



Rejane Carolina Hoeveler

Ditadura e democracia restrita

Rio de Janeiro

2012

Ditadura e democracia restrita: a elaboração do projeto de
descompressão controlada no Brasil (1972-1973)

Rejane Carolina Hoeverler

Instituto de História

CFCH-UFRJ

Orientador: Prof. Dr. Renato Luís do Couto e Lemos

Rio de Janeiro

2012

Ditadura e democracia restrita: a elaboração do projeto de descompressão controlada no Brasil (1972-1973)

Monografia submetida ao corpo docente do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel.

Aprovada por:

Prof. Dr. Renato Luís do Couto e Lemos (História-UFRJ) - Orientador

Prof^a Dr^a Virgínia Fontes (História-UFF) – Leitora crítica

Prof. Dr. Marcelo Badaró Mattos (História-UFF) – Leitor crítico

Felipe Demier (Doutor em História) - suplente

Cláudio Beserra de Vasconcellos (Doutor em História) - suplente

Rio de Janeiro
2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Renato Lemos, de quem recebi a maior parte das sugestões para esta pesquisa, além da enorme paciência e atenção ao longo dos últimos quatro anos. Responsabilizo-me inteiramente, no entanto, por todos os erros aqui contidos.

Ao Felipe Demier, pelo constante diálogo sobre inúmeros temas, alguns aqui tratados. Ao Valério Paiva, que me enviou de São Paulo um importante título bibliográfico, e a Luanda Dessana, ambos velhos amigos de São Paulo. Aos caríssimos amigos Marília Trajtenberg, Ítalo Rocha, Miguel Rêgo, Felipe Almeida e Tatiana Poggi, companheiros de Getthi-Marx, alguns também pesquisadores de temas próximos aos tratados aqui. Thiago Francisco e Cláudio Beserra de Vasconcelos, que muito colaboraram com sugestões no projeto desta monografia. Raphael Botelho e tantos queridos companheiros de luta. Todos os colegas de LEMP e outros grupos de estudo.

Aos professores Marcelo Badaró Mattos, Virgínia Fontes e Valério Arcary, por suas contribuições inestimáveis à minha formação teórica, historiográfica e política, que, espero, apenas aumentarão.

À minha mãe, por ter mostrado os caminhos, e a meu pai, por me ter permitido testá-los. A meus tios, apoios fundamentais ao longo do período em que esta monografia estava sendo escrita: Sílvia, também pelas suas convicções, Cláudio e Esmeralda pela solidariedade, e Lucia pelo incentivo.

Um agradecimento especial ao Demian Bezerra de Melo, companheiro em muitos sentidos. Dedico este pequeno trabalho a todos aqueles que buscam conhecer a realidade para transformá-la.

“Por um preço pequeno, as elites dirigentes ganhariam respeitabilidade política; aumentaria a segurança dos políticos de carreira e seria interrompida a tendência natural ao aumento do grau de autoritarismo do regime. Era esse o sentido das primeiras propostas de ‘institucionalização’ feitas, a partir de 1972, pelos próprios quadros dirigentes do regime (...) A ênfase era posta não na mudança do sistema, mas, ao contrário, na cristalização do que ele tinha de essencial através da eliminação de algumas impurezas. Na consolidação de um status quo político que tinha como pano de fundo o silêncio dos trabalhadores – que se desejava eternizar.”

KUSINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise.*

“O Congresso (...) foi o local que permitiu aos opositoristas moderados uma atmosfera que levasse à viabilização de ações de natureza conciliatória”
Antonio Carlos Pojo do Rego

“Sem teoria contra-revolucionária não há prática contra-revolucionária”
Florestan Fernandes

RESUMO

HOEVELER, Rejane Carolina. **Ditadura e democracia restrita**: a elaboração do projeto de descompressão controlada no Brasil (1972-1973). Orientador: Renato Lemos. Rio de Janeiro: UFRJ / IH, 2012. Monografia (Bacharelado em História).

O projeto distensionista que passou a ser implementado pelo governo Geisel, em 1974, no Brasil, teve em sua origem um debate restrito, porém, significativo, entre os dirigentes militares e as elites orgânicas do regime empresarial-militar instalado desde o golpe de 1964. Este “debate” envolveu militares, intelectuais, tecnocratas e parlamentares, que convergiram no sentido da elaboração de uma estratégia descompressionista gradualista, que possibilitasse a manutenção daquela ordem social em outro formato institucional, de caráter mais liberal e “democrático”. O objetivo destes setores era remodelar o regime, retirando lenta e seguramente as Forças Armadas do centro do poder, ao mesmo tempo garantindo que as “conquistas” do grande capital multinacional-associado, cujos interesses o regime atendeu prioritariamente, fossem mantidos. Esta elaboração da descompressão controlada, que envolveu agentes de diversos âmbitos, e se refletiu especialmente no Congresso, demonstra o caráter racionalizado do projeto liberalizante dos últimos governos militares, inserindo-se na longa tradição da contra-revolução preventiva e permanente brasileira.

ABSTRACT

HOEVELER, Rejane Carolina. **Ditadura e democracia restrita**: a elaboração do projeto de descompressão controlada no Brasil (1972-1973). Orientador: Renato Lemos. Rio de Janeiro: UFRJ / IH, 2012. Monografia (Bacharelado em História).

The distensionist project that started to be implanted by the Geisel's government, in 1974, in Brazil, had its origins in a restricted debate, but significant, between the military rulers and the organics elites of the militar-capitalist regime installed since the coup of 1964. This "debate" involved militaries, intellectuals, technocrats and parliamentarians, which converged towards the elaboration of a descompressionist gradualistic strategy, which possibilitated the maintenance of that social order in another institucional format, in a more liberal and "democratic" character. The goal of these sectors was remodel the regime, withdrawing slowly and safely the FFAA of the center of the power, while ensuring granting that the conquests of the large multinacional-associated capital were maintained. This elaboration of the controlled descompression, which involved agents from various scopes, and reflected specially in the Congress, demonstrates the rationalized character of the liberalizing project of the last military governments, insering it in the log tradition of the permanent and preventive Brazilian counter-revolution.

SUMÁRIO

Introdução	01
1. Os planos descompressivos e seus agentes	18
1.1. Contra-revolução e crises no início dos anos 1970	18
1.2. A democracia procedimental e a Comissão Trilateral	19
1.3. Samuel Huntington e a transição brasileira	25
1.4. O documento “Abordagens da descompressão política”	28
1.5. Huntington e Golbery	32
2. Intelectuais, estrategistas e elaborações descompressionistas	34
2.1. A conferência de Wanderley Guilherme dos Santos	34
2.2. As formulações de Roberto Campos	42
2.3. O “episódio Gilberto Freyre”	45
2.4. O “episódio FGV”	50
2.5. A elaboração de um jurista do regime	52
2.6. A elaboração militar	54
3. A democracia e o papel do Legislativo no debate descompressionista	58
3.1. A “abertura” como institucionalização das metas alcançadas	58
3.2. A democracia segundo ARENA e MDB	62
3.3. Um Congresso para a descompressão controlada e para a democracia restrita	72
Considerações finais	84
Referências bibliográficas	88

Introdução

Envidaremos sinceros esforços para o gradual, mas seguro aperfeiçoamento democrático ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64. Os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação nem muito menos retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora capaz de instituir, quando oportuno, salvaguardas eficazes dentro do contexto constitucional.¹

O tema do presente trabalho é a formulação do projeto de distensão política que subsidiou posteriormente as políticas do governo Geisel, a partir de 1974, e Figueiredo, em 1979, no Brasil. Partimos da literatura existente sobre a “transição democrática” no Brasil, buscando nela como foram tratadas as elaborações estratégicas produzidas tanto por dirigentes do próprio regime ditatorial, como por intelectuais acadêmicos, e dentro do próprio Congresso, levando em consideração sua composição naquele momento. Trata-se aqui basicamente do período que vai do princípio de 1972 a inícios de 1974, parando na própria posse de Geisel, a partir da qual considera-se o início da implantação efetiva do projeto distensionista. Foram utilizadas fontes diversas, desde documentos que circularam apenas “internamente” entre os dirigentes militares e civis tecnoempresariais do regime, artigos e matérias publicados na grande imprensa; e realizamos uma pesquisa detalhada nos anais do Senado relativos a este período.

Para introduzir o objeto em tela, é necessário, entretanto, fazer uma breve contextualização do período histórico em questão.

Delimitação do tema e apresentação do objeto

Segundo Eric Hobsbawm, o fato fundamental da prolongada crise que se começa no início dos anos 1970 não é somente que o capitalismo não funcionava mais tão bem quanto na “Era de Ouro” (do pós-Segunda Guerra), mas era principalmente que suas operações se tornaram incontroláveis. O modo pelo qual a economia mundial (ou pelo menos a ocidental) se regulava, os instrumentos keynesianos e Bretton-Woods, faliu

¹ Discurso do presidente Geisel em 19 de março de 1974. KUCINSKI, *Op. Cit.*, p.20.

irremediavelmente. Inicialmente, segundo Hobsbawm, as classes dominantes não tiveram consciência da extensão da crise, que só se agravou ao longo da década. Muitas respostas foram elaboradas, mas a que venceu foi a dos teólogos econômicos ultraliberais, como Friedrich Von Hayek e Milton Friedman.²

De acordo com o historiador marxista britânico, o antigo Estado-Nação territorial, dominante até 1945, fora solapado com a expansão do capital transnacional, e desde então surgiram inúmeras organizações internacionais destinadas a reorganizar o mundo capitalista, que depois de 1989 passou a incluir o antigo mundo soviético, estendendo definitivamente as fronteiras do capital transnacional a todas as partes do mundo.

Uma dessas organizações do capital transnacional que visavam reorganizar o mundo foi a Comissão Trilateral, fundada em 1973 sob os auspícios do mega-capitalista David Rockefeller, e que tinha como principal “membro acadêmico” um conhecido cientista político e professor de Harvard, Samuel Huntington. A Comissão assumiu como uma de suas tarefas “auxiliar” países em vias de transição para a democracia. Cabe ressaltar que a noção de democracia da Trilateral é a democracia como seleção de lideranças, processualística, tal como definiu o cientista político austríaco Joseph Schumpeter, figura que será resgatada com vigor em alguns círculos acadêmicos no período. A teorização política Schumpeteriana, pautada pela manutenção de direitos individuais mínimos e excluindo da democracia a garantia de direitos sociais e a participação popular na política, será de fundamental importância para a elaboração de políticas de “transição democrática”, como fica claro no relatório da Trilateral, *Crisis of Democracy*, publicado em 1975.³ Não foi nosso objetivo analisar a atuação deste organismo na transição brasileira, tema acerca do qual encontramos algumas evidências interessantes mas que, pelos limites deste trabalho, não pôde ser devidamente aprofundado, ficando assim como indicação para futuras pesquisas.

Entretanto, partimos dessa contextualização internacional para discutir em nosso trabalho a ligação de Huntington com os planos de liberalização do General Golbery do Couto e Silva (que havia sido um dos principais articuladores militares do IPES), e do General Ernesto Geisel, que começaram a ser elaborados em meados do governo

² HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos. O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das letras, 2003. p.393 a 420.

³ CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

Médici. Houve uma série de visitas de Huntington ao Brasil desde 1972, e a elaboração de um documento intitulado “Abordagens da descompressão política”, em 1973, no qual constava um receituário para a distensão política. Segundo Huntington, algumas recomendações básicas deveriam ser seguidas para a conquista da “institucionalização da estabilidade”, e para evitar perigos de “recompressão”. Uma delas era que a descompressão deveria ser gradualista; a outra era que deveria ser iniciativa do próprio governo no momento mais oportuno, enquanto o crescimento econômico e a estabilidade política alcançadas permitam-lhe exercer uma posição de força.

Mas a elaboração distensionista evidentemente não poderia ter se restringido a Huntington. Diversos estrategistas do regime e também alguns acadêmicos brasileiros, alguns não diretamente ligados ao regime, deram sua “contribuição” ao debate da institucionalização, que neste período se confundiu com liberalização. Da parte dos estrategistas, não poderíamos deixar de mencionar o economista Roberto Campos e o General Golbery do Couto e Silva, ambos grandes articuladores do IPES, mas há outras figuras de menor importância mas que neste debate exerceram importante influência como o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Roberto Campos foi uma das primeiras figuras públicas do regime a publicizar sua elaboração gradualista da descompressão; e Golbery foi o grande articulador militar da distensão, a partir do retorno do grupo chamado “castelista” ao comando do regime, algo que já começa a se desenhar já desde a problemática sucessão de Costa e Silva, em 1969.

O debate historiográfico

A discussão historiográfica sobre a transição, desde Werneck Vianna,⁴ faz a distinção entre *projeto* e *processo*. Esta diferenciação é fundamental, pois permite ao analista concluir, por exemplo, até que ponto os objetivos iniciais do grupo dirigente (definidos anteriormente quais seriam estes) foram atingidos ou não – ponto que apesar da enorme importância, não foi nosso objeto de estudo aqui, dadas as limitações deste trabalho. O que nos é importante apenas lembrar aqui é que as idas e vindas do processo, isto é, os avanços democratizantes e as reações regressivas do regime, eram imprevisíveis, e muito do que se passou no longo período de transição brasileira não estava nem de longe nos planos dos governos militares. A vitória ampla do MDB nas eleições de 1974, a reativação do movimento estudantil e após, do movimento operário,

⁴ VIANNA, Luíz Werneck. *A classe operária e a abertura*. São Paulo: Cerifa, 1983.

ou até mesmo, do outro lado, a longa resistência imposta pela chamada “Comunidade de Informações” (isto é, os setores militares mais diretamente ligados à repressão), via atentados e outras ações, impuseram recuos e mudanças de planos ao governo, como é considerado o “Pacote de Abril” em 1977. Vale notar apenas que, para os autores que seguimos aqui, porém, as pressões políticas em sentido contrário ao do governo influíram apenas na *duração* do processo, mas não conseguiram impor modificações significativas em seu *sentido* e sua *direção*. De forma geral, a estratégia de Geisel era atacar os extremos dos dois lados, tanto a oposição de esquerda que não concordasse com uma transição pactuada, quanto a oposição de extrema direita, ligada aos aparelhos repressivos, que não pretendia perder os privilégios adquiridos. Por isso é que, para muitos historiadores, o processo de transição conformou um movimento pendular e contraditório.

Seguimos, neste ponto, as trilhas do cientista político Adriano Codato, para quem a institucionalização do regime devia-se não a uma análise de que o regime estivesse pouco institucionalizado, mas ao fato de que este vivia crises políticas frequentes e que, portanto, devia ser reformado para suportar as crises sem que isso pudesse desembocar num avanço democrático real ou numa regressão “populista”.

Segundo Codato:

O fundamental [para a cúpula militar] é que o processo decisório continu[ass]e centralizado no poder Executivo, os militares continuem controlando, mesmo à distância, os centros de poder real, a atividade dos partidos políticos fique restrita aos períodos eleitorais, o poder do Legislativo permaneça pouco mais que ornamental e, como lembrou Luciano Martins, a expressão da ‘vontade popular’ não implique qualquer tipo de participação autônoma da sociedade.⁵

Para o autor, a maior parte desta vasta literatura especializada em “transições políticas” teve clara inspiração funcionalista, enfatizando o estudo das “elites políticas (em sintonia com o individualismo metodológico), nos fatores endógenos de cada país e a partir da adoção do paradigma minimalista de democracia (como seleção de lideranças),⁶ a mesma que, por sinal, fora o parâmetro para a própria elaboração transicional.

A economista Eli Diniz distingue três correntes de pensamento acerca do tema da transição.⁷ A primeira delas baseia sua percepção num colapso do regime,

⁵ CODATO, A. N. “Uma história política da transição brasileira: da ditadura à democracia”, **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, p.83-106, nov. 2005. O trecho citado encontra-se na página 9.

⁶ CODATO, *Op.Cit.*

⁷ DINIZ, Eli. “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura”. Rio de Janeiro, **Dados**, vol. 28, nº3, p.129-346, 1985.

relacionando-o à influência no Brasil da crise econômica internacional de 1973 e à consequente desintegração do bloco burguês hegemônico que dava sustentação ao projeto ditatorial, em combinação com a reativação dos movimentos populares contra as condições de vida impostas pelo “milagre”.⁸ Esta vertente foi denominada por F. H. Cardoso, num balanço próximo ao do que faz Diniz,⁹ como “estrutural-crítica”; visão que, segundo esses autores, encontrava-se bastante presente no próprio senso comum do período, principalmente entre aqueles que tinham as suas razões políticas para apostar num desmoronamento do regime, ou seja, seus opositores. Desta forma, eram priorizadas na análise as razões “macro-estruturais” e acreditava-se que a pressão das massas, juntamente com uma fenda aberta no seio da burguesia por conta da crise, provocariam uma derrocada fatal da ditadura. Em linhas gerais, esta interpretação partia do pressuposto de que as medidas liberalizantes só foram tomadas porque havia uma *crise* (política, econômica e social) em curso.

A corrente oposta, denominada por Cardoso como “estratégico-conservadora”, enfatizava, pelo contrário, a problemática do projeto liberalizante elaborado pelo grupo em torno de Geisel e Golbery; isto é, a capacidade autônoma do regime em se antecipar ao processo político. Ainda de acordo com Diniz, haveria ainda uma terceira corrente, que seria mais pendente para a capacidade antecipatória do próprio regime, mas sem subestimar a influência da contingência do processo, das lutas populares e da pressão da oposição em geral. Em nossa opinião, trata-se de uma questão que ainda tem que ser devidamente balanceada, para que não se subestime nem se superestime a capacidade que a mobilização popular teve ao longo do processo de transição, mas esse não foi nosso objetivo aqui.

Porém, houve avanços importantes na historiografia sobre nosso tema aqui. Segundo o historiador A. H. C. Carvalho, um dos primeiros a investigar a questão da elaboração durante o governo Médici do projeto liberalizante-distensionista,

(...) esse momento, quando foi coroada a decisão de liberalizar, ou foi dado o primeiro passo no sentido da institucionalização da distensão (junho de 1973, eleição de Geisel), não comporta uma percepção de crise. É que nesse tempo as perspectivas permaneciam promissoras no que diz respeito ao desenvolvimento econômico.¹⁰

⁸ A autora destaca nesta linha a posição de Luís Carlos Bresser Pereira, em textos de 1976 e 1981.

⁹ CARDOSO, Fernando H. “Regime político e mudança social (algumas reflexões sobre o caso brasileiro)”. **Revista de Cultura Política**, nº 3, Rio de Janeiro, Cedec/Paz e Terra, 1980.

¹⁰ CARVALHO, Aloísio H. C. de. *O governo Médici e o projeto de distensão política (1969-1973)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989.p.2.

