

O estado autoritário-burocrático: o caso do Brasil

Aline Rabello Ferreira¹

Amanda Ferreira Arantes²

Charles Magno do Nascimento³

Juliana Aparecida Soares⁴

Lucas Ribeiro Scarano⁵

Tiago Heliodoro Nascimento⁶

RESUMO

O presente artigo visa discutir os preceitos do Estado Autoritário-Burocrático e como esse aparato se estabelece no Brasil após o Golpe de Estado de 1964. Para isso, primeiramente faremos uma caracterização do Estado Autoritário-Burocrático baseado nas idéias de Guillermo O'Donnell e Maria Helena Moreira Alves. E, então, entraremos no caso brasileiro, analisando a formação do Estado Autoritário Burocrático desde um contexto mais amplo anterior ao Golpe, até o AI-2. Por último, faremos uma comparação entre os Estados do Brasil e do Chile, mostrando as particularidades do Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Doutrina da Segurança Nacional. Estado Autoritário-Burocrático. Brasil - 1964.

Na América Latina, notadamente nas décadas de 1960 e 1970 há vários Estados Nacionais, como o Chile, a Argentina, o Peru e o Brasil que, pelos mais variados motivos, estão vivendo períodos de governos autoritários. E esses governos se constituem das mais diversas formas, mas, formalmente, e em grande parte dos países, veladamente, há uma ideologia por trás das atuações dos militares que tomam o poder: a Doutrina da Segurança Nacional. Esta Doutrina e todo o seu aparato autoritário-burocrático são o tema deste artigo, que visa frisar de maneira particular como se deu a consolidação de um governo autoritário no Brasil logo após um governo populista. Pesquisando o governo anterior ao golpe e quais as justificativas dadas pela Junta Militar que tomou o poder, tentaremos definir quais foram as estratégias de estabelecimento do poder autoritário no Brasil, principalmente a partir das idéias e conceitos de Guillermo

¹ Especialista em História da Cultura e da Arte (UFMG), Graduada em Conservação e Restauro de Bens Culturais Móveis (UFMG), Bacharel e Licenciada em História (PUC Minas). E-mail: aline.ferreiraset@gmail.com

² Bacharel e Licenciada em História (PUC Minas). E-mail: amandafarantes@hotmail.com

³ Bacharel e Licenciado em História (PUC Minas). E-mail: charlesmagnonascimento@yahoo.com.br

⁴ Bacharel e Licenciada em História (PUC Minas). juju.cine@gmail.com

⁵ Especialista em História e Culturas Políticas (UFMG), Bacharel e Licenciado em História (PUC Minas). E-mail: lucasscarano@gmail.com

⁶ Doutorando e Mestre em Antropologia (UFMG). E-mail: tiagoohn@gmail.com

O'Donnell, que introduzem o artigo.

O estado autoritário burocrático

O período que antecede a instalação do Estado Autoritário Burocrático caracteriza-se pelo grande processo de transnacionalização, ou seja, essa fase contribui para a queda da dominação oligárquica e sua substituição por um sistema de dominação burguesa apoiada pela expansão do sistema institucional do Estado. Essa hegemonia acaba necessariamente abrindo caminho para a penetração do capital transnacional, o que, naturalmente, acarretará uma mudança da estrutura produtiva urbana.

A estrutura do Estado Autoritário-Burocrático possui características inteiramente particulares. A mais relevante refere-se à associação desse Estado com a burguesia. É necessário ressaltar nesse ponto que o Estado Autoritário-Burocrático é essencialmente capitalista, sendo assim, ele mantém e estrutura a dominação de classe, no sentido de que essa dominação está arraigada principalmente numa estrutura de classe que, por sua vez, tem seu fundamento no funcionamento e reprodução das relações capitalistas de produção. Essas relações de produção constituem o cerne da sociedade civil dentro da qual se considera o Estado como o aspecto estritamente político das relações sociais de dominação.

Desta perspectiva o estado é, primeiro e antes de tudo, uma relação de dominação que articula de maneira desigual os componentes da sociedade civil, apoiando e organizando o sistema existente de dominação social. O que torna este apoio efetivo são certas manifestações objetivas do estado – suas instituições e a lei. (O'DONNELL, 1982, p. 269).

Esse Estado é, antes de qualquer coisa, o organizador e é a via que possibilita a hegemonia exercida através da estrutura de classe, uma vez que tais estruturas encontram-se sob controle de uma burguesia altamente oligopolizada e transnacionalizada. Dessa forma, pode-se entender que a principal base para o Estado Autoritário Burocrático é a alta burguesia.

Quanto às instituições, destacam-se as atividades das organizações onde se encontram os especialistas em coação. Esses são extremamente necessários, tendo em vista que uma das bases usadas pelo Estado Autoritário-Burocrático para sua autolegitimação é a coação que exerce em vários setores da sociedade. Também relevantes são as organizações responsáveis pela

“normalização” da economia

Uso este termo (normalização da economia) para me referir às tarefas realizadas pelos tecnocratas civis responsáveis pelo aparelho econômico do Estado Autoritário Burocrático, cujo objetivo é estabilizar certas variáveis decisivas – tais como a taxa de inflação e o balanço de pagamentos – de uma forma que obtenha a confiança dos interesses capitalistas importantes, acima de tudo, na primeira fase do Estado Autoritário Burocrático, do capital transnacional de financiamento. (O'DONNELL, 1982, p. 273).

As funções desempenhadas por esses dois grupos caracterizam os dois principais objetivos institucionais do Estado Autoritário Burocrático: a restauração da ordem na sociedade por meio da desativação política do setor popular por um lado e a normalização a economia, por outro.

Outra característica do Estado Autoritário-Burocrático é a exclusão política de um setor popular em atividade, esse setor popular está sujeito à coações intensas, numa confluência arquitetada por esse Estado para eliminar o seu papel anteriormente ativo na arena política nacional. A partir desses pontos, iremos analisar o caso do Estado Autoritário Burocrático brasileiro.

