

As regras do confronto político em um regime autoritário: uma análise dos 17 atos institucionais da ditadura brasileira de 1964.

Cleber Ori Cuti Martins.

Cita:

Cleber Ori Cuti Martins (2017). *As regras do confronto político em um regime autoritário: uma análise dos 17 atos institucionais da ditadura brasileira de 1964*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/909>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

**As regras do confronto político em um regime autoritário:
uma análise dos 17 atos institucionais da ditadura brasileira de 1964**

Cleber Ori Cuti Martins
e-mail: cocmartins@gmail.com
Universidade Federal de Santa Maria
Rio Grande do Sul - Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Protagonizado por forças heterogêneas que tinham posições diferentes sobre vários temas e que também disputavam o poder entre si, o regime autoritário brasileiro de 1964 não teve uma linha de conduta única. Nos seus primeiros anos, ainda na década de 1960, os Atos Institucionais representaram elementos centrais na busca do governo ditatorial de estabelecer determinações que assumissem um caráter formal. Entre 1964 e 1969, foram expedidos 17 atos, regulamentados por 104 atos complementares. Utilizando como base o conteúdo dos atos, este trabalho visa analisar como o governo autoritário abordou o processo político e a sua relação com os direitos políticos no período, levando em conta que, mesmo tendo sido editados em apenas cerca de cinco anos, os atos seguiram válidos, pelo menos, até o fim da década de 1970. Os atos revelam o contexto da época e o direcionamento e centralização estabelecido. O conteúdo é analisado tendo como pressuposto a compreensão acerca do processo político e o contexto social, levando em conta que, ao mesmo tempo em que age de maneira repressiva e violenta, o governo ditatorial busca estabelecer uma situação de normalidade. A normalidade construída, no entanto, é confrontada pela oposição, formal e clandestina, à ditadura; e os atos institucionais e complementares são significativos no sentido de compreender o aparente paradoxo da busca em construir uma imagem de estabilidade política e social com o acirramento do confronto. Ou seja, os atos tratam das intenções políticas do regime e, mais do que isso, indicam os caminhos do governo autoritário, incluindo cassações de mandatos, extinção de partidos, definições de eleições, entre outras ações repressivas. O auge desse sistema de organização política autoritária se dá com o Ato Institucional número 5, de dezembro de 1968, que estabelece os procedimentos para o fechamento do regime, abrindo caminho para o período de maior repressão. Os 17 atos, portanto, garantem à ditadura a hegemonia sobre o processo decisório, como resultado da institucionalização do aparato coercitivo sobre a oposição consentida e sobre os grupos sociais politicamente organizados que, diante do bloqueio no âmbito das instituições políticas, eleições, partidos e parlamento, passam a agir fora do sistema político formal. E, por fim, garantem controle social e político, implementando uma situação de aparente ordem política estável, de base coercitiva.

Processo político – ditadura – atos institucionais - Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

1. Introdução

Este artigo visa analisar a institucionalização do regramento político do regime autoritário brasileiro de 1964 através dos atos institucionais. Entre 1964 e 1969, foram expedidos 17 atos, regulamentados por 104 atos complementares. A análise opera relacionando o processo político e a busca em formalizar os mecanismos de regramento e imposição de uma ordem política capaz de assegurar o exercício do poder político em um contexto autoritário.

Os atos indicam, além do direcionamento e centralização sob um aparato coercitivo, que regime ditatorial busca, pela formalização das regras políticas, estabelecer uma aparente situação de normalidade. A normalidade construída, no entanto, é confrontada pela oposição, formal e clandestina, à ditadura. A análise leva em conta o contexto político e social da segunda metade da década de 1960, correlacionados com a série de medidas restritivas e repressivas formalizadas em cada Ato Institucional.

O artigo está dividido em duas partes. Inicialmente, são feitas algumas considerações teóricas sobre o regime ditatorial de 1964 e, na sequência, os atos institucionais são descritos e analisados com foco no regramento do processo político.

2. Domínio político formalizado em um contexto autoritário

Ao manter os elementos centrais característicos de regimes políticos ditatoriais, incluindo restrições à liberdade política, repressão impositiva à oposição e uso do aparato estatal para fins de disputa política, entre outros, uma característica comum permeou todo o período autoritário desencadeado em 1964: a busca de institucionalização e de formalização. A ideia de normalidade, que se contrapõe a concepção de regime de exceção, passa pela definição de medidas e procedimentos institucionalizados e formalizados de ação política. A rigor, governos autoritários não necessitam de justificativas formais para suas decisões, considerando que estão sustentados no uso da força e na imposição coercitiva, e não no consentimento em um contexto de liberdade. A questão é que o processo político, para, entre outras intenções, se afastar do caráter de excepcionalidade, necessita rotinizar os processos decisórios. Ao mesmo tempo, o governo autoritário brasileiro (seus integrantes e apoiadores) não operava com a admissão social e política



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de sua característica ditatorial, seja no plano discursivo, usando os termos revolução ou redentora, e não golpe, seja no plano das medidas formais estabelecidas como decisões de governo. Ou seja, de um lado, houve a busca em formalizar e justificar medidas e regramentos; de outro lado e a partir daí, implementar uma situação de normalidade.