Alguns anos antes, Sebastião Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins já haviam deixado importantes pistas sobre esta questão, quando escreveram que:

“De fato, juntamente com o tema da distribuição de renda, guindando ao primeiro plano das atenções pela divulgação dos resultados do censo de 1970, a questão do ‘modelo político’ comparece como um dos pontos permanentes na agenda do debate público que se trava no período Médici. Recebendo estímulos que provinham dos setores ‘liberais’ da vida nacional, da Igreja, da grande imprensa, da judicatura, da intelectualidade, ele solicita a atenção dos políticos e chega a alcançar os círculos militares – em 1971, ao assumir o comando da ESG, o general Rodrigo Octavio Jordão Ramos pronuncia-se a favor da normalização institucional e traz o problema à consideração da Escola. No entanto, é a partir de 1972, no compasso das articulações que preparavam a sucessão de Médici e das especulações por ela gerada, que a discussão em torno das medidas requeridas para a plena configuração do ‘modelo político’ ganha maior intensidade, passando a ser assumida quase que ostensivamente pela cúpula do aparelho governamental”¹¹

O fato é que o debate sobre a caracterização da mudança de regime foi elaborado concomitantemente aos próprios fatos da transição, e recebeu grande atenção internacional. Ao longo dos anos 1980, tomou forma um debate que teve grande influência acadêmica no Brasil, envolvendo principalmente a Ciência Política, mas também sociólogos e historiadores, que ficou conhecido como “transitologia”.¹² Uma preocupação notória destes estudiosos era o exercício de comparação entre os diferentes tipos de transição. Na década anterior, muitos países tinham, de alguma forma, saído de sistemas políticos autoritários diversos, e passado por processos de transição a algum tipo de regime democrático. Posteriormente, surgiu também um campo de estudos que ficou conhecido como “consolidologia”, que, como indica o próprio nome, se preocupava com a questão da consolidação da democracia. Em geral, o enfoque estes estudos era marcadamente institucionalista.

Segundo a tipologia proposta por Share & Mainwaring¹³ teriam existido basicamente três formas de transição: por “colapso” (quando há uma ruptura profunda e o regime anterior perde completamente a direção do processo), cujos principais exemplos seriam Portugal e Grécia em 1974 e Argentina em 1982/83; por “abandono voluntário do poder” (onde haveria uma séria deslegitimação do poder, mas o núcleo

¹¹ CRUZ, Sebastião C. Velasco & MARTINS, Carlos Estevam. “De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-História da ‘Abertura’”. In. SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia T. de (Orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.p.13 a 61. A citação encontra-se na p.44.

¹² Deve-se acrescentar que, em muitos casos, os estudiosos destes campos (“transitologia”) tinham fortes preocupações de normatização política, ou seja, estavam engajados explicitamente na defesa de um determinado modelo político e seus estudos serviam como “receituário” para uma almejada estabilidade política e social. Ver por exemplo STEPAN, Alfred & LINZ, Juan J. *A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹³ SHARE, Donald & MAINWARING, Scott. “Transição pela transição: democratização no Brasil e na Espanha”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.29, n°2, p. 207-236. 1986.

dirigente ainda controla relativamente o processo), cujos exemplos seriam Peru em 1980, Bolívia em 1979-80 e Uruguai em 1982-85; e, finalmente, a “transição pela transação”, isto é, quando o núcleo da ordem anterior mantém quase que completamente o controle da situação, e onde há um pacto entre os dirigentes ditatoriais e a oposição moderada, favorecendo um processo transitório negociado, no qual inúmeros elementos do sistema anterior perduram. Os principais exemplos deste último tipo, segundo os autores, seriam Brasil, Espanha e Chile.

Acerca das determinantes especificamente militares do projeto distensionista, existe extensa literatura. Na visão de alguns autores, a facção militar que teria retomado o controle com a posse de Geisel tinha como objetivos principais a restauração da disciplina interna das Forças Armadas e a manutenção da segurança do regime e do próprio Estado. O objetivo “corporativo” estratégico teria tido, nesta linha interpretativa,¹⁴ grande importância na compreensão dos motivos da distensão, para além da pressão social e política que neste período estava silenciada pelos meios repressivos. Embora permaneçam num registro teórico diverso do adotado aqui, estas contribuições forma muito importantes para a análise da variante militar nas determinações que se fizeram presentes na elaboração descompressiva.

Intervenções políticas diretas prolongadas sempre aprofundam, segundo Alfred Stepan,¹⁵ uma polarização política internalizada (especialmente nas questões sucessórias), prejudicial à manutenção da corporação, baseada na unidade e profissionalização. Para o autor, existe um conflito entre os militares enquanto governo, os militares enquanto comunidade de segurança e os militares enquanto instituição. Embora, para Stepan, Geisel não tenha sido escolhido para a realização de um projeto distensionista (devido, entre outros, à enorme resistência da comunidade de segurança), ele e Golbery foram os arquitetos inquestionáveis da distensão.

Outros autores compartilharam desta visão ao tratar das motivações do chamado grupo castelista para a iniciativa de abertura – evidentemente, a partir do pressuposto com o qual estamos de acordo, o de que esta iniciativa não foi fruto diretamente de uma crise política, e sim resultado primordialmente de um planejamento estratégico

¹⁴ Podemos incluir aqui Walder de Góes em: GÓES, Walder de & CAMARGO, Aspásia. *O drama da sucessão e a crise do regime*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

¹⁵ STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

preventivo¹⁶. Se a cláusula pétrea da existência das FFAA é a coesão institucional, a “partidarização” interna e mais do que isso, o exercício direto do poder por um período prolongado poderia ser corrosivo para a instituição. Assim, somente uma retirada ordenada da corporação e a colocação do poder nas mãos de civis “responsáveis” poderia assegurar um retorno seguro à disciplina hierárquica, e Geisel era a figura certa para restabelecê-la. A extrema autonomização dos aparelhos repressivos, típica de ditaduras como a brasileira, em especial no momento aqui em tela, passaria, nesta visão, a ser um fator de instabilidade para o próprio regime.

Segundo Eliezer Rizzo, no Brasil,

“o autoritarismo trouxe consigo um alto grau de imprevisibilidade de ação para o aparelho militar. A imprevisibilidade, expressão da crise de uma instituição fundada na hierarquia e na disciplina, bases da previsibilidade, abre espaço aos grupos que buscam a plena implantação do autoritarismo, mas possibilita contraditoriamente uma ação política, seja de resistência, seja de iniciativa de distensão.”¹⁷

De acordo com Rizzo, “motivações de ordem democrática” também estiveram presentes no grupo castelista, o que teria se combinado com um cálculo político dos custos do autoritarismo para o *ethos* militar; calculada racionalmente, a distensão assim planejada implicou na manutenção de uma grande capacidade de pressão das FFAA posteriormente.

Segundo Suzeley K. Mathias, “o fato de ser a instituição, e não um ator individual, que assume o poder cria possibilidades de crises internas às próprias Armas e delas com relação ao governo, o que colocava a necessidade de seu afastamento, mais cedo ou mais tarde, do poder do Estado”.¹⁸ Isto é, o projeto ditatorial nunca foi, a despeito dos interesses específicos dos setores da Comunidade de Segurança, manter-se no controle do Estado indefinidamente.

Na interpretação aqui seguida, a manutenção das FFAA no domínio do Estado durou enquanto foi necessária para atingir aquelas metas almejadas pelos setores que conspiraram pela derrubada do regime existente no pré-1964, e deixou de ser necessária no momento mesmo da consolidação destas metas.

Apesar da proibição de discussão na imprensa de todos os temas relativos à democratização, abertura, sucessão, etc, passaram a ser publicizadas posições, inclusive de militares de altas patentes, em relação à necessidade de mudanças no regime. Já em

¹⁶ Como demonstrou o historiador Aloysio A. C. de Carvalho em sua tese de mestrado: CARVALHO, Aloísio H. C. de. *O governo Médici e o projeto de distensão política (1969-1973)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989.

¹⁷ OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *De Geisel a Collor. Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas (SP): Papirus, 1994. p. 63.

¹⁸ MATHIAS, Suzeley K. *Distensão no Brasil. O projeto militar*. Campinas (SP): Papirus, 1995, p.37.

1971 o general Souto Malan, então chefe do Estado-Maior do Exército, defendeu o que chamou de “desengajamento controlado” das Forças Armadas.¹⁹

Em nossa visão, porém, o sentido da transição democrática só pode ser entendido mediante o sentido geral da própria ditadura. No caso brasileiro, que é nosso objeto aqui, a que interesses atendeu aquele regime, e, portanto, a que atendia a elaboração da distensão gradualista controlada? Foi na tradição marxista brasileira que procuramos as respostas para estas questões.

O cientista político uruguaio René Armand Dreifuss publicou, em 1981, uma obra que se tornaria um grande clássico acerca do golpe.²⁰ *1964, a conquista do Estado* é até hoje um dos trabalhos mais fartamente documentados, principalmente no que diz respeito à atuação das “elites orgânicas” constituídas no complexo IPES/IBAD/ESG, na preparação para o golpe. Já fica evidente no subtítulo do livro (*Ação política, poder e golpe de classe*) que o essencial da interpretação do autor para o golpe é o seu caráter de classe, daí sua denominação para o regime como “empresarial-militar”.

Dreifuss comprovou empiricamente o tipo de associação construído entre as frações de classe nacionais e estrangeiras: o “capital multinacional-associado” era uma composição de classe que englobava determinados setores burgueses nacionais, mais avançados, com os setores do capital internacional instalado no Brasil desde os anos 1950. Esta articulação propiciou a elaboração dos instrumentos políticos apropriados para uma intervenção política efetiva, que culminou no golpe de 1964, com um apoio direto do governo norte-americano. Aquele regime de tipo populista que vigorava desde a Carta Constitucional de 1946 não atendia mais às novas necessidades destas frações, mais desenvolvidas, do capital multinacional-associado, concentrado principalmente no setor de bens de consumo duráveis (que compreende a linha branca de eletrodomésticos e a indústria automobilística). Era necessária a criação de condições políticas favoráveis à nova modalidade de acumulação capitalista na periferia, pois o regime populista era suscetível às pressões sindicais e populares, e frequentemente podia acabar levando a cabo medidas desagradáveis, como, por exemplo, a limitação da remessa de lucros ao estrangeiro, pelo governo de João Goulart.²¹

¹⁹ A fala, de dezembro de 1971, foi reproduzida pela revista *Visão* em 3/7/1972. *Apud* MATHIAS, *Op. Cit.*, p.60.

²⁰ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado. Ação política, golpe e poder de classe*. 4ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.

²¹ O fim daquele equilíbrio político instável do regime populista se deu, de acordo com Dreifuss, por um “ataque bifrontal”: por um lado, grandes setores das classes trabalhadoras que passaram a ser organizar politicamente por fora do controle sindical pelo Estado, questionando as regras políticas do regime; e por

Embora só compreenda temporalmente até o governo de Castello Branco (1964-1967), a tese de Dreifuss implica numa caracterização global da ditadura, enquanto um regime construído sob a égide de interesses de classe muito bem definidos. Neste mesmo caminho interpretativo seguiram inúmeros outros autores.²²

A leitura geral do sentido da ditadura é também o que embasa as diferentes periodizações acerca do período. A proposta apresentada por Renato Lemos²³, na qual nos baseamos aqui, localiza-se nos marcos interpretativos clássicos propostos pelo sociólogo Florestan Fernandes, quanto trata da *contrarrevolução* (seja em sua forma preventiva ou reativa) como fio condutor da história política brasileira, pelo menos desde a instalação da República. Segundo esta periodização, o regime ditatorial burguês-militar é dividido em duas grandes fases. A primeira, marcada pela faceta terrorista da contrarrevolução, foi pautada pelo objetivo de derrotar o movimento de massas, o nacional-reformismo e a esquerda em geral. Esta fase, de 1964 a 1974, seria subdividida em duas; de 1964 a 1968, quando foram implementados e/ou reestruturados os órgãos de repressão policial militar (como SNI, DPF, DOPS, CISA, CENIMAR, PMs etc), os atos institucionais e a figura do decurso de prazo no Legislativo, as cassações, a Lei de imprensa, a Lei de Segurança Nacional e a própria Constituição de 1967, visando a estruturação do regime. Nesta fase foram realizados os saneamentos político e econômico-financeiro (com uma estratégia anti-crise de cariz monetarista, a abertura ao capital estrangeiro, a criação do FGTS – outro instrumento de potencialização da acumulação de capital – e a reforma administrativa, com destaque para a criação do Banco Central). A outra subfase, de 1968 a 1974, seria a do período de fastígio do regime: uma etapa de consolidações, tanto jurídico-políticas quanto econômicas, além de uma ofensiva ideológica, com a ação da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP). A derrota das oposições extra-sistêmicas foi simultânea ao aumento de consumo de bens de consumo duráveis (como automóveis e

outro, os setores mais desenvolvidos da burguesia, que não viam concretizadas suas aspirações dentro das limitações impostas por aquela configuração política. DREIFUSS, 1964, op. cit., p.144.

²² Maria Helena Moreira Alves, em *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*, publicado em 1984, caracterizou a construção do regime ditatorial como a instauração de um Estado de Segurança Nacional. A autora compartilha da ideia de que a ditadura aprofundou o desenvolvimento dependente, e ressalta, em seu estudo, a importância que teve a ideologia de segurança nacional contida na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, tal como formulada pela ESG e outros estabelecimentos militares desde os anos cinquenta.

²³ LEMOS, Renato. “Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-1964”. Comunicação apresentada no *VI Congrès du CEISAL* (Conseil Européen de Recherche en Sciences Sociales sur l’Amérique Latine), *Indépendances, Dépendances, Interdépendances*, Toulouse, France, 30 de junho a 3 de julho de 2010.

eletrodomésticos) por alguns setores da classe média, o que ampliou uma certa base social de apoio ao regime no período.

A segunda grande fase (de 1974 a 1988) seria marcada pelo objetivo de estruturar a dominação de classes na forma de um regime democrático-restritivo, ou seja, pela continuação da contrarrevolução, só que agora, “via democrática”; numa primeira subfase (1974-1978), ocorreu a crise das ditaduras do Sul da Europa (Portugal, Grécia, Espanha, Turquia) juntamente com a influência da Comissão Trilateral – como já vimos, entidade de ação estratégica do grande capital transnacional –, as cisões intraburguesas em relação à ditadura, com o início da oposição de setores do empresariado paulista, além da própria reativação do movimento operário; e a formação de um *centro* político conservador (conhecido como “Centrão”), articulação fundamental para um acordo entre a oposição liberal-democrática e os dirigentes ditatoriais no sentido de uma transição pactuada. Já entre 1979 e 1988, o principal acontecimento teria sido o reordenamento político-jurídico, com a anistia, a reforma partidária, a eleição da chapa Tancredo/Sarney, e por fim pela híbrida Constituição de 1988, pautada por um sistema liberal-representativo, pelo multipartidarismo e pelo imperativo das coalizões, com um reforço do Executivo, representado pela figura da Medida Provisória (MP).

O fato é que, nesta linha interpretativa, o projeto de Golbery/Geisel representou a necessidade da passagem de uma fase “a quente” para uma fase “a frio”; isto é, a busca de legitimidade para a continuidade por outros meios da contrarrevolução fazia necessária a apresentação de um “projeto democrático-modernizante-conservador”.²⁴

Nas palavras de F. Fernandes,

O que querem é transferir para o Parlamento o ônus do desgaste e a busca gradual de uma alternativa: uma almejada democracia forte, que não faria outra coisa que prolongar a ditadura de classes concentrada e a contrarrevolução de modo menos aberto e menos visível, ‘institucionalizando’ e por aí *legitimando* a própria contrarrevolução.²⁵
Na medida em que a pressão direta das classes trabalhadoras e das massas populares não é o fator principal dessa transição ela é determinada, regulada e contida pelos interesses das classes e frações de classes dominantes.²⁶

Uma das questões fundamentais aqui, a partir das reflexões destes autores, é a de que uma caracterização correta da ditadura militar institucionalizada a partir de 1964

²⁴ Segundo Francisco Weffort, data dos anos 1970 a substituição do vocábulo *Revolução* pelo de *Democracia*, enquanto “palavra-de-ordem” de consenso, no Brasil e no mundo, no campo genericamente designado como de “esquerda”. Este processo, em nosso ver, teve muito a ver com as modificações políticas operadas pela social-democracia europeia neste período. Cf. WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

²⁵ FERNANDES, F. *Brasil: em compasso de espera. Pequenos escritos políticos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011, p.160.

²⁶ Idem, *Ibidem*, p.161.

não deve se restringir a uma questão de “desequilíbrio entre os poderes” (com uma hipertrofia do Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário), às limitações ao pluralismo político e às liberdades individuais em geral, como preconizam as visões liberais em suas diversas vertentes. A observância destes elementos é fundamental, porém não suficiente para compreender os objetivos estratégicos pelos quais foi conduzida a institucionalização daquele regime, isto é, a quem interessava a instalação daquele sistema político, de determinadas políticas econômicas, etc. O conceito de autoritarismo, por este motivo, é insuficiente para explicar o processo histórico. A utilização deste paradigma para a análise da ditadura e da transição é o que permite certos autores chegarem a considerar que já a partir de 1979 não vigora mais um regime ditatorial mas um Estado de Direito.²⁷

Postulados teóricos

Essa oposição interpretativa diz respeito a uma divergência mais profunda entre a concepção liberal e a concepção marxista em relação à natureza do Estado. Enquanto que no paradigma liberal, o Estado é um conjunto de instituições que paira acima dos conflitos sociais, na visão marxista, o Estado é determinado pelas contradições de classes e frações de classes, o que o torna, numa sociedade capitalista, sempre um defensor dos interesses de uma classe ou fração de classe dominante, em geral agindo como o resguardador dos interesses mais estratégicos da burguesia como um todo (mesmo que ocorra de contrariar alguns desses interesses burgueses num plano imediato). Uma característica fundamental do Estado é que ele se reserva ao direito do uso do monopólio da violência, através das Forças Armadas, mas o que historicamente aconteceu nas ditaduras como a brasileira é que estas, além dessa função que é própria a qualquer Estado burguês, também ficaram à frente do próprio regime.

Essa definição do Estado se dá num alto grau de abstração; mas há, também, duas outras categorias analíticas fundamentais, a de *regime* e a de *governo*. Enquanto o governo configura um determinado mandato, isto é, a coalizão política que está à frente do Estado num determinado momento, o regime designa um conjunto que configura uma determinada forma de dominação política e um determinado arranjo institucional,

²⁷ Ver, por exemplo, AARÃO REIS, Daniel. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, e VILLA, Marco Antonio. “Ditadura à brasileira”. *Folha de São Paulo*, 28 de fevereiro de 2009. Para uma crítica sobre estes autores em relação a esta questão, ver MELO, Demian B. “Mais miséria: ‘ditabranda’ e outras pérolas do revisionismo”. *Revista Omnilateral*. Rio de Janeiro, p. 5 - 10, 03 ago. 2009.

que pode durar por um ou muitos governos. Portanto, quando tratamos da transição brasileira, estamos tratando da transição de um regime a outro, que, embora possam ter linhas de continuidade, configuram dois tipos de regime bastante diferentes, embora ambos defendam os interesses estratégicos da burguesia.