Contextualização da gênese do estado autoritário-burocrático brasileiro

Ao tratar de ditadura militar no Brasil, há uma pergunta que precisa ser respondida antes mesmo de falar de Estado Autoritário-Burocrático. Por que um governo de caráter populista deu lugar a um governo autoritário liderado pelos militares?

Antes de responder tal pergunta devemos ter em mente que em 1964 não houve o primeiro golpe contra um presidente da República. É possível citar pelo menos três outras tentativas dos conservadores (militares e oligarcas) tomarem o poder.

Em 1954, os conservadores tentaram impedir as reformas econômicas propostas por Vargas. Segundo Nelson Werneck Sodré (1997):

Desde que Getúlio Vargas esposou a tese do monopólio estatal do petróleo, mobilizando a opinião pública para forjar a Eletrobrás, e tomou providências no sentido de prover o Estado brasileiro de órgãos capazes de intervir na estrutura econômica de forma progressista, foi condenado pelas estruturas reacionárias, deposto e levado ao suicídio em agosto de 1954. (SODRÉ, 1997, p. 104).

Um ano mais tarde, os militares agiram em busca do poder. “Em 1955 uma tentativa de golpe militar visava impedir a posse do candidato Juscelino Kubitschek, que havia sido vencedor nas eleições.” (SODRÉ, 1997, p. 104).

A terceira tentativa de golpe foi após a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, quando o então vice-presidente Goulart estava em viagem na China e quase foi impedido de assumir a presidência. Durante um período de menos de um mês, Ranieri Mazzilli – o mesmo que assumiu a presidência interinamente quando o golpe de 1964 foi dado – ficou no poder. A renúncia do presidente e a divisão das forças que defendiam os propósitos retrógrados fizeram com que houvesse uma tentativa de golpe militar, inviabilizada pela divisão das Forças Armadas. (SODRÉ, 1997, p. 104)

Desde a posse de João Goulart o clima já era tenso contra o governo instituído. Pois “[...] para a direita civil-militar que tomou o poder em 1964, Goulart era um demagogo, corrupto, inepto e influenciado por comunistas.” (FERREIRA, 2003, p. 345). Entretanto, além do desconforto com os militares, Jango (apelido de Goulart) era visto de forma deteriorada pelo outro lado.

Para as esquerdas revolucionárias e a ortodoxia marxista-leninista, o presidente era um líder burguês de massa, uma liderança cuja origem de classe marcou seu comportamento dúbio e vacilante, com vocação inequívoca para trair a classe trabalhadora. (FERREIRA, 2003, p. 345).

Apesar dos contratempos e das divergências sobre a imagem de Goulart, há um consenso entre a historiografia tradicional de que ele era um presidente populista, de pouco talento, como afirma Skidmore (1988).

O vice-presidente de Jânio Quadros assumiu a presidência num contexto completamente desfavorável, pois o país estava passando por duas crises, uma econômica e outra militar, que acabaram gerando uma crise política conseqüentemente.

O problema econômico de seu governo começou com JK, que contraiu uma dívida do FMI com a política de modernizar o Brasil. Com o dinheiro que foi pego emprestado, Juscelino construiu a nova capital brasileira além de diversas rodovias federais para atrair os investimentos do setor automobilístico. Os juros cobrados por essa dívida estavam “até o teto” no governo de Jango, gerando assim uma inflação altíssima – trataremos da explicação da relação do governo

brasileiro com o capital estrangeiro de forma detalhada mais à frente. Além disso, havia também o problema da desapropriação de terrenos pertencentes a empresas norte-americanas por Brizola no Rio Grande do Sul.

Com os preços dos produtos em alta, conflitos surgem nas cidades, gerando maior desconforto na política enquanto no campo as Ligas Camponesas pediam incessantemente por reforma agrária. Os militares de alta patente estavam descontentes com o presidente por ele adotar medidas que consideravam de esquerda e tentariam de toda maneira assumir o poder.

Goulart estava cercado de um lado pelos conservadores, militares, oligarcas e, por outro, pelas esquerdas. O interesse dos primeiros era manter o latifúndio e desenvolver a economia agro-exportadora, já o do segundo grupo era a de fazer a reforma agrária e garantir mais direitos aos camponeses e proletariado, para os partidos de esquerda mais radicais, era necessário uma Revolução Socialista.

Os dois lados se organizaram. Os conservadores, com medo do “perigo vermelho” criaram o IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais). Segundo Jorge Ferreira (2003), “Sempre batendo na tecla do anticomunismo, assustando sobretudo os quartéis com a suposta infiltração esquerdista no governo, o IPES, por meio do general Golbery do Couto e Silva, aproximou-se da Escola Superior de Guerra.” (FERREIRA, 2003, p. 360).

Em abril de 1963, Bocaíuva Cunha, do PTB, apresentou um projeto de reforma agrária. Apesar das esquerdas fazerem pressão para que o projeto fosse aceito, os conservadores, com o discurso de ameaça ao direito à propriedade impediram sua concretização, aumentando ainda mais o descontentamento de ambos os lados com o presidente.

Por causa do conflito político e do pedido de indenização das empresas norte-americanas pelos terrenos perdidos no RS, os EUA bloqueiam os créditos do Brasil. Dessa forma, Jango é obrigado a declarar arrocho salarial.

Agravando ainda mais a crise no Brasil, sargentos do Exército propõem um “protesto armado” e conseguem adesão de todas as unidades militares do país, assinando as cartas como Comando Revolucionário de Brasília e adotaram o lema “sargento também é povo!”, símbolo de apoio aos proletariados e camponeses, porém as forças legalistas sufocaram a insurreição.

Alguns meses antes do golpe de 64, o grupo civil-militar começa a ganhar força. Governadores dão apoio na revolta contra o presidente. Os Estados Unidos ajudam a financiar o

golpe trazendo clandestinamente armas pesadas para o Brasil.

