa periodização, a primeira fase se situa entre 1964-1974 e recebe o nome de ‘Contrarrevolução Terrorista’ cuja característica central foi a feição do ‘Terrorismo de Estado’ que visava derrotar o comunismo, o nacionalismo civil e militar, populismo e movimento de massa (LEMOS, 2010).

A primeira subfase (1964-1968) corresponde à estruturação do ‘Terrorismo de Estado’, através da instrumentalização da Polícia Federal, Departamentos estaduais de ordem política e social (DOPS), polícias civis e militares, além da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI). Implantaram-se também estruturas e práticas para fortalecer o Estado, como os atos institucionais e o “decorso de prazo” na apreciação pelo Legislativo, dos projetos via Executivo. Subordinaram-se o Legislativo e o Judiciário ao Executivo, por meio de cassações de mandatos e determinações restritivas emanadas de atos institucionais. Utilizou-se ao máximo a legislação sindical vigente, promovendo a intervenção em entidades da classe trabalhadora, a destituição de dirigentes e criando maiores obstáculos à promoção de greves legais. No aspecto econômico destacamos o enxugamento do fluxo monetário, por meio do arrocho salarial e creditício, os estímulos à vinda de capital estrangeiro de empréstimo e de investimento e a criação de poderosos

instrumentos de potencialização da centralização de capitais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que retirou a estabilidade do trabalhador (LEMOS, 2010). Essas duas características não podem ser entendidas separadamente, já que o Estado passou por uma modificação, principalmente no aparato repressivo, e isso pode ser esclarecido para garantir que as reformas econômicas citadas fossem efetuadas. Nesse raciocínio era necessário retirar setores (sindicalistas, militares nacionalistas, movimento estudantil, parlamentares, comunistas) que tinham vínculo com o governo anterior e, portanto, impedir qualquer tipo de oposição à política econômica. Para isso a coerção era fundamental e foi exercida através das cassações políticas, instauração de inquéritos policiais militares, intervenção nos sindicatos, leis que impediam greves, prisões e o monitoramento feito pelo Serviço Nacional de Informações (SNI).

A segunda subfase (1968-1974) da ‘contrarrevolução terrorista’, Renato Lemos a denomina como o “fastígio do regime” pelos seguintes elementos políticos: o aperfeiçoamento do aparato repressivo com a criação da Operação Bandeirante (OBAN) e posteriormente a institucionalização do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) e, os atos institucionais nº 13 e 14 que respectivamente instituíram as penas de banimento, perpétua e de morte (LEMOS, 2010). No plano jurídico, as inovações mais expressivas foram ampliação da Lei de Segurança Nacional (9/1969), a Emenda Constitucional nº. 1 (10/1969), que modificou a Carta de 1967 e os decretos-leis n. 1001, n. 1002 e 1003, que implantou o novo Código Penal Militar, o Código do Processo Penal Militar e nova organização judiciária militar. A partir dessa estrutura, o Estado conseguiu derrotar as “oposições extrassistêmicas” e alcançando assim a meta política mais importante dessa fase. Na área econômica os militares também conseguiram alcançar suas metas estratégicas devido ao período de grande crescimento da economia brasileira, conhecido como “milagre econômico”.

A segunda fase da ditadura, “Contrarrevolução democrática” situada entre 1974-1988, apresentava como meta estratégica “a dominação de classes na forma de um regime democrático restrito” (LEMOS, 2010, p.17), ou seja, a partir dessa afirmação defendemos a ideia de que a transição era um instrumento para a dominação política e de classe. A primeira subfase (1974-1978) corresponde ao projeto de transição colocada a partir do governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979). Destaco essa subfase, dado que se enquadra quase em todo o recorte temporal do artigo. Sobre essa subfase, para concretizar a meta central, o objetivo estratégico foi a “formação de um centro conservador no cenário político nacional que desse suporte e legitimidade à nova forma de dominação que se pretendia construir” (LEMOS, 2010, p.17) e “para os setores de esquerda socialista críticos

da transição comandada pelo governo, o procedimento era a costumeira violência estatal, pela aplicação dos poderes que o Ato Institucional nº-5 (AI-5) conferia ao chefe do Executivo.” (LEMOS, 2010, p.18).

A segunda subfase (1978-1988) começou com a decretação da Emenda nº 11 que, entre outras determinações, revogou os atos institucionais e complementares – cuja ausência foi compensada pelo estabelecimento das “medidas de emergência” e outras “salvaguardas” do Estado –, extinguiu as penas de morte, banimento e prisão perpétua e determinou as regras gerais para a extinção dos partidos políticos e a formação de novos partidos. É de suma importância essa subfase porque nela tratava-se das forças que governariam até as eleições presidenciais de 1989 (LEMOS, 2010). O término da contrarrevolução democrática tem como marco a Constituição de 1988 que significou um novo pacto sob outro regime político. Renato Lemos a classificou como uma:

definição provisória, de uma construção híbrida, que combina traços liberal-democráticos e democrático-autoritários. Seu texto consagra avanços significativos, em termos de ampliação da base representativa do regime, como o reconhecimento do direito de voto para os analfabetos e subalternos militares, e em termos da liberdade de organização popular, com a supressão de vários elementos da estrutura sindical corporativista herdada da ditadura do Estado Novo (1937-1945). Por outro lado, superdimensiona o papel das Forças Armadas, preservando muitas de suas prerrogativas. A Constituição representa, ainda, a concretização de uma reforma proposta pelos críticos da democracia liberal: o reforço dos poderes do Executivo. Cumpriu este papel, em especial, com a criação da Medida Provisória, pela qual o presidente da República, sob alegação de urgência e relevância, pode baixar uma medida que só depois será apreciada pelo Congresso. Durante a ditadura, essa função foi cumprida pelos decretos-leis (LEMOS, 2010, p.19-20).

Esclarecida a periodização, a minha hipótese é de que a transição para o regime democrático foi um instrumento de dominação política. Sobre essa questão, é fundamental indicar de que forma ocorreu a saída da ditadura. Nessa lógica defendemos que a transição foi determinada e regulada pelos interesses das classes dominantes. Argumento que por trás da direção burguesa do processo, a meta estratégica da transição era manter as condições de dominação de classe na mudança de regime político (LEMOS, 2002); de certa maneira podemos afirmar que o projeto de transição foi vitorioso porque o caráter de

classe e de Estado permaneceu sendo burguês e capitalista respectivamente (SAES, 2001). A essência era conservar os elementos primordiais de dominação da ditadura empresarial-militar tais como: política econômica, função política dos militares e desmobilização da classe trabalhadora (MONTEIRO, 2012).

Por fim, é importante destacar a diferença entre projeto *versus* processo. Na análise de um caso de 'Transição pelo alto' é preciso levar em consideração os esforços das classes dominantes em preservar o poder tanto quanto a capacidade de resistência de alguns setores da sociedade. Entende-se que no Brasil, o projeto de redemocratização dos setores dominantes entrou em conflito com o conjunto de certas forças sociais e políticas. A transição, por esse viés, pode ser vista como um processo não linear "marcado por avanços e recuos, por movimentos contraditórios e oscilações nem sempre previsíveis." (DINIZ, 1985, p.334). No Brasil, os setores dirigentes foram obrigados a reconsiderar as suas ações e táticas devido, por exemplo, a vitória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições de 1974, a reativação do movimento estudantil e operário, e até mesmo pela resistência imposta pela chamada "Comunidade de Informações" (isto é, os setores militares mais diretamente ligados à repressão), que via atentados e outras ações, fez com que o governo reagisse¹ contra isso. Todavia, essas pressões políticas apenas influíram na duração do processo e não conseguiram impor modificações significativas em seu sentido e na sua direção (HOEVELER, 2012).

