

Beserra de Vasconcelos, Cláudio
Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968). A preservação do
Legislativo

Varia Historia, vol. 29, núm. 49, enero-abril, 2013, pp. 333-358
Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384434841015>

Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968)

a preservação do Legislativo*

***The military and the legitimacy
of the dictatorship regime (1964-1968)***

the preservation of the Legislative**

CLÁUDIO BESERRA DE VASCONCELOS

*Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre os Militares na Política
Universidade Federal do Rio de Janeiro
cb.vasconcelos@yahoo.com.br*

RESUMO O artigo discute o processo de legitimação do regime ditatorial instaurado no Brasil em 1964, durante o período compreendido entre o golpe de 31 de março daquele ano e a edição do Ato Institucional n.5, em 13 de dezembro de 1968. A ênfase recai sobre a análise da preservação das instituições democrático-representativas. Especificamente, examina a relação entre os militares no exercício do Poder Executivo e o Legislativo, a opção pela preservação desta instituição como um caminho para a construção da legitimidade, visto que indicaria o compromisso democrático do regime, e os conflitos resultantes desta escolha.

Palavras-chave ditadura, poder legislativo, legitimidade

* Artigo recebido em: 30/03/2011. Aprovado em: 21/12/2011.

** A pesquisa da qual resultou este artigo contou com financiamento do CNPQ e da UFRJ. Para uma aplicação da mesma hipótese ao poder Judiciário, ver LEMOS, Renato Luís do C. Neto e. Poder Judiciário e poder militar (1964-1969). In: CASTRO, Celso et al. (org.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Bom Texto, 2004, p.409-438.

ABSTRACT The article discusses the legitimizing process of the dictatorship regime established in Brazil in 1964, during the period between the March 31 coup of that year and the publication of Institutional Act n.5, in December 13, 1968. The emphasis is on analysis of the preservation of democratic-representative institutions. Specifically, it examines the relationship between the military in the exercise of Executive Power and the Legislative, the option for the preservation of this institution as a way for the construction of legitimacy, since they indicate the democratic commitment of the regime, and the conflicts resulting from this choice.

Keywords dictatorship, legislative, legitimacy

Este – o Congresso da Revolução - tem poder legitimador incontestável em tudo que se trate de matéria constitucional. Denegar tal poder será negar a Revolução. (Editorial d'O Globo, 16 de dezembro de 1965, p.6, tít.: Poder Legitimador)

Introdução

Efetivada a vitória da intervenção armada e conquistado o Estado brasileiro, em abril de 1964, a preocupação passou a ser a constituição de um novo governo. A frente civil-militar que depôs o presidente João Goulart não era homogênea e, uma vez no poder, dividiu-se em face de questões cruciais relativas ao estabelecimento da nova ordem. A afirmação da natureza democrática do regime era, certamente, um dos principais divisores entre as correntes militares que passaram a disputar a primazia na condução do novo regime. “Moderados”, “linhas-duras” e “nacionalistas radicais”¹ divergiam em relação ao *quantum* de democracia a ser preservado da ordem anterior, bem como quanto ao cronograma de devolução do poder aos civis.

Por seu lado, as camadas médias e alta da sociedade haviam apoiado a intervenção militar, o que deu certa legitimidade à deposição de João Goulart, mas este apoio não era naturalmente extensivo a um governo estabelecido fora dos padrões de normalidade democrática. A corrente “moderada” ou “castelista”, acreditando que precisava legitimar o seu projeto de dominação e reforma institucional junto a estas parcelas da sociedade, investiu considerável energia política na obtenção deste assentimento.

Esta opção é resultado da conscientização de que, como afirma Bolívar Lamounier, um poder, para ser legítimo, precisa contar com o suporte de

1 Cf. DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981, Cap.VIII.

outros centros de poder. O objetivo é que, em caso de necessidade, estes outros centros possam ser convocados em sua defesa.² Esse suporte não precisa ser a maioria numérica, mas representar um conjunto de agentes que ocupem posições semelhantes, e hierarquicamente “superiores” no “espaço social”, e que estejam sujeitos a condicionamentos semelhantes. Desse modo, terão, provavelmente, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de posições semelhantes aos detentores do poder. Assim, eles poderão reconhecer o “capital simbólico” da classe dirigente, reforçando o seu “poder simbólico”, contribuindo para o estabelecimento do consenso desejado.³ Por essa razão, para legitimar a sua política, é que o discurso do regime se dirigiu às camadas médias e alta.⁴

Em face desta opção pelo assentimento de determinados setores sociais, pós-1964, prevaleceu um projeto de dominação política complexo e híbrido, em que as instituições do período democrático – como o Legislativo – coexistiram com o aparato institucional progressivamente montado para viabilizar a implantação da ditadura no país.

A análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo contribui para elucidar a complexidade desse projeto de dominação política. O espaço permitido aos parlamentares e a necessidade da ditadura de, em busca de legitimação, respeitar determinados ritos democráticos resultaram em uma convivência marcada por conflitos e negociações políticas. Nesta relação, as eventuais derrotas do governo, embora representassem obstáculos para a ação do Executivo – superados por meio de atos arbitrários, sempre que necessário –, serviram para conferir legitimidade democrática às ações da ditadura.

A intenção deste artigo, portanto, é tentar compreender o processo de legitimação do regime instaurado em 1964 centrando a análise na preservação das instituições democrático-representativas. Precisamente, será examinada a relação Executivo-Legislativo durante o período compreendido entre o golpe de 31 de março de 1964 e a edição do Ato Institucional n.5, em 13 de dezembro de 1968, e a construção da ideia de que a preservação do Poder Legislativo indicava um compromisso democrático do regime.

2 LAMOUNIER, Bolívar. O discurso e o processo (da distensão às opções do regime brasileiro). In: RATTNER, Henrique. (org.). *Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1979, p.97.

3 Sobre as noções de espaço social, capital simbólico e poder simbólico, ver BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

4 De acordo com Marilena Chauí, “Trabalhos científicos recentes têm mostrado ‘que tanto do ponto de vista histórico efetivo quanto do ponto de vista da posição estrutural, a classe média não pode ser portadora de um projeto político autônomo e que, pelo contrário, mesmo quando suas propostas divergem daquelas defendidas pela classe dominante, a divergência não chega a constituir sequer um antagonismo real, de sorte que, bem ou mal, as classes médias estão atreladas às classes dominantes ou a reboque delas. Fundamentalmente, mostra-se que a heterogeneidade da composição e a ambiguidade ideológica, a despossessão econômica, o medo da proletarização e o desejo de ascensão fazem da classe média não apenas uma classe conservadora, mas visceralmente reacionária’”. CHAUÍ, Marilena et al. *Idéologia e mobilização popular*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/CEDEC, 1978, p.59, citado por FIORIN, José Luiz. *O regime de 1964: discurso e ideologia*. São Paulo: Atual, 1988, p.122.

Como a grande imprensa – integrante da elite econômica, dependente da publicidade oriunda das grandes companhias estrangeiras e do governo, defensora de um projeto político liberal e portadora de um discurso marcado pela defesa da democracia e pela preservação de princípios e instituições associados a ela – exerceu um papel estratégico na missão de difundir os ideários do regime aos grupos sociais que interessavam,⁵ será efetuado um recurso aos editoriais dos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo* e *Jornal do Brasil*.⁶

O jornal *O Globo* tende a manter-se ao lado do regime e do governo todo o tempo. Já *O Estado de São Paulo* e o *Jornal do Brasil*, embora defensores dos ideais “originais” da “Revolução”, ao longo do tempo, tornam-se críticos do *modus operandi* dos governos militares. Tais características fazem com que, em seus editoriais, encontram-se elementos que contribuem para a melhor compreensão do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

É preciso salientar que não ignoro o uso da força como instrumento de dominação, mas o objetivo aqui é o de destacar o papel da legitimação “sublegal” na conquista e na construção do Estado em sociedades como a brasileira. Sem ela, o domínio não se sustentaria por um longo tempo. Há que ficar claro, também, como afirma Lucio Levi, que a legitimidade é uma situação nunca plenamente concretizada na história, a não ser como aspiração.⁷

A preservação de princípios democráticos

As análises acerca da ditadura brasileira têm notado o esforço do grupo civil-militar no poder em associar a sua imagem à defesa da democracia. Contudo, poucas se debruçaram especificamente sobre a relação entre a insistência nessa retórica e o problema da necessidade de legitimação democrática do regime ditatorial. Desse modo, não permitem perceber a complexidade do processo de dominação iniciado em 1964. Maria Aparecida de Aquino destaca, por exemplo, que a construção de um regime autoritário cujos dirigentes insistiam por caracterizá-lo como democrático era uma especificidade da nova situação. Por outro lado, o fato de se procurar manter uma “aparência formal de democracia para encobrir uma prática, essencialmente autoritária” seria uma ambiguidade. Para Aquino, a

5 Segundo Anne-Marie Smith, “O regime acreditava que uma imprensa fidedigna seria um instrumento importante para garantir o êxito de seu empenho em legitimar-se. Alguém precisava proclamar as conquistas do regime.” SMITH, Anne-Marie. *Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000, p.46.

6 Em que pesem todas as diferenças editoriais entre eles, havia uma característica em comum: eram jornais de empresas familiares, já com uma longa história. Desse modo, a postura adotada era a de serem as vozes de seus proprietários. Homens, profundamente interessados e comprometidos com a nova ordem que então se instaurava.