As formas pelas quais a burguesia, enquanto classe, exerceu sua dominação política historicamente, variaram bastante. Antes de se constituir enquanto classe dominante na Europa, a burguesia foi uma classe revolucionária; porém, a tradição marxista assinala que a partir da onda revolucionária 1848 ela se torna uma classe contra-revolucionária a passa a atuar prioritariamente contra o proletariado. A partir de 1917, com a primeira revolução socialista vitoriosa na História, a contra-revolução burguesa se torna o cerne da política burguesa.

Neste sentido, o conceito-chave para entender a época na qual se insere a ditadura e a transição é o de *contrarrevolução preventiva*, no Brasil desenvolvido pelo sociólogo Florestan Fernandes. O cerne de seu livro *A revolução burguesa no Brasil*,²⁸ publicada em 1975, estava na caracterização do caráter *autocrático* da burguesia brasileira, motivada essencialmente pela via de desenvolvimento capitalista no Brasil. A constituição hipertardia do capitalismo brasileiro, somada às reminiscências coloniais, teria forjado por aqui uma tradição política profundamente autoritária entre as classes dominantes, o que também transbordou para o terreno da cultura em geral. Segundo o autor, isto implicava numa incapacidade, para a burguesia brasileira, em realizar as tarefas históricas da modernização por uma via democrática, como ocorreu em outros países.

Para Fernandes, relativamente aos países de capitalismo originário (Inglaterra, França, EUA), e mesmo aos países de capitalismo tardio (Alemanha e Itália), o Brasil, assim como outros países ex-coloniais, encontrava-se atrasado em várias gerações. Como, neste modo de produção, não é possível e nem desejável que se cumpram novamente todas as fases de desenvolvimento dos países capitalistas originários, os mais novos importam os processos de produção quando estes já foram desenvolvidos pelos pioneiros. A era de revoluções burguesas, que foi vivida em outros países (Inglaterra no século XVII, França no século XVIII, EUA com a Guerra Civil de 1861-1865) como verdadeira revolução, de grande participação popular e rupturas com a velha ordem, no Brasil foi uma revolução passiva, pelo alto, com ausência de

²⁸ FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

participação popular.²⁹ De modo que, aqui, as características tipicamente arcaicas se combinam com as mais modernas, formando aquilo que Francisco de Oliveira, iluminado a partir do conceito de desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky, entendeu ser a forma de objetivação da sociedade burguesa no Brasil.³⁰ Grosso modo, as nações de tipo capitalista tardio ou hipertardio tenderam a desenvolver democracias relativamente atrofiadas, hipertrofiando o elemento coercitivo. Coube assim ao proletariado e aos subalternos em geral a luta pela realização de tarefas democráticas (como os direitos individuais, as eleições amplas e transparentes, ou mesmo a reforma agrária), que no período anterior teriam cabido às elites dominantes conduzir.³¹ Neste momento, a burguesia enquanto classe, naquelas nações, já havia deixado de cumprir um papel político revolucionário, de destruição do *Ancien régime*, e, passados os riscos de um restabelecimento daquele, começou a defender acima de tudo sua nova ordem. Desde pelo menos a Revolução Russa de 1917 já havia sido aceso um alerta para as classes interessadas na manutenção da ordem capitalista, no mundo todo, e não seria diferente no Brasil; só que, aqui, a tarefa de obstar a construção de uma alternativa real ao capitalismo teve que se combinar com a própria construção das estruturas da sociedade burguesa. É importante acrescentar que o conceito de contrarrevolução não diz respeito a uma reação em relação a uma situação de iminência revolucionária. A política contrarrevolucionária preventiva como estratégia das classes dominantes brasileiras tem uma “longa duração”, e é permanente, isto é, ela independe (relativamente) de haver, de fato, uma ameaça real e iminente à ordem. Se uma de suas facetas é a repressão aberta, a outra é a tendência histórica à conciliação política.³²

Assim, para Fernandes, a ditadura implantada em 1964, seria a culminância do processo da “revolução burguesa” no Brasil, que foi, na verdade, uma história de contrarrevolução permanente e preventiva. O golpe representou uma fase “a quente”

²⁹ Sobre o conceito de “revolução passiva”, tal como na formulação de Antonio Gramsci, e sua adequação para o estudo da realidade brasileira, ver COUTINHO, Carlos Nelson. “As categorias de Gramsci e a realidade brasileira.” In. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

³⁰ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

³¹ O conceito de contrarrevolução preventiva relaciona-se com o de *desenvolvimento desigual e combinado* do capitalismo, desenvolvido por Leon Trotsky, e com o de *revolução passiva* ou *pelo alto*, de Antonio Gramsci. Sobre a trajetória do conceito de desenvolvimento desigual e combinado no Brasil, ver: DEMIER, Felipe. “A lei do desenvolvimento desigual e combinado de León Trotsky e a intelectualidade brasileira”. *Outubro*, n. 16, p.75-108, 2007. Sobre o conceito de revolução passiva em Gramsci, ver BIANCHI, Alvaro. “Revolução passiva: o pretérito do futuro.” *Crítica Marxista*, n.23, p.34-57, 2006.

³² A ideia da contra-revolução como fio condutor da história republicana brasileira foi desenvolvida por LEMOS, Renato. *Op. Cit.*

deste processo histórico, instalando um regime explicitamente burguês e modernizante conservador.

Outro conceito que embasou nossa interpretação é o de *intelectual orgânico*, de Antonio Gramsci. Segundo o marxista italiano, o intelectual orgânico é aquele que se encontra ligado a alguma das classes fundamentais da sociedade, e pode ser considerado um “funcionário” cuja tarefa é a de cimentar o consenso social, ou de liderar o dissenso.³³ Numa espécie de fusão conceitual, o cientista político uruguaio René Dreifuss criou o termo “elite orgânica”; segundo o autor, as elites orgânicas são “agentes coletivos político-ideológicos especializados no planejamento estratégico e na implementação da ação política de classe”³⁴; a elite orgânica, para Dreifuss, não deve ser vista como epifenômeno no nível político da estrutura econômica, mas é ela a responsável por transpor as exigências diretas da esfera de produção para o plano da ação política, com alguma “autonomia relativa”:

“A elite orgânica se responsabiliza pela formulação e desenvolvimento de um discurso político-ideológico para o conjunto das classes dominantes, apresentado não só como de interesse coletivo do capital mas até da própria nação”.³⁵

Metodologia e fontes

Trabalhamos a seguinte tipologia de fontes:

- a) *Anais do Senado*: foram analisados todos os livros relativos ao período de janeiro de 1972 a março de 1974;
- b) *Imprensa*: foram colhidas informações, em algumas datas específicas, nos seguintes periódicos: *Folha de São Paulo*, *Veja*, *Jornal do Brasil*, *Estado de São Paulo*, *O Globo* e *Correio Braziliense*;
- c) *Anais de Seminários*: foram analisados detalhadamente as conferências e debates suscitados nos: “Seminário Problemas Brasileiros”, ocorrido em setembro de 1973, e “Seminário O Legislativo e a Tecocracia”, realizado em agosto de 1974.

³³ GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

³⁴ DREIFUSS, René A. *A internacional capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.p.24 e 30.

³⁵ *Idem*, p.26. Esta passagem remete às formulações do cientista político francês Nicos Poulantzas, para quem o Estado capitalista só pode exercer plenamente em interesse das classes dominantes se apresentar-se como representante do interesse geral da Nação. POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

- d) *Documentos de circulação restrita*: “Abordagens da descompressão política”, de Samuel Huntington, de 1973; e “Para um programa da ARENA”, de Gilberto Freyre, de 1972.

Ambas as fontes foram trabalhadas de forma entrecruzada, de forma a buscar referências diversas sobre os eventos relatados, por meio da análise de conteúdo e da análise de discurso. Evidentemente levamos em consideração o fato de que os debates nas instâncias legislativas neste período não eram livres, assim como sua divulgação pela imprensa, que era explicitamente censurada em todos os temas relacionados à abertura, sucessão, liberalização e distensão. Ainda assim, foi possível colher bastante material na imprensa sobre estes temas.

Procuramos buscar delas, com base evidentemente no quadro teórico e na interpretação geral já explicitadas, o material empírico para sustentar as hipóteses aqui levantadas.

Hipóteses

Este trabalho está dividido em três partes, cada qual trabalha com um conjunto de hipóteses, que, como já ressaltamos, não se pretendem originais. Na primeira, correspondente ao primeiro capítulo, analisamos as evidências levam a crer que havia de fato uma elite orgânica associadamente internacional e brasileira pensando os problemas da descompressão política no início dos anos 1970, e que esta elaboração contou com a “colaboração” de vários setores inclusive de intelectuais acadêmicos que não eram diretamente ligados à ditadura. Analisamos aqui a questão da influência da Comissão Trilateral, na figura de Samuel Huntington, no projeto descompressionista brasileiro.

No segundo capítulo, analisamos, dentre os intelectuais que contribuíram ao debate da institucionalização; destacamos a do cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, com sua participação no “Seminário Problemas Brasileiros”, realizado em 1973, no qual o cientista político da expôs seu receituário gradualista para a descompressão,³⁶ e a de Gilberto Freyre, com o documento de sua autoria elaborado para a ARENA, visando a propagação de um espírito “essencialmente brasileiro” a partir do qual a ARENA construiria uma democracia *a la* brasileira, um “misto de

³⁶ A Conferência foi publicada na íntegra em SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder & política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

democracia e autoritarismo”, nas palavras do antropólogo pernambucano.³⁷ Nesta parte do trabalho, procuramos analisar e comparar estas análises e o papel delas na elaboração distensionista naquele momento. Analisamos também as intervenções, no debate da descompressão, de outros intelectuais orgânicos do regime, tais como Roberto Campos, integrante de proa da coalizão que tomou o poder em 1964 e que estruturou o regime ditatorial; e o jurista Manoel Gonçalves Pereira Ferreira. No percurso desta pesquisa nos deparamos com a participação de duas importantes instituições: a FGV, que se envolveu num estranho episódio em 1972, e o IPEAC, instituto presidido pelo senador José Sarney, e que promoveu o Seminário Problemas Brasileiros. Procuramos verificar o que havia em comum nestas intervenções, destes diversos atores, e o que havia de divergente, a partir de uma comparação entre suas opiniões explicitadas naquele período.

Na terceira parte do trabalho, e último capítulo, desenvolvemos a hipótese de que o Congresso foi um importante lócus do debate sobre a institucionalização, afinal, tratava-se do futuro político da instituição, que nos planos distensionistas, era uma das maiores preocupações. O tema foi assunto recorrente na tribuna do Senado nos anos de 1972 e 1973, e pelos debates pode-se perceber a posição dos dois partidos, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático brasileiro (MDB), a respeito do tipo de democracia que deveria ser implantada no Brasil. Um dos debates mais importantes no período foi justamente aquele relacionado à mudança do papel dos Legislativos no Brasil e no mundo, incluindo aí qual seria o formato e o papel do Legislativo no futuro regime; foi um dos pontos nevrálgico do debate sobre como deveria ser feita a institucionalização-liberalização política. Não se trata aqui, evidentemente, de exacerbar a importância real do Congresso num regime inquestionavelmente ditatorial, mas de buscar nesta instância (que é política por excelência) os elementos da elaboração de um projeto de institucionalização de uma democracia restrita, como regime posterior ao ditatorial propriamente dito, mas que fosse capaz de consolidar e garantir a continuidade da “obra da Revolução”.

Nesta parte, procuramos analisar como os debates no Senado refletiram a elaboração distensionista e como as agremiações políticas permitidas na época, ARENA e MDB, se posicionaram nele. Embora esse não fosse nosso objetivo inicial, no decorrer da pesquisa desenvolvemos duas hipóteses subsidiárias, sobre a participação de

³⁷ FREYRE, Gilberto. “Para um programa da ARENA”. Recife, 10 de maio de 1972. Disponível na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre: <http://bvgf.fgf.org.br>. Acessado em 21.06.2012. p.1.

ARENA e MDB no debate acerca da institucionalização política. A ARENA chegou a quase ser uma pedra no sapato nos planos distencionistas do governo; enquanto que o MDB, por sua vez, com a exceção de sua chamada “ala autêntica” (minoritária mas com visibilidade política), procurou mostrar-se como um canal viável para a concretização dos planos descompressionistas, disposto a lutar contra tentativas extra-sistêmicas de democratização.

Por fim, nossa contribuição neste trabalho não se pretende original, embora em seu percurso tenha se deparado com elementos pouco discutidos pela historiografia que trata da transição democrática brasileira, principalmente no que diz respeito ao caráter racionalizado do projeto de distensão. Esperamos, no entanto, ter ao menos levantado algumas pistas para uma interpretação deste projeto, que deve continuar a ser pesquisada.

1. Os planos descompressionistas e seus agentes

1.1. Contra-revolução e crises no início dos anos 1970

No início dos anos 1970 se configurou um momento decisivo de inflexão política internacional. Por um lado, uma transformação geopolítica fundamental relacionou-se com a guerra fria: a chamada *deténte* (distensão) entre EUA e URSS, e uma reaproximação entre EUA e China, marcada especialmente pela viagem de Nixon à República Popular da China, em 1972, precedida pelas negociações feitas no ano anterior pelo seu secretário de Estado, Henry Kissinger. A URSS já havia deixado claras as intenções de coexistência pacífica, e em 1970, ainda em meio à invasão do Vietnã, o Presidente Nixon anunciara uma redução da presença militar norte-americana no mundo.

Havia também um refluxo da grande onda mundial de mobilizações de 1968, que colocara na ordem do dia a idéia de revolução, na maioria das vezes, tendo a juventude estudantil como vanguarda da cena política. Na França, o movimento operário foi contagiado e realizou greves e ocupações de fábrica; na Alemanha, houve uma repressão sangrenta ao movimento estudantil e aos intelectuais que o apoiavam; a Primavera de Praga contestou o stalinismo no leste europeu; no México, os protestos de massa foram massacrados na Praça de Tlatelolco. Inglaterra, Itália (em 1969), Argentina (em Córdoba em 1969), Chile (com a conjuntura do governo Allende), inúmeros países viveram grandes ondas de mobilizações, impulsionadas por uma geração de jovens, mas que receberam apoio social, e se estenderam a diversos outros setores, trabalhadores, imigrantes, mulheres. No Brasil as mobilizações tiveram, evidentemente, forte caráter

anti-ditatorial. Nos Estados Unidos, o movimento pelos direitos civis dos negros, o movimento contra a guerra, o movimento feminista e o estudantil realizaram demonstrações espetaculares, os campi das principais universidades do país foram ocupados pelos estudantes, sendo fortemente combatidos pelos órgãos de segurança do Estado. Germinavam movimentos de independência política e de luta pelo socialismo na África e na Ásia, com grande referência na Revolução Cubana, de 1959. Surgiram organizações de luta armada em inúmeros países, inclusive dentro dos Estados Unidos.³⁸

Por um lado, estas mobilizações – com exceção da Revolução Portuguesa de 1974, já ao final da onda – não resultaram em revoluções vitoriosas, e pode-se dizer que na maioria dos países não havia organizações políticas preparadas para uma efetiva tomada do poder do Estado, ou tampouco que Almejassem isso; embora tenham havido conquistas políticas, sociais e culturais importantíssimas. Por outro lado também, começavam a ser sentidos os primeiros indícios de uma crise econômica internacional, já desde fins dos anos 1960. O abandono pelos EUA das regras estabelecidas nos acordos de Bretton-Woods, logo em 1971, agravou a crise monetária, e a alta liquidez de crédito nos mercados financeiros, que durou décadas, foi fatalmente atingida. As elites orgânicas dos países capitalistas mais avançados começaram a pensar em inovações táticas e estratégicas para superar a crise econômica e a “ingovernabilidade” do mundo. Assim começava a nova década, e terminava o bloco histórico marcado pela estabilidade econômica e política que marcou o pós-Segunda Guerra Mundial, no qual se expandiu pelo mundo o capital transnacional.

A crise revolucionária de 1968 e a crise econômica mundial do início dos anos 1970, que culminou na chamada crise do petróleo, em 1973, gerou várias respostas das classes dominantes. Nos EUA, a derrota no Vietnã, a ascensão do Japão como potência econômica e a recuperação econômica europeia, além da própria crise interna, marcada pela estagflação e pelos desastrosos resultados da política externa, isso sem falar em *Watergate*, demandaram mudanças políticas importantes.

Além da repressão pura e simples, que vigorou em todos os países onde houve mobilizações, ambas as crises, a econômica e a política, influenciaram também na

³⁸ Além dos Panteras Negras, que talvez não possam ser descritos simplesmente como um grupo de luta armada, em 1969 surge o grupo Weathermen, rebatizado depois de Weather Underground, que atuou até meados da década de 1970, promovendo ações de guerrilha urbana nos EUA. Surgem também, na Itália, as Brigadas Vermelhas, e na Alemanha, a R.A.F., que ficou conhecida pela imprensa como *Grupo Baader-Meinhoff*.

produção de uma teorização política e intelectual conservadora que procurou elaborar as respostas aos desafios colocados, do ponto de vista das classes dominantes. É quando, no campo da economia, será retomada com vigor a teoria de Hayek, precursora das políticas neoliberais que vão varrer o mundo na década de 1980 e 1990. No campo da política, vão ganhar força as ideias de Joseph Schumpeter, para quem a democracia é basicamente um conjunto de procedimentos, um método de seleção de lideranças. Essas teorizações, embora já tivessem circulação antes, terão grande influência nas reformulações de Estados e entidades burguesas internacionais a partir deste cenário.

1.2. A democracia procedimental e a Comissão Trilateral

A democracia foi definida por Schumpeter como um “mercado político”: os partidos correspondem às empresas, os eleitores são consumidores, as promessas de campanha são os produtos, e o voto equivale à moeda de compra. Disso resultaria o processo de profissionalização da política, que deve passar a ser feita cada vez mais por “agentes especializados”. A comparação entre democracia e capitalismo não seria mera analogia, já que para o autor, o sistema democrático nasceu junto com o capitalista e dele foi consequência.