Como visto acima, defendo nesse artigo a ideia de que a transição foi um mecanismo para a dominação política e de classe. O período em que o presidente Ernesto Geisel (1974-1979) esteve no poder contribuiu para isso, pois entendemos que o seu governo pode ser caracterizado pela etapa inicial da institucionalização das instituições políticas e também pela repressão². Nas linhas abaixo, iremos apontar os fatores responsáveis pelo início do processo de redemocratização: a conjuntura internacional, os conflitos militares e a influência da Comissão Trilateral (CT).

A gênese da transição: conjuntura internacional, conflitos militares e a influência da Comissão Trilateral.

A formulação da transição política no Brasil remete ao contexto internacional da década de 70. O historiador britânico Eric Hobsbawm descreveu os anos 70 como a década

¹Refiro-me quando o governo teve que tomar medidas no que consta ao controle de prisioneiros políticos, remanejamento de comandantes militares e a não tolerância com a quebra de hierarquia militar após o caso do atentado ao Riocentro em 1981.

² Não iremos abordar a repressão política do governo Ernesto Geisel (1974-1979) nesse artigo.

do ‘desmoronamento’ (HOBSBAWM, 2003)³ em outras palavras, um período de crise do sistema capitalista, caracterizado pela falência do modelo adotado em 1945 pautado nos instrumentos keynesianos e de Bretton-Woods (HOEVELER, 2012). O que pretendemos pontuar é que mesmo o Brasil não estando naquele momento em um período de crise, a formulação da ‘democracia restrita’ brasileira nos anos 70 tem relação com a conjuntura internacional.

Continuando nas palavras de Eric Hobsbawm, este defende que simultaneamente ao fim da ‘Era de ouro’ do capitalismo, no início dos anos 70 houve uma nova onda de revoluções, seguida pela crise dos sistemas comunistas no Ocidente nos anos 80. Podemos citar como exemplos revolucionários: a ‘ experiência socialista ‘ do governo Salvador Allende no Chile (1970-1973); a Revolução dos Cravos (1974), em Portugal; os movimentos de libertação na África que levavam alguns países recém-libertados a simpatizarem com o socialismo, como o caso de Angola que se autoproclamou um Estado socialista em 1975; e na Ásia, evidencia-se a retirada das tropas dos Estados Unidos da América (EUA) do Vietnã e a unificação desse país sob um regime comunista (HOBSBAWM, 2003).

O que nos permite dizer que aconteceu uma ‘contrarrevolução’ nos anos 70, é que diante da crise do capitalismo “as elites orgânicas dos países capitalistas mais avançados começaram a pensar em inovações táticas e estratégicas para superar a crise econômica e a ingovernabilidade do mundo.” (HOEVELER, 2012, p.20). Podemos citar como exemplos contrarrevolucionários, o golpe militar no Chile, em 1973, liderado pelo general Augusto Pinochet e a política contrarrevolucionária em Portugal para reverter a Revolução dos Cravos.

Depois de colocado a conjuntura externa, visamos indicar o contexto brasileiro e a periodização em relação à formulação para a saída dos militares do poder. Eli Diniz discutindo a respeito do tema agrupa duas perspectivas divergentes: a primeira defende que a pressão da sociedade foi um elemento que proporcionou mudanças, tendo como principal argumento a crise econômica. A saída dos militares do poder, desta maneira, estaria vinculada as contradições no campo econômico e consequentemente haveria tensões, aumento da insatisfação social, revitalização dos movimentos populares as quais aniquilariam a sustentação da ditadura (DINIZ, 1985). A outra perspectiva explica o início da transição a partir da autonomia dos setores dirigentes e a antecipação às pressões da sociedade e, portanto, indica a capacidade dos militares em direcionar a saída do poder (DINIZ, 1985).

³Segundo Eric Hobsbawm, a terceira etapa do breve século XX, que se inicia nos anos 70 é chamada de “desmoronamento”, ou seja, indicando uma perspectiva de crise.

Nesse texto dialogamos com a ‘visão estratégico conservadora’ em que a gênese da transição ocorreu em uma conjuntura favorável para a ditadura militar e partiu da iniciativa dos setores que se encontravam no poder. Nesse sentido, concordamos com a ideia apontada por Diniz em que destaca a “autonomia do núcleo dirigente e a sua capacidade de assumir a iniciativa da transição e se antecipando a qualquer pressão” (DINIZ, 1985, p.332) e, portanto a elaboração do projeto distensionista não comportava uma situação de crise interna⁴.

Essa premissa é importante para situar o caso brasileiro como o de “transição pelo alto” em que as classes dominantes mantêm a iniciativa e traçam a direção do processo. O que queremos pontuar inicialmente é de que “a articulação e o desencadeamento da distensão tem vinculação com a situação favorável desfrutada pelo regime durante o governo Médici” (CARVALHO, 1989, p.02), ou seja, o cenário para o início da transição no Brasil era conveniente devido aos êxitos na área econômica e militar, respectivamente por causa do milagre econômico e pela derrota da esquerda armada (OLIVEIRA, 1994). Um dos argumentos para confirmar essa tese, foi que a vinda do cientista político Samuel Huntington ao Brasil, em 1972 e a elaboração do documento ‘Abordagem da descompressão política’ em que sugere uma maneira pela qual os militares voltariam para os quartéis, demonstra a intenção dos setores do próprio regime em iniciar a abertura política (CAMARGO, 1984). Outro indício foi a eleição⁵ de Ernesto Geisel à presidência da República, já com a intenção de iniciar a distensão política, devido ao fato da transição ter sido pensada antes da sua eleição e colocada em prática logo após o início do seu mandato.

Um dos pontos levantados na historiografia, sobre a eleição de Ernesto Geisel foi o apoio de algumas correntes militares para viabilizar a sua indicação. Eliezer Rizzo de Oliveira defende a ideia de que o grupo castelista se articulou dentro do governo Emílio Médici (1969-1974), destacando-se a figura do Ministro do Exército, Orlando Geisel, o qual foi fundamental para possibilitar a eleição do seu irmão garantindo legitimidade. Isso se justifica porque o então Ministro do Exército ao derrotar a esquerda armada ganhou apoio político, evitando assim que outra corrente militar pudesse colocar o seu candidato (OLIVEIRA, 1994). Desta forma, havia certo consenso dentro das Forças Armadas e isso explica porque alguns setores percebiam a necessidade em sair do poder. Ficou claro, que

⁴Alguns textos indicam que a distensão começou em função de uma crise, devido a crise do petróleo em 1973 e a derrota da ARENA nas eleições legislativas em 1974. Ver KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil debates, 1982.p.14.

⁵Em 1974 pela primeira vez o partido de oposição, Movimento Democrático Brasileiro, apresentou um candidato para concorrer às eleições presidenciais. O nome indicado foi de Ulysses Guimarães que ficou conhecido como o “anticandidato”, devido à impossibilidade de vitória. Ernesto Geisel (ARENA) foi eleito com 406 votos contra 76 dados a Ulysses Guimarães (MDB).

o início dos anos 70, era o melhor momento para iniciar e formular a abertura política, no entanto dois fatores devem ser considerados: as disputas internas nas Forças Armadas e a influência da Comissão Trilateral através do cientista político Samuel Huntington.