Se estabelece, nesse contexto, o instrumento normativo Ato Institucional. Normas de natureza constitucional, nos seus primeiros anos, ainda na década de 1960, os atos institucionais representaram elementos centrais na busca do governo ditatorial de estabelecer determinações que assumissem um caráter formal. Entre 1964 e 1969, foram expedidos 17 atos, regulamentados por 104 atos complementares. Em todos eles, de forma mais ou menos direta, o regime autoritário visou regulamentar o processo político e os direitos políticos. Entendendo como ‘direitos’ o que o governo ditatorial concebia como sendo admissível formalmente.

Editados em apenas cerca de cinco anos, os 17 atos seguiram válidos, pelo menos, até o fim da década de 1970. Seu conteúdo revela o contexto da época e o direcionamento e centralização impostos. Nesse sentido, explicitam que a disputa pelo poder político não se esgota em governos autoritários. Ainda que os espaços formais, vinculados ao processo político em democracias representativas, sejam restringidos e limitados, quando não extintos, incluindo eleições, partidos, debate público e liberdade de manifestação política, se mantém a necessidade de combinar regulação do processo político com mecanismos de controle e imposição decisória.

Ao mesmo tempo em que age de maneira repressiva e violenta, o governo ditatorial busca estabelecer uma situação de normalidade, aqui entendida como a formatação de elementos a serem rotinizados. A normalidade construída, entretanto, é confrontada pela oposição, formal e clandestina, à ditadura; e os atos institucionais e complementares são significativos tanto no sentido de compreender o aparente paradoxo da busca em construir uma imagem de estabilidade política e social com o acirramento do confronto, tanto com a intenção de estabelecer os parâmetros das relações de poder, voltados para assegurar ao regime a prerrogativa decisória, mesmo que de forma coercitiva.

Os atos tratam das intenções políticas do regime e, mais do que isso, indicam os caminhos do governo autoritário, incluindo cassações de mandatos, extinção de partidos, definições de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

eleições, entre outras ações repressivas. O auge desse sistema de organização política autoritária se dá com o Ato Institucional número 5, de dezembro de 1968, que estabelece os procedimentos para o fechamento do regime, abrindo caminho para o período de maior repressão.

O regime autoritário iniciado em abril de 1964 tem um conjunto de fatores explicativos, incluindo, no governo João Goulart (1961-1964), questões econômicas, como elevação da inflação e estagnação no crescimento, questões políticas (descrença nas instituições políticas, corrupção, ingovernabilidade e perda de legitimidade), desordem e suposta ameaça de convulsão social e fatores externos, vinculados à influência dos Estados Unidos e ameaça, também suposta, de avanço do comunismo (SOARES, 1994).

Ainda que os motivos variados que levaram à ditadura sejam controversos em sua importância e dimensão, entendidos enquanto fatores isolados, é possível compreender que elementos de ordem política tiveram um papel explicativo importante. Ou seja, o golpe e o posterior governo autoritário se estabeleceu e passou a agir no sentido de controlar o processo político e implantar decisões de governo, operacionalizando mecanismos decisórios próprios, resolvendo divergências pelo meio coercitivo.

O paradoxo aparente se encontra na consideração de que, em primeiro lugar, mesmo em regimes políticos ditatoriais, o governo possui vínculos com segmentos sociais, não sendo um governo de si mesmo (IANNI, 1981). Por decorrência, há a necessidade de constituir processos decisórios formais, institucionalizando o regime, articulando grupos civis e militares internos ou apoiadores do golpe e dos governos subsequentes, os quais não necessariamente tinham as mesmas posições sobre a economia, por exemplo, com a determinação de controle social (SALLUM Jr, 1996).

Há, com isso, a partir da intenção de estabelecer um regime político de caráter autoritário e ditatorial, com centralização e imposição decisória, e em condições de, a partir das relações de poder, permanecer por um longo tempo, levou a ditadura brasileira de 1964 à busca de mecanismos formais para governar e para reger o processo político.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O regime civil-militar brasileiro teve como peculiaridades a sua durabilidade e capacidade de adaptação (VELASCO E CRUZ; MARTINS, 1984). O argumento se sustenta na concepção de que esses dois fatores, a duração e as mudanças, viabilizaram a conservação do poder.

O tipo de Estado imposto pelo regime de 1964 bloqueou ou reprimiu as divergências que existiam na sociedade em relação ao governo. A institucionalização desse processo representava a tentativa de perpetuar o regime, ainda que partindo de novos parâmetros, com capacidade de adaptação a outros contextos (SALLUM Jr, 1996). Dessa forma, estaria garantida a continuidade do modelo, respaldado pela legitimidade institucional não imposta pelo viés autoritário.