Segundo Domenico Losurdo³⁹, a reformulação do conceito de democracia por Schumpeter deslocou a velha idéia de “governo pelo povo” e a caracterizou como competição pacífica entre líderes ou lideranças diversas. Além do quê, Schumpeter admitia que em momentos de crise ou em “situações adversas”, o Estado democrático possa utilizar o poder discricionário para governar, recorrendo para isso a mecanismos como a restrição do voto, por exemplo. Neste mesmo sentido, o Parlamento, ao invés de remeter à concepção clássica de obedecer à vontade popular, é antes de qualquer coisa um órgão do Estado. As massas são vistas como uma “multidão-criança” que deve ser conduzida politicamente, daí a necessidade da formação de elites políticas.

Para Schumpeter,

“A democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que governarão.(...) Um dos aspectos dessa definição pode ser expresso se dizemos que a democracia é o governo dos políticos.”⁴⁰

³⁹ LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo. Triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2004.

⁴⁰ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1961.p.346.

Ainda de acordo com Losurdo, a democracia schumpeteriana remete a uma nostalgia de um passado pré-moderno, no qual não existiam sindicatos e partidos de classe, quando o autor caracteriza que a “decomposição social” e a “desorganização social” são causadas por uma falta de liderança, liderança na família, liderança na sociedade, liderança na empresa, onde o chefe deve ser visto como um operário que é líder de outros operários, ao contrário da visão marxiana de luta de classes.⁴¹

De acordo com o sociólogo Eliel Machado, os neoconservadores em geral buscaram suas inspirações teóricas em Schumpeter, e um dos principais entre eles foi Samuel Huntington, que se propõe a uma análise “descritiva” da democracia. Todavia, diz Machado sobre Huntington: “não obstante se pretenda descritivo, enseja vários juízos de valor sobre as tentativas históricas de construção de modelos alternativos ao liberalismo, além de expressar sua simpatia pelos regimes ditatoriais que praticaram o ‘livre mercado’.”⁴²

Huntington, além de acadêmico de prestígio nos EUA, foi a principal eminência parda da Comissão Trilateral (CT), que foi criada em 1973 sob patrocínio de David Rockefeller (cujo sobrenome dispensa maiores apresentações), com o objetivo principal de articular alguns dos principais conglomerados capitalistas dos EUA, Europa Ocidental e Japão para modelar um sistema político-econômico internacional estável e que garantisse seus interesses, combatendo e evitando crises econômicas e políticas. A Trilateral era então a filha mais nova do *Council of Foreign Relations*, organização criada em 1918, e do *Círculo Bilderberg*, criada em fins da Segunda Guerra, e co-irmã de outras organizações semelhantes, como a *Business Roundtable*.⁴³ De acordo com a descrição oficial do órgão,

“A Comissão Trilateral foi formada em 1973 por cidadãos privados da Europa Ocidental, Japão, e América do Norte para promover maior cooperação entre essas três regiões em problemas comuns. Ela procura aprofundar o entendimento público de tais problemas, para apoiar propostas de lidar com eles conjuntamente, e para nutrir hábitos e práticas de trabalho conjunto entre estas regiões.”⁴⁴

⁴¹ Vale anotar aqui que Losurdo estabelece que a teoria de Schumpeter bebe nos teóricos elitistas italianos, Mosca e Pareto, que também “assustados” com a “desordem”. LOSURDO, *Op. Cit.*, p.256.

⁴² MACHADO, Eliel. “Limites da ‘democracia procedimental’ na América Latina”. *Mediações*. Vol. 13, n.1-2, p.260-282, Jan-Jun e Jul-Dez 2008, p.263.

⁴³ Sobre o CFR e organizações semelhantes, ver SHOUP, Laurence H. & MINTER, William. “Imperial Brain Trust. The Council fo Foreign Relations and the United States Foreign Policy”. *Monthly Review Press*, 1977.

⁴⁴ Esta descrição encontra-se nos vários relatórios disponíveis em seu sítio na internet: www.trilateral.org. Acessado em 23.06.2012.

Na verdade, a Comissão, que reunia representantes de mais de 200 grandes consórcios capitalistas com origem em vários países,⁴⁵ foi a principal representante de uma dentre as linhas de apreciação que marcaram o grande debate estratégico que estava em pauta naquele momento nos EUA. De acordo com René Dreifuss, as duas outras, além dos trilateralistas, eram a *Realpolitik*, de Kissinger (com a idéia de equilíbrio de poder pentagonal) – embora Kissinger tenha entrado pra Trilateral pouco após sua fundação – e a Nova Direita, que sonhava com uma volta da hegemonia norte-americana suprema e um novo acirramento da guerra fria. A CT, no entanto, que abordava a questão nos termos de uma parceria norte-norte, era o mais ambicioso projeto de coordenação global das elites orgânicas transnacionais, uma agência do setor mais avançado do capital que se organizava politicamente em torno de uma leitura do mundo. Ou seja, um verdadeiro partido (no sentido gramsciano do termo) desta fração de classe. Segundo Dreifuss,

“a Comissão Trilateral pretendia inaugurar uma nova fase de transnacionalização, que prescindiria num grau ainda maior de certos aspectos da intermediação político-ideológica e econômica dos Estados Nacionais, alicerçando esse enfoque e sua prática na coordenação e controle político através da ação privada do empresariado nacional”.⁴⁶

A partir de seu conceito de “capital-imperialismo”, a historiadora Virgínia Fontes, em forte diálogo com Dreifuss, afirmou em relação a entidades como a Trilateral e outras, que:

“tais entidades assumiram o caráter de frentes móveis de ação internacional, adquirindo relativa autonomia de atuação, embora ancoradas em seus Estados de origem. Eram abertamente sustentadas por generosas doações empresariais (e, em alguns casos, também governamentais), mas sem vínculos diretos e, portanto, podiam expressar interesses comuns de setores diversificados. (...) Essas entidades correspondiam à expansão da socialização da produção, quer se destinassem a outros países capital-imperialistas, quer se dirigissem a outros países capital-imperialistas, quer se dirigissem a terceiros países, não porque fossem imediatamente defensoras de empresas específicas, mas porque forneciam os elementos pragmáticos, técnicos, gerenciais, culturais e programáticos de mediação para a atuação e expansão do capital-imperialismo, assim como eram mais ágeis e capazes de difundir padrões de atuação burguesa, padrões de consumo, padrões de sociabilidade, além de forjar novas associações interburguesas (incorporando elementos dos países nos quais passavam a agir) correspondentes aos interesses que as empresas mantenedoras demandavam (...)”⁴⁷

⁴⁵ Entre eles, os grupos: *American Express, Arabian Oil, Banque de Paris, Bank of America, Bank of Tokio, Barclays Bank, British Airways, Caterpillar, Chase Manhattan, Coca Cola Ltd., Continental Oil, Exxon, Fiat, Ford Motor, General Electric, General Foods, Guinness, Hanover Trust, Honda Motor Co., Hewlett-Packard, IBM, Japan Airlines, Kaiser Ind., Lehman Brothers, Mitsubishi, Mobil Oil, Nikon, Peugeot-Citroen, Phillips, Quacker Oats, Rolls-Royce, Rothschild, Standard Oil, Texaco, Blohm-Voss, e Minnesota Mining & Manufacturing Co.*

⁴⁶ DREIFUSS, René Armand. *A internacional capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.p.87.

⁴⁷ FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e História*. Rio de Janeiro: EdUFRJ-Fiocruz, 2010.p.174-175.

A Comissão funcionava por meio de algumas “forças-tarefa” (*task forces*), divididas por tema a ser trabalhado (por exemplo, questões nucleares, comércio internacional, relação Oriente-Occidente, entre outros), além de seus encontros gerais. O principal relatório gerado pela Comissão, publicado em 1975 mas elaborado já desde fins de 1973, foi escrito por Michel Crozier, Samuel P. Huntington e Joji Watanuki, e levou o título de *Crise da democracia – Relatório sobre a governabilidade das democracias para a Comissão Trilateral*, e foi publicado em 1975. Nele, os autores caracterizavam que havia uma onda pessimista em torno da democracia, sentida no mundo todo.

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

“O que está em dúvida hoje não são somente as políticas econômicas e militares, mas também as instituições políticas herdadas do passado. Será a democracia política, como ela existe hoje, uma forma viável de governo para os países industrializados da Europa, América do Norte, e Ásia? Podem estes países continuarem a funcionar durante este quartel final do século XX com as formas de democracia política que eles desenvolveram durante o terceiro quartel deste século?”⁴⁸

A ideologia trilateralista, em consonância com a produção teórica a que nos referimos anteriormente (não por acaso Schumpeter é várias vezes citado ao longo do relatório),⁴⁹ pressupõe uma “despolitização das decisões econômicas”, um “comportamento cooperativo” entre os países, juntamente com a criação de uma “*social*

⁴⁸ CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975. Tradução livre.

⁴⁹ A Trilateral também tinha suas ligações em alguns importantes centros de pesquisa universitários, entre eles o *Brookings Institute*, a *United Nations University in Tokyo*, e o *International Institute of Strategic Studies*, de Londres.

engineering” interna que incluía inclusive, se necessário, uma “*wartime psychology*” (psicologia de tempo de guerra).

Segundo Franz Hinkelammert, a chamada “interdependência” entre os países é o nome dado pela CT para o tipo de divisão do trabalho surgido nas últimas décadas, no qual cada centro seria relativamente dependente do outro. As forças promotoras desta interdependência seriam os bancos internacionais e as corporações multinacionais; e nesta “era tectrônica” (ou “pós-industrial”) os Estados-nação teriam outro papel: estes não seriam mais portadores e defensores de interesses nacionais, mas sim como “lugares” geográficos onde a interdependência “acontece”; o que implicaria numa renúncia, portanto, às grandes políticas nacionais, como a de pleno emprego, surgidas em décadas passadas do pós-guerra. Neste quadro, a questão da democracia se reduz a sua operacionalidade, o que exige um desengajamento político de alguns grupos sociais

Para o autor Hugo Assman, a chave de leitura para o trilateralismo é o terceiro mundo visto como ameaça: num momento em que o comunismo da URSS não é mais a principal ameaça ao capitalismo, são as revoluções terceiro-mundistas que preocupam. A CT pretendia “abraçar” o terceiro mundo (combatendo a extrema pobreza) e reintegrar os países do bloco socialista à economia global. Foi Carter, conhecidamente o presidente que tornou políticas de governo os princípios da Trilateral, quem disse que:

“É muito provável que num futuro próximo o problema da paz e da guerra estará mais relacionado com os problemas econômicos e sociais entre o Norte e o Sul, do que com os problemas de segurança militares entre o Leste e o Oeste”⁵⁰

Para Hinkelammert, a postura da CT em relação aos regimes militares da América Latina seria de certa condenação (em relação às violações dos direitos humanos), mas também de certa complacência pragmática.⁵¹

De acordo com os autores Arturo Sist e Gregorio Iriarte, a revisão das relações dos EUA com o militarismo latino-americano, feita pelo governo Carter, teve motivações não somente políticas e ideológicas, mas econômicas também. De acordo com os autores, os trilateralistas teriam chegado à conclusão de que aqueles regimes militares não eram os sistemas mais adequados para favorecer seus interesses. Num cenário de crise econômica mundial, o modelo que estava sendo praticado nestes países teria deixado de ser tão vantajoso como antes.

⁵⁰ Apud ASSMAN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam (orgs.). *A Trilateral – nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis: Vozes, 1979.p.11.

⁵¹ HINKELAMMERT, Franz J. “O credo econômico da Comissão Trilateral”. In. ASSMAN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam (orgs.). *Op. Cit.*,p.83-114.

Nas palavras de Ruy Mauro Marini:

“Os estrategistas estadunidenses propõem rechaçar a aplicação da contra-insurreição, nas suas formas mais radicais, em favor de soluções mais benignas, i.é, regimes estáveis que tenham apoio popular, respeitem as liberdades democráticas essenciais e gozem de um certo grau de legitimidade institucional. (...) A crise econômica forçou os EUA a perceber que não podem se dar ao luxo de suportar os custos das ditaduras militares, que, por outro lado, são incapazes de assegurar a estabilidade”⁵²

Para a Trilateral, um dos maiores perigos era que, nos países com regimes autoritários, surgissem movimentos de massa incontroláveis que perturbassem definitivamente os ambientes de negócios ou pudessem descambar para regimes socialistas, com ou sem o apoio da URSS. Portanto era necessário que nestes países a transição fosse liderada por elites conservadoras.⁵³

Segundo o cientista político britânico Stephen Gill, a Comissão foi uma forma de recuperação, por outra via, da hegemonia norte-americana, através do desenvolvimento de uma aliança orgânica entre os maiores Estados capitalistas para promover uma forma estável de ordem mundial, num contexto de transnacionalização dos próprios Estados. De acordo com Gill, nos anos 1970 houve uma “crise de hegemonia” internacional, uma crise que envolveu uma transformação estrutural na natureza da ordem político-econômica do pós-guerra, e que não foi apenas decorrente da crise econômica. Aplicando as categorias gramscianas às relações internacionais, o autor britânico conclui que a CT se enquadra, do ponto de vista da burguesia internacional, no estágio mais avançado de consciência de classe, já em seu momento propriamente político, e não apenas econômico-corporativo ou de solidariedade de classe. Por este motivo, a CT teria cumprido o papel de liderança na formação de um novo bloco histórico mundial, atuando como “partido” desta fração de classe, não apenas produzindo ideologias, mas organizando a hegemonia.

Para a autora norte-americana Holly Sklar, são discerníveis duas estratégias aparentemente contraditórias da CT para o Terceiro Mundo, porém visando o mesmo fim: manter salvas de “forças progressistas” as elites conservadoras pró-Ocidente. A primeira seria a conservação de Estados policiais, ou Estados de Segurança Nacional, enquanto eles conseguissem suficiente estabilidade e serventia aos interesses do capitalismo ocidental. A segunda, o encorajamento de “democratizações” ou

⁵² Publicado em *El Sol* (México) por Ruy Mauro Marini. *Apud* SIST, A. & IRIARTE, G. “Da segurança nacional ao trilateralismo. (Razões pelas quais o governo Carter defende a vigência dos direitos humanos”. In. ASSMAN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam (orgs.). *Op. Cit.*, p.179.

“liberalizações”, visando transformar as ditaduras clientes em formas subordinadas de democracias capitalistas – referidas como “novas democracias” ou “democracias viáveis”. Isso não significa, porém, que as liberalizações tenham sido um “presente” da classe dominante internacional: a estratégia de liberalização exigia a existência de uma alternativa civil moderada, e mesmo assim, onde a mobilização popular foi capaz de derrotar a ditadura, a democratização foi sufocada.⁵⁴

Independentemente de quais teriam sido os fatores que mais contribuíram para a mudança de política em relação à América Latina após 1976, o fato é que a Trilateral incentivou que se promovessem nos países que viviam sob regimes militares a criação de uma base de apoio na sociedade, o fortalecimento de canais representativos (partidos), que permitisse gradualmente a formação de democracias aos moldes restritos previstos. Neste sentido, uma, dentre outras, tarefas a que se propôs auxiliar a CT foi justamente o assessoramento para transições políticas. O principal designado para isto foi ninguém menos que o próprio Huntington.

1.3. Samuel Huntington e a transição brasileira

O cientista político inglês Alan Hooper defende a ideia de que o regime democrático consolidado no Brasil nos anos 1990 foi produto da desmobilização preconizada pelos transitologistas e especialmente por Huntington a partir de *Crisis of Democracy*.⁵⁵

Huntington era uma espécie de “professor de modelos” para os países em vias de transição política. Segundo o jornalista Elio Gaspari, ele era, na época, um tipo de “emissário informal do secretário de Estado Henry Kissinger”.⁵⁶

É fato conhecido que na visita feita por Huntington ao Brasil em outubro de 1972 este se reuniu com o então Secretário do Gabinete Civil do presidente Médici, Leitão de Abreu. A visita não foi publicizada pelo governo, e não houve declarações formais sobre o encontro, porém sabe-se que o assunto da conversa foi o futuro político

⁵⁴ Nas palavras de Sklar, “we see that two seemingly contradictory strategies are employed by trilateralists toward the same end: to keep conservative pro-Western Third World elites from being supplanted by progressive forces. First, there is a maintenance of police states, or national security states as they are commonly known in Latin America, wherever they can remain stable and serve the needs of Western capitalism. (...) Second, there is encouragement of ‘democratization’ or ‘liberalization’ as the Carter administration calls it. The goal is to transform client dictatorships into pro-Western subordinate forms of limited capitalist democracies (sometimes referred to as ‘new democracy’ or ‘viable democracy’).” SKLAR, *Op. Cit.*, p.31.

⁵⁵ Ver o excelente artigo: HOOPER, Alan. *The Crisis of Democracy. What crisis? What democracy? The case of Brazil or saving the world by – and for – Uncle Sam*. Paper for the Political Studies Association – UK 50th Annual Conference. 10-13 April 2000, London.

⁵⁶ GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, p.330 a 332.

do Brasil.⁵⁷ Segundo Skidmore, a visita foi mediada por Cândido Mendes e Huntington também conversou com o então Ministro da Fazenda Delfim Netto, sobre liberalização e abertura do sistema político, e depois descreveu os dois, Leitão de Abreu e Delfim Netto, como tendo “reconhecido a necessidade de extinção das formas extremas de repressão que existiram e uma abertura do sistema político. Leitão de Abreu teria colocado algumas questões para Huntington, como: “Como pode ocorrer a descompressão em sistemas políticos autoritários?” e “Qual o melhor modelo para o Brasil seguir a este respeito?”⁵⁸

Segundo reportagem da revista *Veja*, Huntington veio participar também de “debates acadêmicos” no Conjunto Universitário Cândido Mendes, no Rio, mas nenhuma conferência pública foi programada. Na reportagem do semanário, Huntington é descrito como um “jovem gênio” da Universidade de Harvard, que “lançou-se na demonstração de que os regimes autoritários tendem para relativas liberalizações depois de consolidarem partidos únicos”.⁵⁹ Note-se a ênfase que a reportagem do semanário paulista, reconhecidamente apologético da ditadura, deu à questão do partido único (voltaremos a esta questão no cap. 2).

A visita gerou especulações acerca de seus objetivos mais concretos. Segundo a própria reportagem de *Veja*, em trecho intitulado “Mistério de pobres”,

“o programa de Huntington foi singularmente complicado. Ele viria na quinta, mas desembarcou no Rio na sexta e, logo depois, embarcou para Brasília. “Para conhecer a cidade”, dizia-se. Contudo, chegou à noite e saiu de manhã cedo, novamente para o Rio, “onde está em casa de amigos”, informava-se, apesar de ele ser hóspede do Hotel Excelsior. Sua rápida passagem por Brasília – chegou ao Hotel Nacional às 20 horas e saiu para reaparecer à 0h30 – incluiu um jantar com um velho admirador de seus livros, o professor João Leitão de Abreu, chefe do gabinete civil da presidência da República. (...) Se o programa do professor, até o fim de semana, foi arquitetado com tais bizantinices, parece muito difícil que se consiga saber o que conversou com o professor Leitão de Abreu, um interlocutor permanentemente discreto, especialmente agraciado com uma récita exclusiva de um virtuoso instrumentista político como Huntington.”⁶⁰

Na semana seguinte, é publicada no mesmo semanário, sob o sugestivo título “Professor de modelos”, uma breve entrevista realizada com Huntington na ocasião daquela mesma visita. O repórter, que acompanhou Huntington em uma apressada caminhada no Rio, perguntou-lhe sobre os motivos da visita.