O fator militar para o início da transição não pode ser atribuído a um pensamento democrático dentro das Forças Armadas. Uma das hipóteses é de que a motivação militar correspondeu a disfunções castrenses⁶ causadas pela presença do aparelho militar no núcleo do poder de Estado (MARTINS FILHO, 1995) e, então um dos motivos aparentes da saída dos militares do poder foi para resolver os problemas internos.

Usamos como base o estudo de João Roberto Martins Filho⁷, em que analisa as tensões castrenses desde o golpe de 1964 até a crise sucessória do presidente Arthur Costa e Silva, em 1969. Em seu texto ele defende a ideia de que a dinâmica política das Forças Armadas assume diferentes formas dependendo do tipo de Estado e de regime (MARTINS FILHO, 1995). No caso brasileiro, o regime pós 1964, sendo uma ditadura bonapartista, segundo o autor, o elemento de crise é estrutural, ou seja, a partir do momento em que o domínio se desloca para o aparelho repressivo não há o elemento da estabilidade, e, portanto as crises políticas nas ditaduras militares são um componente perene devido a sua incapacidade de articular a hegemonia (MARTINS FILHO, 1995). Uma das manifestações de crise ocorreu no próprio aparelho de Estado, que teve como desdobramentos cisões e conflitos entre os militares.

O prólogo dessas divergências foram os desdobramentos negativos envolvendo a escolha do marechal Humberto Castelo Branco para o cargo de presidente da República, em abril de 1964, instaurando um conflito entre os ‘castelistas’ e os ‘costistas’. Após a retirada de João Goulart da presidência da república, assumiu de forma interina o presidente da câmara dos deputados Ranieri Mazzilli, contudo o governo de fato ficou sob a direção do Comando Supremo da Revolução, formado pelos ministros das três forças armadas: general Artur Costa e Silva, almirante Augusto Rademaker e o brigadeiro Francisco Correia de Melo. Um dos debates naquele momento era a eleição do novo presidente, e Artur Costa e Silva era contrário a candidatura de Castelo Branco e defendia adiar a votação.

Durante o governo Castelo Branco (1964-1967), após a cassação dos militares nacionalistas, o conflito castrense foi caracterizado pelas divergências em torno das

⁶ Refere-se aos conflitos entre os militares. As tensões e divisões nas Forças Armadas se explicam pela quebra de hierarquia militar e por disputas políticas.

⁷ João Roberto Martins Filho faz uma crítica à concepção dualista em torno da polarização política dentro das Forças Armadas. Demonstra, nesse raciocínio, a existência de pelo menos quatro correntes militares: castelista, linha- dura, albuquerquista e palaciano. Para mais detalhes ver MARTINS FILHO, J. R. *O palácio e a caserna: A dinâmica militar das crises políticas na ditadura*. 1. ed. São Carlos, SP: Edufscar, 1995. p.112- 121.

punições e das cassações políticas e nas “contradições despertadas na hierarquia pela disputa sucessória” (MARTINS FILHO, 1995, p.53). A pressão de dentro da caserna veio da jovem oficialidade e algumas das suas reivindicações encontraram eco nos ‘herdeiros civis do regime’⁸ tal como na alta hierarquia militar. Esse grupo composto de jovens oficiais e que estava na oposição ao governo Castelo Branco (1964-1967) recebe o nome de ‘linha dura’ e apresentava como uma de suas principais características, um maior rigor na depuração do sistema político⁹. Outra zona de conflito foi a campanha para a sucessão presidencial envolvendo o Ministro da Guerra Arthur Costa e Silva que enfrentava resistência de militares castelistas. A sua estratégia era alinhar as suas concepções com os setores da linha- dura, já que nos episódios em que os militares mais radicais pressionaram, como por exemplo, a favor da cassação do senador Juscelino Kubitschek (PSD), o ministro demonstrou que as suas posições coincidiam com essa corrente. Esse elemento de disputa sucessória é um indicativo fundamental para compreender os conflitos militares como um fator de crise permanente a partir de 1964. O apoio militar a Arthur Costa e Silva é de caráter difuso e heterogêneo, embora o Ministro do Exército não pertencesse à linha- dura tinha o apoio desses setores e também do grupo palaciano. A justificativa é de que essas correntes mesmo apresentando divergências, se uniam em relação ao anticastelismo; e segundo João Roberto Martins Filho, a partir do apoio dos quartéis e das correntes militares apontadas, a candidatura e vitória de Costa e Silva eram irreversíveis (MARTINS FILHO, 1995).

Após a vitória de Arthur Costa e Silva, o seu governo (1967-1969) inicialmente foi caracterizado pela unidade militar devido à união das facções militares para reprimir a manifestação estudantil e operária em 1968 e nesse episódio acabaram colocando em segundo plano a discordância entre eles. A unanimidade se pautava em medidas para conter o movimento dos estudantes e ao mesmo tempo impedir qualquer tipo de rearticulação de políticos que tinham sido punidos, referindo-se claramente à Frente Ampla¹⁰.

Após a decretação do AI-5, a cizânia castrense, entrou novamente em cena. Um dos exemplos mais citados pela literatura sobre as tensões entre o governo e a caserna, foi o episódio envolvendo a sucessão do general Arthur Costa e Silva em 1969, porque segundo Martins Filho “entre o súbito afastamento do presidente Costa e Silva e a resolução da crise

⁸ Um dos herdeiros seria o governador da Guanabara e político da UDN Carlos Lacerda.

⁹ Isso significa que queriam aumentar as cassações políticas e eram contrários a concessão de habeas corpus concedidos a acusados pelos Inquéritos Policiais Militares.

¹⁰ Movimento político lançado oficialmente em 28 de outubro de 1966 com o objetivo de lutar “pela pacificação política do Brasil, através da plena restauração do regime democrático”. Era composta por Carlos Lacerda, João Goulart e Juscelino Kubitschek.

sucessória constituem, talvez o período mais rico e complexo para a observação da dinâmica militar das crises políticas da ditadura” (MARTINS FILHO, 1995, p.175). Esse fato demonstra um acirramento da disputa entre as facções dentro das Forças Armadas (FFAA), sob a justificativa de que os pleitos para eleger o Presidente da República acabavam gerando uma aguda tensão no meio militar.

A partir desses fatos, fica claro que uma das características quando as FFAA ocupam a direção do Estado, ao transformar o posto de Presidente da República um cargo a ser disputado pelos militares, é a formação de blocos políticos castrenses para ter acesso ao poder (CAMARGO; GOES, 1984). Nesse raciocínio, Aspásia Camargo e Walder de Góes dialogam com a ideia do cientista político Samuel Finer para defender a hipótese de que “toda força militar tende a se dividir quando exerce diretamente o poder político, pois passa a abrigar em seu bojo, nessas condições, a luta típica dos partidos” (CAMARGO; GOES, 1984, p.129).

Na sucessão presidencial de 1969 tratava-se de duas forças políticas: a primeira baseada na força dos quartéis, representada pela figura do General Albuquerque Lima e a segunda através da hierarquia e alta oficialidade (MARTINS FILHO, 1995). O problema foi o fato da candidatura de Albuquerque Lima representar a média oficialidade, assim causando um problema de hierarquia com os oficiais mais antigos:

Cedo, sua candidatura procurou se apresentar como canal para a expressão tanto das cisões verticais nas Forças Armadas, como das tensões horizontais entre as três forças. Em oposição à alternativa Albuquerque Lima iria se constituir uma frente defensora do princípio da hierarquia como fundamento para a solução da crise sucessória, bem como da variante de regime militar que almejavam. O nome do general Médici aparecia como o pólo de aglutinação dos partidários dessa via. (MARTINS FILHO, 1995, p.185).