Goulart é convidado para uma festa dos sargentos da Marinha no dia 30 de março e num discurso apóia o movimento revolucionário dos sargentos. Tal afirmação é vista pelos conservadores como apoio à indisciplina. Os militares pediram a nomeação de Henrique Lott (militar) para ministro ou então que Goulart assumisse a chefia suprema das Forças Armadas, porém o presidente não aceitou e foi obrigado a retirar os comunistas do governo. No dia primeiro de abril, Jango sai de Guanabara e vai para Brasília. A classe média alta enxerga isso como a renúncia do presidente e Ranieri Mazzilli assume a presidência alguns dias até a nomeação de Castelo Branco, líder do movimento golpista, para o cargo de presidente da República.

Entre movimentos da direita e da esquerda, Goulart ficou entre a cruz e a espada, pois tentava negociar com os dois lados, porém, ao tentar apoiar a esquerda, os militares tomaram o poder.

Para Jorge Ferreira (2003), a tomada de poder pelos militares é vista como o fim de um confronto entre comunistas e o Exército. “Não se tratava mais de medir forças com o objetivo de executar, limitar ou impedir as mudanças, mas, sim, da tomada do poder e imposição de projetos.” (FERREIRA, 2003, p. 400). Nelson Werneck Sodré (1997) afirma que as Forças Armadas foram usadas desde o período colonial para manter a ordem e o poder nas mãos dos oligarcas. Ao tratar do golpe dado por Getúlio em 1937 ele diz que:

[...] as Forças Armadas foram instrumentalizadas, manipuladas, mobilizadas pelas forças políticas mais conservadoras, quando não reacionárias, que este país conheceu. Então, a fachada militar das ditaduras esconde seu conteúdo profundamente reacionário, o conteúdo que resultou da mobilização das forças mais retrógradas da sociedade brasileira.” (SODRÉ, 1997, p. 105).

Jorge Ferreira (2003) ainda afirma que o período em que os militares estavam no poder, assumiu um caráter mais autoritário do que deveria.

[...] para todos os protagonistas dos conflitos daquela época, como as esquerdas, a direita civil e os próprios militares, o golpe surgiu como uma grande incógnita. Como alguns depoimentos confirmam, não havia um projeto a *favor* de algo, mas *contra*. A questão imediata era depor Goulart e, depois, fazer uma “limpeza” política. (FERREIRA, 2003, p. 401).

Ambos os autores, Sodré (1997) e Ferreira (2003) concordam em um ponto: a democracia estava em colapso e precisava ser repensada de alguma forma. Além das crises internas, o Brasil, assim como outros países da América Latina passaram por momentos de tensão durante a década de 60, que geraram também tentativas de golpes militares, com ou sem sucesso.

De acordo com o cientista político argentino Guillermo O'Donnell, os regimes militares que se constituíram na América Latina tiveram sua coalizão tão mais coesa quanto à intensidade das crises que se estabeleceram anteriormente, ou seja, quando estas crises pré-golpe se mostravam de fato uma grave ameaça à ordem estabelecida, a coalizão se tornava “[...] mais coesa e mais capaz de manter o controle político diante dessas pressões internas” (COLLIER, 1982, p. 37). Incluindo o Brasil como exemplo para esse tipo de caso, o autor utiliza a Argentina e o Chile para fazer uma breve comparação. O'Donnell afirma que a crise Argentina anterior ao golpe, na década de 60, não foi tão intensa quanto no Brasil, dessa forma, o regime autoritário que se instalou não conseguiu permanecer no poder, não resistindo à pressão do setor popular deu lugar para o ressurgimento de um regime político do tipo populista, somente retornando em 1976. Já o Chile teve uma crise ainda mais intensa que a do Brasil, o que dificultou até mesmo o sucesso e a estabilização do regime autoritário-burocrático, tendo em vista a grave ruptura econômica e a violenta repressão.

Ao estudarmos o caso brasileiro, podemos perceber que, como informa Maria Helena Alves, a situação de dependência do Brasil aumentou a partir da década de 50, quando, no governo de Juscelino Kubitschek, houve uma crescente penetração de capital estrangeiro devido à política adotada por ele, o nacionalismo desenvolvimentista. Dessa forma, configurou-se uma aliança entre o capital multinacional, o capital nacional associado-dependente e o capital do Estado, constituindo o tripé econômico que sustentaria e resultaria num desenvolvimento dependente.

Nessa relação de dependência estruturam-se as “classes clientelísticas”, uma burguesia industrial que possui poder de barganha junto ao Estado e estabelece com ele uma troca de “favores”. Essa classe associa seus interesses ao capital estrangeiro e é, portanto, favorável à penetração internacional na economia brasileira. De acordo com Maria Helena (1984) “O desenvolvimento dependente e os específicos interesses internacionais e nacionais a ele associados formam o pano de fundo indispensável à avaliação da conspiração civil e militar que

derrubou o governo constitucional de João Goulart.” (ALVES, 1984, p. 21).

Todavia, quando João Goulart inicia uma política que restringe os investimentos estrangeiros, seja no controle de remessas de lucros das filiais para as matrizes ou no pagamento de *royalties*, e principia negociação para a estatização de grandes corporações estrangeiras, ele inicia um confronto com as classes clientelísticas e principalmente com o capital multinacional. Outra medida que Goulart adotou e que desagradou esse mesmo grupo foi a política nacionalista de substituição de importações, na qual o Estado subsidia a produção nacional e faz a proteção tarifária em detrimento dos produtos importados.

Ainda no governo de João Goulart, pode-se notar a rápida organização da classe trabalhadora e do campesinato, o que preocupa as classes mais altas, uma vez que essas terão de fazer concessões em relação a salários, condições de trabalho e a reivindicações sindicais. Na fase inicial de industrialização, que corresponde a um nacionalismo econômico, o Estado, ao apoiar a indústria nacional, objetiva expandir o mercado de consumo e, por conseguinte, aumenta a renda do setor popular. Essa e outras políticas públicas, bem como o apoio aos sindicatos trabalhistas, são meios que o governo adota visando alcançar o que Guillermo O’Donnell (1986) chama de coalizão política incorporadora que caracteriza o regime populista, é o Estado atendendo aos interesses tanto das elites industriais como do setor popular.