VEJA – O que o senhor veio fazer no Brasil?

Huntington – Eu trabalho para a Universidade Harvard, dirigindo pesquisas universitárias, em ciências políticas, modelos de regime, processos de modernização, e

⁵⁷ Ver SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. P.323; e KUSINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil debates, 1982.

⁵⁸ SKIDMORE, *Op. Cit.*, p.323.

⁵⁹ *Veja*, Edição 215, 18 de outubro de 1972.

⁶⁰ *Veja, idem*.

nesse trabalho mantenho contatos com Cândido Mendes. Estamos, de certa forma, associados nessas pesquisas. Vim ao Brasil por causa disso.

VEJA – Mas o senhor conversou, por exemplo, na noite do dia 13, com o professor Leitão de Abreu, que me parece pouco ocupado, neste momento, com pesquisas teóricas...

Huntington – Eu conversei, de fato, com muita gente. Mas, sobre isso, acho que não devo falar. Recolhi informações preciosas sobre o Brasil. Só isso.⁶¹

Embora tenha desconversado acerca deste assunto, Huntington “não teve dúvidas em contrariar a opinião mais ou menos consolidada nos meios políticos brasileiros, improvisando a tese da sobrevivência – e do crescimento, a longo prazo – do Movimento Democrático Brasileiro”.⁶²

Nas próprias palavras do cientista político:

“o MBD deve se tornar o grande partido do futuro. Porque, se o seu eleitorado está nos grandes centros, é nele que está se concentrando a população brasileira. As grandes cidades abrigam, geralmente, a mentalidade renovadora. Então as esperanças do MDB estão no próprio desenvolvimento brasileiro.”⁶³

Na entrevista, o próprio Huntington desfez a idéia que a primeira reportagem enfatizou. A declaração sobre o MDB, em meio às eleições municipais, gerou repercussão negativa entre arenistas, especialmente entre uma certa “linha dura” arenista. No mês seguinte uma pequena reportagem do mesmo semanário informou que o deputado da ARENA Marco Maciel teria dito que “o senador Filinto Muller está recebendo relatórios confidenciais de todos os Estados, onde é dada como certa a nossa vitória, inclusive nos grandes centros”. Segundo *Veja*, “em seguida, [o deputado] ataca Huntington: ‘Naturalmente ele é um grande teórico, mas não conhece com profundidade a situação brasileira’”.⁶⁴

1.4. O documento “Abordagens da descompressão política”

O fato é que do encontro com Leitão de Abreu resultou o pedido para a elaboração de um documento acerca das condições políticas brasileiras para uma descompressão; este documento de 11 páginas, que recebera o título “Abordagens da descompressão política” circulou de forma restrita, em 1973, e jamais foi publicado.⁶⁵ O

⁶¹ *Veja, idem.*

⁶² *Veja, idem.*

⁶³ *Veja, idem.*

⁶⁴ *Veja*, Edição 219, 15 de novembro de 1972.

⁶⁵ Atualmente, encontra-se disponível no Arquivo do CPDOC, Arquivo Paulo Nogueira Batista, Fundo Hebert José de Souza. (<http://cpdoc.fgv.br/>). Segundo Paulo Nogueira Batista, ele foi desengavetado e distribuído a alguns amigos por Leitão de Abreu quando este retornou ao Gabinete Civil em substituição a

objetivo básico era fornecer aos estrategistas do regime brasileiro uma alternativa que promoveria o assentamento político brasileiro em outras bases, mais estáveis: tratava-se da descompressão e da liberalização política do regime da forma mais controlada possível, enquadrando o Brasil na nova agenda de “democracias” restritas e “fortes”.

Segundo Huntington, os “componentes da descompressão” (entendida de forma genérica) poderiam englobar três diferentes fenômenos: a institucionalização de procedimentos determinantes da sucessão, especialmente para a Presidência, mas também o Congresso; o alargamento da participação na escolha destas autoridades públicas, de forma que esta escolha fosse mais representativa; e a liberalização de direitos políticos e civis então restritos, incluindo um debate político aberto.

Já de saída, no entanto, Huntington admite que os processos eleitorais se realizem com restrições, já que estes não seriam a única forma de representação, e, portanto, “outros meios de representação” que não apenas a eleitoral, poderiam ser mais apropriados para o momento. Segundo Huntington:

“Habitualmente, ‘democratização’ é interpretada como representação do povo no governo por meio de eleições competitivas. Há, porém, outros meios de proporcionar representação, os quais, em parte, podem ser tão apropriados ao Brasil nos próximos anos quanto a representação eleitoral.”⁶⁶

A recomendação, como se pode aferir do trecho, é de que, explicitamente, que não se confunda democracia com eleições, afinal, democracia é *representação*, e como tal pode ser realizada de “várias formas”. Cremos que este é um dos principais pressupostos teóricos da reflexão política do autor, já que parte de uma determinada visão da ideia de democracia, como se percebe, com fortes bases shumpeterianas.

A institucionalização de procedimentos acerca da sucessão presidencial e também das eleições legislativas seria uma medida prioritária; a ideia era que, ao institucionalizar-se a processualística necessária, as sucessões ocorressem estavelmente, sem gerar maiores crises políticas e sem possibilitar abertura para um questionamento global do sistema.

A prioridade dada à institucionalização presidencial é explicada pelo fato de que, antes de estender a participação ou liberalizar os controles, o governo deve “definir explicitamente seu próprio caráter político”, isto é, deixar claro que ele está no comando da situação. Então, logo depois, viria a necessidade de desenvolver mecanismos institucionais (isto é, canais de participação) para a representação de interesses no

Golbery. Segundo o mesmo jornalista, “ao se instalar e propor a agenda que viria a ser chamada ‘abertura política’, a administração Geisel eventualmente terá se validado de algumas das idéias de Huntington.”

⁶⁶ HUNTINGTON, Samuel. *Abordagens da descompressão política*. (mimeo), p.2.

governo. Aprofundando a questão da institucionalização da sucessão presidencial, Huntington considera que no caso brasileiro, o regime militar encontrava-se à frente de muitos outros países no caminho da estabilização institucional, simplesmente por já ter estabelecido o princípio de que haverá sucessão, isto é, ter rejeitado o “continuísmo”. Neste caso, então, tratava-se de institucionalizar os procedimentos para indicar os presidentes, evitando assim o surgimento de situações de crise e indefinição a cada sucessão. A sugestão principal de Huntington neste ponto parte do exemplo dos processos ocorridos na própria oficialidade brasileira em 1966 e 1969: uma consulta entre oficiais que poderia ser formalizada e estendida até incluir lideranças na burocracia civil, no empresariado, profissionais, da agricultura e até das classes trabalhadoras; seria uma espécie de “colégio de cardeais”.

O segundo ponto abordado por Huntington é o do *timing* e da sequência da descompressão, quesitos essenciais a serem observados pelo governo, dado que a descompressão implicaria em certos riscos a serem corridos. Aqui vale a pena transcrever a recomendação principal de Huntington quanto a este problema, bastante explícita e didática:

“O afrouxamento de controles em qualquer sistema político autoritário frequentemente pode ter um efeito explosivo, no qual o processo sai do controle daqueles que o iniciaram e leva a conseqüências que eles não desejavam nem antecipavam. Uma conseqüência pode ser a desordem, a instabilidade e o colapso do regime, ao capitalizar a oposição as oportunidades e o impulso que as medidas descompressoras lhe facultam. Alternativamente, um relaxamento de controles demasiado rápido e pouco judicioso pode estimular um forte movimento na direção oposta e a reimposição de medidas ainda mais repressivas que as que existiam anteriormente.” (...) “A descompressão eficaz e duradoura deve, portanto, ser um processo gradual sobre que o governo mantenha firme controle. Para consegui-lo, são desejáveis três coisas. **Primeiro, a iniciativa da descompressão deveria vir do governo.** O governo deveria estar de fato e na aparência agindo a partir de uma posição de força. Não deveria parecer render-se a pressões ou exigências de grupos opositores, porque se o faz, tais exigências entrarão numa escalada e o governo poderia facilmente perder controle do processo. **Além disso, a descompressão deveria conduzir a novas formas políticas que sejam o fruto natural da evolução política brasileira desde 1964, e não uma restauração artificial de práticas pré-1964.** Como o rápido desenvolvimento econômico do Brasil gerará com o tempo novas demandas de descompressão, seria bom que o governo começasse esse processo tão cedo quanto possível, antes dessas pressões se tornarem ativas. Passos oportunos no rumo da descompressão política são, em certo sentido, o resultado necessário do sucesso econômico do regime.”⁶⁷

A orientação era clara e precisa: tratava-se de uma reformulação política que deve ser conduzida pelo governo no momento certo. O perigo da recompressão seria o motivo pelo qual a descompressão deve ser essencialmente gradualista, liderada com uma agenda de prioridades e mantida sob controle pelo governo, que além do mais

⁶⁷ *Idem*, p.4.

deveria começar a implementá-la no momento oportuno, isto é, quando o sucesso econômico do regime o permitisse manter uma posição de força.

A partir daí, o governo deveria, também, controlar a oposição dos elementos da linha dura e de outros círculos do governo contrários à liberalização; o que requereria que as medidas tomadas não fossem identificadas com um indivíduo, mas coletivamente, isto é, deveria ser uma descompressão sem descompressor.⁶⁸ A descompressão exigiria uma sequência de movimentos, que envolveria, nesta ordem, a institucionalização da sucessão presidencial; a criação de uma moldura para representação mais ampla de interesses no governo; e a identificação e análise de futuras reivindicações e pressões políticas resultantes do sucesso do desenvolvimento econômico brasileiro.

A medida seguinte englobaria modificações na estrutura partidária nacional. Segundo o estrategista, a ARENA atuava como um mero apêndice da estrutura de poder, não configurando de fato um canal de representação de interesses, e, por isso, o processo de indicação presidencial deveria ocorrer em algum tipo de moldura partidária diferente daquela na qual a ARENA atuava. O problema principal no caso brasileiro seria desenvolver uma estrutura de representação, através de um novo partido, distinto dos anteriores.

Podemos aferir que uma das condições fundamentais para que a transição brasileira fosse realizada sem grande sobressaltos, foi justamente a formação de um “centrão” político conservador, que mesclava componentes das duas agremiações partidárias anteriores.⁶⁹ Neste sentido, exatamente como colocou o professor de Harvard, a ampliação da representação de interesses foi muito mais produtiva que a mera repressão:

“A cooptação de grupos potencialmente opositoristas pelo relacionamento com o sistema governamental é uma política muito menos custosa do que a tentativa de reprimir tais grupos”.

Huntington não deixou claro qual seria a melhor solução para a criação de uma estrutura política mais ampla, mas cita como um exemplo a ser seguido o do México,

⁶⁸ Neste sentido, segundo Huntington, o Brasil estaria em vantagem em comparação com outros, pois, desde o início, o regime não foi identificado com um comandante em particular, isto é, não se tratou de uma ditadura personalista, como foi o caso de outros países latino-americanos.

⁶⁹ Ver LEMOS, Renato. “Anistia e crise política no Brasil pós-1964”, *Topoi*, nº 5, p.287-313, setembro de 2002.

que teria desenvolvido um “mecanismo de auscultação” pelo qual os presidentes tinham sido escolhidos nos últimos (então) trinta anos.⁷⁰

Porém, havia um fator agravante a ser considerado no processo de descompressão, que são as modificações sociais resultantes do próprio crescimento econômico vivido nos últimos anos. Segundo o estrategista norte-americano,

“Períodos estáveis de desenvolvimento econômico rápido aumentam a desigualdade de distribuição de renda, modificam as relações estabelecidas entre grupos sociais, estimulam níveis mais elevados de mobilização social, intensificam as tensões sociais, aumentam as pressões sobre o governo e encorajam o envolvimento de grupos na política.”

É aí que entram as consequências políticas do desenvolvimento econômico, para as quais o governo deveria estar atento. Huntington propôs que fosse feito um estudo sistemático destas possíveis consequências, mas adianta algumas tendências possíveis; entre as quais, migração em massa e inchaço das cidades, mudanças de tamanho e composição das classes sociais e em seus níveis de renda, alfabetização e educação; e mudanças na forma de organização desses grupos, a partir da qual poderiam haver mudanças na forma pela qual as forças sociais enxergariam seus interesses e sua atitude em relação ao governo. Ou seja, o estrategista disparou um grande alerta para possíveis “instabilidades” e pressões sociais geradas pelo próprio crescimento econômico. Nesta previsão, tendo em vista, por exemplo, o êxodo rural e o novo sindicalismo do fim dos anos 1970 e início de 1980, pode-se dizer que Huntington acertou em cheio.

Uma reportagem publicada pela *Folha de São Paulo* ainda em julho de 1972 indica que a discussão sobre o futuro do regime e em particular o futuro da ARENA neste regime estava sendo pensada por algumas figuras proeminentes do imperialismo, como o embaixador Lincoln Gordon. Segundo a mesma reportagem, Gordon comentou a declaração de Nixon, quando da visita do presidente Médici aos EUA, de que o Brasil é um modelo a ser seguido pela América Latina. Gordon declarou, na ocasião, que “a democratização do Brasil não será como a norte-americana. Talvez, seja algo

⁷⁰ Este processo de consulta no México caracterizava-se, segundo Huntington, pela participação de um amplo espectro de “líderes políticos, governamentais, empresariais e de classes”; não há muita publicidade e a indicação se realiza tranquilamente dentro dos moldes do PRI (Partido Revolucionário Institucional), com grande influência do atual presidente e sendo ratificada posteriormente em eleição popular; e, além disso, há razoável alternância entre “presidentes mais conservadores” com “outros mais radicais”. Isso se deveria ao fato de o México ter desenvolvido uma institucionalização política mais sólida, e “uma estrutura partidária bem organizada para encapsular o processo”. Segundo Skidmore, os castelistas eram contra a transformação da ARENA num sistema de partido único como o mexicano. SKIDMORE, *Op. Cit.*, p.321. Para Stepan, a ideologia da ESG nunca foi favorável ao unipartidarismo, pois o identificava com bolchevismo. STEPAN, Alfred. *Op. Cit.*

semelhante à mexicana”.⁷¹ Só que para ele, até o momento, a ARENA não estaria conseguindo cumprir o mesmo papel que o PRI no México. Balanço muito semelhante ao de Huntington em seu documento.

Pode-se considerar, a partir do documento como um todo, que ele representa uma aplicação prática e estratégica da problemática que se desenvolveu na ciência política neste período, centrada no problema da estabilidade política (que se traduziria um pouco depois na questão da “governabilidade”), e na definição de processualística política a partir de um pressuposto da democracia como seleção de líderes, *a la* Shumpeter.

1.5. Huntington e Golbery

Em 1974, Golbery convidou Huntington a vir novamente ao Brasil, especialmente para discutir formas de promover um aumento constante e gradual de participação no sistema político, e em como estabelecer canais de consulta com alguns grupos como a Igreja, a imprensa, as universidades e os trabalhadores. Entre outras, havia a preocupação de como fortalecer o Congresso e os partidos.⁷²

A visita foi noticiada pelo *Jornal do Brasil*, que ressaltou que os estudos realizados por *scholars* estrangeiros deveriam ser assimilados entre nós, sem preconceitos:

“A presença entre nós do prof. Samuel Huntington, da universidade de Harvard, destaca fato já bem observado sobre a participação intensa dos *scholars* estrangeiros em altos estudos político-sociais, a respeito do Brasil contemporâneo (...) Para as formulações de suas penetrantes análises políticas, não têm faltado informações, a maioria delas colhida, não só de fontes oficiais, como da comunidade universitária brasileira (...) Sem este suporte científico, a controvérsia parlamentar e política, no Brasil, cairia na obscuridade e na mediocridade”.⁷³

Ainda em 1974, no mês de agosto, pelo menos mais uma visita foi comprovada, na ocasião do Seminário Internacional “O Legislativo e a Tecnoocracia”, organizado por Cândido Mendes), que discutiremos no próximo capítulo. Após o Seminário, Huntington voou para Brasília para discutir os temas do Seminário com Golbery, acompanhado do cientista político norte-americano Austin Ranney, então presidente da *American Political Science Association* (APSA).

⁷¹ *Folha de São Paulo*, 12 de julho de 1972, p.3.

⁷² SKIDMORE, *Op. Cit.*, p.326-327.

⁷³ *Jornal do Brasil*, 10 de fevereiro de 1974. p.8, editorial não assinado, intitulado: “Memória Crítica”.

Em artigo publicado anos depois,⁷⁴ Huntington fez um balanço, a partir de sua própria trajetória, da atuação dos intelectuais e em especial dos cientistas políticos nos processos políticos dos países, partindo do pressuposto de que eles “querem fazer o bem”.⁷⁵ O autor ressalta a histórica relação entre ciência política e reforma política, especialmente no contexto da América. A conclusão desta relação seria a de que onde a democracia é forte, a ciência política também o é; mas o contrário também seria válido. Neste artigo, Huntington cita inúmeros cientistas políticos que colaboraram no “entendimento” dos processos de democratização. Em trecho dedicado especialmente ao Brasil, Huntington afirma que o Brasil é o exemplo mais exitoso de democratização introduzida a partir de cima por uma elite militar que realizou-se da necessidade de mover-se em direção à democracia.

Segundo Huntington, um ponto “genial” desse processo é que seria impossível localizar, nestes (então) doze anos de transição, o ponto exato onde o Brasil deixou de ser uma ditadura e passou a ser uma democracia. A transição brasileira à democracia teria sido uma obra-prima de toldado incrementalismo. A ciência política teria tido seu modesto papel neste processo, enquanto que a liderança militar que guiou a transição teria estado atenta às experiências de outros países e sensível à necessidade de encorajar a distensão e a abertura da sociedade, assim como para minimizar a probabilidade de “polarização extrema”, procedendo para isso com mudanças incrementais, muitas vezes na base do “*dois passos à frente, um atrás*”, e então fazer a democratização, lenta, gradual e segura, como disse o presidente Geisel. Segundo o cientista político de Harvard, o general Golbery, liderança militar que “guiou a democratização”, era um membro de longa data da *American Political Science Association*; ele e outras figuras-chave no processo de democratização teriam solicitado conselhos de cientistas políticos; e uma jovem geração de cientistas políticos brasileiros – que, graças à Fundação Ford, foram treinados durante os anos 1960 em Stanford, UCLA, Harvard, MIT, Michigan,

⁷⁴ HUNTINGTON, Samuel. “One soul at a time: political science and political reform”. In. *American Political Science Review*. Vol. 82, Nº 1, March 1988.