A intenção era anular as pretensões do Ministro do Interior cuja medida preliminar no que diz respeito à hierarquia, foi a sua não promoção em 1969 a General de Exército¹¹. A atuação da alta cúpula das Forças Armadas foi fundamental para resolver essa questão porque controlou o processo de sucessão presidencial, restringindo o colégio eleitoral e impondo a hierarquia, através de um escrutínio reservado nas três armas entre os oficiais generais para que fosse escolhido um novo presidente, sendo ele o general Emílio Médici.

¹¹ Nesse episódio das promoções militares, o general Emílio Médici foi promovido a general de exército, passando a frente do general Albuquerque Lima.

A partir desse panorama de crises militares dentro do aparato militar, um dos objetivos com a transição era dar fim a essas disputas, contudo mesmo com a política de distensão, iniciada a partir de 1974, as tensões e conflitos entre os militares não encerraram.

Entendemos que simultaneamente ao processo de transição da ditadura para o regime democrático no Brasil, nos anos 70, o sentido da democracia estava sendo reformulado. O ponto de partida dessa releitura foi quando os teóricos ‘elitistas’ passaram a criticar o modelo de democracia até então existente, caracterizada pelo excesso de demanda popular, a qual gerou uma crise nas democracias entre 1945-1970. Essa reformulação teve certo impacto na formulação da transição no Brasil, através da figura de Samuel Huntington.

O argumento é de que esse sistema tinha chegado ao seu limite, sendo assim os Estados Unidos, Europa e Japão estavam condenados a uma ‘crise de democracia’. O documento, segundo Eliel Machado, que sinalizou essa mudança foi o relatório da Comissão Trilateral chamado ‘The crisis of democracy’, publicado em 1975, o qual indicou a seguinte visão da entidade sobre as democracias naquele momento:

excesso de pressão popular nas decisões dos governos, que teria gerado, economicamente, inflação por incrementos salariais e déficits orçamentários, e politicamente, uma ingovernabilidade geral. O diagnóstico da CT era alarmista: a democracia estaria seriamente ameaçada, e algo teria que ser feito para evitar seu fim. A ‘onda democrática’ que varreu o mundo após a Segunda Guerra teria chegado então ao seu fim pela incapacidade dos sistemas políticos em controlar fatores como aumento do nível de sindicalização e greves. A insistência em antigos mecanismos políticos da democracia e a incapacidade de modernização dos sistemas políticos seriam os motivos pelos quais a democracia estaria sendo ameaçada agora em grande parte do mundo ocidental. Por isso a grande tarefa colocada para os Estados seria uma reelaboração da democracia, mas agora em democracias ‘viáveis’ ou mesmo ‘restritas’ (HOEVELER, 2012, p.23).

Antes de indicarmos as bases da nova perspectiva de democracia no Brasil, é importante falar um pouco sobre a Comissão Trilateral. A Comissão Trilateral foi fundada em 1973, pelo magnata David Rockefeller e era composta pelos principais empresários, banqueiros e políticos dos três principais blocos econômicos: Estados Unidos da América, Europa Ocidental e Japão e tinha como fim elaborar políticas comuns para os três blocos.

A importância da CT para este trabalho é de que essa instituição tinha um programa político para os países do Terceiro Mundo em que se tratava em fortalecer as forças capitalistas, juntar elementos políticos com setores empresariais e promover democracias restritas e estáveis (HOEVELER, 2015). Nesse último aspecto a estratégia era incentivar processos de democratização, visando transformar as ditaduras em ‘democracias viáveis’, porém a existência de uma alternativa civil moderada era uma condição importante. Isso ocorria em um contexto em que o conceito de democracia estava sendo remodelada pelos liberais, em que se destaca a influência da teoria democrática do cientista político Joseph Schumpeter a qual caracteriza a democracia como uma ‘seleção de lideranças’, pautada pela manutenção de direitos individuais mínimos e exclusão da garantia de direitos sociais e da participação popular na política (HOEVELER, 2015).

Acrescento o fato de que a CT estava preocupada com as revoluções no Terceiro Mundo e em relação à América Latina isso se traduzia pelo temor do surgimento de movimentos de massa que poderiam derrubar as ditaduras e atrapalhar o capital com ou sem a interferência da URSS (HOEVELER, 2012). Podemos associar essa afirmação com a perspectiva da contrarrevolução preventiva no continente, já que segundo a visão da CT as transições deveriam ser controladas pelas elites conservadoras (HOEVELER, 2012). Um elemento chave para entender as mudanças para a democracia, nesse viés restrito, foi a tentativa em conservar o enfraquecimento dos principais órgãos de representação da classe trabalhadora, como por exemplo, partido e sindicatos (MACHADO, 2008). O discurso de Andrew Young¹² na Guatemala em maio de 1977 indica o tipo de transição almejada pela CT, em que defendia a seguinte posição: “no limiar de uma nova época de esperança (...) devemos conjugar o conceito de desenvolvimento com o conceito de liberação”. Essa declaração reforça a ideia de “Transição pelo alto” almejada pela CT, já que era mais favorável uma transição negociada como foi feita na Espanha do que uma transição por colapso conforme na Revolução dos Cravos (1974), em Portugal (HOEVELER, 2015).

A relação entre a CT e a transição brasileira é explicada pela vinda ao Brasil de um membro importante dessa entidade no início dos anos 70, o cientista político e professor da Universidade de Harvard, Samuel Huntington. Um desses encontros foi com o chefe do Gabinete Civil Leitão de Abreu, demonstrando que os militares já pensavam em iniciar a política de distensão antes do início do mandato do presidente Ernesto Geisel em 1974. O resultado dessas conversas foi a elaboração do documento ‘Abordagens da descompressão

¹² Membro da Comissão Trilateral e do governo Jimmy Carter (1977-1981). Tinha atuado ao lado de Martin Luther King no movimento de defesa dos direitos dos negros.

política', escrito por Samuel Huntington em que discutia a maneira pela qual poderia ser realizada a transição política no Brasil.

Segundo as recomendações da CT, as ditaduras na América Latina deveriam ser direcionadas para democracias restritas. Em nosso caso de estudo, para que isso ocorresse os militares brasileiros deveriam iniciar e controlar o processo de redemocratização que permitisse a construção de um regime democrático liberal e não houvesse a mobilização popular. Partindo desse pressuposto, a democracia após a ditadura deveria ser caracterizada pelo baixo grau de participação política, limitando-se aos períodos eleitorais e ao mesmo tempo privando os espaços decisórios de qualquer presença ativa das massas populares. Esse regime democrático deveria se consolidar pela apatia e desmobilização política dos cidadãos e por eleições regulares disputadas, na prática, por elites políticas a favor da ordem (DEMIER, 2012). Ao longo desse artigo iremos indicar o processo de fortalecimento das instituições políticas o qual contribuiu para a formação da 'democracia blindada' no Brasil. A 'democracia blindada' se define pela combinação equilibrada entre coerção e consenso e apresentam "estruturas de funcionamento cada vez mais fechadas às pressões populares, preservando seus núcleos institucionais decisórios como espaços exclusivos dos interesses das classes dominantes" (DEMIER, 2012, p.02).