Entretanto, na tentativa de diminuir a dependência no consumo de produtos importados através da política de substituição de importações, ainda assim o Estado teria de importar os equipamentos necessários para a produção dos artigos nacionais, resultando num déficit econômico, uma vez que os lucros com a venda dos itens de consumo são menores do que o capital que se gasta na importação dos equipamentos. Ainda como consequência tem-se o aumento da dívida externa e da inflação. Para tentar solucionar esta crise econômica, o Estado adota, então, políticas ortodoxas com vistas a obter um aprofundamento dessa fase de industrialização, porém, para realizá-lo, necessitaria tecnologia além de capital, somente conquistados por meio de investimentos estrangeiros.

No entanto, entra em cena o setor popular, que durante o governo de Jango teve sua participação ampliada no âmbito do cenário político, podendo, assim, se impor e desafiar as novas políticas adotadas. “O resultado é um espaço entre as exigências e o desempenho, greves generalizadas, paralisação do sistema partidário e graves crises políticas e econômicas”

(COLLIER, 1982, p. 35).

Com o surgimento de interesses incompatíveis o Estado democrático formal se mostra cada vez menos capaz de encontrar solução para as crises. Segundo O'Donnell, é nesse ambiente que o governo autoritário se origina e a primeira meta que se propunha atingir para resolver as tensões era a de eliminar o setor popular como participante do cenário político, uma vez que sua politização era considerada um obstáculo ao crescimento econômico.

Em resumo, Guillermo O'Donnell, através do seu argumento “populista/ pós-populista”, busca explicar o surgimento do estado autoritário-burocrático a partir de uma transição que decorre por meio de mudanças sociais e econômicas sustentadas por transformações políticas que procedem das tensões sociais, mas sempre ressaltando o perigo de uma generalização desse regime político, visto que os países latino-americanos apresentam adversidades entre si, tanto no âmbito econômico quanto no político e no social.

Para efeito de uma visão mais ampla sobre a América Latina e a questão da instalação de regimes autoritários no continente, faremos uso do texto de José Antônio Segatto, “Revoluções Burguesas”, quando ele cita Octávio Ianni, onde podemos perceber que:

A Revolução Burguesa na América Latina sempre se realizou como um arranjo dos interesses das classes dominantes nacionais e estrangeiras. A economia primária exportadora, ou de enclave, a industrialização substitutiva de importações, a associação de capitais nacionais e estrangeiros, em todos esses momentos e articulações do capitalismo na América Latina a burguesia sempre combinou os seus interesses com os da burguesia estrangeira. E beneficiou-se bastante do apoio do Exército, Igreja e Intelligentzia. (IANNI, data *apud* SEGATTO, 1989, p. 88).

O estado autoritário burocrático: o caso do brasil

A primeira medida do novo governo é institucionalizar o seu poder, justificar suas atitudes e os motivos que levaram ao golpe de primeiro de abril. O novo Estado, como mantém uma relação de dominação com a sociedade, deveria ter uma justificativa para suas atitudes perante ela. Então, no dia 2 de abril, a Junta Militar do Alto Comando da Revolução, integrada pelo General Arthur da Costa e Silva, o Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e o almirante Augusto Rademaker, anunciam o novo programa de governo. Esse visava

“[...] restaurar a legalidade”, reforçar as “instituições democráticas ameaçadas” e restabelecer a “composição federativa da nação”, rompendo o poder excessivamente centralizado do governo federal e devolvendo poderes aos Estados. Prometia sobretudo, “eliminar o perigo da subversão e do comunismo” e punir os que, no governo, haviam enriquecido pela corrupção. (ALVES, 2005, p. 63)

No dia 9 de abril de 1964 é assinado o Ato Institucional nº 1. Esse ato revela quem *de facto* está no poder. Limitando o poder do Congresso Nacional, a autoridade da nação deixa de vir do povo e passa a vir de onde há o verdadeiro exercício do poder: o Executivo. Esse ato institucional surpreendeu grande parte da população que num primeiro momento havia entendido o golpe como uma defesa da democracia.

É importante lembrar que a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) não era conhecida pela população, e a promulgação do AI-1 lançou as primeiras bases legais para a aplicação da DSN. O AI-1, além de justificar o golpe como uma defesa da democracia no país, confirma a aplicação da DSN ao assegurar o exercício do poder nas mãos do executivo como garantia dos interesses gerais do país. Com 11 artigos, os primeiros atos institucionais davam ao novo governo militar o poder de redefinir os limites dos poderes do Congresso Nacional e do poder judiciário, suspender direitos políticos e garantias constitucionais e demitir, colocar em disponibilidade ou aposentar compulsoriamente qualquer pessoa que tivesse atentado contra a segurança do país, o regime democrático e a integridade da administração pública.

A partir do AI-1, portanto, começam a ser introduzidos os sustentáculos do Estado Autoritário Burocrático que paulatinamente se formará no país, através do fechamento dos caminhos democráticos de acesso ao governo.

O general Humberto de Alencar Castelo Branco substituiu, no dia 15 de abril, a junta militar que governava o país desde o golpe. Uma de suas primeiras ações foi instituir, no dia 27 de abril de 1964 os IPM's (Inquéritos Policial-Militares), que constituíam um mecanismo legal de busca do “inimigo interno” em nome da segurança nacional absoluta.

Escolas, igrejas, toda a população passou a ser sistematicamente vasculhada na busca do “inimigo interno”, o comunismo, e qualquer suspeita era motivo para se abrir um IPM. Numa intervenção do governo que ficou conhecida como “Operação Limpeza”, mais de 50 mil pessoas em todo o país foram presas nos primeiros meses da ditadura. Essa operação teve atuação em todos os setores da vida pública e privada do país e se dividia por estratégias.