⁷⁵ Nas palavras de Huntington: “Political scientists want to do good. They want to expand knowledge about political life, but also they wish to use knowledge for political reform. Usually this means desiring to promote ‘democratization’. Historically democracy and political science have tended to develop together. In modest ways political science can contribute to the emergence of democracy. Political reform succeeds best if it occurs incrementally, in the spirit of ‘one soul at a time’.” HUNTINGTON, *Op. Cit.*, p.1.

entre outros – teriam desempenhado papéis ativos no desenvolvimento e articulação de idéias que foram centrais para o processo brasileiro.⁷⁶

A problemática mencionada acima não ficou restrita, portanto, aos círculos da Ciência Política norte-americana ou a um representante semi-oficial daquele país. Por aqui também eram discutidas estratégias de transição democrática pautadas por objetivos politicamente conservadores – e certamente não por mera coincidência.

2. Intelectuais, estrategistas e elaborações distensionistas

2.1. A Conferência de Wanderley Guilherme dos Santos

O fato indiscutível é que uma das táticas utilizadas para “aprimorar” as funções do Congresso e pensar o futuro político do Brasil no período foi o recorrimento aos acadêmicos e à Ciência Política. Já em seu discurso de abertura do ano legislativo no Senado, Petrônio Portela (ARENA-PI), figura de proa do governo, ressalta que

“As universidades já nos oferecem recursos humanos, e marchamos para estudos e pesquisas sobre a realidade política. (...) É, pois, o Senado, destruindo rotinas estéreis, que busca conhecer melhor a problemática brasileira, para provê-la com um sistema normativo mais adequado”.⁷⁷

Para o senador Acioli Filho (ARENA-PR), o prestígio alcançado pelo senado americano, por sua atitude no caso *Watergate*, “provocou um interesse especial de estudiosos da ciência política pelo Senado brasileiro, com o aparecimento de ideias sobre o seu melhor funcionamento”. Segundo o representante paranaense, “este interesse deve ser aproveitado pelos próprios senadores, para o debate de fórmulas de dinamização da instituição.”⁷⁸

Um dos momentos mais significativos desta relação entre a intelectualidade acadêmica, Congresso e estrategistas do regime foi a conferência realizada pelo

⁷⁶ No original: “The Brazilian transition to democracy was in many respects a masterpiece of obfuscated incrementalism. Political science played a modest role in this process. The military leadership that guided the transition was aware of the experiences of other countries and sensitive to the need first to encourage “decompression” (*distensao*) and the ‘opening’ (*abertura*) of their society so as to minimize the probability of extreme polarization and violent upheaval and second to proceed with changes incrementally, often on a two-steps-forward-one-step-backward basis and thus to make democratization, as President Geisel put it, “slow, gradual, and sure”. The leading military figure guiding the democratization, General Golbery, was a long-term member of the American Political Science Association; he and other key figures in the democratization process solicited the advice of political scientists; and a younger generation of Brazilian political scientists – who, thanks to the Ford Foundation, had been trained during the 1960’s at Stanford, UCLA, Harvard, MIT, Michigan, and elsewhere – played active roles in developing and articulating ideas that were central to the Brazilian process.” HUNTINGTON, S. *Op Cit.*, p.7.

⁷⁷ *Anais do Senado*, 28 de fevereiro de 1973.

⁷⁸ *Folha de São Paulo*, 27 de outubro de 1974, p.3.

professor e cientista político Wanderley Guilherme dos Santos no Congresso Nacional, em 20 de setembro de 1973. A Conferência foi organizada pelo Instituto de Pesquisas, Estudos e Assessoria do Congresso Nacional (IPEAC), então presidido pelo senador José Sarney (ARENA/MA). Sarney ocupara a presidência do Instituto ainda em 1971, cargo que exerceu até 1983; neste período, levou a cabo, juntamente com outras “figuras” do Congresso, como José Wilson Siqueira Campos, um projeto de “modernização” do Legislativo, tendo como exemplo algumas medidas implementadas pelo Congresso norte-americano, como o *Legislative Reference Service*, um serviço de assessoria técnica do Congresso.

Em discurso no Senado em 3 de dezembro de 1973, Sarney falou sobre o papel do IPEAC na assessoria do Legislativo, que com o apoio do Senador Franco Montoro (MDB-SP), dos deputados Geraldo Guedes (ARENA-PE) e Aureliano Chaves (ARENA-MG) e do seu Conselho Diretor, foi transformado em Instituto de Pesquisa e Assessoria do Congresso. Sarney citou o exemplo do Congresso norte-americano, que em 1971, “com as conquistas das Ciências Sociais, e principalmente da Ciência Política, transformou o velho serviço de assessoria do Congresso no “*Congressional Research Service*”, o Serviço de Pesquisa de excelência, no qual Sarney passou dez dias estudando sobre como implantar no Brasil um instituto de igual natureza. Segundo ele, mais de 60% das atividades legislativas no ano (1973) foram feitas com assessoria do IPEAC, que teria como objetivo também criar “um acervo de listagem de assuntos à disposição de consultas permanentes dos parlamentares, das universidades e, também, dos Centros de Formação das Lideranças Políticas, atualmente desenvolvidos pela Aliança Renovadora Nacional, não só em Brasília, como em várias Seções estaduais”. É sugestiva a analogia usada por Sarney para descrever o Instituto: “como o Poder Executivo tem à sua disposição a FGV e o IPEA, também o Congresso já tem hoje, palidamente o IPEAC”.⁷⁹ A preocupação com a assessoria técnica do Congresso será,

⁷⁹ *Anais do Senado*, 3 de setembro de 1973, p.142/143. Ainda sobre a atuação de Sarney na transição, em seu próprio blog podemos encontrar o seguinte: “Montara a estratégia de transição e fizera em torno de si a Aliança Democrática e a esperança da democracia”. No mesmo blog, em texto do próprio Sarney: “Quando cheguei ao Senado, em 1971, levantei um amplo debate sobre a necessidade de modernizarmos o Parlamento. Durante oito anos fui presidente do Ipeac (Instituto de Pesquisas e Assessoria do Congresso), que foi responsável pela vitalização da atividade legislativa num tempo em que a política morria. Realizamos seminários e uma permanente reflexão sobre o Parlamento, seus problemas, suas crises e soluções (...) Desses estudos participaram, entre outros, Mário Simonsen, Wanderley Guilherme e o então papa da ciência política e da teoria da ‘distensão’, o professor Huntington. Naqueles anos, discutia-se no mundo a decadência dos Parlamentos. Cheguei a escrever duas monografias: uma sobre democracia formal e liberdade, outra sobre partidos políticos, além de um ensaio sobre ‘Os 150 Anos de História do Senado’. Restauramos a democracia, mas a reforma do Congresso e do sistema político, como um todo, não avançou.” Retirado do site <http://josesarney.org/category/blog/>. Acessado em 13.03.2012.

como veremos mais adiante, um dos pontos centrais na nova agenda política prevista para o Legislativo.

A principal iniciativa do IPEAC naquele ano, como ressaltado pelo próprio Sarney em seu discurso, foi este mesmo Seminário Problemas Brasileiros, que contou com a participação, dentre outros, de Octavio Gouvêa de Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Carlos Langoni. Como veremos no próximo capítulo, as conferências de Roberto Campos sobre a conjuntura política nacional e internacional e de Abreu Sodré sobre o papel dos parlamentos no mundo moderno foram muito significativas do pensamento das elites orgânicas naquele momento. Porém, a conferência mais marcante para a formulação de uma estratégia gradualista foi sem dúvida a de Wanderley Guilherme dos Santos, que era, à época, diretor do Departamento de Ciência Política da Faculdade Candido Mendes e professor visitante da Universidade da Califórnia. A Conferência foi publicada pelo próprio IPEAC em 1973, e também republicada em 1978 em conjunto com outros ensaios do autor.⁸⁰

Em seu *paper*, Wanderley Guilherme dos Santos apresentou a caracterização de que havia uma “crise institucional” em curso, presumindo um acordo sobre a necessidade de superá-la, porém desacordo sobre como fazê-lo. Definindo por crise institucional “não a instabilidade das instituições (...), mas a não institucionalização da estabilidade”⁸¹, o autor já apresenta, logo de entrada, o problema da institucionalização política, preocupação em comum, como vimos, similar à de Samuel Huntington.

Segundo W. G. dos Santos, se aparentemente apenas a oposição se apresenta como insatisfeita com o regime político em vigor, pode ocorrer que na verdade,

“todos os atores políticos relevantes concordem em que um sistema de estabilidade institucionalizada seja preferível ao exercício autoritário do poder e, não obstante, não se pode produzir consenso em torno de nenhum arranjo capaz de garantir a institucionalização da estabilidade. A admissão desta última possibilidade é passo imprescindível para entendimento mais adequado do fenômeno do autoritarismo moderno e das dificuldades de qualquer estratégia *não-revolucionária* para substituí-lo como sistema de poder.”⁸²

O objetivo do autor era, portanto, apresentar uma contribuição própria para a solução desta crise institucional, colaborando para a elaboração de uma estratégia não-revolucionária de substituição do sistema político autoritário para outro, mais estável porque institucionalizada.

⁸⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder & política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

⁸¹ *Idem*, p.145.

⁸² *Idem*, p.146. Grifo nosso.

Segundo Santos, “ao contrário da visão liberal”, o fenômeno do autoritarismo não seria uma patologia política numa normalidade democrática mas o oposto: desde a Antiguidade a democracia é que teria sido uma raridade. “As sociedades” tenderiam “normalmente” não para a democracia política, e sim para pressões autoritárias.

Em suas palavras,

“A lição a tirar da história é a de que a organização não autoritária do poder resulta e deve resultar não de uma evolução natural do processo político e social, mas de uma deliberada intervenção com o objetivo de implantar uma ordem de estabilidade institucionalizada”.⁸³

Para implantar esta “ordem de estabilidade institucionalizada” era necessário, portanto, uma intervenção deliberada e planejada. Segundo o autor, porém, os dois modelos de descompressão então predominantes eram equivocados: um, por ser economicista, pregando que o crescimento econômico em si teria capacidade de gerar uma mudança política descompressora automática; e outro, que seria baseado numa expectativa de fracionamento interno das elites dirigentes, ocasionado pela própria duração de permanência no poder, que faria com que alguns setores buscassem alternativas políticas fora do sistema.⁸⁴

Para o Prof. Wanderley, ambos os modelos seriam “naturalistas”, porque conceberiam um sistema de estabilidade institucionalizada não como fruto de uma política deliberada de implantação de uma “ordem não-autoritária”, mas como produto do afastamento de eventuais “distorções autoritárias”.

A partir dessas premissas históricas e desta caracterização dos modelos de descompressão segundo ele existentes, o autor passa a expor detalhadamente *sua* receita descompressiva. Segundo o professor, em primeiro lugar, a política de descompressão deveria ser

“uma política incrementalista, isto é, implementada por aproximações sucessivas, provocando modificações marginais no estado de coisas prevaletentes. Quer isto dizer

⁸³ *Idem*, p.151.

⁸⁴ O autor não nomeia nenhum representante destas correntes de pensamento; especulamos que da primeira opinião (economicista) seriam participantes alguns dirigentes da política econômica como Delfim Neto; e quanto a segunda, é bastante provável que Santos estivesse se referindo a Florestan Fernandes. Afonso Arinos foi certamente uma das figuras que defenderam a primeira posição. Segundo Arinos, que deu por certo o início de uma abertura já neste governo ou no próximo, “tanto quanto se pode acreditar nos dados fornecidos pela FGV, os índices de crescimento levarão a uma normalização institucional”, mas disse também que “o Brasil está a caminho de uma democracia estatizante”. Já segundo o arenista Filinto Müller, o sucesso econômico do país não seria suficiente para gerar rediscussão do regime pois, segundo ele, “a democracia liberal não voltará mais a país algum”. As declarações de ambos foram dadas num jantar do Clube dos repórteres políticos (dos jornalistas Carlos Castello Branco e Oyama Telles) com a presença de Afonso Arinos, Tancredo Neves e Filinto Muller. *Veja*, Edição 227, 10/1/1973, p.20/21.

que se trata de uma política de avanços moderados, introduzindo-se uma inovação de cada vez, enquanto se mantém sob controle o resto do sistema.”⁸⁵

Ou seja, a primeira característica da descompressão deve ser o controle a partir de cima e a gradualidade da introdução das medidas, evitando assim o risco de recompressão e garantindo o máximo de previsibilidade.

Em segundo lugar, a recomendação era para que se evitasse

“a simultaneidade das pressões (...) Essa norma se segue automaticamente na estratégia incremental definida e requer o tratamento seqüencial dos problemas. Fixa excluída, portanto, da política de descompressão a discussão de modelos globais, onde a decisão se estrutura em função de distintos ‘pacotes’ de medidas”.⁸⁶

O incrementalismo seria um mecanismo de evitar discussões globais, o que centra a ação política de oposição ao governo em cada medida em separado, dificultando uma ação anti-sistêmica. Estariam descartados, portanto, os famigerados “pacotões”, e em seu lugar deveriam ser introduzidas medidas em sequência.

Este tratamento sequencial dos problemas, além de evitar pressões simultâneas, facilitaria a formação de coalizões de apoio às decisões, já que permitiria a construção de consensos específicos em torno de cada medida, evitando a cumulatividade dos desafios.

Coerente com sua proposta de descompressão controlada, o professor Wanderley não apenas justifica como recomenda como imprescindível a repressão ao que for considerado (pelo governo) como um “abuso da liberdade” concedida. Isto significaria: criação de mecanismos de coação “suficientemente fortes e de rápida aplicação”. Em suas palavras,

“A política de descompressão, ao renunciar aos instrumentos genéricos de coação (atos, cassações, censura, etc), precisa substituí-los por instrumentos específicos de coerção, que obriguem as áreas liberadas a não extravasarem os limites da descompressão planejada, e isto com a mesma agilidade e velocidade com que o extravasamento tende a ocorrer.”⁸⁷

Garantida a coerção organizada, o outro passo, segundo o autor, seria “garantir processos compensatórios”, pois, (como disse Maquiavel, acrescentaríamos) a estabilidade política dependeria do balanceamento entre coerção e consenso.

“A estabilidade de uma ordem política decorre de misturas diferentes de dois ingredientes fundamentais: a disseminação de lealdade pela persuasão e a imobilidade pela coação. (...) O poder público não pode apenas abrir mão de sua capacidade genérica de coagir sem paralelamente aumentar a distribuição da lealdade ao sistema”.⁸⁸

⁸⁵ SANTOS, *Op. Cit.*, p.154.

⁸⁶ *Idem*, p.154.

⁸⁷ *Idem*, p.154. Lembremo-nos que a distensão do governo Geisel foi toda feita com base no AI-5, e incluiu a eliminação física até da esquerda que não estava engajada na luta armada.

⁸⁸ *Idem*, 156/157.

A lealdade seria criada tanto pelo que o sistema faz (positiva), quanto pelo que o sistema impede que os outros façam (negativa). A participação dos “atores políticos” poderia assumir diversas modalidades, na geração de alternativas de decisão, na discussão das alternativas, sendo a decisão propriamente dita apenas “uma das modalidades” possíveis.

A descompressão, além destas grandes linhas de orientação, deve montar uma agenda de prioridades, das medidas a serem tomadas. A sugestão de Wanderley Guilherme dos Santos é a seguinte:

“1. Inamovibilidade do poder judiciário; 2 – circulação de informação e manifestação de opinião; 3 – restauração do *habeas corpus* e demais direitos e garantias individuais; 4 – organização das opiniões políticas e manifestação das vontades políticas; 5 – ordenação da legítima competição pelo poder; 6 – estabelecimento da processualística positiva e objetiva para o uso dos instrumentos de coação específica.”⁸⁹

Mais claro impossível. Trata-se aqui de um receituário detalhado e com premissas políticas bem explícitas, no essencial muito análogas às orientações de Huntington. Em alguns trechos, o *paper* de Santos parece uma tradução quase que literal do documento de Huntington.

Os dois documentos, o de Samuel Huntington e o de Wanderley Guilherme dos Santos, embora de objetivos imediatos distintos (um, de caráter restrito e o outro, público), trabalham com as mesmas linhas estratégicas: uma institucionalização política visando a conformação de um regime democrático estável e controlado; o desenvolvimento de formas institucionais que canalizem as insatisfações por dentro do regime e a realização de uma descompressão controlada pelo alto.

Ambos elegem como tática política principal o gradualismo, que, por definição, exige o estabelecimento de uma agenda de prioridades de medidas a serem tomadas, e trabalham com um determinado conceito de democracia, baseado essencialmente na processualística e nas formas institucionais e não em questões substantivas. A receita do professor se assemelha à de Huntington de maneira tão explícita que revela um forte diálogo. Afinal, na visita do norte-americano no ano anterior, registrou-se, como vimos, um evento na faculdade Cândido Mendes, de Wanderley Guilherme.

Após a apresentação de Santos, o seminário presidido por Sarney abriu as inscrições para debatedores, e havia deputados e senadores dos dois partidos na platéia. O primeiro a se inscrever foi o deputado Clóvis Stenzel (ARENA-RS), que disse já ter

⁸⁹ *Idem*, p.159.

tomado conhecimento da tese do professor através dos livros de Seymour Martin Lipset – outra importante referência nos debates brasileiros sobre a institucionalização – a respeito de democracias estáveis e instáveis, ditaduras instáveis e estáveis.

Debatendo a questão da lealdade ao sistema, Stenzel explica o que em sua opinião é a maior dificuldade em conquistar a tal lealdade:

“O princípio de lealdade ao sistema democrático na América Latina sequer ocorrerá, em razão da sedução marxista, da sociologia do conflito e da importância que os homens políticos brasileiros e da América Latina dão às conotações de ordem econômica e social que devem prevalecer sobre um mecanismo democrático próprio do sistema.”⁹⁰

O problema da democracia no Brasil e na América Latina, para o deputado, era a influência, em suas palavras, da “sedução marxista”, com sua “falta de apego à democracia” por si só. A processualística democrática deve ser um princípio em separado da discussão de substância: neste ponto o arenista se encontra em perfeita consonância com nossos professores de modelos e vice-versa.⁹¹

Mais dissonante foi a intervenção do deputado pernambucano Marcos Freire, da ala “autêntica” do MDB, que disse diretamente ao professor que “esta sua política incrementalista coincide desgraçadamente com a política gradualista defendida por inúmeros líderes arenistas”⁹², e que, ainda que não fosse sua intenção, “sua receita serviria magnificamente para aqueles que justificam o autoritarismo político”, acusações que o professor respondeu apenas escorregadamente. Marcos Freire seria um dos poucos parlamentares do MDB a denunciar o pacto conservador da transição, como uma proposta de descompressão unilateral e imposta.⁹³

O deputado Lisâneas Maciel, também da ala autêntica do MDB, ressaltou dentre outras questões, os elementos externos que influenciariam a descompressão política no Brasil; ele mencionou uma recente reunião da *American Management Association*, uma associação de grandes capitalistas norte-americanos, da qual teriam participado alguns dos mais importantes homens de negócios dos EUA, (em especial setores deles que apoiaram a candidatura de Nixon), juntamente com o Subsecretário de Estado, o

⁹⁰ *Op. Cit.*, p.167/168.