Até aqui pontuamos as razões internas e externas que foram importantes para o início da redemocratização. Os militares planejaram e anteciparam o retorno à democracia, sendo isto fundamental para a manutenção da dominação de classe, tendo em vista a antecipação para evitar uma tensão política e consequentemente a perda do controle da transição. Isso permitiu o direcionamento da 'abertura' a favor dos setores dirigentes cujo interesse era evitar a mobilização popular e efetuar uma democracia 'restrita' ou 'blindada'. Para que isso ocorresse, defendemos que foi fundamental o fortalecimento das instituições para canalizar os conflitos de classe pela via institucional. O que pretendemos mostrar a seguir é como esse processo se desenrolou no decorrer do governo Ernesto Geisel (1974-1979).

A institucionalização durante a transição

Como nos interessa traçar relações entre a perspectiva institucionalista e a transição, nossa hipótese é de que uma das estratégias usadas foi o fortalecimento e a canalização dos conflitos políticos via instituições. Pode-se afirmar que o governo Ernesto Geisel tinha como método preservar a dominação por "estruturas mais permanentes e flexíveis para a institucionalização do Estado em longo prazo" (ALVES, 1984). Um ponto

interessante nessa afirmativa é sobre como o Estado capitalista conservou a dominação de classe, na mudança de regime político:

O fundamental é que o processo decisório continue centralizado no poder Executivo, os militares continuem controlando, mesmo à distância, os centros de poder real, a atividade dos partidos políticos fique restrita aos períodos eleitorais, o poder do Legislativo permaneça pouco mais que ornamental. (ALVES, 1984, p.91).

A partir dessa citação fica claro a importância de elementos institucionais tais como: eleição, partidos políticos e o aumento do poder do Legislativo, que podem ser definidos como mecanismos de controle da sociedade pelo Estado (CODATO, 2005). A escolha, segundo Adriano Codato, foi de um sistema mais estável e controlado, onde os partidos e a eleição não colocassem a ordem em risco.

Retomando a relação de Samuel Huntington e da perspectiva institucionalista com a formulação da política distensionista no Brasil, um dos argumentos nesse sentido foi a conjuntura apontada em 'Abordagens da descompressão política', em que era compatível com a situação brasileira, porque havia tanto continuidade administrativa quanto estabilidade política (LE MOS, 2015). A fórmula básica era realizar a descompressão de forma gradual e segura, sempre mantendo o controle perante o processo de mudança de regime político. Por outro lado, o receio era a perda do comando, a qual traria como consequências a desordem, o colapso do regime e até mesmo um retrocesso. No documento Huntington cita como exemplo as crises políticas que resultaram no Ato institucional nº 2 (AI-2) e no Ato institucional nº 5 (AI-5). As concepções de Samuel Huntington e da Comissão Trilateral convergiam na defesa de um processo de transição caracterizado pelo controle do governo e um sentido restrito.

Para Renato Lemos o que fundamenta a tese de Samuel Huntington é a perspectiva de Schumpeter sobre a 'seleção de lideranças' porque nas suas recomendações:

Huntington assume, no documento, três acepções do termo 'descompressão', distintas, porém combinadas no plano lógico. A primeira corresponde à institucionalização de procedimentos para determinar a sucessão em cargos públicos, muito especialmente, na Presidência, mas também no Congresso e em cargos estaduais, e para elaboração de decisões entre os grupos pertinentes na

formulação de políticas públicas. A segunda, ao alargamento da participação na escolha de autoridades públicas e na elaboração de políticas, de modo a representar mais grupos de interesses legítimos e mais setores da população no processo governamental. A terceira, à liberalização de restrições em curso – de direitos individuais políticos e civis – e uma aberta discussão pública de questões governamentais e políticas (LEMOS, 2015, p.575).

Outros autores também pensaram em como realizar a transição com base na institucionalização. Podemos mencionar a comunicação do cientista político brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos; seu texto remete ao ano de 1973 em uma conferência com o título ‘Estratégias de descompressão política’, no Seminário sobre Problemas Políticos do Instituto de Pesquisas Estudos e Assessoria do Congresso (IPEAC), cujo objetivo era apontar um caminho viável para a saída da ditadura, tendo como público alvo os membros do Congresso Nacional. A partir desses dados infere-se, mais uma vez, que o governo já estava pensando em como articular o início da transição antes do início do mandato do presidente Ernesto Geisel. A recomendação do cientista político em resumo foi a combinação de repressão política, liberdades graduais controladas e negociação política com setores moderados da oposição.

A principal finalidade do texto era buscar uma solução não revolucionária para substituir a ditadura e para isso era necessário mudar a forma de obter a estabilidade, já que até então isso era conquistado através da repressão política. A solução para o cientista político é o caminho institucionalista, sendo esse um instrumento para inviabilizar e neutralizar “aqueles conflitos que são típicos da organização política das comunidades humanas” (SANTOS, 1978, p.145). Esse mesmo ponto foi colocado por Samuel Huntington em ‘Abordagens de Descompressão Política’ quando indica que o principal objetivo era institucionalizar a estabilidade. Entendo que no contexto de formulação de saída do regime ditatorial, essa seria uma maneira para amenizar a luta de classes por intermédio da eficiência e do fortalecimento das instituições políticas.

Outra formulação que queremos pontuar foi feita por Roberto Campos¹³ e Mario Henrique Simonsen¹⁴, cuja preocupação era “institucionalizar a estabilidade, até agora

¹³ Foi Ministro do Planejamento entre 1964-1967, durante o governo Castelo Branco. Durante o governo Geisel (1974-1979) foi embaixador do Brasil na Inglaterra e depois, nos anos 80, exerceu o cargo de senador pelo PDS.

¹⁴ Durante o governo Geisel foi Ministro da Fazenda. Vilma KELLER; Maria Cristina GUILDO. Mario Henrique Simonsen.

acompanhada de certo grau de autoritarismo e coerção” (CAMPOS; SIMONSEN, 1974, p.255). Coloco esses autores na mesma chave analítica institucionalista por dialogarem com a perspectiva de Wanderley Guilherme dos Santos. O cerne da discussão era como substituir a dominação de classe até então caracterizada pelo uso prioritário da coerção por uma ‘solução não revolucionária’¹⁵. Essas formulações têm em comum a necessidade de acrescentar o fortalecimento das instituições políticas como um dos instrumentos para enfrentar a luta de classes. A produção desses textos tem relação com conjuntura inicial dos anos 70 caracterizada pelo ‘sucesso econômico’ por causa do milagre brasileiro e pela derrota da esquerda armada. Isso estava de acordo com os preceitos do próprio Huntington porque a transição “deveria ser iniciativa do próprio governo no momento mais oportuno, quando o crescimento econômico e a estabilidade política alcançada permitam-lhe exercer uma posição de força” (HOEVELER, 2012, p.15).

A seguir demonstro como ocorreu o início do processo de seleção de lideranças com o objetivo de formar um centro conservador para governar e o fortalecimento das instituições políticas através da valorização da eleição; a cooptação de setores da oposição moderada e pelo retorno ao pluripartidarismo.

A institucionalização das instituições: fortalecimento eleitoral, a ‘seleção’ de lideranças e a reforma partidária.

Uma das características da “contrarrevolução democrática” foi a reativação da representação política e o fortalecimento do partido governista (ARENA). A ideia é de que tanto os partidos políticos quanto as eleições se fortificariam e ganhariam legitimidade; por outro lado qualquer tipo de manifestação fora dessa relação era entendido como “pressão inconveniente” e negativa para a manutenção da ordem e, assim, deveria ser combatida. A vitória eleitoral governista à longo prazo era importante devido à manutenção da transição, mas também ao curto tempo para controlar os cargos executivos, indicar ministros e obter maioria parlamentar para conseguir aprovar as reformas necessárias e eleger o presidente da república (ALVES, 1984).