A estratégia política, por exemplo, se valia da coerção, através de controle e vigilância dos poderes governamentais – Executivo, Legislativo e Judiciário - que se dava por ameaças e “demonstrações” do que poderia acontecer aos que se rebelassem contra o governo. Os crimes políticos analisados pelos IPM’s acabaram por redefinir a influência dos partidos no Congresso, pois o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PSD (Partido Social Democrático) tiveram muitos de seus deputados e senadores cassados, enquanto a UDN (União Democrática Nacional) não foi ameaçada. Segundo Maria Helena Moreira Alves (2005), “(...)como partido extremamente conservador, ela (a UDN) forneceria a principal base de apoio político-parlamentar do novo Estado” (ALVES, 2005, p. 76). Também houve expurgos na burocracia pública civil, com o intuito de eliminar as pessoas fortemente ligadas ao regime anterior.

A estratégia militar se dava através de vários mecanismos de controle e limitação do poder dos militares, sobretudo daqueles que não concordavam com as ações dos oficiais da ESG, detentores do poder. Da mesma forma como aconteceu na política, os militares favoráveis ao governo de João Goulart foram os primeiros a serem analisados pelos IPM’s e expurgados, com a justificativa de as Forças Armadas tinham o compromisso de defender a Constituição.

Do mesmo modo, eliminando rapidamente as pessoas ou setores do governo e do exército que não eram favoráveis ao governo, a “Operação Limpeza” atuou na sociedade civil principalmente através dos movimentos sociais. “Manobras militares de busca e detenção foram conduzidas em universidades, sindicatos, ligas camponesas e nos muitos movimentos católicos de trabalhadores, camponeses e estudantes.” (ALVES, 2005, p. 80).

O governo militar fez amplo uso das normas da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Essa era uma estrutura legal repressiva para o controle dos sindicatos e trabalhadores que já existia desde o governo ditatorial de Getúlio Vargas. O que o governo militar de 1964 fez foi só colocá-las em prática.

O caso dos sindicatos demonstrou a habilidade do Estado de Segurança Nacional em tirar vantagem dos controles existentes, como os da CLT, e em criar novas estruturas quando necessário. O controle dos sindicatos era indispensável à efetivação das diretrizes de controle salarial que seriam um dos fundamentos do novo modelo econômico. (ALVES, 2005, p. 86).

Através das medias da “Operação Limpeza” podemos detectar uma das principais

características do Estado Autoritário-Burocrático, segundo Guillermo O’Donnell (1986). Para o autor, o Estado Autoritário Burocrático

É um sistema de exclusão política de um setor popular previamente ativado, que se submete a rigorosos controles que tendem a eliminar a sua presença no cenário político, assim como também a destruir ou capturar os recursos (especialmente os cristalizados em organizações de classe e movimentos políticos), que davam sustentação à dita ativação. Essa exclusão, além disto, está orientada pela determinação de impor um tipo particular de ordem na sociedade e viabilizá-lo para o futuro, como condição necessária para consolidar a dominação social à qual dá garantia e, depois de obtida a normalização da economia, para retomar um crescimento econômico fortemente internacionalizante e seletivo da distribuição geral de recursos. (O’DONNELL, 1986, p. 21).

Sendo assim, para ativar o novo modelo econômico a primeira medida adotada pelo governo autoritário burocrático foi eliminar os fatores políticos, através da “Operação Limpeza” que por algum motivo poderiam impedir a nova política econômica. A partir de então, pôde-se estruturar mais seguramente o Estado Autoritário Burocrático no Brasil, baseado nas premissas da DSN. A criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), as reformas administrativas do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) e as diretrizes de controle salarial foram as primeiras medidas principais de estruturação do Estado de Segurança Nacional.

O SNI tinha como objetivos gerais conseguir as informações necessárias para identificar os mecanismos de oposição do governo utilizando-se da justificativa da Segurança Interna proposta pela DSN. Mas o SNI acabou por funcionar como um eficiente órgão de coleta de informações para o governo e foi se tornando uma agência de espionagem dos cidadãos. O SNI acabou se constituindo como a base do enorme aparato repressivo que se desenvolveria no decorrer dos próximos anos da ditadura.

Além da SNI, o governo lançou um programa econômico (o PAEG) que tinha como prioridade conseguir controlar a inflação alcançada pelo governo anterior. E depois, com a inflação controlada, desenvolver a economia brasileira transformando o país em área prioritária de investimentos estrangeiros. Para isso foram propostas algumas estratégias econômicas. Uma delas visava a imposição de uma severa política de crédito ao setor privado. Essa medida acabou falindo várias empresas nascentes no país, que foram compradas por empresas estrangeiras, principalmente norte-americanas. Outra medida do governo estimulava a produção para exportação mais do que para consumo interno. O programa da equipe econômica destinava-se

sobretudo a concentrar o capital nas indústrias e estimular o capital estrangeiro, convencidos pela DSN de que essa era a melhor maneira de desenvolver a economia do Brasil.

Também com o intuito de atrair os investimentos estrangeiros, o governo criou uma legislação de controle das greves, e regulamentou os reajustes salariais. A Lei de Greve, como ficou conhecida a Lei 4.330, promulgada a 1º de junho de 1964, não tinha como objetivo proibir as paralisações, mas criava tantos obstáculos burocráticos que se tornava virtualmente impossível concebê-las. “Certas exigências burocráticas para a legalização de uma greve são de tal modo dispendiosas e complexas que muitos sindicatos simplesmente não podem preenchê-las”. (ALVES, 2005, p. 93). O cálculo dos reajustes salariais era sempre modificado de acordo com as necessidades econômicas e políticas de cada momento do início do Estado Autoritário Burocrático.

Assim, aos poucos, o poder do Estado Autoritário Burocrático vai se constituindo e consolidando no governo do Brasil. Através de medidas coercitivas que tinham como objetivo eliminar qualquer rastro de oposição à política, economia ou projeto de sociedade do novo governo.

Ato Institucional Número 2

O Ato Institucional Número Dois, ou AI – 2, foi mandado cumprir pelo presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, no dia 27 de outubro de 1965, 24 dias após as eleições. Segundo a estratégia delineada pelos militares anteriormente a 31 de março de 1964, estabeleceu a necessidade da elaboração do segundo Ato Institucional, pois a Constituição de 1946 não era compatível com o regime de exceção que estava sendo adotado pelo governo militar.