7 Cf. LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto et al. (org.). *Dicionário de política*. v.2. Brasília: Editora UnB, 2002, p.675-679 e p.679.

especificidade poderia levar à explicação da ambiguidade e contribuir para a compreensão da menor intensidade da violência no caso brasileiro em comparação aos dos demais países americanos, se forem considerados apenas os dados numéricos.⁸ Contudo, a autora continua a se perguntar o porquê de tamanha preocupação em manter, ao menos na aparência, um regime “democrático”. Não me parece que ela responda a esta questão. Talvez esta não fosse a sua preocupação. Contudo, Aquino está correta ao afirmar a especificidade do caso brasileiro, em especial se compararmos com as ditaduras instauradas em outros países latino-americanos no mesmo período.

Na Argentina, em 1976, por exemplo, o discurso dos militares caracterizava “o mal” como o caos representado pelo governo de Isabelita Perón. Segundo Isabel Santi e Silvia Sigal, “O regime é apresentado (...) como um regime corretivo das estruturas e mentalidades que suscitarão uma democracia instável e governos demagógicos”.⁹ De acordo com as autoras, os militares argentinos não se preocupam em lançar as bases de sua legitimidade. O caos, por si só, já era a justificativa suficiente, e atraía o apoio ou a benevolência de uma parte considerável da população. Legitimidade óbvia, natural e fruto das reiteradas intervenções militares pós-30, que teriam estruturado uma legitimidade política virtual para as Forças Armadas argentinas e teriam construído um discurso legitimatório que passou a fazer parte da cultura política do país.¹⁰ Para as autoras, “Um golpe militar na Argentina é um significado da cultura política. Assim, mais que explicar a urgência de sua intervenção, interessará aos militares diferenciar o golpe de 1976 dos anteriores, evitar que o código, historicamente constituído, os considere uma mera repetição”.¹¹

Já no caso chileno, onde, segundo Santi e Sigal, não teria havido muitas intervenções militares, pois as Forças Armadas seriam mais profissionais e tenderiam a respeitar a Constituição e as instituições, os militares tiveram a necessidade de empreender um verdadeiro trabalho de estruturação ideológica no sentido de justificar sua intervenção. Assim, tentaram construir a ideia de que a intervenção constituía uma resposta a um requerimento da sociedade civil.¹² Em face de tal pressuposto, os discursos caracterizavam-se pela denúncia da situação de ilegitimidade e ilegalidade do governo de Salvador Allende (violações de regulamentos e instituições democráticas).

8 AQUINO, Maria Aparecida de. A especificidade do regime militar brasileiro: abordagem teórica e exercício empírico. In: REIS Filho, Daniel Aarão. (org.). *Intelectuais, história e política: séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2000, p.271-289 e p.275.

9 SIGAL, Silvia e SANTI, Isabel. Do discurso no regime autoritário: um estudo comparativo. In: CHERESKY, Isidoro e CHONCHOL, Jacques. (orgs.). *Crise e transformação dos regimes autoritários*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, s.d., p.197. (Grifo no original).

10 SIGAL, Silvia e SANTI, Isabel. Do discurso no regime autoritário, p.186.

11 SIGAL, Silvia e SANTI, Isabel. Do discurso no regime autoritário, p.207.

12 SIGAL, Silvia e SANTI, Isabel. Do discurso no regime autoritário, p.206 e 207.

Os militares chilenos, ao justificarem a sua presença no Estado em face da ilegitimidade e ilegalidade do governo Allende, atribuíam a si próprios uma legitimidade dentro de um limite legal, apagando o desacato que faziam ao regime institucional.¹³

Retornando ao caso brasileiro, o trabalho de Lúcia Klein fornece elementos mais significativos do que os expostos por Aquino para um estudo mais geral da questão da legitimidade. Para Klein, esta opção política foi fruto de uma análise da conjuntura, visto que, em momentos de grandes mudanças na estrutura de poder, a preservação da forma de dominação típica da estrutura anterior é um fator estratégico de grande relevância, pois se constitui em valioso instrumento para assegurar a legitimidade.¹⁴

Assim como Klein, Maria D'Alva Gil Kinzo sustenta que a adoção desta opção foi resultado da conclusão de impossibilidade de um rompimento absoluto com a situação anterior, o que incluía a não erradicação em definitivo das instituições democrático-representativas. Se procedesse a tal extinção, o projeto de legitimação se tornaria inviável. Indo além, Kinzo considera que: "A constante reiteração do compromisso da Revolução com o restabelecimento da democracia era, talvez, algo mais do que um *slogan* usado na busca de legitimação para a intervenção militar".¹⁵ Considero esta reiteração como resultado de padrões de uma cultura política na qual se firmou a crença na importância da preservação da democracia.

Um primeiro aspecto a esse respeito parte da constatação de que não houve governo na história que tenha se estabelecido exclusivamente através da força.¹⁶ Isto é ainda mais significativo a partir da segunda metade do século XX. Em uma análise dos mais recentes regimes autoritários verifica-se que estes, de modo geral, procuraram associar as suas ações à defesa da democracia. Como afirma Renato Lemos:

No mundo de pós-guerra, o "mercado mundial de ideias" estabeleceu a legitimidade democrático-representativa como pré-requisito para a aceitação da dominação política, o que impôs aos regimes não democráticos surgidos a partir de então um quadro de "esquizofrenia ideológica": praticar o autoritarismo no presente prometendo a democracia no futuro.¹⁷

13 SIGAL, Silvia e SANTI, Isabel. Do discurso no regime autoritário, p.184 e 185.

14 KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia e FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, p.17-103 e 29-30.

15 KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988, p.218.

16 Segundo Hannah Arendt, "jamais existiu um governo baseado exclusivamente nos meios de violência. Mesmo o mandante totalitário, cujo maior instrumento de domínio é a tortura, precisa de uma base de poder – a polícia secreta e sua rede de informantes. (...) Mesmo a mais despótica dominação que conhecemos: o domínio do senhor sobre os escravos, que sempre o excediam em número, não repousava em tais meios superiores de coação, mas numa organização superior de poder – ou seja, na solidariedade organizada dos senhores." ARENDT, Hannah. *Crises da República*. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2004, p.128.

17 LEMOS, Renato Luís do C. Neto e. Poder Judiciário e poder militar (1964-1969). In: CASTRO, Celso, IZECKSOHN, Vitor e KRAAY, Hendrik. (orgs.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV/ Bom Texto, 2004,

No Brasil não foi diferente. A cultura política nacional há tempos arraigada exigia uma referência democrática. Como frisa Ayda Connia de Souza, “Desde a Independência, a ideologia presente nas elites políticas é a democrática”.¹⁸ Assim, esses antecedentes históricos e culturais serviriam de barreira a uma dominação que se furtasse a fazer referências à democracia, no pós-1945. Para determinadas parcelas da sociedade brasileira – especificamente, as elites e as camadas médias – era impositivo um respeito às normas da democracia liberal.

Mas a pressão pela preservação de princípios democráticos não vinha apenas do ambiente externo. Para certos analistas, uma parte dos novos detentores do poder, entre eles grupos militares, propunha um respeito às normas e instituições tradicionais da democracia, ainda que sob tutela. Como destaca Bolivar Lamounier,

Skidmore, por exemplo, escreve que os revolucionários de 1964 “nunca faltaram com seu empenho verbal” e sempre conservaram a intenção de um eventual retorno à democracia liberal; mas também observa que os próprios militares da “linha dura” evitaram repudiar publicamente a fé da elite política brasileira nos princípios liberais.¹⁹

E para Kinzo,

Castelo Branco, o primeiro general-presidente, parecia estar bastante determinado a caminhar nessa direção, ao tentar manter seu governo dentro da antiga ordem constitucional, e ao reformar amplamente a constituição de forma a adaptá-la aos “ideais da Revolução” e a garantir sua continuidade após seu governo. Diversos atos de Castelo Branco revelam, em sua ambivalência, uma intenção de instituir este sistema político “protégido”.²⁰

Portanto, como regime autoritário, queria o controle social, mas precisava enfrentar o desafio de buscar legitimidade. Porém, da mesma forma que o mundo moderno de modo geral, como ressalta Lamounier, no Brasil há um legado ideológico e institucional que, apesar de apresentar um caráter autoritário, possui, também, componentes liberais que impossibilitam a legitimização de um sistema autoritário em termos duradouros.²¹ Assim, a manutenção das normas e instituições tradicionais da democracia apresentava-se como uma base potencial de legitimidade. Todavia, a existência desses padrões da cultura política não era suficiente para garantir a preservação

p.414-415. (Grifos do autor).

18 SOUZA, Ayda C. de. O Estado Autoritário: algumas questões sobre a legitimização. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, ano XI/XII, p.335-346 e 345, 1983/1984.

19 LAMOUNIER, Bolivar. Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.29, n.3, p.283-317 e p.289, 1986. (Grifos no original).