O modelo e o sistema político (LAFER, 1975; CARDOSO, 1972) impostos a partir de 1964, tinham como bases a desarticulação das organizações políticas e sociais, incluindo o sistema partidário vigente desde 1946, reforço do Poder Executivo e subjugação do Congresso Nacional, aumento da importância do Conselho de Segurança Nacional e criação do Serviço Nacional de Informações (ambos são decisivos para que o aparato burocrático-estatal passasse a ser controlado pelos militares). Além disso, a estabilidade social passou a ser entendida como resultado proporcional ao nível de repressão e o Estado, pelo menos depois de 1967, como centralizador da economia, respondendo aos interesses de setores empresariais.

A ascensão direta dos militares ao poder político, com o apoio e adesão de segmentos civis, e com o bloqueio às instâncias político-representativas do período 1945-1964, levou à necessidade de uma nova conformação institucional e diretiva em termos políticos. Tal conformação foi sendo alterada, com acréscimos e exclusões, nos governos ditatoriais, sempre relacionada com as ações políticas da oposição, tanto a admitida formalmente, caso do Movimento Democrático Brasileiro, quando a clandestina, e de grupos sociais organizados (movimento estudantil e sindical, por exemplo). Isto é, ao longo dos atos institucionais, são estabelecidos os marcos regulatórios da competição política, regrido e delimitando a organização, mobilização e ação política, contrapostos ao contexto social.

3. Repressão e controle em 17 atos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A junta militar que governou o país nos primeiros dias do regime ditatorial, até a definição do militar Humberto de Alencar Castello Branco como presidente, estabeleceu a figura do ‘Ato Institucional’, medida criada e não prevista na Constituição de 1946, ainda em vigor, para embasar os chamados atos de exceção, compreendidos como medidas necessárias para combater a subversão e implementar a ordem, produzindo condições para a estabilidade política. Expedidos entre 1964 e 1969, os atos estabeleceram um elevado grau de centralização administrativa e de controle político.

Com a derrubada do governo João Goulart, a presidência da República foi ocupada, provisoriamente, seguindo a determinação da Constituição de 1946, pelo presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazzilli. Logo a seguir, os militares passaram a exercer as atividades de governo, formando uma junta, integrada pelo vice-almirante Augusto Rademaker Grünewald, da Marinha, o tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo, da Aeronáutica, e o general Artur da Costa e Silva, da Guerra.

Na perspectiva dos grupos civis e militares que assumiram o poder em abril de 1964, a deposição de João Goulart era um dos meios para enfrentar a subversão, a corrupção e a ameaça comunista que, supostamente, pairavam na sociedade, nas organizações de trabalhadores e na própria administração pública. Com isso, no dia 9 de abril de 1964, a junta militar, em nome do Comando Supremo da Revolução, baixou o primeiro ato institucional. Editado sem número, o documento, posteriormente, passaria a ser classificado como AI-1. Integrado por 11 artigos, o AI-1 foi introduzido com por um conjunto de pressupostos que contêm as características básicas de todo governo autoritário. Nessa espécie de ‘apresentação’ do regime, o texto indica que a ‘revolução’, no exercício do Poder Constituinte, não se legitimaria pelo Congresso, mas, ao contrário, o Congresso é que receberia através daquele ato sua legitimação. Ou seja, fica estabelecido não apenas que o poder político está sob controle do governo, mas que o próprio governo se auto definiu como fonte da legitimidade política, retirando do Congresso a legitimação e a autorização política obtida por meio do voto. O Ato também concede ao governo as prerrogativas de suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos, deliberar sobre a demissão, a disponibilidade ou a aposentadoria dos que tivessem ‘atentado’ contra a segurança do país e cassar mandatos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No segundo artigo, estabelecia as eleições indiretas para a presidência e vice-presidência da República. Os ‘eleitos’ teriam mandato até 31 de janeiro de 1966.

No dia 11 de abril, o Congresso Nacional confirmou a indicação da junta militar do general Humberto de Alencar Castello Branco, chefe do Estado-Maior do Exército, como presidente da República. Como vice, foi eleito José Maria Alkmin, deputado federal do Partido Social Democrático.

Na sucessão de decisões governamentais nos anos de 1964 e 1965, o Congresso aprovou, sob o argumento de que, no prazo de vigência do AI-1, não haveria possibilidade de reorganizar política e economicamente o país, a prorrogação do mandato de Castello Branco até 15 de março de 1967. Um dos efeitos da extensão do mandato se deu com o adiamento das eleições presidenciais previstas para outubro de 1966, o que colocou apoiadores civis do Golpe, caso de Carlos Lacerda, em posição de confronto com o governo, por terem pretensões, através da eleição, de chegar à presidência da República. Essas medidas revelavam a intenção de permanência no poder político por um tempo não mais pré-determinado. Assim, ganha corpo a construção de um aparato de poder que tenderia a elevar as medidas restritivas à ação política formal, aumentar as ações de coerção da oposição política e social e consolidar, pela reafirmação, das bases autoritárias de um governo de longo prazo, não mais como uma situação de intervenção excepcional. A partir daí há a implementação de um sistema de exercício do poder político, constituindo mecanismos e estruturas formais de domínio, delimitação e execução de poder.