A Constituição de 1946 garantia que em outubro de 1965, realizar-se-iam eleições para governadores de 11 estados. O presidente Castelo Branco prometeu cumprir o calendário estabelecido a fim de tranquilizar a opinião pública. “As eleições de outubro começaram a assumir um caráter de plebiscito sobre as diretrizes econômicas, sociais e políticas do novo Estado de Segurança Nacional”. (ALVES, 1984, p. 81). Os militares dos setores de linha-dura tentaram pressionar o presidente para cancelar as eleições, porém não obtiveram sucesso.

Alguns meses antes da eleição, o governo fez entrar em vigor uma lei que marcaria o

início de uma abrangente política do controle salarial que ficou conhecida como “arrocho salarial”. A Lei de No 4.725, foi aprovada em 13 de julho de 1965, e estendeu a política de compressão salarial para o setor privado. De uma maneira geral a lei representava um passo inusitado para um Estado capitalista, ela previa uma intervenção direta e o controle da fixação salarial no mercado, com a justificativa de que para se manter a política antiinflacionária seria necessária uma política salarial uniforme e coerente.

Os trabalhadores se sentiram prejudicados porque, ao fazerem suas reivindicações à suas empresas, estas diziam que não podiam atendê-las, pois a nova legislação os impedia. Diante desta situação, o governo teve que intensificar o controle aos sindicatos. Os sindicalistas estavam insatisfeitos com o modelo de desenvolvimento que havia sido adotado pela Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento e levaram para o Congresso Nacional uma série de propostas e emendas para a Lei 4.725, a emenda não foi aceita, mas este processo contribuiu para a união do movimento sindical.

O Estado de Segurança Nacional restringiu certas instituições e movimentos que pudessem se voltar contra o governo, como as organizações estudantis e os sindicatos, com a intenção de eliminar os focos oposicionistas ao governo. Assim, a eleição se tornou a brecha para os insatisfeitos com a nova política protestarem. De um lado a oposição, composta por estudantes, intelectuais e líderes sindicais e, por outro, o grupo linha-dura dos militares. Na tentativa de restringir a candidatura de alguns candidatos indesejáveis, foi criada a Lei das Inelegibilidades em 22 de junho de 1965, achando que esta resolveria o problema da crise política. Percebe-se que mesmo que a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento tenha gerado uma estrutura para o Estado, ela deixou algumas falhas e brechas, não sendo “um esquema completo de criação de instituição”, diz Maria Helena Moreira Alves (2005).

Nas eleições para governadores de 11 estados, o governo obteve uma grande surpresa. Em quatro estados-chave para o país, a oposição ganhou a maioria dos votos, sendo eles, Guanabara (atual estado do Rio de Janeiro), Minas Gerais, Santa Catarina e Mato Grosso. Os militares mais radicais que o presidente Castelo Branco ficam insatisfeitos, anula-se os resultados das eleições e indica-se outros governantes, principalmente nos estados da Guanabara e Minas Gerais. Os candidatos eleitos tomaram posse, mas o governo exigiu que ele indicasse os secretários de Segurança dos Estados.

Antes do decreto do AI – 2, o governo propôs mais uma emenda na Constituição, que enfraqueceria o poder Judiciário e limitaria os poderes do Executivo. Porém, Castelo Branco optou por não esperar a votação do Congresso e decretou o Ato Institucional Nº 2. Esse ato ficou vigente até o fim do mandato de Castelo.

O AI – 2, baixado em 27 de outubro de 1965 pelo presidente Castelo Branco, estabeleceu entre as principais medidas, maiores poderes para o presidente aprovar leis; competência da Justiça Militar de julgar civis que, de acordo com o governo, tivessem cometido crimes contra a Segurança Nacional; fim dos antigos partidos políticos e criação de apenas dois: uma para defender, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e um para fazer oposição, o MDB (Movimento Democrático).

O AI – 2 habilitava o Estado a manobrar de diversas maneiras. Em primeiro lugar, capacitava o Aparato Repressivo a concluir a operação de “limpeza” interrompida pela política de “normalização” intentada por Castelo Branco em 1965. Em segundo, a extinção dos partidos políticos e as rígidas exigências para a constituição de novas formações obrigaram a oposição a concentrar todas as suas energias na reconstrução das estruturas representativas. Finalmente, a crescente repressão, associada às novas formas de controle eleitoral, originou no seio da oposição um debate sobre a eficácia, em tais circunstâncias, de sua própria organização no âmbito das instituições legais. (ALVES, 1984, p. 94).

Embora não tenha cassado o mandato dos governadores oposicionistas eleitos, o AI-2 representou uma vitória da "linha dura". Sua vigência só iria expirar em 15 de março de 1967, ao entrarem em vigor a nova Constituição e a nova Lei de Segurança Nacional. Com a entrada deste Ato em vigor, foi permitido ao Estado eliminar as antigas estruturas deste e criar novas bases para o governo.

Doutrina da Segurança Nacional: Comparação entre Brasil e Chile

A Doutrina de Segurança Nacional surge nos Estados Unidos durante o período da Guerra Fria a partir do antagonismo leste-oeste mundial com a finalidade de combater a disseminação do comunismo no mundo. Segundo Joseph Comblin (1978), a Segurança Nacional é a capacidade que o Estado dá à nação para impor seus objetivos, estes, segundo o mesmo autor, tão abstratos quanto a própria Segurança Nacional. Essa abstração deve-se à relação estabelecida pela

Segurança Nacional com outro conceito inconsistente, a ideia de nação.

A disseminação da Doutrina de Segurança Nacional na América Latina e sua utilização efetiva nos regimes autoritários do continente no século XX se dá embasada em uma doutrina, a geopolítica. A geopolítica estuda a relação entre a geografia e os Estados, sua história, seu destino, suas rivalidades, suas lutas. Procura, através da geografia dos Estados, os sinais de seu destino. Ela visa o futuro. É a ciência do projeto nacional, um fundamento racional para os projetos políticos, o qual orienta o homem de Estado na condução da política externa e interna da nação e orienta o militar no preparo da defesa nacional.