20 KINZO, Maria D’Alva Gil. *Oposição e autoritarismo*, p.219. (aspas no original).

21 LAMOUNIER, Bolivar. Authoritarian Brazil revisitado, p.314.

plena dos princípios democráticos. Os fatores autoritários inviabilizavam um retorno puro e simples à situação pré-64. Como resultado, desencadeou-se um processo híbrido de dominação política. Como destaca Renato Lemos,

O hibridismo político produziu uma realidade tão concreta quanto o regime derubado. Traços democráticos e ditatoriais se relacionaram numa nova síntese, adequada à correlação de forças políticas inaugurada em 1964. Tratando-se de um regime que tentaria adequar uma sociedade portadora de razoável grau de complexidade econômica e social às conveniências dos capitais monopolistas internacionais, nem a democracia nem a ditadura poderiam ser como antes do golpe. A necessidade de eufemismos simboliza as contradições dentre a nova coalizão no poder. Se, por um lado, a facção que controlava o governo na primeira fase do regime - apelidada "castelista" ou "autoritária liberal" - rejeitava o tipo de democracia vigente até 1964, por outro não tinha necessariamente um projeto de ditadura à antiga. Já a extrema-direita do regime - as variantes da "linha-dura" - parecia não ter muitos escrúpulos em defender a redução drástica e duradoura do campo democrático.²²

Adotando um ponto de vista similar ao de Lemos, Maria D'Alva Gil Kinzo sustenta que a facção militar "moderada" que predominou nos primeiros anos do regime não tinha a intenção de instaurar um regime tipicamente militar-autoritário. Nesse sentido, procurou estabelecer um processo de "democracia tutelada" que consistia, basicamente, na instituição de um regime híbrido que buscava conciliar a manutenção de uma imagem de legitimidade democrática, baseada na preservação de princípios e instituições típicas de regimes democrático-representativos, com a meta de "regeneração" do país, fundada no saneamento político através da eliminação da corrupção e da subversão, associadas ao comunismo.²³ Seu objetivo seria o exercício direto do poder pelos militares pelo tempo necessário à consolidação das bases de um sistema político seguro e estável, protegido contra a subversão, a corrupção e o comunismo, para, só depois, devolver o poder aos civis.

Como efeito, se por um lado esse projeto garantiu poderes excepcionais ao Executivo, por outro, o constrangeu a seguir as normas democráticas que ele preservou e que dizia defender; restringiu os poderes do Legislativo e do Judiciário, mas os manteve em atividade; sustentou eleições para presidente, mas indiretas, e eleições periódicas para o Legislativo, mas sob controle; conservou, inicialmente, os partidos, mas com expurgo dos parlamentares indesejáveis; extinguiu-os, por fim, mas elaborou um novo sistema partidário; preservou, a princípio, a constituição de 1946, mas impôs-lhe alterações.²⁴

22 LEMOS, Renato Luís do C. Neto e. Poder Judiciário e poder militar (1964-1969), p.417-418.

23 KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo*, p.218.

24 Cf. KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo*, p.15-16. Apesar dessas características, a concretização de tal projeto não excluía necessariamente a violência, como atestam inúmeros casos de prisões sem culpa formada, interrogatório sob tortura e mortes de oposicionistas registradas no período. Tais ações foram o resultado da prática

Porém há análises, como a de Anne-Marie Smith – que embora também constate que, para as elites e classe média, “cujo apoio era essencial para a estabilidade e o bom êxito do regime e para os quais se destinavam muitas de suas políticas, era reconfortante a manutenção de certas instituições tradicionais” –,²⁵ que sustentam que a opção de observar determinados aspectos típicos das democracias liberais tinha o intuito de “manter a aparência”. Para ela,

na medida em que tais formas constitucionais e procedimentos jurídicos autênticos conotavam legitimidade política e autoridade apropriada, pretendia-se que o mesmo aconteceria também com o regime. Era feito, então, um esforço para manter a aparência de constitucionalidade e legalidade ou, pelo menos, evitar indícios diretos do contrário. O regime conservou todos os símbolos das normas constitucionais tradicionais, embora os utilizasse para seu próprio proveito ou os reduzisse a simbólicas cortinas de fumaça para suas atividades ilegais.²⁶

O raciocínio de que a preservação de princípios democráticos tenha sido uma mera formalidade, a meu ver, não está correto. É fato que o regime implantado em 1964 não deve ser chamado de democracia, e sim de ditadura. Mas, mesmo assim, a preservação de pilares básicos típicos de uma democracia liberal representativa não foi mero simbolismo. Concordando com Lamounier, creio que há dilemas em um processo complexo de legitimação junto a uma sociedade igualmente complexa, como a brasileira da década de 1960, que vão muito além das “aparências”.²⁷ Nesse processo, há um componente simbólico que contribui na busca do consentimento de determinadas parcelas da sociedade, mas não pode ser reduzido a isso. É preciso que, em paralelo, ele assegure a unidade interna da corporação militar, o que uma dominação declaradamente autoritária não seria capaz de fazer. Além do que, com essa preservação, simultaneamente, cria-se uma jurisprudência que “limita” a ação militar nos momentos seguintes, já que, no nível simbólico especialmente, os militares não podem romper com o seu próprio discurso. Soma-se a isso o prestígio internacional e histórico

de um conjunto de medidas denominado pelos militares de “Operação Limpeza”, cujo objetivo era eliminar possíveis focos de oposição (política, econômica, psicosocial e militar). Sob a guarda da tese de defesa da segurança nacional, esta “operação” investigou e expurgou funcionários da burocracia civil e militar, suspendeu mandatos e cassou direitos de políticos, e praticou atos que atentavam contra as liberdades e os direitos constitucionais. Para uma análise da “Operação Limpeza”, ver: ALVES, Maria Helena M. *Estado e oposição no Brasil, 1964-1984*. Petrópolis: Vozes, 1984, p.56-71. Sobre a política de coerção do regime entre os anos de 1964 e 1974, ver: FIGUEIREDO, Marcus. A política da coação no Brasil pós-64. In: KLEIN, Lúcia e FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*, p.105-202. Para um breve relato dos primeiros momentos da repressão (grupos alvo, procedimentos e centros de torturas), ver: SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p.55-58. Sobre relação das denúncias de torturas ocorridas durante os anos de 1964 e 1965, ver: ALVES, Márcio Moreira. *Torturas e torturados*. Rio de Janeiro: Artenova, 1966. Para relatos de torturas, depoimentos e de mortes sob as mesmas, ver: MITRA ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. *Brasil: nunca mais – um relato para a história*. 18 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

25 SMITH, Anne-Marie. *Um acordo forçado*, p.45.

26 SMITH, Anne-Marie. *Um acordo forçado*, p.211.

27 LAMOUNIER, Bolívar. O discurso e o processo, p.93.

da forma democrática de governo. Se o Brasil se associava às nações democrático-liberais, deveria agir de acordo com tais princípios.²⁸

Em síntese, havia uma política governamental – ao menos na facção militar castelista – baseada na crença de que, para se manter, o regime precisava de legitimidade junto a uma parcela significativa da sociedade e, em busca disto, tentava associar a sua ação a alguns princípios democráticos. Porém, esta opção não significava um retorno a um regime de “plenitude democrática”. O projeto pressupunha o estabelecimento, primeiro, de uma situação híbrida, visando salvar o país do “perigo” comunista, para, em um segundo momento, permitir o retorno a uma “democracia ideal”. Entretanto, as contradições da coalizão golpista somadas ao espaço que essa política permitiu aos opositores geraram inúmeros conflitos que marcaram todo o processo de dominação durante aquele período.

O papel do Legislativo dentro do projeto de dominação

Já existia nos anos 1960 uma tendência histórica de reformulação das funções do Parlamento. As mudanças ocorridas na estrutura do Estado entre fins do século XIX e início do século XX levaram à transformação da relação entre o Legislativo e o Executivo. A partir de então, acusado de baixa eficiência (lentidão, localismo dos parlamentares, deficiência técnica, pouca flexibilidade e resistência a mudanças), iniciou-se o processo de esvaziamento da função legislativa do Congresso. Em paralelo, ocorreu o crescimento das iniciativas legislativas do Executivo.²⁹

Partidário desse ponto de vista, Roberto Campos, ministro do Planejamento do governo do general Humberto Castelo Branco (1964-1967), afirmava que esta tendência típica das sociedades modernas residiria no fato do Executivo estar mais bem provido de equipes capazes de trabalhar com a crescente complexidade técnica das leis e, também, com a agilidade necessária que as matérias de política fiscal e cambial exigiam. Ao Legislativo, cuja praxe seria o debate prolongado, caberia a revisão e as emendas a esta legislação, e a avaliação e crítica da performance governamental.³⁰

Embora o caso brasileiro possa ser posto como um exemplo extremo e tenha relação com um contexto político específico, ele também apresenta conexões com essa tendência histórica. Prova disto é que, antes mesmo de 1964, o Parlamento já era um alvo para os reformistas que pretendiam aumentar a eficiência do sistema político do país.

28 Cf. síntese de artigo de Juan Linz feita por LAMOUNIER, Bolívar. Authoritarian Brazil revisited, p.294.

29 Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique H. e SOARES, Gláucio Ary D. As funções do legislativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.7, n.1, p.73-98 e 73-75, janeiro/março, 1973; e GOZZI, Gustavo. O Estado contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto et alii. (org) *Dicionário de política*, v.2, p.401-409.

30 Cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. O poder legislativo e o desenvolvimento. In: MENDES, Cândido. (ed.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975, p.31-41 e 35-39.

A crise político-institucional do início dos anos 1960 havia inviabilizado a formação de uma base de apoio político aos governos e, em reforço, a Constituição de 1946 impôs restrições ao poder Executivo. Além disso, a implementação das políticas era acompanhada por comissões do Congresso. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, estes fatos teriam levado tanto Jânio Quadros quanto João Goulart à constatação de que não era possível governar o Brasil com tais restrições por parte do Congresso.³¹ Sem uma base de apoio que fosse suficiente para sustentar o governo, ambos procuraram meios de fazer a balança política pender para o seu lado, mantendo-se, no entanto, dentro de limites constitucionais.