⁹¹ Stenzel contou um caso que ocorreu em Nova York, onde um estudante que criticava a democracia norte-americana lhe disse que sua visão de democracia era tacanha, pois confundia democracia com mecanismo democrático. Pensamento muito semelhante às atuais críticas revisionistas da historiografia clássica sobre o populismo, baseado na ideia de que o golpe de 1964 só ocorreu porque “as esquerdas” (assim como “as direitas”) não tinham “apego a democracia”. Ver, por exemplo, FIGUEIREDO, Argelina. *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política de 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993; e AARÃO REIS, Daniel. *Op. Cit.*

⁹² SANTOS, *Op. Cit.*, p.181.

⁹³ Como se vê em matéria publicada na *Folha de São Paulo*, a 26 de novembro de 1974, sob o título: “Marcos Freire propõe a distensão”.

Departamento de Comércio e representantes de vários países da América do Sul. O objetivo teria sido estudar o “ambiente de negócios” na região. Segundo Maciel, o discurso do presidente da associação falava em “incrementar” os governos que apresentassem bons índices de crescimento econômico.

Como veremos no capítulo seguinte, o posicionamento do MDB, hegemônico pela ala “moderada” foi de pactuar com a transição gradualista; porém, até mesmo um representante bastante moderado do MDB, que era na época o presidente da sigla, Ulisses Guimarães, chegou a se pronunciar criticamente à receita gradualística, como se vê numa declaração feita um dia antes da Conferência do professor W. G. dos Santos:

“pelas advertências, ficamos sabendo que a presente anormalidade democrática, na terminologia do combate dado pela revolução à inflação, sofrerá tratamento gradualístico e não de choque, a terapêutica será clínica e não cirúrgica. O método será o da dosimetria. Discordamos dele, mas respeitamos seu autor. O perigo de condescender com o excepcional ou o provisório – frisou – será repetir-se o que ocorreu na luta antinflacionária pelo mecanismo da correção monetária, que institucionalizou a erosão dos meios de pagamento e determinou o grave inconveniente da convivência e até proveitos ao governo com o terrível mal, que ainda hoje assalta a Nação. Escaldados – prosseguiu – pelo precedente, sacode-nos o medo de, em lugar da eliminação, ainda que por etapas, dos instrumentos antidemocráticos, possa sobrevir sua correção, ajustamento ou simbiose.”⁹⁴

Mesmo com uma ressalva em relação a Geisel, que poderia até ser, com muita boa vontade, compreendida pela arriscada situação da oposição, até mesmo Ulisses Guimarães estava “à esquerda” das receitas gradualísticas pregadas pelo cientista político, naquele momento. O debate terminou com a intervenção do deputado Amaral de Souza (ARENA-RS), derretendo-se em elogios aos ensinamentos da Ciência Política para a “conquista da verdadeira democracia” no Brasil.

A conferência não passou despercebida pela imprensa, apesar da censura a qualquer tema ligado à abertura, sucessão ou distensão. Em 21 de setembro, dia seguinte ao evento, uma longa matéria destacou e reproduziu várias partes do *paper* do Prof. Wanderley Guilherme dos Santos.⁹⁵ Já em 30 de setembro, na Coluna Contraponto, foi publicada uma crítica um tanto quanto fortuita e incógnita à exposição, segundo o jornalista, “um autêntico quebra-cabeça, capaz de confundir todos os parlamentares e estudantes que o ouviam”; a coluna terminou com a seguinte frase: “Só dizendo como Eça de Queiroz, citado pelo embaixador Roberto Campos: ‘É d’escachar!’”⁹⁶

⁹⁴ A declaração foi publicada na *Folha de São Paulo*, em 19 de setembro de 1973, sob o título “MDB pode apoiar Geisel”.

⁹⁵ *Folha de São Paulo*, 20 de setembro de 1973, p.3.

⁹⁶ *Folha de São Paulo*, 30 de setembro de 1973, p.3.

Também em sessões do Senado houve menções à Conferência. Em 1º de novembro de 1973, o senador arenista Lenoir Vargas, em discurso sobre a “Revolução” (de 1964), comentou que:

“A observação lúcida de Wanderley Guilherme dos Santos, em conferência pronunciada há dias, no Seminário sobre Problemas Brasileiros, patrocinado pelo Instituto de Pesquisas Estudo e Assessoria do Congresso, diz bem da sua complexidade ao estabelecer como preliminar:”⁹⁷

O senador, que remeteu ao diagnóstico de crise da democracia no mundo e ao chamado para uma intervenção deliberada na construção de uma democracia estável, citou seguinte trecho do *paper* de Wanderley Guilherme dos Santos:

“Ao que parece, portanto, o processo universal de democratização fundamental, fenômeno sem precedentes na história política da humanidade, foi interrompido antes de esgotado, voltando as sociedades à forma mais tradicional de organização hierárquica do poder. (...) Se se quer uma sociedade politicamente mais democrática, então torna-se necessária uma intervenção deliberada com esse objetivo, pois, ao que parece, o funcionamento social automático segrega pressões autoritárias antes que harmonia democrática”⁹⁸

Após a menção a este trecho da fala do professor, a conclusão do senador foi a de ressaltar que a “intervenção deliberada da Revolução Brasileira” era

“fiel ao gênio da nacionalidade, persegue o aperfeiçoamento e autenticidade das constantes, como a divisão dos Poderes, a garantia dos direitos individuais, e mecanismo do voto, a periodicidade no exercício do Governo, a segurança interna e externa, a presença de partidos políticos.”⁹⁹

O discurso do senador revela, portanto, que a visão apologética e laudatória do regime não era inconciliável com a receita gradualista proposta por Wanderley Guilherme dos Santos, embora a maior parte dos pronunciamentos da ARENA neste período tenha sido bastante “linha dura” em relação às estratégias para liberalização política.

Numa matéria publicada a 30 de agosto de 1974, ou seja, já num período em que começou efetivamente a política de distensão de Geisel, revela-se a importância que teve a elaboração de Huntington juntamente com a de Wanderley. A matéria reproduz trechos da conversa do presidente Geisel com dirigentes arenistas que o visitaram no Palácio do Planalto. Segundo a matéria,

“A fala do general Geisel que, a certa altura, adverte as ‘conhecidas minorias subversivas ou de já bem identificados beneficiários da subversão’, enquadra o desenvolvimento da situação política brasileira dentro da escala gradualística, como exposta no Rio, pelo prof. Samuel Huntington, da Universidade de Harvard, e em Brasília pelo prof. Wanderley Guilherme, do Instituto Universitário de Pesquisas, no

⁹⁷ *Anais do Senado*, 1º de novembro de 1973. p.57/58.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ *Idem*.

Rio. Segundo estes cientistas políticos, a chamada normalidade institucional brasileira só poderá alcançar-se progressivamente, por degraus”.¹⁰⁰

Geisel teria dito ainda que “os reajustes fundamentais que cabe realizar, para aperfeiçoamento do regime democrático, dependem, em larga escala, da eficiente motivação política do povo brasileiro, tarefa – acentuou – a que se devem entregar, prioritariamente, os partidos”.

O discurso de valorização dos partidos, dos políticos civis e do Congresso seria uma constante tanto na fala de governistas como de oposicionistas, como forma de avançar na institucionalização política.

Um ano depois, em 08 de agosto de 1975, na coluna “Opinião”, o mesmo jornal publica o seguinte comentário acerca da distensão brasileira:

“Antes de ser encampada como doutrina de governo, a distensão – idéia do norte-americano Samuel Huntington, e, entre nós, do professor Wanderley Guilherme – foi alvo de intensa discussão no Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados do Congresso (IPEAC), há dois ou três anos. De um lado, naquela ocasião, ficaram os parlamentares que confiavam nas possibilidades de gradualismo distensivo, embora fosse época de quase total imobilismo político. Essa posição da maioria dos debatedores, em 1972 ou 1973, talvez se justificasse, precisamente, pelo desejo generalizado de sair da estagnação em que todos se sentiam. Ainda assim, do outro lado ficou um grupo menor de congressistas, que discordou, vigorosamente, da chance de êxito na tese da subida gradativa dos fundos do abismo até a superfície ensolarada. Muito preciso na sustentação de seus pontos de vista, o prof. Guilherme chegou a mostrar, então, uma escala de padrões que deveriam ser atingidos, prioritariamente, com segurança, para impedir recaídas e voltas a estágios anteriores.”¹⁰¹

Percebe-se que, pelas duas últimas matérias, a importância que tiveram as elaborações de Huntington e de Wanderley Guilherme acerca da estratégia descompressionista naquele momento.

2.2. As formulações de Roberto Campos

A fórmula apresentada por Wanderley Guilherme também se assemelha ao pensamento de um grande estrategista do regime ditatorial, o sr. Roberto Campos (também conhecido como “*Bob Fields*”, entre os críticos), conspirador de primeira linha do IPES em 1964 e elaborador de algumas das principais políticas econômicas implantadas depois do golpe, juntamente com Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen e Octávio Gouveia de Bulhões, ambos *ipesianos*.¹⁰² No mesmo Seminário Problemas Brasileiros no qual Wanderley Guilherme apresentaria, alguns dias depois, sua conferência, Roberto Campos falou sobre o seu “modelo de descompressão”. Em sua

¹⁰⁰ *Folha de São Paulo*, 30 de agosto de 1974, p.3.

¹⁰¹ *Folha de São Paulo*, 08 de agosto de 1975.

¹⁰² Ver DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.

exposição, Campos havia caracterizado uma situação internacional de “fim das ideologias” e fortalecimento do pragmatismo político – análise, aliás, bastante análoga às formulações trilateralistas. Na parte reservada às perguntas dos senadores, o senador Danton Jobim (MDB-RJ) o questionou sobre a institucionalização política no Brasil. Jobim perguntou

“se essa erosão das ideologias ou das motivações ideológicas, em relação à política internacional, não determinaria fatalmente uma nova linha de conduta para nosso país, no sentido de que, desaparecendo, pelo menos em parte, a infiltração ideológica, não seria este um momento preciso para que começássemos a pensar seriamente na reinstitucionalização do País em bases democráticas. Naturalmente isso seria feito através do critério gradualista, que V. Exa cunhou para a economia brasileira que os Governos revolucionários vêm obedecendo em toda a sua política desenvolvimentista.”¹⁰³

A analogia do gradualismo da descompressão política com o gradualismo da política antiinflacionária acabou sendo, como vimos também na fala de Ulisses Guimarães, uma analogia constante. Carvalho Pinto, então governador de São Paulo, declarou que não via “como se possa desacreditar que, com o futuro governo, a normalização institucional do país seja acelerada”; entretanto, ela obedeceria ao processo gradualista que presidiu o combate à inflação, “aliás no próprio interesse da consolidação de conquistas já alcançadas”.

De toda forma, a resposta de Campos a Jobim não poderia ter sido mais clara. Mencionando que há havia defendido tal modelo de descompressão em artigos, Campos afirmou que:

“Acredito que persiste sendo a intenção dos governos revolucionários uma institucionalização democrática. Institucionalização democrática que será ‘gradualista’ e ‘condicionada’. Gradualista, para evitar a recorrência de fenômenos como aqueles que provocaram o Ato Institucional nº 2 e o Ato Institucional nº 5, a saber, a ressurreição do saudosismo e revanchismo. (...) Acredito, portanto, que a descompressão terá que ser gradual, vinculada um pouco ao aperfeiçoamento das instituições políticas e do sistema partidário, como acentuou o General Ernesto Geisel (...) Em segundo lugar terá que ser condicionada.”¹⁰⁴

De fato, em vários artigos Campos já havia se posicionado sobre um modelo descompressionista.¹⁰⁵ Em agosto de 1972, foi publicado no *Globo* um artigo seu que dizia que:

“A *História ensina que só se perpetuaram as revoluções que buscaram institucionalizar-se através de mecanismos político-partidários*. Temporariamente o

¹⁰³ CAMPOS, Roberto. *O Brasil e o mundo em transformação*. Seminário sobre Problemas Brasileiros. IPEAC, Brasília, 1973.p.35. Para uma repercussão da conferência de Campos, ver *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1973, p.8, título: “Campos diz que estabilidade na AL condicionará abertura”.

¹⁰⁴ *Idem*, p.40. Grifo nosso.

¹⁰⁵ Por exemplo, em *O Estado de São Paulo*, 04 de novembro de 1971, p.4 (“Será a América Latina governável?”) e em 05 de abril de 1973, p.5 (“Os homens e as tarefas”).

líder carismático pode estabelecer comunhão direta com as massas. A longo prazo, *nada substitui o partido político na tríplice função de condensar as aspirações, formar lealdades ao sistema, disciplinar o protesto e rotinizar a substituição de lideranças.* (...) A Revolução logrou, até agora, êxitos tão palpáveis, que pode se dar ao luxo de autocrítica. Sua capacidade de inovar e renovar estará comprometida se considerar construtiva a bajulação, enfadonha a análise e impatriótica a oposição.”¹⁰⁶

O artigo foi lido em sessão do Senado no mesmo dia pelo líder da oposição no Senado, Danton Jobim, que declarou que seu objetivo ao trazê-lo era

“mostrar como evoluiu bastante o pensamento de muitos daqueles que foram os artífices da atual política econômico-financeira e social do Governo Revolucionário. (...) que se torne claro que muitos daqueles que apoiaram o modelo, como se diz no economês, que foi adotado pelos técnicos da Revolução, estão urgindo para que se façam certas modificações nesse modelo, sobretudo, para que se acrescente a dimensão política à obra encetada pela Revolução de 1964.”¹⁰⁷

O objetivo, portanto, corroborado pelo opositor moderado, era, a partir de um reconhecimento da “obra econômica” da “Revolução”, desenvolver sua “dimensão política”, como se o regime tivesse tido uma “falha” nesta “área”, apesar de seu acerto global.

O senador Eurico Rezende (ARENA-ES), num aparte ao senador, pronunciou-se ao lado de Campos, dizendo que “o único setor que deve ser inflexível na vida de um povo é o capítulo constitucional dos Direitos e Garantias Individuais. Todos os outros dispositivos, principalmente na ordem econômica, na ordem social e na ordem tributária, devem se caracterizar pela flexibilidade, sendo essa uma regra geral no mundo já há muito tempo”.¹⁰⁸ José Sarney também se colocou a favor da tal “flexibilidade” política, ressaltando o trecho em que Campos dissera que não se faz política sem políticos.

No mês seguinte, o senador Nelson Carneiro (MDB-GB) trouxe à sessão do Senado um telegrama do Ministro da Justiça instruindo que ficava proibida a publicação de:

“notícias, comentários, entrevistas ou critérios de qualquer natureza sobre abertura política ou democratização, ou assuntos correlatos, (...) ou problemas sucessórios e suas implicações” (...) “As ordens acima transmitidas atingem quaisquer pessoas, inclusive as que já foram Ministros de Estado ou ocuparam altas posições ou funções de quaisquer atividades políticas. Fica proibida pelo Sr. Ministro da Justiça a entrevista de Roberto Campos.”

¹⁰⁶ *Anais do Senado*, 23 de agosto de 1972, p.157.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

Com sua tradicional ironia, o senador emedebista leu um trecho de “Os sermões” do Padre Antonio Vieira: “Assim como agora se unem para subir, assim se dividirão depois para derrubar” – “É a Revolução contra a Revolução!...”¹⁰⁹

A posição de Campos ficou bastante explicitada no artigo “A opção política brasileira”, no qual Wanderley Guilherme é fartamente citado. Em síntese, Campos defendia que a estabilidade alcançada pela redução da participação popular no processo político deveria ser institucionalizada, conciliando-se a manutenção da segurança com uma redução do coeficiente de arbítrio, restaurando-se o habeas-corpus por meio de uma “Corte Constitucional”. A votação para presidente deveria continuar indireta, porém com uma ampliação do Colégio eleitoral e com votação direta para lideranças estaduais, e extensão do voto aos analfabetos apenas nas eleições municipais. A institucionalização também dependeria do exercício pelo Congresso das funções de revisão e fiscalização, com um sistema bipartidário mas com uma “dinamização da vida partidária”, e a implantação de um sistema misto de voto distrital e proporcional.¹¹⁰ Todas, não custa repetir, consonantes com as de Huntington e de Wanderley Guilherme dos Santos.

Conclui-se, portanto, que a abordagem descompressiva gradual estava na agenda tanto de estrategistas do próprio regime quanto de intelectuais interessados em “colaborar” no debate da transição.

2.3. O “episódio Gilberto Freyre”

Mas também outros intelectuais e instituições de pesquisa entraram, mais ou menos diretamente, neste debate de elaboração descompressionista e em muitos episódios envolvendo o Congresso neste período. Um destes casos foi quando a ARENA encomendou ao consagrado sociólogo Gilberto Freyre um documento contendo elaborações próprias sobre o presente e o futuro do Brasil.

Solicitado por Filinto Müller, e entregue ao próprio em 10 de maio de 1972, o documento inicia com Gilberto Freyre dizendo-se muito honrado com o pedido de sugestões em torno do programa da ARENA, em suas palavras, “em apoio à ação prudente mas corajosamente renovadora que o governo nacional do Brasil vem

¹⁰⁹ *Anais do Senado*, 20 de setembro de 1972, p.115.

¹¹⁰ SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.p.223-257.

desenvolvendo desde 1964”. Segundo Freyre, o objetivo concreto do documento, elaborado com auxílio de colegas do Instituto Joaquim Nabuco era:

“oferecer subsídios para um programa de ação construtivamente partidário que, atendendo a características e antecedentes especificamente brasileiros seja, ao mesmo, tempo, atual e até, em certos pontos, prospectivo e sensível a contingências de ordem internacional que afetem destinos nacionais.”¹¹¹

Ou seja, com o objetivo explícito de contribuir diretamente para com o partido da “Revolução”, Gilberto Freyre elaborou uma série de recomendações que a ARENA poderia seguir para se tornar o grande organismo condutor da institucionalização do regime. A idéia era que ele, como reconhecido intelectual dentro e fora do Brasil, colaborasse na resolução dos problemas culturais e sociais do país, com “soluções brasileiras para problemas brasileiros”, como disse Médici.