Após os resultados da eleição de governadores em outubro de 1965, o governo de Castello Branco definiu várias medidas para serem aprovadas pelo Congresso Nacional. Todas tinham o objetivo de agir diante da circunstância de que muitos dos eleitos não possuíam alinhamento direto com o governo autoritário. Com isso, as medidas estabeleciam regras para fortalecer a capacidade de ação do Poder Executivo, expandindo a jurisdição das Forças Armadas nos temas da subversão e segurança nacional, reiterando e ampliando a aplicação da Doutrina da Segurança Nacional.

As novas regras limitavam as já restritas formas de atuação política, restringindo a manifestação de posições políticas e a mobilização social. Por decorrência, ações que tinham como intuito contestar, ou discutir, o governo, passaram a ter limites mais estreitos. Em contrapartida, os



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

instrumentos de ação do governo, no sentido de controle político, foram amplificados e reforçados. Um exemplo foi a extinção de tratamento jurídico especial às lideranças políticas que tivessem ocupado os cargos de prefeito, governador e presidente.

Considerando que segmentos sociais poderiam ter algum tipo de organização e mobilização política que pudesse ir contra os interesses do governo, e que essa situação poderia ter algum tipo de apoio social, o governo Castello Branco implanta a medida definidora do padrão das relações políticas no país. A partir de 1966, o presidente da República não mais seria eleito pelo voto direto, cabendo a um Colégio Eleitoral, integrado pelo Congresso Nacional, a indicação (ou eleição indireta) do chefe do Poder Executivo. Ao mesmo tempo em que define, de forma aparentemente paradoxal, que o ditador deve ser, ainda que indiretamente, eleito, a medida retira do processo político o elemento-chave das relações políticas em democracias representativas: o voto combinado com liberdade e direitos políticos.

Junto com outros fatores, essas medidas provocaram reações nos grupos que tinham apoiado o Golpe. Reações que, por sua vez, geraram o anúncio, em 27 de outubro de 1965, do Ato Institucional nº 2. Estruturado em 33 artigos, o AI-2 apresentou uma elevação do nível de restrição impositiva ao processo político e social, comparando com o AI-1. Além de reafirmar e estabelecer a eleição indireta do presidente da República, o Ato definiu a extinção do sistema partidário criado a partir de 1945, com a dissolução dos partidos políticos então existentes. A expansão do poder governamental se deu também no âmbito do Poder Judiciário. O AI-2 determinou o aumento do número de ministros do Superior Tribunal Federal de 11 para 16, assegurando ao governo a maioria no STF e possibilidade de reabrir processos já concluídos, revendo ou reestabelecendo penas, cujos alvos eram opositores do regime. Além de impossibilitar a reeleição do presidente da República, o documento atribuiu ao chefe do Executivo a prerrogativa, mediante consulta ao Conselho de Segurança Nacional, de decretar estado de sítio por 180 dias.

No mesmo sentido de reforçar o poder de mando, o Ato atribuía ao presidente a possibilidade de determinar intervenção federal nos estados, decretar o recesso do Congresso e demitir funcionários civis e militares. Também passava a ser incumbência exclusiva do Poder Executivo a emissão de atos complementares e decretos-lei relativos à segurança nacional.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O Ato Complementar número 1 definia as punições para quem, privado de seus direitos políticos, organizasse ou participasse de manifestações. Ações que eram qualificadas como crime. Já o Ato Complementar número 4, dentro do escopo do AI-1, tratou da reorganização partidária. Com isso, apenas poderiam atuar no país, em substituição aos partidos até então existentes, duas agremiações, não definidas como ‘partidos’. Uma, vinculada ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e a outra, de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O AI-2 vigorou até 15 de março de 1967, quando suas definições foram incorporadas à nova Constituição e à Lei de Segurança Nacional.

Editado em fevereiro de 1966, o Ato Institucional número 3, também no governo de Castello Branco, estendeu a supressão das eleições diretas para governador e vice-governador, também determinando um calendário eleitoral. Com isso, os governadores seriam ‘eleitos’ em setembro por votação nominal nas assembleias legislativas. O candidato que obtivesse a maioria dos votos, se tornaria chefe do Poder Executivo estadual. Em outra medida, definida no artigo quarto, os prefeitos das capitais passariam a ser nomeados pelos governadores estaduais. Nomeação que necessitaria de um prévio assentimento dos parlamentos estaduais. No novo calendário eleitoral, no dia 3 de outubro ocorreria a eleição indireta do presidente da República e, no dia 15 de novembro, seriam eleitos, de forma direta, deputados federais e senadores.