Após o golpe, os militares se apressaram em apresentar o movimento com tendo uma missão “revolucionária” e “regeneradora”. Para realizar esta tarefa, mantendo um respeito a instituições e princípios democráticos, o regime estabeleceu uma legislação de emergência. O primeiro movimento nesse sentido foi a edição do Ato Institucional n.1, em 9 de abril de 1964, que propiciou a centralização no Executivo, facultando-lhe parte das funções antes exclusivas do Parlamento e limitando o Legislativo no exercício das mesmas. Permitiu, ainda, ao presidente da república, o poder de cassar mandatos e de suprimir direitos políticos.³² Ao contrário dos governos anteriores, que procuraram saídas constitucionais para se fortalecerem, a ditadura alterava as regras da política democrática, o que lhe permitia superar obstáculos que o Congresso representava às suas intenções.

A grande imprensa não nega tais limitações impostas ao Parlamento. Contudo, através dos seus editoriais, percebe-se como estas medidas foram apresentadas não só como necessárias para recondução do país à normalidade econômica e institucional, mas também como fruto da necessidade, sentida inclusive pelos governos anteriores, de alteração da relação entre o Executivo e o Legislativo:

O Ato Institucional abre, sem dúvida, perspectivas novas nas relações entre o Executivo e o Congresso. Perspectivas perseguidas por muitos que tentaram romper o impasse constitucional que entravava a mecânica do regime, através de novas normas mais eficientes e atualizadas.³³

A Revolução não destruiu o regime instituído em 1946, decorrendo daí o fato que o Congresso Nacional continua a ser o órgão ao qual cabe elaborar o or-

31 Sobre o papel do Legislativo brasileiro no período 1961-1964, ver: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O parlamento brasileiro e a crise de 1964: a tendência à paralisação. In: _____. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003, p.201-230.

32 Os artigos 3º e 4º definiam prazo para análise de emendas e projetos de lei de origem executiva e a aprovação destes por decurso de prazo. O artigo 5º proibia o Legislativo de propor projetos que criassem ou aumentassem despesas públicas. O artigo 6º permitia ao Executivo decretar estado de sítio antes da apreciação do Congresso Nacional. O artigo 10º possibilitava a suspensão de direitos políticos por dez anos e a cassação de mandatos legislativos federal, estaduais e municipais. BRASIL. Ato Institucional, de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção I, p.3193, 09/04/1964.

33 O Presidente. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 11/04/1964. Editorial, p.6.

çamento da República. Ora, se fossem mantidos os poderes que a Constituição conferia aos senadores e deputados para manipularem à vontade a proposta orçamentária que o governo anualmente lhes submete, jamais o governo lograria imprimir às finanças nacionais a férrea disciplina necessária para vencermos a caudal inflacionista.³⁴

Revolucionariamente, também – porque utilizados os prazos especiais de tramitação legislativa, previstos nos artigos 3º e 4º do Ato Institucional –, poderá o Governo, em um ou dois meses, obter do Congresso todas as medidas que considerar convenientes à implantação do bem-estar social, à melhor distribuição da riqueza nacional e ao fortalecimento da economia brasileira.³⁵

De fato, a relação entre estes dois poderes mudou muito após o golpe de 1964. Não é possível ignorar que ao longo da ditadura o Congresso brasileiro foi enfraquecido e que sua colaboração ocorreu dentro de limites claramente definidos. Também é fato que o “susto” inicial tolheu-lhe os movimentos. Mas, embora a imagem de Legislativo fraco pudesse contrastar com a de um Legislativo preservado para servir à “Revolução”, ela sugere ainda que, dentro de um quadro híbrido de dominação, sua manutenção tinha por objetivo legitimar as ações do Executivo. Segundo Klein, acreditava-se que após a modificação em seus quadros e assegurada a fidelidade de seus membros ao movimento “revolucionário”, existiriam condições para que o Parlamento exercesse as suas funções em um clima de autonomia relativa.³⁶ Ou seja, como dinâmica desse processo, a ditadura de classe instaurada no Brasil em 1964 permitiu a sobrevivência do Legislativo, pois, em uma relação de custo/benefício, acreditava-se que o ganho de legitimidade que a preservação de um poder típico de um sistema democrático-representativo, embora enfraquecido e “saneado”, seria maior do que o preço a pagar pelas derrotas que ele poderia impor ao governo no plenário. Além disso, ao estabelecer que o processo político deveria contar com a participação do Congresso, a facção militar “castelista” também estava tentando impor limites a uma escalada militarista desejada pela “linha-dura” militar.

Esta opção permitiu a existência de canais de negociação entre o Executivo e o Legislativo, nítidos principalmente em períodos de crise política. A opção por participar do jogo político obrigou os novos donos do poder a preocuparem-se com a manutenção de apoio dentro do Congresso³⁷ e, em consequência, garantiu ao Legislativo um pequeno espaço suficiente para que impusesse obstáculos ao processo de aprofundamento do caráter ditatorial do regime. Ao longo do tempo, a progressiva intensificação

34 O Ato Institucional. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11/04/1964. Editorial, p.3.

35 Com Muita Esperança. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16/06/1964. Editorial, p.1.

36 KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade, p.29-30. As conclusões da autora baseiam-se em sua análise da obra: MOREIRA, Adriano. Los fines del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, La Rioja (Espanha), n.161, p.13 e 14, set./out. de 1968. A reflexão de Klein é extensiva ao Poder Judiciário.

37 Cf. BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p.59-60.

da onda repressiva transformou o Legislativo no único fórum onde eram permitidos o debate e a crítica ao regime.

Apesar de alguns analistas considerarem a sujeição das proposições do governo militar ao Congresso como uma fachada, creio que é significativo que não se dispensou a chancela democrática do *referendum* do Parlamento às mesmas, ainda que isso representasse o custo de derrotas ocasionais.

Portanto, visando a implantação de um novo sistema de dominação, a legitimização do novo regime junto a setores da sociedade assumiu importância crucial para o Executivo militar no período. Em face da estratégia híbrida desse processo, a manutenção do Legislativo em funcionamento, mesmo que enfraquecido e com suas atribuições reduzidas, tinha duas finalidades básicas: de um lado, oferecer uma imagem democrática do regime; de outro, servir como espaço de negociação com setores da sociedade, pois, em tese, preserva-se a liberdade de escolha dos representantes do povo através da manutenção das eleições para o Legislativo, mesmo que dentro de um quadro limitado de candidatos, e o poder de decisão do povo, ainda mais se pensarmos nos conflitos e negociações políticas que ocorreram entre o Executivo e o Legislativo. Desse modo, os representantes do povo, ao negociarem/fiscalizarem o regime, legitimavam a sua ação e a nova ordem.

A mecânica da relação Executivo-Legislativo

A instauração da ditadura resultou em uma reestruturação da ordem social, política e econômica da sociedade, inclusive dos fundamentos de poder e autoridade, particularmente, da relação entre o Executivo e o Legislativo. Mas, como já mencionado, esse não foi um processo que tenha ocorrido sem conflitos.

A mecânica dessa relação foi marcada, especialmente nos primeiros momentos do regime ditatorial, pela forte e rápida repressão empregada, que desarticulou o Congresso e setores de oposição, permitindo ampla margem de manobra ao Estado. Com a legislação autoritária, os novos donos do poder visavam, entre outros objetivos, adquirir um maior controle sobre o Congresso, de modo a impor todas as medidas que considerassem necessárias e da forma que melhor lhes conviesse. Na grande maioria das vezes conseguiram, especialmente nos momentos imediatamente posteriores ao golpe, ao Ato Institucional n.2 (AI-2), ao recesso do Congresso em 1966 e ao Ato Institucional n.5 (AI-5). No entanto, por precisarem do Legislativo, não o eliminaram. Como resultado, principalmente a partir do final do ano de 1966, outros grupos e formas de oposição surgiram e procuraram recobrar a autonomia do Congresso. Pelo menos até 1968, a facção oposicionista no interior deste poder, por vezes contando com apoio de parlamentares da base do governo, conseguiu interpor-se à concretização

dos desígnios da ditadura e reduzir os efeitos discricionários de algumas iniciativas do governo.

Um primeiro indicativo da resistência do Legislativo ocorre após a derrota da União Democrática Nacional (UDN) na eleição para governador dos estados da Guanabara e Minas Gerais, em outubro de 1965, na qual, respectivamente, Francisco Negrão de Lima e Israel Pinheiro, candidatos do Partido Social Democrático (PSD) e colaboradores do ex-Presidente Juscelino Kubitschek, foram os vencedores. Em face do resultado do pleito o presidente Castelo Branco, tentando amenizar as pressões originadas no interior do próprio regime, procurou efetivar medidas de fortalecimento do Executivo, mas ciente de que a imposição das medidas afetaria a sua legitimidade, primeiro, tentou a aprovação via Legislativo, mas este se negava a referendar medidas que o atingiam.³⁸ O governo passou a pressionar pela aprovação, mas o Congresso não dava sinais de que cederia, inclusive porque membros da própria UDN – do grupo pró-Lacerda, que seria atingido pelas medidas em suas pretensões eleitorais – também eram contrários à aprovação.³⁹ Nos editoriais dos jornais são descritos os capítulos dessa contenda:

O Governo proclama a necessidade de obter as medidas que encaminhou ao Congresso, com a finalidade de armar-se a fim de impedir a caracterização do que poderia ser interpretado como perda do controle das ações políticas para as lideranças partidárias. (...).