A valorização eleitoral, a meu ver, tem relação com um dos principais elementos do modelo de Joseph Schumpeter, uma vez que é uma maneira de selecionar as lideranças que irão governar, ou seja, a eleição é um mecanismo para viabilizar e legitimar esse objetivo estratégico. Isso também está presente na recomendação elaborada por Samuel

¹⁵ Destaco que essa formulação foi feita antes da Revolução dos Cravos.

Huntington, em que defende a institucionalização de métodos e procedimentos para determinar a sucessão em cargos públicos como no legislativo, nos governos estaduais e a na sucessão presidencial. A partir das considerações acima, analisando em curto prazo, durante o governo Geisel (1974-1979), percebemos a necessidade de controle a todo custo para manter momentaneamente a hegemonia do partido governista, a Aliança Renovadora Nacional, através de várias manobras em função do avanço eleitoral do Movimento Democrático Brasileiro.

As eleições legislativas, que ocorreram em 1974 foram marcantes, dado que de forma inédita, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) demonstrou um avanço em relação aos votos recebidos. Essas eleições foram as primeiras que ocorreram durante a abertura política e tiveram um aspecto diferente em relação às anteriores, devido a estratégia do governo em dar maior ênfase na legitimidade. Assim as eleições ocorreram em um ambiente mais 'livre', sendo permitido debate entre os candidatos no rádio e na televisão. O MDB aumentou significativamente a sua representação na Câmara dos Deputados de 87 para 165 (o aumento foi de 28% para 44%) enquanto a ARENA diminuiu a sua quantidade de 223 para 199. Um dos desdobramentos foi de que a partir daquele momento o MDB poderia reprovar diretamente projetos e emendas do governo¹⁶. No Senado, onde houve eleição para 22 cadeiras o MDB ganhou 16 e ARENA ganhou apenas 6; o partido oposicionista aumentou de 7 para 20 enquanto a ARENA caiu de 59 para 46. Nas assembleias estaduais, o MDB assumiu o controle majoritário dos seguintes estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Acre, Paraná e Amazonas (COUTO, 2010). Nessa nova situação, o governo teve que negociar e levar em consideração as reivindicações do MDB já que projetos no Congresso dependiam da aprovação desse partido.

A primeira reação foi a Lei Falcão em 1976. A razão dessa lei foi o diagnóstico feito pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) de que o acesso à televisão e ao rádio pelo MDB foi determinante para a derrota da ARENA no pleito de 1974 e que se não fossem tomadas as medidas necessárias, provavelmente iriam ocorrer novas derrotas nas próximas eleições (ALVES, 1987, p.190). Isso traria como consequência imediata a não indicação dos governadores, a não aprovação de emendas e leis e colocaria em risco, mesmo sendo indireta, a sucessão presidencial de 1978. A partir desse raciocínio quatro meses antes das eleições municipais de 1976, o governo baixou a Lei Falcão que determinava que durante as campanhas para eleições municipais os candidatos não poderiam realizar debates nos meios de comunicação e se limitariam a apresentar o nome,

¹⁶ Era necessário 2/3 para obter a aprovação.

número, o currículo e o partido. Desta maneira tentava-se impedir que o cenário ocorrido em 1974 se repetisse nos futuros pleitos, como por exemplo, o debate e as críticas feitas ao governo. Nota-se, que a partir da Lei Falcão, um recuo em relação à postura adotada em 1974 e um indício sobre o sentido restrito da redemocratização.

A Lei Falcão, no entanto, não foi a única medida preventiva do governo para manter o controle da transição e evitar o avanço eleitoral do MDB; um outro mecanismo foi a ‘aprovação’ do ‘Pacote de Abril’, em abril de 1977. David Fleischer defende a ideia de que o objetivo desse casuísmo era fortalecer o governo nas eleições de 1978 e que para o novo governo ‘eleito’ pudesse prosseguir com a transição política, posto que se o MDB conquistasse maioria em 1978 poderia haver um retrocesso (FLEISCHER, 1994). Esse ponto foi endossado pelo próprio Ernesto Geisel em depoimento, em que afirmou a preocupação em quais condições o seu sucessor governaria (CASTRO; D’ARAUJO, 1997), portanto, o Pacote de Abril viria para sanear os problemas causados pelo avanço eleitoral do MDB. A estratégia do governo, para impor o Pacote de Abril era demonstrar a inviabilidade da oposição em aprovar a Emenda nº 7¹⁷ para que Geisel pudesse fechar o Congresso e promover a modificação política necessária. A reforma do Judiciário não foi aprovada e o governo fechou o Congresso através do Ato Institucional nº 5. Após a reabertura da casa legislativa, foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 7 - que tinha sido recusada pelo MDB - e a Emenda nº 8, a qual ficou conhecida como Pacote de Abril, sendo esse um conjunto de medidas que assegurariam o controle do governo e maioria eleitoral da ARENA. A partir dessa emenda, as eleições para os governos estaduais continuariam a serem escolhidas pela eleição indireta e a composição eleitoral que elegia os governadores foi modificada. Em relação ao poder legislativo, o quórum exigido para aprovar emendas era por maioria simples e não mais por 2/3 de aprovação e foi criado um tipo de senador eleito por voto indireto, o ‘senador biônico’¹⁸. O Senado na eleição de 1978 seria renovado em 2/3, isso significava que em duas cadeiras em disputa, uma era escolhida pelo voto direto e a outra indiretamente, sendo esta preenchida por candidatos da ARENA. A indicação seria feita pelo mesmo colégio eleitoral que elegia o governador nos estados, o que garantiria uma maioria no Senado para o governo até 1986. Um dado interessante para afirmar o quanto o Pacote de abril foi importante, é de que nas eleições de 1978 se fossem mantidas as regras antigas, o MDB precisaria vencer apenas 17 das 46 cadeiras em disputa no Senado para obter maioria parlamentar. O número de cadeiras no Congresso Nacional

¹⁷Era um conjunto de pacote de medidas do Judiciário que determinava a criação do Conselho de Magistratura para disciplinar os juízes e a segunda medida era que policiais militares fossem julgados por Tribunais Militares.

¹⁸Era o senador eleito pelo Colégio Eleitoral, assim a eleição desse cargo era realizada de forma indireta.

foi modificado, sendo que os estados com maior quantidade de população tinham mais direito a cadeiras. Isso beneficiava a ARENA porque aumentava a representatividade no Nordeste onde o partido governista tinha mais votos (ALVES, 1984). Por fim, foi criado o estado de Mato Grosso do Sul desmembrando o estado de Mato Grosso, assim a ARENA ganhou mais 3 senadores e 4 deputados estaduais.

O MDB nas eleições para o Senado, em 1978, recebeu mais votos do que a ARENA, conquistando 4.3 milhões de eleitores, mesmo tendo mais votos só conquistou 9 cadeiras no Senado. A ARENA, por outro lado, que recebeu menos votos, acabou tendo 36 cadeiras, sendo 21 conquistadas por voto indireto em função do senador biônico¹⁹.

Uma característica institucionalista da transição no Brasil foi a cooptação de setores da oposição moderada, daí pode-se entender a relação com a ‘seleção de lideranças²⁰’ e isso demonstra como foi realizada a formação de um centro conservador.