O argumento que sustentava as normativas do AI-3, que consta no próprio texto, considerava que as determinações eram imprescindíveis para sustentar os objetivos e finalidades que estavam na origem do movimento ‘revolucionário’. Tais metas buscavam manter, portanto, a tranquilidade e a harmonia política e social do país. A paz política, assim, seria um efeito da decisão estratégica de colocar nos governos estaduais e municipais pessoas cujas ações pudessem assegurar a conservação do sistema político imposto em 1964. Paralelamente, o governo seguia com os processos de cassação de mandatos. No caso, a estratégia era evitar que eventuais opositores pudessem barrar os candidatos oficiais nas eleições indiretas realizadas nas assembleias legislativas. Todas essas medidas resultaram na eleição de 17 governadores alinhados com o governo, de um total de 22. Além disso, no dia 3 de outubro, o Congresso Nacional elegeu para a presidência da República o marechal Artur da Costa e Silva, até então ministro da Guerra do governo Castello Branco, e Pedro



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Aleixo, deputado federal por Minas Gerais, como vice-presidente. O Movimento Democrático Brasileiro se absteve de votar nas eleições estaduais e na eleição presidencial. A iniciativa foi um sinal de protesto contra as eleições indiretas e uma disputa na qual o resultado estava, em termos gerais, dado. A estratégia do governo ditatorial, assim, possuía ao menos dois eixos. O primeiro era criar condições, e restrições, formais para a organização política da oposição, obstaculizando o lançamento de candidaturas, via processos de cassações de direitos políticos e prisões, além de impedir a formação de partidos políticos e manifestações. O segundo eixo tratava de buscar estabelecer uma situação de normalidade regrada, sob o argumento da pacificação e da produção de uma espécie de consenso nacional para a harmonia política e o desenvolvimento do país. Por decorrência, quem estivesse contra as regras estabelecidas estaria contra o próprio país. Ações que, observadas de forma conjunta, visavam impor um controle político rígido e uma justificativa, à sociedade, formalizada.

O prosseguimento das cassações, mesmo depois da eleição de Costa e Silva (ainda no governo de Castello Branco) e dos governadores, cumprindo as determinações possibilitadas pelo AI-2 são significativos enquanto demonstração de que o problema era restringir qualquer possibilidade de reação política. Nesse sentido, o Ato Constitucional número 23, editado por Castello Branco, impôs o recesso parlamentar até 22 de novembro. Em outras palavras, o fechamento do parlamento se estenderia até pouco depois das eleições legislativas.

A Aliança Renovadora Nacional elegeu 277 deputados federais. O Movimento Democrático Brasileiro obteve 132 representantes na Câmara dos Deputados.

O processo de institucionalização do regime, todavia, além das medidas explicitadas nos atos institucionais e atos complementares, estava sendo conduzido para a elaboração de uma nova Constituição, substituindo a de 1946. O novo texto constitucional incorporaria as medidas integrantes nos atos, além de decretos que foram sendo expedidos desde 1964. O projeto da Constituição, publicado no início de dezembro de 1966 provocou reações que acabaram levando o governo à edição do Ato Institucional número 4.

A base do texto do AI-4 estava na convocação do Congresso Nacional, de forma extraordinária, em uma sessão que se estendeu de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

com a finalidade de cumprir os procedimentos de debater, votar e promulgar a nova Constituição, que deveria entrar em vigor até 15 de março de 1967. O Ato também estabelecia que, nesse espaço de tempo entre a discussão e promulgação, a presidência passaria a ter a prerrogativa de legislar, via decretos, nos assuntos referentes à própria administração, finanças e à segurança nacional.

A Constituição acabou sendo promulgada em 24 de janeiro de 1967. Assim, o texto constitucional formalizava a estrutura de poder, considerando o regramento procedimental das relações políticas no país, delimitando quem poderia agir politicamente, em quais organizações e de que maneira. Entendendo que uma estrutura de poder, na sua essência, estabelece quem manda e tem autoridade e quem obedece, com os respectivos motivos e procedimentos, a Constituição de 1967 teve o peso de aumentar o nível de formalização do aparato destinado ao controle político, definidor do processo político, combinando a estrutura formal e burocrática com a ampliação das possibilidades de ação do Estado no sentido coercitivo e punitivo. Um dos efeitos desse conjunto de medidas que desaguou no texto constitucional foi restringir ainda mais o espaço da oposição consentida, cuja finalidade era demonstrar a normalidade do regime autoritário, e ampliar os mecanismos de repressão e de luta política fora do sistema institucionalizado, situação que se tornaria mais efetiva a partir do final de 1968.

Ainda assim, constituindo duas arenas políticas, uma formal e regrada, com restrições e imposições cada vez maiores, e outra externa ao processo político institucionalizado, também cada vez mais violenta e coercitiva, o regime autoritário seguiu agindo no sentido de reforçar o predomínio do Poder Executivo federal nas decisões políticas. Reforço que operava no campo constitucional quanto na continuidade da edição de medidas infraconstitucionais, casos dos próprios atos institucionais e dos decretos-lei, implementando normas legais de caráter oportunista e, em geral, voltadas para confrontar situações mais conjunturais e imediatas da luta política e organização da oposição, especialmente a que passou a agir, de maneira mais efetiva, fora do limite aceitável pelo regime. Ao mesmo tempo, portanto, se enfatizava a preocupação em agir baseado em uma norma legal, a qual precisava ser flexível, dinâmica e com objetivos específicos para conter a luta e a organização política da oposição, ainda que sob a Constituição, já fortemente centralizadora e autoritária.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Se estabelece, como efeito, uma combinação, no processo de organização das questões políticas, de medidas de caráter mais permanente, consubstanciadas no texto da Constituição de 1967, com outras cuja característica básica era a excepcionalidade. O controle, portanto, se dava pela formalização de medidas e pela abertura de possibilidade, também formal, de normas excepcionais, ambas típicas de um regime autoritário que busca criar uma aparente situação de normalidade e de harmonia social.