Está no seu direito de pedir as medidas e o faz corretamente, pois quem pode aprová-las é só o Congresso. Mas está na dependência de os representantes do povo concederem ou não essas medidas. Desde que o Governo se dispôs

38 Entre o golpe e a reforma partidária, a UDN tornou-se o principal partido de apoio ao governo. No entanto, sozinha, não constituía uma base parlamentar capaz de conceder uma maioria que garantisse a aprovação das proposições governamentais. No intuito de conseguir esta maioria, no ano de 1965, formou-se o Bloco Parlamentar Renovador. Este bloco, liderado pela UDN, contava, ainda, com 48 deputados do PSD e 23 do PTB. Naquele ano, o apoio do Bloco havia garantido ao governo a aprovação de várias medidas controversas, entre elas a Lei das Inelegibilidades. Todavia, quanto à aprovação das medidas de fortalecimento do Executivo havia uma forte resistência parlamentar e o Bloco Parlamentar Renovador parecia desativar-se. Embora nem todos os parlamentares fossem contra, os que apoiavam o governo eram em número insuficiente à constituição da maioria necessária à aprovação das proposições governamentais. Para uma análise da crise parlamentar ocorrida em outubro de 1965 ver: KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo*, p.21-27.

39 De acordo com argumento exposto por Carlos Castello Branco, o posicionamento de certos parlamentares seria calculista. Em sua coluna diária, o jornalista afirmou que: "O Deputado Gilberto Azevedo, depois de contato com militares, revelou a posição de um grupo de deputados ligados à linha dura: votar contra os projetos para ampliar a crise e abrir caminho para o Ato Institucional n.2, com recesso do Congresso, etc. BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v.1, p.342. Luís Viana Filho, Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil na presidência de Castelo Branco, também ressalta esse caráter calculista da "linha-dura", porém, o faz ao destacar a atuação da oposição. Segundo Viana, "não compreendendo ser o Presidente o anteparo à ditadura, Amaral Peixoto, Capanema e Vieira de Melo, líderes do PSD, aos quais Juraci Magalhães não conseguira demover, mostraram-se infensos à emenda constitucional. Involuntariamente, faziam o jogo da "linha-dura"". VIANA FILHO, Luís. *O Governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria José Olympio, 1975, t.II, p.341.

a pleitear do Congresso a aprovação desses recursos é porque mantém a deliberação de acatar a decisão, qualquer que seja.⁴⁰

Agora, considerando necessário fortalecer o dispositivo revolucionário, para que a Revolução não pereça pela ação conjugada de seus inimigos – os de ontem e os de hoje –, o Governo pede ao Congresso que vote determinadas medidas de segurança. Se o Congresso negar ao Presidente a colaboração pedida, estará descumprindo as obrigações que contraiu com o Movimento Revolucionário, cujos chefes substituíram o Poder Executivo, mas mantiveram em funcionamento o Legislativo e o Judiciário, este intocado, aquele expurgado dos elementos mais comprometidos com a situação anterior, na suposição de que tanto as Câmaras quanto os Tribunais não faltariam com seu concurso à concretização dos ideais de 31 de março.

Negando ao Presidente da República, (...) as providências que S. Ex.^a. houve por bem solicitar, o Congresso provocaria um impasse. Ou o Governo impõe revolucionariamente as medidas de segurança que considera necessárias, ou seria atingido em sua autoridade, de maneira talvez irremediável.⁴¹

Qualquer observador pouco familiarizado com a problemática nacional poderia, através da leitura do noticiário político dos jornais, chegar à conclusão de que a solução da crise que o País atravessa presentemente depende das decisões que o Congresso tomará nos próximos dias, aprovando, rejeitando ou modificando as emendas e projetos de lei que o Executivo acaba de submeter à sua apreciação. A realidade é, porém, bem outra. Em primeiro lugar, não há quem ignore que o Legislativo está hoje transformado num poder de fachada, puramente simbólico, sem prestígio e autoridade para se opor aos desejos do Executivo. Assim, da intensa movimentação que se observa nas várias comissões que vão estudar os texto e das articulações que agitam os corredores do Senado e da Câmara nada resultará a não ser aquilo que o sr. presidente da República se mostre disposto a aceitar. Entretanto, mais lamentável ainda do que esse caráter de espetáculo circense em que os intérpretes foram previamente amestrados – caráter que é a nota dominante do debate em curso – é quanto a nós a perfeita inutilidade das medidas pleiteadas pelo governo.⁴²

A posição contrária do Legislativo em aprovar as medidas enviadas pelo Executivo desconstrói a opinião d'*O Estado de São Paulo* de que faltaria autoridade aos parlamentares para se oporem aos desígnios do governo. Se, mesmo assim, as medidas foram impostas, isso não invalida a tese de que o Legislativo procurou, dentro das suas possibilidades, barrar a iniciativa do governo, e que o Executivo teria optado, primeiro, pelo diálogo, em virtude de sua necessidade de legitimação.

O posicionamento do Congresso fez com que a “linha-dura” intensificasse a pressão sobre o governo. Em caso de derrota, havia uma forte pos-

40 Hora da razão. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22/10/1965. Editorial, p.6.

41 A Unidade Revolucionária. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25/10/1965. Editorial, p.1.

42 Fora da realidade. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16/10/1965. Editorial, p.3.

sibilidade de um novo golpe. Desta vez, dos “duros” para tirar o presidente Castelo Branco do poder. De acordo com o jornalista Carlos Castello Branco, esta hipótese já estaria pressuposta no acordo feito por Costa e Silva para debelar a “rebelião” na Vila Militar. A nota de sua coluna informava que:

Algumas informaçõesclarearam as origens militares da crise política. Em fontes adequadas, revelava-se que, na madrugada de 5 para 6 de outubro, o Ministro da Guerra assumiu compromisso formal com os oficiais da Vila Militar em torno de dez pontos que o Governo cobriria a seguir. Entre esses, figuram os projetos que o Presidente encaminhou ao Congresso. Se os projetos forem rejeitados, desfaz-se automaticamente o vínculo que prende, num pacto de honra, o Ministro da Guerra à oficialidade da Vila Militar, ficando o Governo submetido a uma eventual manifestação da tropa.⁴³

Outra ilustrativa passagem desta mesma coluna refere-se especificamente à pressão dos “duros” sobre o presidente. Segundo ela,

um homem do Governo explicava que havia um equívoco dos deputados que atribuíam ao Presidente da República o exercício de uma pressão sobre o Congresso. E explicou: “Não se está dizendo ao Congresso: se você não fizer isso, eu te quebro a cara. O que se está dizendo é: se você não fizer isso, eles nos quebram a cara”.⁴⁴

Esta nota reforça a opinião do jornal *O Globo* de que, em caso de negativa do Congresso ou o governo impunha as medidas “revolucionariamente” ou “seria atingido em sua autoridade de maneira talvez irremediável”. Ao mesmo tempo, desconstrói a tese do *Jornal do Brasil* de que o governo estava disposto a “acatar a decisão”, qualquer que fosse. Tentando evitar que “nos” quebrassem a cara e que fosse atingido em sua autoridade, em 27 de outubro, véspera da sessão plenária que analisaria as propostas, Castelo Branco editou o Ato Institucional n.2,⁴⁵ que já estava pronto e preparado para ser promulgado em caso de ser confirmada a negativa.⁴⁶

43 BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.1, p.346.

44 BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.1, p.347.

45 Skidmore considera que a edição do AI-2 foi, para o presidente Castelo Branco, um “penoso compromisso entre seus princípios democrático-liberais e a necessidade que tinha de manter o apoio dos militares da linha dura”. SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*, p.103. Já Elio Gaspari defende o ponto de vista de que “O AI-2 mostrou a essência antidemocrática da moderação castelista”. GASPARI, Elio. *As ilusões armadas: a ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p.240

46 Cf. ALVES, Maria Helena M. *Estado e oposição no Brasil, 1964-1984*, p.90. É possível notar menções sobre a preparação prévia do AI-2 nos comentários publicados na “Coluna do Castello” durante o mês de outubro de 1965. Cf. BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.1, p.326-355. Jayme Portella de Mello, que foi chefe do Gabinete Militar na presidência de Costa e Silva, destacando a colaboração deste, quanto ainda era Ministro da Guerra, também menciona a elaboração prévia do AI-2. Cf. MELLO, Jaymè Portella de. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira, 1979, cap.10, p.283-308. Luís Viana Filho, procurando caracterizar a edição do novo Ato Institucional como uma violência contra a “formação” ou os “sentimentos” de Castelo Branco, relata as discussões sobre a necessidade ou não de tal edição e o alcance de tal ação. VIANA FILHO, Luís. *O governo Castelo Branco*, t.II, cap.XV, p.332-355.

O regime endureceu, no entanto, manteve a sua proposta híbrida, e não fechou o Congresso.

No final do ano de 1966, quando do processo que resultou na cassação do mandato de seis deputados federais,⁴⁷ intensifica-se a resistência de parlamentares, inclusive de membros do partido governista, a recém-criada Aliança Renovadora Nacional (ARENA), como os presidentes da Câmara de Deputados, Adauto Lúcio Cardoso,⁴⁸ e do Senado, Auro de Moura Andrade. Novamente, os jornais denunciaram a resistência do Legislativo em acatar as normas propostas pelo Executivo:

O Congresso Nacional, pela presidência das duas Câmaras, afinal solidárias, encontra-se em estado de rebeldia, pois a tanto corresponde a decisão dos Srs. Adauto Lúcio Cardoso e Auro de Moura Andrade de submeter os atos cassatórios a exame dos parlamentares. (...).