A geopolítica foi utilizada primordialmente para a divisão do mundo em dois blocos, o ocidental (anticomunista) e o bloco comunista. Essa tese encaixa a América Latina no bloco anticomunista, dentro da qual o Brasil desempenha um papel de liderança. Considerando-a como a ciência dos projetos nacionais baseados na geografia do país, conclui-se, portanto, que somente os grandes países podem formular um projeto geopolítico próprio, “verdadeiramente nacional”, os menores devem buscar se encaixar nos projetos geopolíticos de outras nações maiores. Na América Latina, somente o Brasil desenvolveu um projeto de geopolítica nacional e exerce um papel de liderança. Segundo teóricos da geopolítica o destino manifesto da nação brasileira é pertencer ao ocidente, ou seja, ao bloco anticomunista.

Tal ideologia, calcada no destino manifesto, funciona como motivação externa para a instalação da Doutrina de Segurança Nacional no país. No caso do Brasil, isso se dá devido à localização geográfica do país, já que sendo, o maior país da América Latina e próximo à África, ocupa posição estratégica de grande valia para os interesses anticomunistas internacionais.

A Doutrina da Segurança Nacional se instalou nos regimes autoritários latino-americanos, mas com algumas diferenças, notadamente traçaremos algumas comparações quanto a implantação da doutrina no regime autoritário brasileiro e no caso chileno.

Na história da América Latina pode-se considerar fato corriqueiro a intervenção militar nos governos nacionais desde os processos de independência e, Chile e Brasil não são diferentes. No Brasil, o autor Joseph Comblin (1978) chega a denominar de “tradição” a intervenção do Exército na política. Já no início da nossa república houve militares como os dois primeiros presidentes, além disso, os militares posteriormente viriam ainda colocar no poder e depor Getúlio Vargas. O Chile, até então, não havia passado uma só década sem que os militares

interferissem na política ao menos uma vez. Verificam-se diferenças quanto ao prestígio dos militares em cada um dos países. Enquanto no Brasil os militares não gozavam de boa popularidade, fato comprovado pelas derrotas eleitorais sofridas nas eleições de 1950, 1955 e 1960, no caso chileno, o exército era a representação do próprio Chile. Comemorações de aniversário das batalhas com os espanhóis pela Independência e lembranças das lutas contra Bolívia e Peru na Guerra do Pacífico eram realizadas anualmente, e isso fazia com que sobre o povo chileno povoasse uma mentalidade lendária e mitológica perante o Exército. Além disso, dentre as elites, o exército chileno gozava de apoio seja quando estavam no poder ou na oposição. O próprio Allende mantinha oficiais em cargos do governo.

Quanto à ideologia da Segurança Nacional, o Brasil representa eminentemente sua adoção, já que aqui, os protagonistas de sua execução se preparam sistematicamente para a sua implantação desde a fundação da ESG, a Escola Superior de Guerra, em 1949. Após contatos com americanos que lutaram na Itália, coronéis e tenentes voltam impressionados com a superioridade americana e com a Doutrina da Segurança Nacional a qual desejam adaptar ao Brasil. Os militares brasileiros ascenderam ao poder com idéias bem definidas e com um instrumento para governar o país, a Doutrina de Segurança Nacional. Os EUA não precisaram impô-la, ao contrário, foi adotada com entusiasmo e sem ressentimento de subordinação pelos militares brasileiros que acreditavam que aquela doutrina era um dos motivos da superioridade dos EUA.

No Chile, a adoção da doutrina se deu durante o processo da própria organização do Estado autoritário chileno, que, segundo o autor, permaneceu sem uma ideologia referencial durante algum tempo. Quando os militares deram o golpe em Allende, a ideia da ideologia da Segurança Nacional ainda não era consciente, mas, a maneira como foi feita a intervenção militar no Chile preparou o terreno para a sua implantação. Apesar deste processo, nesse país é que a Doutrina da Segurança Nacional teve sua aplicação mais completa e rigorosa. Essa diferença em relação ao Brasil pode ser conferida justamente pela sua existência antes do golpe da ESG aqui no país, o que denota um preparo dos militares de 15 anos para esse momento, para a ocupação do poder. O golpe no Chile se dá a partir da formação de uma conjuntura onde diversos setores da população estão insatisfeitos com Allende, como as associações financeiras, a classe média, comerciantes, industriais, grupos profissionais além das duas casas do congresso e dos partidos

de oposição. Todos esses exigiam uma intervenção militar a fim de que fossem protegidos os seus interesses. O golpe em Allende no Chile foi violento por parte dos militares enquanto o sofrido João Goulart não teve tal desdobramento, porém, esses convergem quanto ao apoio que alguns setores da sociedade deram ao golpe no Brasil, principalmente daqueles que temiam a tomada do poder pelos comunistas.

Como dito, a Doutrina de Segurança Nacional foi elaborada e aplicada com a intenção de servir aos interesses anticomunistas internacionais. Essa ideologia, que se apoiava na luta contra esse chamado “inimigo interno” e externo, moveu e estruturou os regimes autoritários latino-americanos durante toda a segunda metade do século XX. Pinochet, um mês após chegar ao poder, anunciou os dois novos fundamentos para a legitimidade de seu governo: 1º) Era necessário construir uma nova sociedade. Segundo ele, nas últimas décadas, a nação chilena havia sido corrompida sistematicamente pelos políticos. 2º) Considerava a sua tomada ao poder como uma vitória numa guerra contra o comunismo internacional dirigida pela União Soviética. Aquela seria a primeira vitória de algum Exército no mundo contra a URSS. A luta anticomunista endossava os argumentos de Pinochet e legitimavam a aplicação e manutenção da Doutrina da Segurança Nacional nesse país.

A forma de ação em ambos os países era a chamada ação “linha dura”, é o que Comblin (1978) considera a linha da intransigência da luta anticomunista, e coloca a Doutrina de Segurança Nacional como norma dessa ortodoxia. Em relação à oposição, no caso brasileiro, o golpe de Estado não a destruiu e os sucessivos atos sempre deixaram abertura para sua existência. É justamente a existência da oposição que legitima a necessidade de manter o sistema de segurança nacional. Além disso, a cada investida da oposição, surgia mais um pretexto para se reforçar as estruturas e centralizar ainda mais o Estado.