O Decreto-Lei 314, publicado em 15 de março de 1967, é um exemplo disso tudo. O seu texto define a entrada em vigor da nova Lei de Segurança Nacional. Esse é o ponto de partida para considerar que cada indivíduo é responsável pela segurança nacional, gerando, por exemplo, inúmeras possibilidades de delação e denúncias entre civis sobre manifestações políticas, ainda que no âmbito particular e pessoal.

A formação da Frente Ampla (e sua proibição em abril de 1967) e, ao longo do ano e de 1968, a ocorrência de várias manifestações de oposição ao regime e conflitos políticos, especialmente no movimento estudantil e sindical, levou ao acirramento das ações políticas. Não obstante, o Conselho de Segurança Nacional, órgão responsável pelas definições estratégicas sobre a preservação da ordem nacional, passou, junto com o Serviço Nacional de Informações, a defender ações extremadas para combater a oposição e o ‘avanço do comunismo’. A saída, desencadeada, principalmente, em agosto, foi o aumento da repressão e das medidas de caráter coercitivo à oposição formal e às organizações que estavam fora do sistema institucionalizado.

Diante do contexto de avanço da reação ao governo e das pressões internas ao regime sobre a necessidade de medidas repressoras mais eficientes, o regime editou, no dia 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional número 5.

O nível de restrição à organização e à manifestação política atingia o seu ápice. O texto do AI-5 permitia ao presidente da República, sem passar por qualquer instância jurídica ou política, de ordenar, por decreto, o fechamento do Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais e intervir nos estados e municípios, passando por cima das limitações estabelecidas na Constituição. Além disso, o presidente poderia, sem nenhum rito jurídico-formal, cassar mandatos eletivos e suspender por dez anos os direitos políticos de quem quer que fosse.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

O Ato também possibilitava, via decreto, ao governo confiscar bens. Do ponto de vista dos direitos civis, é relevante a suspensão do habeas-corpus. Com isso, qualquer um poderia ser preso, mesmo sem flagrante, sem uma acusação formal, por tempo indeterminado.

O governo poderia decretar estado de sítio e fixar o seu prazo de duração, remover, aposentar ou reformar quaisquer titulares de cargos públicos, suspender garantias constitucionais de liberdade de reunião e associação, estabelecer censura à imprensa, telecomunicações e diversões públicas, além de violar correspondência pessoal.

Quatro senadores e 95 deputados tiveram seus mandatos imediatamente cassados e em torno de 500 pessoas tiveram suspensos seus direitos políticos. O MDB perdeu 40% de seus parlamentares.

A segunda fase do governo autoritário começa no final de 1968, a partir da edição, no dia 13 de dezembro, do Ato Institucional número 5, uma resposta ao aumento da mobilização contra o governo autoritário que ocorreu durante o ano.

O AI-5 visava, portanto, estabelecer mecanismos severos de controle da sociedade, neutralizando opiniões contrárias e produzindo uma opinião favorável ao governo. Afora isso, as medidas tinham como meta terminar com a contestação ao regime, pelo menos a de caráter mais difuso e vinculada à população em geral (Velasco e Cruz e Martins, 1984).

Em de janeiro de 1969, tendo por base discussão realizada no Conselho de Segurança Nacional, o governo tornou públicas quatro tipos de punições para quem tenha se comportado fora dos limites. As medidas também tinham efeitos retroativos, ou seja, atingiam atos realizados antes de sua publicação. As quatro punições formalizadas tratavam de cassação de mandato, cassação de mandato com suspensão de direitos políticos, suspensão de direitos políticos e aposentadoria compulsória.

O AI-5 foi revogado no governo de Ernesto Geisel (1974-1978). Situação possibilitada pela Emenda Constitucional nº 11, de dezembro de 1978. Seus efeitos, todavia, não poderiam ser contestados ou anulados, questão vedada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a qual impedia qualquer recurso judicial aos atos praticados pelo chamado 'Comando Supremo da Revolução de 31



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de março de 1964'. A medida incluía as ações do governo federal, assembleias legislativas e câmaras municipais.

Na rota aberta pelo AI-5, e, em grande parte, ocasionados pelos seus amplos mecanismos coercitivos, foram editados outros 12 atos institucionais (todos no período do governo Costa e Silva e pela junta militar que o sucedeu), 59 atos complementares e oito emendas constitucionais. Como resultado, o uso da coerção, ou ameaça de, por instâncias definidas formalmente, tornou-se corriqueiro. Como saldo, o poder coercitivo formalizado foi utilizado como instrumento diante de conflitos e divergências políticas.