Como era de esperar, o MDB [Movimento Democrático Brasileiro], pela sua direção nacional, procurou dar cobertura à atitude do Presidente da Câmara e os próprios cassados afirmam, com uma ponta de audácia e de desafio, que se consideram ainda investidos de seus mandatos, que o simples ato do Executivo já não poderia suprimir. A sair vencedora a nova doutrina, o poder de arbítrio do Executivo, que se arroga prerrogativas revolucionárias para assim agir, estaria efetivamente limitado e a autoridade do Presidente da República, para atos dessa natureza, deixaria de ser incontrastável, como vem sendo até agora.⁴⁹

Já deixamos claro ontem que, foi a própria decisão do sr. marechal Castelo Branco de manter aberto o Parlamento após a sua posse no Executivo revolucionário que veio tornar inatacável a atitude de independência ora assumida pelo presidente da Câmara dos Deputados, pois, reconhecida a existência desta e permitido o seu funcionamento, a conclusão lógica desse fato é que só o Legislativo deveria normalmente eliminar do seu seio, quando necessário, qualquer dos seus membros e isso mesmo após o processo regular estabelecido pelo nosso direito público.⁵⁰

47 Naquele momento, o governo temia por um revés nas eleições legislativas marcadas para o dia 15 de novembro de 1966, a exemplo do que havia ocorrido no pleito para os governos estaduais, em outubro de 1965. Em face desse temor, Castelo Branco, apesar de pregar que tais escolhas deveriam ser do povo, passou a cassar mandatos de parlamentares candidatos à eleição que, supostamente, poderiam constituir oposição ao governo. O objetivo desses atos não era só intimidar a oposição nas eleições para o Congresso. Imaginava, através deles, permitir a aprovação de uma Constituição ao gosto do governo, impedir débeis tentativas de resistência e reduzir o número de possíveis opositores. Castelo Branco usava as cassações também porque, para preservar sua credibilidade junto aos militares em geral, precisava manter sob controle seus críticos do MDB.

48 Num ato de confronto, Adauto Lúcio Cardoso convidou os deputados cassados a continuarem a participar dos trabalhos e a exercerem as suas funções na Câmara, dando-lhes oportunidade de defesa no plenário. Para Carlos Castello Branco, a atitude do presidente da Câmara só encontrou eco na oposição. Segundo o jornalista, "O Deputado Adauto Cardoso, que procurava encarnar o Poder civil, viu-se isolado desde o princípio dentro do Partido do Governo. Decepção nhou-se, esteve um instante inclinado a renunciar a seu cargo [o que depois acabou ocorrendo], mas buscou alento na força da instituição debilitada e na convicção íntima, por várias vezes manifestada, de que a Revolução não pode prescindir do Congresso. Afirmou-se em sua posição, apesar do apoio unilateral, e por isso oneroso, da oposição, numa tentativa de levantar, mesmo contra a fraqueza ostensiva de sua área, a 'supremacia do Poder civil'". BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.1, p.586.

49 Insegurança Doutrinária. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 18/10/1966. Editorial, p.6.

50 As cassações e a autonomia do legislativo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15/10/1966. Editorial, p.3.

Como é percebido no editorial do Jornal do Brasil, aquela situação poderia fazer com que o poder do presidente deixasse de ser incontrastável, o que punha em risco o próprio regime. Para solucionar esse problema preservando a unidade institucional, o governo novamente fez uso de uma medida autoritária: decretou o recesso temporário do Congresso, através do Ato Complementar n.23, de 20 de outubro de 1966.⁵¹ Para assegurar o cumprimento da medida, o aviso do recesso foi levado ao Congresso pela polícia do Exército. Mas, outra vez, em virtude da necessidade de legitimação dentro e fora do país, não o dissolveu, convocando-o para votar o projeto de uma nova Constituição, o que resultou em um novo capítulo do conflito entre os poderes. A insatisfação do jornal *O Estado de São Paulo* com essa ideia, formulada ainda em 1965, na esteira da edição do AI-2, é significativa dessa opção do governo:

Cometeu [o governo], logo de início, o erro imperdoável de se fazer legitimar pelo arremedo de Congresso cuja sobrevivência permitiu. (...). Mas, movido pelo desejo de remediar os seus próprios erros, pretende s. exa. praticar um ato que seria ainda mais reprovável do que os anteriores: a transformação em Constituinte da grotesca amostra de Parlamento de Brasília. É o que a consciência da Nação repele.⁵²

O governo considerava que o fechamento do Congresso e a vitória da ARENA nas eleições legislativas de 1966 lhe teriam dado mais força para elaboração de uma nova Constituição e imaginava que um Congresso e um partido de oposição, intimidados pelas ações do Executivo, permitiriam a promulgação de uma constituição autoritária. Todavia, convocados para, em um prazo exíguo,⁵³ aprovar a nova Carta, os parlamentares – entre os quais, novamente, havia membros da ARENA – insatisfeitos com toda a situação pressionaram para apresentar propostas de emendas ao projeto enviado pelo governo.

Se as vozes de democratas ilustres (...) se fizerem ouvir – como se espera – contra o mostrengo imposto pelo Palácio da Alvorada é fora de dúvida que elas emprestarão uma indiscutível autoridade à deliberação tomada pelo MDB de se opor até onde lhe for possível à votação do projeto oficial encaminhado ao Parlamento. (...). Farão os deputados e senadores do MDB quanto puderem para impedir, na primeira fase, que o projeto seja aprovado em obediência ao rígido esquema estabelecido pelo Ato Institucional n.º 4. Mas, caso a aprovação do texto se verifique, mostram-se dispostos a intervir na discussão do projeto, durante o prazo destinado à apresentação de emendas.⁵⁴

51 O recesso duraria até uma semana após as eleições para o legislativo, previstas para o dia 15 de novembro daquele ano.

52 Ideia infeliz. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20/11/1965. Editorial, p.3.

53 Entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967. Cf. BRASIL. Ato Institucional n.4, de 7 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção I, p.141877 de dezembro de 1966..

54 A sessão extraordinária do Congresso. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13/12/1966. Editorial, p.3.

A esta altura, já não parece haver dúvida de que os primeiros sinais de rebeldia do Parlamento contra a atitude ditatorial do sr. marechal Castelo Branco em relação à reforma constitucional vão assumindo as proporções de um movimento ao qual pouco falta para se tornar invencível. Apoiado na opinião pública e no parecer unânime dos juristas, o bloco formado pela oposição e pelos elementos que, embora pertencendo à ARENA, se mostram dispostos a formar a seu lado, oferece a cada dia que passa maiores provas de ousadia.⁵⁵

Duas manifestações estranhas – com um quê de hipocrisia ingênua – ocorreram às vésperas da conclusão do trabalho constituinte. A primeira foi a obstrução decretada pelo MDB. É legítimo esse processo parlamentar. Mas, no caso, veio colorido com o grotesco dos contrastes berrantes. (...). Pressionada [a oposição] por minoria vociferante resolveu, ao apagar das luzes da sessão extraordinária, obstruir os trabalhos, quando os lineamentos gerais da Carta estavam perfeitamente fixados. A ninguém enganou a tentativa de mistificar a opinião pública.⁵⁶

Percebe-se, mais uma vez, no apoio de *O Estado de São Paulo* e na contrariedade expressa na opinião de *O Globo*, a tentativa do Legislativo de se mostrar atuante, na medida do possível, autônomo. O movimento de rebeldia esteve muito longe de “se tornar invencível”, como pressupunha *O Estado de São Paulo*, mas, se na questão da cassação dos mandatos os esforços dos parlamentares não resultaram em êxito, o processo de elaboração do novo texto constitucional é um exemplo de que, por vezes, o Legislativo ao menos conseguiu limitar a gana autoritária do Executivo.

Ao fim desse processo, em face da necessidade de chancela do Congresso e da consequente ação dos parlamentares, a Constituição de 1967 herdou a característica ambígua do governo Castelo Branco: de um lado, extremamente repressiva, forneceu ao Estado os fundamentos de uma ordem política institucionalizada, tornando constitucional o caráter “revolucionário” das medidas excepcionais decretadas nos atos institucionais e complementares até então editados, consagrando, assim, o reforço dos poderes presidenciais em detrimento dos do Congresso; de outro, manteve eleições diretas para os governos estaduais e restabeleceu a imunidade parlamentar, incluindo os direitos individuais, associativos e políticos, característica típica da democracia, e não incorporou ao texto a possibilidade de cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos, que estavam presentes no AI-2, mas que expirariam com o fim do mandato de Castelo Branco.⁵⁷ Essa inclusão permitiu aos opositores um espaço de organização e participação política, fundamental para os desdobramentos políticos dos anos de 1967 e 1968.

55 O dever dos democratas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17/12/1966. Editorial, p.3.

56 Missão cumprida. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25/01/1967. Editorial, p.1.

57 BRASIL. Constituição de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção I, 04/01/1967, p.9532.

Os conflitos entre o Executivo e o Legislativo no final do ano de 1966, indicam o momento em que o Parlamento deu mostras mais claras de que procuraria restaurar o prestígio perdido de modo a preservar-lhe a independência e dotá-lo de um novo comportamento em suas relações com o Executivo. As esperanças de que isso ocorreria aumentaram com a promulgação da nova Constituição, em 24 de janeiro de 1967, e com a posse do general Artur da Costa e Silva na presidência da República, em 15 de março de 1967. A partir daquele momento, revigorou-se, ao menos parcialmente, a discussão política no Congresso.