Como Pinochet recorreu ao golpe legitimado por um clamor de várias classes e setores chilenos, as medidas por ele tomadas eram justificadas como respostas ao desejo da nação. Desde que ascenderam ao poder, os militares chilenos avisaram que a presença no governo seria longa e que não se cogitava eleições. Ao contrário do Brasil, os chilenos não adotaram discursos democráticos. No Chile, o Congresso foi fechado imediatamente, foram queimadas todas as listas eleitorais e declarado estado de recesso para todos os partidos políticos, mesmo aqueles que os chamaram ao poder.

No Brasil, as instituições democráticas jamais foram abolidas, segundo Comblin o desejo de continuidade democrática jamais deixou o Estado. Apesar disso, não se pode deixar de salientar que essas existiam, no entanto, uma série de mecanismos foi usada para evitar seu funcionamento pleno e democrático. Comblin afirma que a própria constituição de 1967 demonstrava, de alguma forma, uma suposta intenção democrática do regime. Quase que como um rito, cada militar que passava pelo governo brasileiro manifestava seu desejo de retorno às tradições democráticas, eles estariam ali temporariamente apenas enquanto a nação fosse reorganizada para retornar a sua “tradição democrática”, discurso que com o passar dos anos foi perdendo força junto à população. Um problema concreto: como conciliar a Doutrina da Segurança Nacional com democracia?

Nos dois países sul-americanos comparados e mesmo nos outros onde a Doutrina de Segurança Nacional foi aplicada, com o passar dos anos, os militares que dela fizeram uso tiveram que possibilitar aos países um processo de redemocratização. Como Comblin afirma, os militares assumem com discursos que manifestam a intenção de apenas reorganizar a nação, afastando desta os inimigos de sua soberania e garantindo a sua existência democrática posteriormente. Mas, para os militares, a nova democracia não deverá ser nunca como a anterior que fracassou, segundo eles, ao permitir o “aparecimento” do marxismo, sendo por este ameaçada.

Conclusão

Após toda essa discussão pudemos perceber, então, as particularidades do Estado Autoritário Burocrático brasileiro, e como ele veio lançando as bases de seu sustentáculo do poder ainda antes do Golpe de 1964, e que, colocando em prática as premissas da Doutrina da Segurança Nacional, pôde, paulatinamente, ir se consolidando no poder. Além disso, diferentemente de outros Estados em que os objetivos da Ditadura eram escancarados, como no Chile, no Brasil, os militares se apoiaram durante todo o tempo na justificativa de que esse governo seria um estado passageiro, apenas para conservar a democracia existente e estabilizar a economia. E todos sabemos, pelas conseqüências drásticas nas quais foram levados a cometer, que o Estado Militar no Brasil precisou, na verdade, de muito mais do que boas palavras para

manter seu poder.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. Introdução. *In*: ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru: EDUSC, 2005.

ALVES, Maria Helena Moreira. A Doutrina de Segurança Nacional e o Desenvolvimento. *In*: ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru: EDUSC, 2005.

ALVES, Maria Helena Moreira. As bases do Estado de Segurança Nacional (1964). *In*: ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru: EDUSC, 2005.

ALVES, Maria Helena Moreira. Novos mecanismos de controle: o Ato Institucional nº 2 (1965). *In*: ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru: EDUSC, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Da caracterização dos regimes. *In*: COLLIER, David *et al.* **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. Primeira Parte. Cap. 2, p. 41-62. (Estudos latino-americanos, 18).

COLLIER, David. Resumo do modelo autocrático-burocrático. *In*: COLLIER, David *et al.* **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. Primeira Parte. Cap. 1, p. 27-40. (Estudos latino-americanos, 18).

COMBLIN, Joseph. A doutrina. *In*: COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Cap. 1. p. 21-68.

COMBLIN, Joseph. A Segurança Nacional na América Latina. *In*: COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Cap 4. p. 150-165.

MORAES, João Quartim de. Desenvolvimento e legitimidade na ideologia dos militares no Brasil e no Peru. *In*: MORAES, João Quartim de. **Liberalismo e ditadura no Cone Sul**. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2001. Cap. 1. p. 21-27 (Trajetória, 7).

MORAES, João Quartim de. Em torno de 1964: Contra-revolução liberal, golpe de Estado, ditadura. *In*: **Liberalismo e ditadura no Cone Sul**. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2001. Cap. 3. p. 111-162. (Trajetória, 7).

O'DONNELL, Guillermo. Tensões no estado burocrático-autoritário e a questão da democracia.

In: O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos:** Autoritarismo e democratização. São Paulo: Edições Vértice, 1986. p. 15-23.

O'DONNELL, Guillermo. As contradições do Estado Autoritário-Burocrático. *In:* COLLIER, David *et al.* **O novo autoritarismo na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Estudos latino-americanos, 18).

OLIVEIRA, Francisco de. Dilemas e conflitos na economia brasileira no pré-64. *In:* TOLEDO, Caio Navarro de. **1964 - visões críticas do golpe:** democracia e reformas do populismo. Campinas: Editora Unicamp, 1997. p. 23-29. (Momento).

SEGATTO, J. A. Revoluções burguesas. **Revista Novos Rumos**, v. 15, p. 71-95, 1989.

SINGER, Paul. O significado do conflito distributivo no golpe de 64. *In:* TOLEDO, Caio Navarro de. **1964: visões críticas do golpe:** democracia e reformas do populismo. Campinas: Editora Unicamp, 1997. p. 15-21. (Momento).

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil:** de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 512 p.

SODRÉ, Nelson Werneck. Era o golpe de 64 inevitável? *In:* TOLEDO, Caio Navarro de. **1964: visões críticas do golpe:** democracia e reformas do populismo. Campinas: Editora Unicamp, 1997. p. 103-107. (Momento).