A meta do governo Ernesto Geisel (1974-1979) era a “formação de um centro conservador no cenário político nacional que desse suporte e legitimidade à nova forma de dominação que se pretendia construir” (LE MOS, 2010, p.17). Defendemos a ideia de que a formação desse centro conservador é uma característica da nova roupagem da dominação de classe, pois mesmo os setores dominantes tendo regulado e determinado a forma de transição mais adequada (FERNANDES, 1978). Para isso era fundamental a permanência de instituições e indivíduos ligados à ditadura no futuro regime democrática (MONTEIRO, 2012) junto com setores da oposição moderada para manter os elementos essenciais de poder econômico e social. Esse é um traço típico de transições negociadas.

Uma figura importante na interlocução e na incorporação de setores da sociedade foi o senador da ARENA, Petrônio Portela, o qual foi responsável pela “Missão Portela” que tinha como objetivo dialogar com setores da sociedade civil buscando negociar as reformas político-institucionais que substituíssem o regime de exceção pelo estado de direito.

Um dos mecanismos para atrair setores da oposição, era incorporar algumas de suas exigências para ampliar a base de sustentação governista. Um dos exemplos foi a tolerância em relação a vitória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 1974 e a revogação da censura prévia de forma gradual. A garantia desse apoio seria fundamental porque ao assegurar a participação da oposição eles se sentiriam representados por canais legítimos e não criticariam de forma radical o governo. Um dos casos foi o partido de

¹⁹ O único senador biônico eleito pelo MDB foi Ernani Amaral Peixoto, do Rio de Janeiro.

²⁰ Uma das sugestões de Samuel Huntington para alcançar a estabilidade, no processo de institucionalização, foi incentivar a participação de todos os setores do país. Uma observação a ser feita, é de que somente os setores mais moderados e que estavam de acordo com o governo poderiam participar, enquanto a classe trabalhadora e partidos de esquerda estariam excluídos.

oposição, MDB, o qual teve como característica a interlocução com o governo e para conduzir a transição na defesa da própria institucionalidade e pela salvaguarda da ordem (MACIEL, 1999).

David Maciel defende que o MDB teve uma atuação limitada na oposição porque era um partido institucional. A debilidade oposicionista do partido foi devido a hegemonia do setor moderado em contraposição a ala autêntica, esta considerada mais radical na oposição e que contava, inclusive, com a participação de membros do Partido Comunista Brasileiro (PCB). A derrota do setor mais radical na convenção do partido em 1975 foi determinante e demonstrou que a direção nacional era o setor menos combativo. Essa postura indica os limites do MDB e, além disso, parte de seus integrantes era contrária a participação do PCB no partido. David Maciel cita uma declaração de Ulysses Guimarães, presidente do partido, em fevereiro de 1975, o qual defendia o combate a organizações totalitárias. Nesse raciocínio, o PCB era uma entidade clandestina e a atuação desse partido não poderia ser um obstáculo para o processo de redemocratização.

A intenção do governo durante a transição era de forma gradual reativar a representação política no legislativo só que isso seria de forma limitada e seletiva. O filtro seria somente possibilitar diálogo com setores do partido que não implicassem em pressões contra a ordem, por outro lado, se fosse necessário, o poder executivo ainda tinha controle sobre o poder legislativo, via fechamento do Congresso como foi feito em 1977 pelo AI-5 e por cassações de mandatos.

Podemos concluir que o diálogo do governo limitou-se com os setores moderados do MDB e nos anos 80, percebe-se que essa oposição não apresentava ameaças a ordem porque nas eleições estaduais em 1982, vários membros moderados conseguiram sair vitoriosos nas urnas; como por exemplo, Franco Montoro em São Paulo e Tancredo Neves em Minas Gerais. O fato que traduz essa congruência de valores e perspectivas foi a formação da 'Aliança Democrática'²¹, para disputar a sucessão presidencial em 1985, formada pelo PMDB e pela 'Frente Liberal', uma dissidência do PDS (partido governista).

Por fim, o último mecanismo de institucionalização foi o restabelecimento do pluripartidarismo, em 1979. Esse fato teve como antecedentes a Emenda Constitucional nº 11 e a lei da anistia. É importante ressaltar que tanto a lei da anistia quanto a reforma partidária, ambas em 1979, foram realizadas durante o governo João Figueiredo Batista (1979-1985).

²¹Na eleição presidencial de 1985, a Aliança Democrática foi composta pelo PMDB que indicou Tancredo Neves para presidente da república e pela Frente Liberal, dissidência do PDS, lançou para vice- presidente José Sarney.

A Emenda Constitucional nº 11, datada de 13 de outubro de 1978, foi considerada um marco importante durante o governo Geisel, porque revogou todos os atos institucionais e complementares baixados pelos militares. Entendemos que essa emenda foi um antecedente importante em relação a reforma partidária, devido a mudança na legislação, em que estabelecia novas regras para o estabelecimento de novos partidos. Para formar novos partidos, pelo menos 10% dos participantes deveriam estar no Congresso ou com o apoio expresso de 5% do eleitorado que tivesse votado na última eleição em 1978 para a Câmara dos Deputados (FLEISCHER, 1994). Outras modificações introduzidas foram: a revogação de todos os atos institucionais e complementares; foi proibida a remoção de juízes e a aposentadoria compulsória de funcionários públicos; o fim da pena de morte e de banimento; o retorno de *habeas corpus* para crimes políticos; e a suspensão da censura prévia.

Vários autores fizeram críticas sobre essa emenda porque criou o ‘Estado de Emergência’, que “confere ao presidente poderes para fazer praticamente tudo o que antes era permitido pelo AI-5” (KUCINSKI, 1982, p.92). O argumento é de que durante a vigência do Estado de Emergência era permitida a suspensão de garantias legais, fim da imunidade parlamentar - sendo o réu denunciado pela Lei de Segurança Nacional poderia perder o mandato-, a aprovação de emendas e projetos do governo se não fossem votadas no Legislativo em torno de 45 dias, a entrega de processos à Justiça Militar aqueles que forem presos no período de vigência do Estado de Emergência, o governo federal poderia nomear governadores na área em questão, poderia suspender garantias legais, dar fim automático da liberdade de associação e censurar a imprensa.

Uma explicação para essa medida era para preservar os mecanismos de autodefesa da ordem, em delimitar a diferença entre oposição e contestação, ou seja, uma maneira preventiva para o futuro governo (no caso o governo do presidente João Figueiredo) encarar as manifestações populares contra a ditadura. Mesmo com o fim do AI-5 foram mantidos: a figura do decreto- lei, aprovação dos projetos de governo por decurso de prazo e as determinações do Pacote de Abril. O depoimento de Ernesto Geisel coincide com essa posição, ao justificar o ‘Estado de Emergência’ devido à necessidade de o seu sucessor ter mecanismos para governar e assegurar a sua governabilidade e autoridade (CASTRO; D’ARAUJO, 1997.p.394-395).

O segundo antecedente foi a decretação da lei da anistia a qual fez parte da estratégia preventiva do governo para enfraquecer o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), porque “a questão da anistia era vinculada à perspectiva da reforma partidária e o

retorno dos exilados políticos levaria a um desmantelamento do MDB”(MACIEL, 1999,p.244).