Acreditando na promessa do novo presidente de redemocratizar o país, parlamentares procuraram reforçar os poderes do Legislativo e, assim, obter uma participação mais efetiva no processo político. Com esse objetivo, iniciaram uma campanha oposicionista que visava revogar leis decretadas ao longo dos primeiros anos do regime. Esse movimento, a exemplo dos anteriores, contou com apoio de membros da ARENA, insatisfeitos com a situação em que se encontrava o Congresso.⁵⁸ Esta cisão demonstrava que um grupo considerável de parlamentares não concordava que o Legislativo exercesse apenas o papel de instrumento dócil nas mãos do governo. Apesar de enfraquecidos, buscavam recobrar os seus poderes originais. Segundo Abranches e Soares, “Esta reação contra a legislação castelista não tinha como objetivo simplesmente afastar leis consideradas autocráticas ou ditatoriais. Havia uma clara consciência da necessidade de revitalizar o Congresso, recobrando os poderes perdidos”.⁵⁹

Por conta desta percepção, desde o início do governo Costa e Silva, impedidos de legislar, os congressistas acentuaram a atividade fiscalizadora das ações do governo. Essa função foi exercida através de: 1) comissões parlamentares de inquérito, com o intuito de controlar as atividades governamentais; 2) negativas quanto à aprovação de alguns projetos do Executivo; 3) pressões pela revogação da legislação de segurança nacional, pelo restabelecimento das eleições diretas e pela concessão de anistia aos presos políticos e aos cassados; e 4) convocação de ministros de Estado para prestar esclarecimentos acerca das atividades de seus ministérios e requerimentos de informação, que cresceram bruscamente em 1967 e 1968.⁶⁰

O crescimento da pressão do Parlamento, como resultado, fez aumentar a tensão entre o Executivo e o Legislativo e romper a base parlamentar de

58 Parlamentares ligados ao partido oficial criaram um movimento denominado PAREDE (Parlamentares da Resistência Democrática), em cujos objetivos figuravam o restabelecimento da autonomia e da independência do Legislativo, o aperfeiçoamento das Leis de Imprensa e de Segurança Nacional e a revisão dos processos que levaram a prisões políticas e cassações de mandatos. Sobre os objetivos da PAREDE, ver: ABRANCHES, Sérgio Henrique H e SOARES, Gláucio Ary D. As funções do legislativo, p.80-82.

59 ABRANCHES, Sérgio Henrique H. e SOARES, Gláucio Ary D. As funções do Legislativo, p. 82.

60 Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique H. e SOARES, Gláucio Ary D. As funções do legislativo, p.95; e OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1976, p.89. Segundo Abranches e Soares, foram pedidos 3.598 requerimentos de informações em 1967 e 2.736 em 1968.

apoio ao governo. Em paralelo, no ano de 1968, aumentaram as manifestações de grupos sociais em protesto contra o governo.⁶¹ Relato contido no jornal *O Globo*, sempre um partidário do regime, embora procurando deslegitimar o movimento oposicionista, indicava a mobilização de grupos civis insatisfeitos com o regime.

Está em marcha a nova arremetida das forças contrarrevolucionárias. Todos os meios para lograr a divisão entre os protagonistas do 31 de Março vêm sendo usados.

E de forma conjugada. Já se nota uma certa coordenação nos diversos ramos subversivos. Observa-se que se forma algo assim como um comando em vias de unificação.

Os extremistas nos meios estudantis como que se entrosam agora com “padres de passeata”, os quais, por seu turno, penetram aos poucos na área sindical. Os setores parlamentares radicais servem de argamassa para essa fusão, pois difundem algumas palavras de ordem, valendo-se da cobertura legal de que desfrutam.⁶²

A consequente intensificação da repressão a estas mobilizações fez com que o Congresso Nacional se tornasse o único fórum livre para crítica ao regime. Preservado para oferecer uma imagem de espaço de negociação do governo com a sociedade civil, o Legislativo catalisava e ressoava o clima de inquietação vivido por ela, ampliando o seu papel de denúncia das ações governistas. Parte significativa do Parlamento dava mostras de que não pretendia continuar apoiando as medidas de exceção do Executivo. Apesar de todas as restrições às atividades do Congresso, os parlamentares ainda possuíam o direito à crítica.

A inserção do direito à imunidade parlamentar no texto da constituição de 1967 havia eliminado a possibilidade de cassação automática de mandatos eleitorais dos membros do Legislativo tanto na esfera federal, como na estadual e municipal. Desse modo, um parlamentar só poderia ser processado com a autorização da Casa a que pertencesse. Protegidos pela imunidade, parlamentares insatisfeitos com a situação política do Congresso Nacional e do país faziam duras críticas à ditadura. A oposição acreditava que as manifestações poderiam abalar as estruturas do regime, contudo, não avaliou o risco de uma nova investida repressiva, o que, por fim, ocorreu. Para Sérgio Abrantes e Gláucio Soares, o regime, cuja força, fundamentalmente, derivava do apoio militar e não da legitimidade civil, não poderia tolerar um movimento organizado a partir das bases e nem

61 Mobilizações de estudantes, artistas e intelectuais; protestos de eclesiásticos; greves de trabalhadores em Congonhas, Minas Gerais, e Osasco, São Paulo; intensificação das ações da esquerda armada; terrorismo de direita, perda de apoio junto aos setores médios, devido à política econômica recessiva.

62 Um pouco mais de energia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 08/10/1968. Editorial, p.1.

que o Congresso assumisse a responsabilidade integral de legislar, pois isto resultaria no abandono do poder pelos militares. Segundo os autores,

o objetivo nuclear do governo era consolidar o regime e legitimá-lo. A partir do momento em que o Legislativo passou a ser o “centro nervoso” da resistência ao próprio regime, o conflito entre os dois poderes tornou-se inevitável. O Legislativo dispunha da tribuna e o Executivo dispunha da tropa. O resultado do conflito era fácil de prever.⁶³

Por outro lado, grupos de militares também apresentavam a sua insatisfação com o contexto político. Além dos sinais de desgaste dados pela política híbrida, a heterogeneidade da coalizão no poder expunha as suas diferenças. Essas pressões internas e externas, de acordo com Kinzo,

foram fontes de instabilidade para o governo e dificultaram a institucionalização do regime. Ambas se influenciaram mutuamente na medida em que empurravam o governo em direções opostas: forças internas ao sistema, mais particularmente a linha dura militar, pressionavam o governo para reforçar o lado autoritário do regime, enquanto que forças externas, ou seja, os setores políticos civis, tentavam tornar efetivo o lado liberal.⁶⁴

Em fins de 1968, o regime já não podia conciliar estes dois sentidos distintos. O esfacelamento da coalizão no poder era inegável. E neste clima de intensificação das manifestações populares, da resistência dos parlamentares e do cisma entre os militares que um caso mínimo como o discurso do deputado Márcio Moreira Alves, do MDB da Guanabara, e o consequente pedido de licença para processá-lo, tornou-se o estopim para ameaças acumuladas.⁶⁵ O crescimento das manifestações de rua e o eco que elas tiveram no Congresso Nacional apenas reforçaram os argumentos dos que sempre pleitearam um regime mais duro.

O discurso do deputado, inicialmente, passou despercebido pela imprensa, mas foi utilizado como pretexto pela “linha-dura”, que pretendia provocar uma grande crise política, provocando uma reação indignada e emocional entre os militares que consideraram a exposição de Márcio Moreira Alves uma ofensa à sua dignidade militar e masculina. Como resultado, os ministros militares requereram ao Supremo Tribunal Federal o julgamento do deputado Márcio Moreira Alves.

Assim como em 1965, o conflito evoluiu para uma crise de unidade militar. Costa e Silva relutou, mas, pressionado pelos “duros”, como antes

63 ABRANCHES, Sérgio Henrique H. e SOARES, Gláucio Ary D. As funções do legislativo, p.89.

64 KINZO, Maria D’Alva Gil. *Oposição e autoritarismo*, p.220.

65 Valendo-se da imunidade parlamentar, nos dias 2 e 3 de setembro de 1968, o deputado fez um discurso na tribuna da Câmara, instando a população a boicotar a parada de 7 de setembro e as mulheres a não namorarem militares que se calassem diante da repressão.

fora Castelo Branco, aprovou a abertura de processo para a cassação dos direitos políticos de Márcio Moreira Alves e, também, do deputado Hermano Alves.⁶⁶ Contudo, de acordo com a política híbrida, respeitou os trâmites legais e insistiu que a ratificação das acusações deveria vir da própria Câmara.

O pedido de licença foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, composta por uma maioria de deputados da ARENA, mas as primeiras sondagens indicavam que o requerimento não seria aprovado. Carlos Castello Branco dava como certa a negativa do Congresso, e percebia que Costa e Silva agia pressionado pela “linha-dura” militar. Em nota, analista político afirmou: “a licença pedida não será concedida pela Câmara, segundo previsões gerais. A iniciativa exporá o Congresso ao desgaste de tremenda pressão e o governo à dificuldade de uma batalha sem perspectiva de êxito. O próprio governo parece agir, no episódio, sob pressão militar”.⁶⁷

Os jornais, mesmo quando contrários ao posicionamento dos parlamentares, também partilhavam da opinião de que o Congresso negaria a licença.