O AI-6, publicado em 1º de fevereiro de 1969, diminuiu de 16 para 11 o número de ministros do Supremo Tribunal Federal. O seu texto também definiu que o julgamento dos crimes contra a segurança nacional passariam a ser incumbência, inclusive, da Justiça Militar, limitando a competência do STF na matéria. Além de manter os processos de cassação política.

Editado em 26 de fevereiro de 1969, o AI-7 determinou a suspensão, até novembro de 1970, das eleições municipais e estaduais. Um novo calendário eleitoral seria estabelecido.

O AI-8, de 24 de abril, buscava reestruturar administrativamente o país, situação que iniciara com reforma administrativa estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200. Com isso, o Ato autorizava os governos estaduais, municipais (com população maior que 200 mil) e do Distrito Federal a implantar, por decreto, reformas próprias.

Voltado para questões referentes à reforma agrária, o AI-9, editado em 25 de abril, autorizava o Poder Executivo federal a determinar a desapropriação de imóveis rurais por interesse social. No mesmo sentido, as indenizações por expropriações deveriam ser pagas em tributos especiais da dívida pública.

O AI-10, de 16 de maio, acrescentava aos 1, 2, 5 e 6, a determinação da suspensão dos direitos políticos ou a cassação de mandatos, nos âmbitos federais, estaduais e municipais a perda de todos os cargos ou funções na administração direta ou indireta, em instituições de ensino e pesquisa e em organizações consideradas de interesse nacional. Isto é, também com efeito retroativo, o Ato ampliava as punições a quem teve direitos políticos suspensos e/ou cassados.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Publicado em 14 de agosto, o AI-11 estabeleceu um novo calendário eleitoral. Desta vez, todas as eleições aconteceriam no dia 15 de novembro de 1969. Uma das consequências foi a padronização dos mandatos de todos os prefeitos, vices e vereadores.

O décimo segundo Ato Institucional está relacionado ao problema de saúde do presidente Costa e Silva, que inviabilizaria a sua continuidade no cargo. Assim, no dia 30 de agosto o comando das Forças Armadas editou o AI-12, determinando que uma junta militar assumiria, de forma interina, a presidência. Paralelamente, a Junta decidiu que, diante da situação de crise política, o o vice-presidente Pedro Aleixo não substituiria Costa e Silva, contrariando a Constituição de 1967.

No dia 4 de setembro, a junta publicou dois atos institucionais. O AI-13 estabelecia que indivíduos considerados perigosos ou que ameaçassem a segurança nacional poderiam ser banidos do país. Já o AI-14, alterando definição que constava n Constituição de 1967, possibilitava, ao critério do governo, a aplicação da pena de morte ou prisão perpétua, estabelecendo como condicionantes a existência de guerra externa, psicológica adversa, revolucionária ou subversiva.

No dia 9 de setembro, o AI-15 estabeleceu que a data das eleições em municípios sob intervenção federal seria em 15 de novembro de 1970, refazendo o calendário definido por Costa e Silva.

Após a junta militar, no meio de setembro, tornar oficial o afastamento definitivo de Costa e Silva, houve a formação de uma outra junta, integrada por três generais, tratar da sucessão presidencial.

A publicação, em 27 de setembro, do Decreto-Lei nº 898 deu início a vigência a nova Lei de Segurança Nacional. O texto da Lei implementava a condenação à morte, por fuzilamento, de quem a infringisse. O presidente da República teria 30 dias para transformar a pena de morte em prisão perpétua. A Lei também recrudescia o controle sobre os meios de comunicação, possibilitando a prisão de profissionais que divulgassem notícias inverídicas ou falseadas, incluindo fatos, ainda que verídicos, colocados de forma truncada ou desfigurada.

Emílio Garrastazu Médici, comandante do III Exército, é indicado, no dia 7 de outubro, à presidência da República. Sete dias depois, foi publicado o penúltimo Ato Institucional, voltado para destituir o vice-presidente Pedro Aleixo, declarar vagos os cargos de presidente e vice-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

presidente e marcar para o dia 25 a eleição presidencial no Congresso, em sessão pública e por votação nominal. O Ato determinava, ainda, que o mandato do presidente expiraria em 15 de março de 1974 e prorrogava os mandatos das mesas da Câmara e do Senado até 31 de março de 1970.

Editado no mesmo 14 de outubro de 1969, o AI-17 autorizava a junta militar a transferir para a reserva os militares tivessem agido, ou que viessem a agir, contra a coesão das Forças Armadas. No dia seguinte, os atos complementares 72 e 73 liberavam a abertura do Congresso Nacional e convocavam os deputados e senadores para a eleição indireta.

A junta militar também publicou, no dia 17 de outubro, a Emenda Constitucional nº 1. O principal objetivo foi incorporar à Constituição vários dispositivos que estavam no AI-5. Desta forma, foi definida uma espécie de reforma, estabelecendo a ‘Constituição de 1969’.