Sobre a temática seguimos as considerações de Renato Lemos que defende a hipótese de que a tradição em torno da anistia política no Brasil é conciliatória e se constituiu como um instrumento da contrarrevolução preventiva no contexto das crises políticas, satisfazendo uma parte da oposição e facilitando a divisão dos setores contestadores (LEMOS, 2002). Isso se explica porque a anistia atendia aos propósitos do governo em permitir o retorno ao Brasil dos exilados políticos visando fragmentar a frente oposicionista²². A estratégia consistia no fato de que o retorno das lideranças políticas, como por exemplo, Leonel Brizola que pretendia recriar o PTB, poderia dividir o campo da oposição eleitoral e ao mesmo tempo o objetivo era manter os membros do governo em um único partido. Uma informação que reforça essa ideia foi a alteração da lei das inelegibilidades, de modo a possibilitar a candidatura dos anistiados. Essa medida teve como consequências o enfraquecimento da oposição e a reunificação dos setores divergentes e dominantes em prol da manutenção do essencial ordem (LEMOS, 2002).

Uma consideração colocada por alguns autores é de que a lei da anistia de 1979 foi negociada com setores da oposição moderada e, portanto, pode ser considerada como uma transação política. Porém, há indícios de que o MDB tinha um projeto mais limitado do que o governo porque o retorno dos exilados políticos enfraqueceria o partido em função da fragmentação.

No documento ‘Abordagens da descompressão política’, escrito por Samuel Huntington, nota-se a indicação em torno do fortalecimento dos partidos e a sugestão ao modelo de partido único. O cientista político utiliza o exemplo do México, Turquia e Japão, para afirmar que esses países conseguiram com êxito institucionalizar o seu modelo político, graças ao sistema partidário forte (SKIDMORE, 1988). Ele parte da ideia de que o partido político é fundamental, só que é necessário integrá-lo na sua estrutura: grupos sociais, econômicos, profissionais e burocráticos organizados. Até então, segundo a sua visão, os partidos políticos no Brasil eram coalizões fracas e mutáveis a personalidades e interesses localizados; e a partir dessa constatação propõe a criação de um partido que possa realizar essa função. Isso condiz com a ideia de transição de regime político, devido ao deslocamento da responsabilidade para o legislativo, ou seja, transferir o encargo de

²² Essa tese, inclusive, já foi pontuada pelo General Golbery do Couto e Silva, um dos articuladores da transição e na época Ministro Chefe da Casa Civil. Cf SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.p.28

defesa da ordem para os outros partidos. Nesse sentido, David Maciel faz a seguinte definição:

seu conteúdo continuava informado pela mesma concepção de que os partidos detêm o monopólio da representação política, em detrimento de outros instrumentos de ação política, como os sindicatos, as entidades da sociedade civil etc. Ou seja, com a reforma partidária tratava-se de adaptar o sistema partidário à dinâmica assumida pelo conflito político, na passagem da distensão para a abertura, sem que a sua finalidade original fosse alterada (MACIEL, 1999, 275).

Após a reforma partidária feita pelo governo João Figueiredo (1979-1985), à exceção do Partido dos Trabalhadores, nota-se que todos os partidos tinham como objetivo garantir a ordem, inclusive o PMDB. Isso significa que essas novas agremiações partidárias assumiram a função exercida por MDB e ARENA e teriam que absorver as contradições sociais e conflitos políticos decorrentes da política institucionalizada (MACIEL, 1999). Outro elemento importante para caracterizar os partidos institucionais é o seu caráter contrarrevolucionário porque o seu intuito era impedir ao máximo a participação da classe trabalhadora na esfera política. Um fato que demonstra isso foi a restrição da reforma partidária de 1979, porque manteve a proibição do funcionamento de partidos (PCB e PC do B) que tinham vínculos a governos e entidades estrangeiras.

Conclusão

Para concluir, a ampliação da disputa eleitoral, a reintrodução de algumas liberdades civis e o retorno ao pluripartidarismo foram importantes para minimizar a 'pressão' contra a ordem e ao mesmo garantir a manutenção do poder das classes dominantes. Como foi colocado nesse texto, vários autores institucionalistas estavam preocupados em modificar a maneira como era obtida a estabilidade política, até então marcada pela repressão política, a qual seria substituída pelo fortalecimento das instituições. Simultaneamente ao processo de institucionalização, a ditadura durante a transição continuou a reprimir e perseguir politicamente os setores contrários a redemocratização que estava ocorrendo. Portanto, a institucionalização está associada a uma transição pelo alto em que os militares não desejavam a mobilização política e que as classes dominantes permanecessem no poder no futuro regime democrático.

Referências bibliográficas

- ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- CAMARGO, Aspásia; GOÊS, Walder de. *O Drama da Sucessão e a crise do regime*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1984.
- CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mario Henrique. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974.
- CARVALHO, Aloysio Henrique Castelo de. *O governo Médici e o projeto de distensão política (1969-1973)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1989.
- CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *Ernesto Geisel*. 5ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), Curitiba - PR, v. 25, p. 83-106, 2005
- COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.
- DEMIER, Felipe. Democracias Blindadas nos dois lados do Atlântico: Formas de dominação político social e contrarreformas no tardocapitalismo (Brasil e Portugal). *Libertas* (UFJF. Online), v. 12, 2012.
- DINIZ, Eli. A Transição Política no Brasil: Uma Reavaliação da Dinâmica da Abertura. *Dados* (Rio de Janeiro), São Paulo, v. 28, n.3, p. 10-20, 1985.
- FERNANDES, Florestan. Revolução ou Contra Revolução. *Contexto*, São Paulo, n. 5, p. 21, mar. 1978.
- FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: D' ARAUJO, Maria Celina; SOARES, G. A. D. (Org.) *21 anos de regime militar, balanços e perspectivas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.
- HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos. O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das letras, 2003.
- HOEVELER, Rejane. *Ditadura e democracia restrita: a elaboração do projeto de descompressão controlada no Brasil (1972-1973)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- HOEVELER, R. C. *As elites orgânicas transnacionais diante da crise: uma história dos primórdios da Comissão Trilateral (1973-1979)*. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2015.

- KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil debates, 1982.
- LEMOS, Renato. Anistia e crise política no Brasil pós-1964. *Topoi*, v.03, n. 5, p. 287-313, 2002.
- LEMOS, Renato. *Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-1964*. Comunicação apresentada no VI Congrès du CEISAL (Conseil Européen de Recherche en Sciences Sociales sur l'Amérique Latine), Indépendances, Dépendances, Interdépendances, Toulouse, France, 30 de junho a 3 de julho de 2010.
- LEMOS, Renato. A conexão Harvard e a política de descompressão: sobre as origens da transição política no Brasil pós-64. *Revista Tempos Históricos*, v. 18, p. 559-590, 2015.
- MACIEL, David. *Democratização e manutenção da ordem na transição da Ditadura Militar à Nova República (1974- 1985)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1999.
- MACHADO, Eliel. Limites da "democracia procedimental" na América Latina. *Revista Mediações* (UEL), v. 13, p. 260-282, 2008.
- MARTINS FILHO, J. R. *O palácio e a caserna: A dinâmica militar das crises políticas na ditadura*. 1. ed. São Carlos, SP: Edufscar, 1995.
- MONTEIRO, Tiago. *A nova república e os debates relativos ao papel político das forças Armadas pós-ditadura: homens, partidos e ideias (1985-1990)*. Dissertação (Mestrado em História Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- OLIVEIRA, E. R. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. 1. ed. Campinas: Editora Papirus, 199
- SAES, Décio. A questão da transição do regime militar à democracia no Brasil. In: *República do capital/capitalismo e processo político no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.



Recebido: 8 de agosto de 2018

Aprovado: 9 de fevereiro de 2019