A coragem e a audácia (...) demonstradas pelo senador gaúcho [Daniel Krieger, presidente da ARENA] sensibilizaram inegavelmente o conglomerado oficial, onde ninguém desfruta de um prestígio tão maciço como ele. Ora, sendo ponto quase pacífico que a Comissão de Justiça dará parecer contrário ao pedido de licença do Supremo Tribunal Federal para que a representação contra o deputado Márcio Moreira Alves possa ter andamento, não vemos como um número suficiente de deputados não vote em plenário de acordo com a corrente encabeçada pelo próprio presidente da ARENA. O servilismo que sempre caracterizou os chamados representantes do povo é enorme, mas a situação é também excepcional, e, dada a exacerbação dos espíritos, tudo nos leva a crer que os senhores deputados coloquem desta vez o País perante uma desagradável surpresa.⁶⁸

Se o Governo atual tivesse alguma possibilidade de aprender, veria, no episódio revoltante da manipulação da Comissão de Justiça, um aviso sério. O Congresso Nacional e sobretudo a própria Arena estão mostrando ao Governo por onde passa a linha de fronteira entre o Executivo e o Legislativo. Por mais que essa linha tenha sido violada anteriormente, o tempo a refaz – de tal forma tem raízes no espírito brasileiro o respeito pela democracia. É inútil pensar o Governo que a democracia é uma comenda bonita que se usa durante uma visita régia. O regime tem força própria. A interdependência de poderes é uma harmonia exata. Desrespeite-a o Executivo e a República inteira desafina.⁶⁹

A Revolução atravessa neste momento a sua crise maior, pois o que está em xeque é o próprio sistema revolucionário edificado sobre a Carta de 1967, a qual

⁶⁶ A “ofensa” do deputado Hermano Alves foi a de ter escrito uma série de artigos, publicados no jornal carioca *Correio da Manhã*, nos quais fazia duras críticas ao governo.

⁶⁷ BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.II, p.491.

⁶⁸ A Câmara e as Forças Armadas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 05/11/1968. Editorial, p.3.

⁶⁹ República Desafinada. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29/11/1968. Editorial, p.6.

vem sendo violentamente contestada pela Oposição e, sutilmente, por parcela do próprio Governo. O 31 de Março estará em vias de “arquivamento”? Parece. A atmosfera no Olimpo conduz a essa suposição.⁷⁰

A discussão se alongou durante três meses, e diante da previsível derrota e da pressão da “linha-dura”, Costa e Silva convocou, extraordinariamente, a Câmara dos Deputados, no início de dezembro, para alterar a composição da Comissão e, enfim, aprovar o requerimento de suspensão das imunidades dos deputados. Aos membros da Câmara, no entanto, era fundamental manter a imunidade parlamentar.

Finalmente, em 12 de dezembro a Câmara dos Deputados realizou a votação e, contando com o apoio de deputados da ARENA e dando o seu último suspiro de autonomia, rejeitou o pedido de licença para processar os deputados.⁷¹ Não havia outra alternativa para o Legislativo. Aos membros do Congresso era fundamental manter a imunidade parlamentar. Conceder licença para processar os deputados geraria, em consequência, uma ameaça a todos os parlamentares. Ou, como disse Carlos Castello Branco, dois meses antes da concretização da derrota do governo,

o Congresso não tem condições morais de entregar a cabeça de um de seus membros por questões políticas à represália do poder armado, ainda que dentro de um ritual presidido pela Constituição. Se o fizesse, estaria apenas entregando a primeira cabeça, pois outras lhe seriam pedidas e já não haveria condições de resistir. A ceifa começaria pelo MDB e terminaria Arena adentro. O Congresso já mutilado politicamente, chegaria ao extremo do desprestígio.⁷²

Em consequência da ação da Câmara dos Deputados, o Congresso foi punido. Mas, de acordo com Carlos Castello Branco, “A Câmara, em tudo isso, só teve um consolo, o de cair lutando, manifestando-se na plenitude de sua soberania. A festa do Congresso não durou, porém, mais de 24 horas”.⁷³

Com a recusa, a “linha-dura” pressionou Costa e Silva a tomar atitudes. Apesar de ter dito que o Congresso era “intocável” e que suas decisões deveriam ser respeitadas, o presidente capitulou e o resultado foi a edição do Ato Institucional n.5, no dia 13 de dezembro de 1968. Em complemento, foi editado o Ato Suplementar n.38, pondo o Congresso em recesso por tempo indeterminado. Nos meses subsequentes foi feita nova “limpeza” não só no Legislativo, mas em todos os locais onde pudesse haver supostos focos de oposição, como, por exemplo, no interior das próprias forças armadas. Além disso, através de atos e decretos ampliou-se o poder do Executivo. O que cabe salientar é que, antes da opção pela força, o governo investiu

70 A crise é profunda. *O Globo*, Rio de Janeiro, 02/12/1968. Editorial, edição final, p.1.

71 O pleito foi negado por 216 votos contra a suspensão da imunidade parlamentar, 141 a favor, e 15 abstenções.

72 BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.II, p.493.

73 BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*, v.II, p.563.

em negociações com o Congresso para conseguir autorização para punir o deputado Márcio Moreira Alves.

Creio que o fato do Executivo ter imposto a sua vontade de modo arbitrário sempre que foi contrariado pelos parlamentares não invalida a tese de que o regime ditatorial pretendia legitimar-se junto à sociedade civil por meio da construção de uma imagem democrática sobre si mesmo. Com esse objetivo, adotou uma política de preservação de instituições típicas da democracia representativa. Dentre elas, o Legislativo que, em funcionamento, serviu como espaço de diálogo junto à sociedade civil. Por esse motivo, mesmo diante das crises e apesar dos poderes que possuía, via de regra, a ditadura procurou, primeiro, chegar a uma fórmula conciliatória com este poder.

Além disso, apesar de, a cada novo embate com o Executivo, o Legislativo ser seguidamente atingido pelo arbítrio, creio que o conflito entre os poderes indica que ele não serviu de mero instrumento aos interesses da ditadura. Parlamentares, apesar dos poucos recursos que a Constituição lhes garantia, procuraram preservar a independência e, insatisfeitos com as medidas autoritárias do regime e com o enfraquecimento do Congresso, resistiram. A constatação de que a Câmara estaria se opondo à licença para cassação e enfrentando o governo; a contrariedade do próprio líder do governo, senador Daniel Krieger, quanto ao pleito do Executivo; os obstáculos que o MDB estaria criando na Câmara e no Senado; a união de parlamentares da ARENA à oposição, impondo derrotas ao governo; a necessidade de substituição de membros da Comissão de Justiça para que a licença fosse aprovada; e a recusa final no plenário da Câmara dos Deputados são exemplos dessa insatisfação e da conflituosa relação entre o Executivo e o Legislativo durante os primeiros quatro anos da ditadura.

Todavia, em fins de 1968, os custos da preservação do Congresso superavam os benefícios que ela poderia trazer. Em outras palavras, o sistema político até então implantado era híbrido demais e concedia um espaço à oposição que impedia o controle absoluto por parte do governo, que, aliás, não conseguia submeter nem os parlamentares da própria ARENA. Do outro lado, setores militares não se predispunham a respeitar esse espaço e, à força, procuraram impor esse controle.

Naquele ano, a política híbrida de dominação, que mesclava um autoritarismo congênito a resquícios de legalidade democrática, apresentou claros sinais de falência. Chegava o momento em que, diante de interesses intestinos conflitantes, o governo deveria decidir ou pela face liberal ou pelo reforço do caráter autoritário do regime. A escolha pela segunda opção representou a ruptura da política adotada pelo governo. Segundo Klein, haveria uma incompatibilidade entre a nova legalidade, emergente da instauração do regime e baseada em princípios relacionados à segurança nacional, e aquela típica da situação anterior, visto que esta nova ordem

legal restringia a legitimidade conferida pelas instituições políticas que haviam sido mantidas.⁷⁴

Portanto, a política contraditória adotada pós-1964 foi marcada pelo uso de uma linguagem democrática e por uma prática repressiva por parte do Estado, o que diminuiu sensível e progressivamente a autonomia das instituições políticas, inclusive o Legislativo. Alterando ou reduzindo o desempenho das funções desse poder, debilitou as suas capacidades de legitimação. Reincidentemente optando pelo uso da força, o Estado sofreu sequentes perdas de legitimidade e se isolou, o que o tornou, gradualmente, mais restrito à sua base militar de apoio.

Contudo, ao optar pelo arbítrio escancarado o regime não abdicou, mas pôs em reserva a intenção original de busca de uma legitimação democrática. Mesmo perdendo parte substancial de sua legitimidade junto à sociedade civil, nem após o AI-5 o Estado deixou de buscá-la. Exemplo disto é o esforço, já no primeiro semestre de 1969, para a redação de uma nova Constituição que justificasse legalmente a autoridade arbitrária e o pleito pela chancela do Congresso para os seus atos discricionários, como sugere a questão que envolve a reconvoação do Legislativo quando do processo de escolha do sucessor de Costa e Silva.

Por fim, é preciso deixar claro que não houve aqui a pretensão de afirmar que a única forma de legitimação possível é aquela baseada na preservação de princípios democráticos. Tampouco que esta, e em particular a preservação do Legislativo, foi a principal forma buscada pela ditadura instaurada em 1964. Esse processo é muito mais complexo e envolve múltiplos fatores. O que se intentou foi demonstrar, com base nesse exemplo, como a busca por uma legitimação baseada na defesa e preservação de princípios democráticos foi uma das características centrais do projeto de dominação instaurado no Brasil a partir de 1964, em especial entre 1º de abril daquele ano e 13 de dezembro de 1968.

74 KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal, p.30 e 42.