4. Considerações finais

Em termos gerais, sistemas políticos estabelecem como as decisões são produzidas, definindo os regramentos das relações de poder. Ou seja, os interesses e reivindicações, possíveis geradores de conflitos, oriundos dos grupos sociais, encontram mecanismos, mais ou menos institucionalizados, mais ou menos procedimentalizados, que definem os parâmetros e limites para as relações de poder. Governar, portanto, tem o significado amplo de operar com processos decisórios, cujos fatores não necessariamente passam pelas compreensões acerca da possibilidade da produção de consensos ou de ações voltadas para o bem comum. Argumentação que se sustenta no pressuposto que as sociedades estabelecem sistemas decisórios a partir da correlação de forças e das relações de poder entre os grupos sociais.

Em regimes democrático-representativos, as regras da competição política, que embasam os parâmetros decisórios, incluem a universalização da liberdade de manifestação, expressão e organização política, com direitos políticos amplos, possibilidade de alternância no exercício do poder político, eleições e normas que valem da mesma forma para todos. A análise das democracias, portanto, indica, situação a ser submetida à verificação, que as decisões são produto de discussão pública, liberdade e igualdade, sem desconsiderar as assimetrias de poder e as possibilidades de que segmentos sociais tenham mais capacidade de influir nas decisões que outros.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Situação diferente se verifica em regimes ditatoriais. O processo decisório, com liberdade e direitos políticos restritos, passa a ser mais fortemente centralizado e hierarquizado. Os conflitos sociais e políticos passam a ser resolvidos com mecanismos coercitivos e repressivos. Em outras palavras, os governos, e seus adeptos, recorrem ao aparato coercitivo, então reforçado, para impor decisões a partir dos seus interesses, cerceando e impedindo a organização política dos seus opositores políticos e sociais.

O que é lógico em regimes autoritários, a imposição, pela força, de decisões políticas, coagindo as oposições, em um aparente paradoxo, não se sustenta, ao longo do tempo, sem instâncias institucionalizadas para o exercício do poder político. Isto é, governos autoritários, na tentativa de estabelecer relações políticas rotinizadas, contrapondo medidas excepcionais, não prescindem da formalização de regras. Situação que não afeta o caráter autoritário das medidas tomadas.

No caso da ditadura brasileira de 1964, os atos institucionais, embora não sendo os únicos instrumentos formais do governo, tiveram como foco principal reger as relações políticas e restringir, ou impedir, a oposição.

A expedição, entre 1964 e 1969, de 17 atos, regulamentados por 104 atos complementares, revelam o contexto da época e o direcionamento e centralização estabelecidos. A compreensão acerca do processo político e o contexto social do período leva em conta que, ao mesmo tempo em que age de maneira repressiva e violenta, o governo ditatorial busca estabelecer uma situação de normalidade.

A normalidade construída, no entanto, é confrontada pela oposição, formal e clandestina, à ditadura. E os atos institucionais e complementares são significativos no sentido de compreender o aparente paradoxo da busca em construir uma imagem de estabilidade política e social com o acirramento do confronto.

Os atos tratam, ao mesmo tempo, das intenções políticas do regime e determinam a regras das relações políticas. A finalidade é assegurar as condições necessárias para a execução, nos parâmetros autoritários, das decisões políticas, impondo uma estrutura política que não prescinde da



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

existência formal da oposição política, ao mesmo tempo em que restringe suas possibilidades de ação.

Os 17 atos, portanto, garantem à ditadura a hegemonia sobre o processo decisório, como resultado da institucionalização do aparato coercitivo sobre a oposição consentida e sobre os grupos sociais politicamente organizados que, diante do bloqueio no âmbito das instituições políticas, eleições, partidos e parlamento, principalmente, passam a agir fora do sistema político formal. E, por fim, garantem controle social e político, implementando uma situação de aparente ordem política estável, de base coercitiva. O auge desse sistema de organização política autoritária se dá com o Ato Institucional número 5, de dezembro de 1968, que estabelece os procedimentos para o fechamento do regime, abrindo caminho para o período de maior repressão.

Nesse sentido, o estabelecimento de medidas como a supressão de eleições diretas, extinção de partidos políticos, fechamento do Congresso Nacional, cassações de mandatos, prisões e, entre outras, limitação de direitos políticos, operam, ao mesmo tempo, com a busca em implementar uma situação, mesmo que aparente, de normalidade política rotinizada e formalizada.

5. Referências

- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes. Quarta edição. 1987.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel. 1972.
- IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1981.
- LAFER, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Perspectiva. 1975.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil*. Revista Sociologia Política. Novembro de 2001. Número 17. pp.33-43.
- SALLUM Jr., Brasílio. *Labirintos – dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec. 1996.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1987.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *O Golpe de 1964*. In SOARES, Gláucio Ary Dillon e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar – balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV. 1994.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

TOLEDO, Caio Navarro de (org.). *1964 – visões críticas do golpe – democracia e reformas no populismo*. Campinas: Editora Unicamp. 2014.

VELASCO e CRUZ, Sebastião e MARTINS, Carlos Estevam. *De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”*. In SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense. 1984.

Atos institucionais e complementares (acessos entre junho e agosto/2016):
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais#content>