A primeira delas dizia respeito à noção de raças no Brasil. De acordo com o documento, essas reflexões se faziam necessárias para complementar o conteúdo de caráter jurídico-político, elaborado pelo partido, com outro, mais amplo, de caráter “psico-social” e “sócio-cultural”. Dizia Gilberto Freyre,

“Sob esse critério é que nos parece caber a um partido político brasileiro construtivamente revolucionário procurar influir, junto aos órgãos governamentais adequados, no sentido de afirmar-se o Brasil, perante si mesmo e perante as demais nações, ativamente consciente de valores que são próprios, entre os quais, sua crescente superação de diferenças raciais pela crescente tendência para se afirmar o seu povo uma *além-raça*. Essa afirmação através de métodos e de formas de ação política e de política econômica que correspondam às suas peculiaridades.”¹¹²

A sociedade brasileira, de acordo com esta concepção, seria, como dissera o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral João Paulo dos Reis Velloso, citado pelo próprio Freyre no documento, uma “sociedade tropicalmente humanista”, e ao mesmo tempo, “preocupada em modernizar-se”.

Outro fio condutor do documento é a questão da integração regional, e do incentivo governamental à descentralização industrial e ao Nordeste, o que certamente coloca Freyre entre aqueles que representavam organicamente (assim como inúmeros parlamentares) os interesses das elites nordestinas junto ao Executivo¹¹³.

O caminho do Brasil seria unir sua “brasilidade” à modernidade, e,

“Dentro desse rumo, a ARENA, no nosso entender, poderá despertar na população brasileira, com a consciência do seu subdesenvolvimento e de sua inferioridade

¹¹¹ FREYRE, Gilberto. “Para um programa da ARENA”. Recife, 10 de maio de 1972. Disponível na Biblioteca Virtual Gilberto Freyre, em: <http://bvfgf.fgf.org.br>. Acessado em 21.06.2012. p.1.

¹¹² *Idem*, p.2. Grifo nosso.

¹¹³ Segundo Antonio Carlos Pojo do Rêgo, uma das principais funções do Congresso durante o período da ditadura militar era a representação de interesses regionais, especialmente do Nordeste. REGO, Antonio Carlos Pojo do. *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

tecnológica, a vontade de superá-los por novas formas - inclusive atividades partidárias - de esforço nacional de desenvolvimento e de modernização. A preocupação maior do atual governo brasileiro - considera-se aqui o fato de que a ARENA representa politicamente esse governo - é procurar associar a gente brasileira a um governo, que ela sinta seu; e trabalhar, produzir, arar, semear, colher, construir, fabricar, animada desse sentimento. Desenvolver-se, modernizar-se, atualizar-se sem deixar de ser essencialmente brasileira.”¹¹⁴

Há uma clara preocupação em criar, mais do que uma ideologia, um sentimento nacional a ser propagado pela ARENA. Mas Freyre vai além, explicitando o que seria para ele um regime democrático ideal para o Brasil. Para ele, a ARENA deveria ser o principal aporte para a construção da democracia brasileira, mas, para isso,

“A ARENA necessita, como partido revolucionário, de ser um claro porta-voz da consciência nacional, apelando para a unidade e solidariedade de todos os brasileiros, sem temer qualquer deles. (...) Ao refletir as idéias da Revolução de 1964, a ARENA será o construtor de uma situação política que possa servir, no futuro, para ampliar instituições brasileiramente democráticas. Instituições democráticas que devem ser entendidas dentro de um sentido novo, despojados de balofas idéias liberais, mas baseadas no respeito àquele sentimento de liberdade, àquele apreço à diversidade, àquele pendor para a tolerância tão das nossas tradições.”¹¹⁵

Afinal, as eleições (exatamente como, não custa lembrar, disse Huntington) não seriam mais a “única forma” de fazer valer o sistema democrático. As recomendações feitas à ARENA coadunavam-se perfeitamente com suas concepções acerca da democracia.

Numa entrevista dada à *Veja* semanas depois, Freyre defendeu que

“A democracia é uma palavra em crise no mundo todo. Agora está aberta a novos conteúdos. (...) Precisamos de uma mistura de autoritarismo com democracia. Durante o Império, a autoridade foi consagrada no exercício do Poder Moderador, que é uma invenção brasileira. O imperador tinha o direito indiscutível de interferir com sua autoridade sempre que as disputas entre as facções pudessem levar a impasses que prejudicassem a vida do país. Em 1964, não tínhamos nem a Coroa nem o Poder Moderador e a autoridade foi posta em perigo mortal. Agora, com a Revolução, a moderação está sendo exercida pelas Forças Armadas com o Executivo forte”.¹¹⁶

A caracterização de que a democracia estava em crise no mundo todo era justamente a caracterização da Trilateral em *Crisis Of Democracy*, como nos referimos anteriormente.

No ano seguinte, participando de um ciclo de conferências sobre a História do Parlamento brasileiro, Gilberto Freyre acentuou como, a seu ver, “o Brasil nunca deixou de ser uma monarquia e que, ao longo do tempo, importou dos outros países, noções e

¹¹⁴ *Idem*, p.6.

¹¹⁵ *Idem*, p.5.

¹¹⁶ *Veja*, edição 198, de 21 de junho de 1972. De fato, alguns meses depois, o deputado Nina Ribeiro, vice-líder da ARENA na Guanabara, defendeu a transformação institucional das Forças Armadas em poder moderador republicano. Ver *Veja*, Edição 207, 23 de agosto de 1972. p. 2 a 4. A entrevista com o deputado, por José Carlos Bardawil, recebeu o título de “Um novo modelo político”.

instituições políticas e as adaptou à nossa realidade”, o que levava à conclusão da necessidade da construção de um regime “legitimamente brasileiro”, que misturaria democracia e autoritarismo; essa caracterização culturalista do “povo brasileiro” também impregnou as declarações oficiais da ARENA acerca da forma da democracia no Brasil, como se revela claramente no discurso de Filinto Müller ao assumir a presidência da ARENA, em maio de 1972:

“a democracia, como forma de convivência política, não constitui categoria lógica, imutável no tempo e no espaço, porém conceito histórico, sujeito às revisões impostas pela conveniência social (...) Evidentemente, a essência da democracia é eterna, imutável e representa um valor definitivo, a ser buscado, permanentemente, por todos os homens, em todos os tempos em todos os lugares (...) Entretanto, diversificam-se aos povos em suas situações e condições nacionais de existência, em suas ‘culturas’ e, assim sendo, não de procurar os ideais democráticos por meios próprios, diferentes uns dos outros, no tempo e no espaço.(...) *Dessa maneira, as condições brasileiras de vida é que não, sempre de determinar as formas que teremos de utilizar para a realização, em nosso país, do regime democrático.* [grifo nosso].”¹¹⁷

Fica claro que o discurso oficial da ARENA em relação à democracia era o mesmo de Freyre (ou vice-versa). Ou seja, umas das condições para que a democracia fosse realizada é que ela obedecesse a certas características culturais do povo brasileiro, quais sejam, a da “tolerância” e a da “conciliação”. Comparando o trecho do documento e o da entrevista, a idéia da construção de uma “democracia *a la* brasileira”, da qual a ARENA seria protagonista, fica explícita. Essa idéia também apareceu em debates sobre a democracia no Senado, como ficou patente na fala do senador arenista Ruy Carneiro, que num debate sobre Getúlio Vargas dissera que “o brasileiro é o homem cordial por excelência. E daí decorre o seu pendor à conciliação – essa conciliação que, no plano político, é o mais alto sinal de grandeza.”¹¹⁸

Mas voltando ao documento de Freyre, o fato é que ele foi muito elogiado pelos arenistas. Acontece, porém, que Freyre acabou dando uma entrevista ao *Estado de São Paulo* na qual pronunciava-se pela extinção do AI-5 e uma abertura política. Neste momento, entretanto, a ARENA não admitia qualquer tipo de publicização de tais posições, ainda que vindas de um reconhecido apoiador do regime. A controvérsia foi publicada pela *Veja* num longo especial,¹¹⁹ para o qual Freyre deu as seguintes declarações a respeito:

“A opressão é desnecessária. É tempo para uma reabertura. O AI-5 foi necessário porque as forças que caíram em 1964 estavam se reagrupando. Agora eu acho que ele está se prolongando demais. Contudo, qualquer medida deve ser tomada levando-se em

¹¹⁷ *Anais do Senado*, 05 de maio de 1972, p.59 e 60. Grifo nosso.

¹¹⁸ *Anais do Senado*, 18 de abril de 1972, p.25.

¹¹⁹ *Veja*, edição 198, de 21 de junho de 1972. A entrevista de Freyre foi matéria principal de capa.

conta a situação internacional, pois há forças internacionais querendo a desagregação do Brasil”.

O trecho revela que as opiniões acerca dos moldes democráticos os quais o Brasil deveria seguir não eram necessariamente incompatíveis com a idéia de reabertura política, desde que esta fosse guiada pela necessidade primária de evitar a “desagregação do Brasil”.

Em seguida o repórter questiona: “O senhor está querendo reeditar o pronunciamento de José Américo de Almeida em 1945?”¹²⁰ E Freyre responde, mais claramente impossível: “Não me faça isso. O José Américo estava querendo derrubar o governo. Eu me considero perfeitamente identificado com ele e estou querendo colaborar.”

Segundo o semanário paulista, que buscou de declarações de arenistas sobre o episódio Freyre, poucos quiseram se pronunciar:

“Um senador acusou terríveis nevalgias, outro lamentou seu resfriado. Houve um caso de estafa e dois de telefone quebrado. Enquanto isso, no Rio, Josué Montello, do Conselho Federal de Cultura, informava: ‘Não compete ao intelectual ficar se pronunciando sobre problemas estritamente relacionados com o processo político, a não ser que seja especialmente convidado pelas lideranças políticas’. E Freyre só havia sido convidado para fazer o documento. Mas não para dar entrevistas.”¹²¹

Filinto Müller, o “sumo sacerdote” da ARENA, foi quem explicou o porquê do silêncio, declarando que considerava

“o trabalho preparado pelo dr. Gilberto Freyre para a ARENA como altamente interessante e até pedi um voto de louvor para ele, na reunião da ARENA, o que foi aprovado. Depois do trabalho, a imprensa publicou uma entrevista do dr. Gilberto Freyre e, como notei uma certa desarmonia entre o trabalho e as declarações a ele atribuídas, espero ter a oportunidade de conversar com ele sobre o assunto’.”¹²²

Além disso, Muller teria recomendado aos parlamentares da ARENA que evitassem comentários a respeito da entrevista. Mas, apesar de ter dado aquelas declarações para *O Estado de São Paulo*, na entrevista à *Veja*, o autor de *Casa Grande e Senzala* não voltou a repeti-las.

A pequena controvérsia entre Gilberto Freyre e os arenistas, no entanto, ficou por aí; na verdade não passou de um mal-entendido entre velhos amigos; uma questão de tática, não de fundo estratégico. Naquele momento, o “debate” acerca da institucionalização do regime estava restrito aos círculos militares cupulares e mesmo

¹²⁰ Referindo-se à entrevista dada pelo escritor e político paraibano em 1945 a favor da liberdade de imprensa e contra o Estado Novo varguista. Américo havia sido pré-candidato à Presidência nas eleições de 1938, que não ocorreu por causa do golpe de Vargas de 1937.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

assim, ainda era embrionário. Os arenistas, digamos, mais “razoáveis”, admitiam que pudessem haver modificações no regime, porém qualquer questionamento público seria tratado com intransigência, mesmo que partindo de um colaborador de primeira linha. A partir do momento em que já havia sido delineada a solução gradualista, posições como a de Freyre passaram a ser não apenas toleradas como até desejáveis, pelo governo Geisel.

No final da entrevista concedida à *Veja*, realizada em sua mansão em Apipucos, Freyre ainda defendeu a legislação vigente de maneira intransigente, inclusive no caso de Florestan Fernandes, que foi aposentado compulsoriamente e exilou-se no Canadá. “Então o senhor acha que o juiz de Tribunal de Salvação Pública de Paris que mandou executar Lavoisier dizendo que ‘a Revolução não precisa de cientistas’ tinha razão?”, pergunta o repórter da *Veja*. Freyre responde: “É, aí fica muito forte. Executar, não, mas poderiam aposentar Lavoisier.” Para encerrar com chave de ouro, Freyre ainda revela um episódio ocorrido em 1964, quando Castelo Branco telefonou-lhe oferecendo o Ministério da Educação:

“Só aceito se minha posse coincidir com a demissão de todos os reitores e de todos os conselhos universitários”, informou Freyre. [Castello:] ‘Você está sendo muito radical’. ‘Então, vá a outro’. E o marechal Castello Branco foi ao professor Flávio Suplicy de Lacerda”.¹²³

2.3. O “episódio FGV”

Outro episódio que vale a pena ser mencionado e que envolveu diretamente um instituto de pesquisa e parlamentares, levantou questionamentos, na época, ao papel político da Fundação Getúlio Vargas. Como se sabe, a FGV, criada em 1944 no Rio de Janeiro – então Distrito Federal – tinha como objetivo fornecer estudos e pesquisas para a administração pública e privada.¹²⁴

Ocorreu num debate acerca do voto distrital, que foi um dos focos da discussão política acerca das mudanças no regime em 1972. Um setor considerável da ARENA era favorável à implantação do voto distrital, inclusive como método estratégico para a institucionalização do regime; então, foi encomendada à Fundação uma pesquisa sobre

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ Sobre o histórico da FGV enquanto entidade orgânica do capital no Brasil, consultar NEVES, Lúcia Maria Warderley. (org.) *Direita para o social e esquerda para o capital. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.

quais seriam os efeitos do voto distrital sobre os dois partidos, pesquisa que visava de antemão que seus resultados fossem favoráveis ao mecanismo eleitoral.¹²⁵

Numa sessão legislativa do Senado em 26 de junho, Nelson Carneiro, da oposição, ironizou veementemente:

“Já se anuncia que a Fundação Getúlio Vargas concluiu um estudo para demonstrar que, instituído o voto distrital, a Minoria aumentará em 30%. Sr. Presidente, em nome da Minoria venho agradecer à Fundação GV esses cálculos, e lhe peço, pelo amor de Deus, preocupe-se com a ARENA, preocupe-se com o crescimento da ARENA, e não com o crescimento do MDB. Se é pra melhorar o MDB, se é para aumentar 30%, o MDB não quer, o MDB não aceita, o MDB não pleiteia, o MDB agradece. Então, por que quer se dar a um Partido aquilo que ele não quer?! De agora em diante, será alguém obrigado a receber presentes? Será que está na Constituição que é obrigatório aceitar presente quem não o quer?”¹²⁶

Foi justamente um senador da ARENA, Saldanha Derzi (ARENA-MT), que saiu em defesa da Fundação, baseando-se, para isso, no fato de “ter saído na imprensa” que a maioria do MDB seria a favor do voto distrital. Com relação a esta afirmação, Nelson Carneiro respondeu que entre 15 pessoas do MDB ouvidas pela pesquisa, 10 eram a favor, mas que o MDB não eram 15 pessoas, portanto, o espectro de consultas realizadas pela pesquisa tinha ficado restrito àqueles representantes favoráveis. O representante da oposição reafirmou que o MDB era totalmente contra o voto distrital porque este equivaleria, naquele momento, ao aniquilamento da oposição (reduzindo-a em pelo menos 65%), e disse que na pesquisa da FGV foram ouvidos intelectuais que certamente “nunca fizeram uma eleição no interior”. O argumento se relacionava com a mudança na proporção da representatividades dos centros e do interior, que a implantação do voto distrital significaria, tendo em vista que no interior, a direita tradicional oligárquica sempre teve mais facilidade em vencer as eleições.

O senador amazonense José Lindoso, também da ARENA, entrou no debate, se pronunciando pessoalmente contra o voto distrital, mas advertindo que seu partido ainda não teria fechado questão (“o voto distrital está sendo objeto de estudo, de investigação, naturalmente dentro da liberdade de pensamento”, disse ele), alegando, porém, que Franco Montoro teria admitido esta possibilidade.

Deixando claro seu incômodo perante a desconfiança apresentada em relação à veracidade e aos métodos da pesquisa da FGV, o arenista amazonense indignou-se ao

¹²⁵ O deputado arenista Célio Borja defendeu o voto distrital na ESG. *Folha de São Paulo*, 18 de maio de 1972, p.3.

¹²⁶ *Anais do Senado*, 26 de junho de 1972, p.219.

dizer que o senador Carneiro “deu, realmente, a entender que a Fundação Getúlio Vargas estaria a serviço do Governo”:

“V. Ex^a sabe que a Fundação Getúlio Vargas – sei, que é este o juízo que V. Ex^a como toda a Nação faz – é uma instituição científica equidistante de qualquer sentido partidário, e está realmente para servir à ciência política, neste caso.”¹²⁷

É no mínimo curioso que os arenistas tenham tanto se empenhado em defender a FGV enquanto instituição neutra, enquanto que a oposição (em sua vertente moderada, diga-se de passagem) tratou de denunciar os métodos da tal pesquisa.

Mas, não bastasse isso, entra em cena a insuspeitável *Veja* na divulgação da pesquisa realizada pela Fundação. Entusiasmadamente, o semanário paulista afirmava que:

“Entre os numerosos papéis que sempre carrega debaixo do braço, o emedebista André Franco Montoro traz, há alguns dias, a fórmula de um poderoso revigorante, capaz de curar a crônica anemia de seu partido: a única copia de uma projeção dos resultados das eleições parlamentares de 1970, preparada pelos cientistas políticos da Fundação Getúlio Vargas. Ela demonstra que se aquelas eleições tivessem se realizado pelo sistema distrital, o MDB hoje seria pelo menos 30% mais forte no Congresso Nacional.”¹²⁸

Apesar do que faz parecer a matéria, no entanto, a repercussão de tal infalível pesquisa foi negativa entre os parlamentares do MDB. A reportagem de *Veja* procurou o então presidente da FGV, o professor Temístocles Cavalcante, que explicou ao repórter Marcos Sá Correia que

“A discussão em torno do voto distrital, no Brasil, sempre foi feita no escuro por cientistas políticos improvisados. Tudo o que quisemos foi oferecer uma base sólida de informações sobre o assunto, como subsídios para os futuros debates’. Ele garante que o Instituto não trabalha por encomenda do governo, tal como chegaram a supor alguns políticos da oposição. ‘Não entendo a preocupação dos políticos com nossos estudos’, diz Cavalcanti. ‘*Estamos fazendo o trabalho teórico. O resto é com o Congresso*’.” [grifo nosso]. Apesar disso, algumas conclusões do estudo parecem indicar clara preferência pelo sistema distrital, apontando-o como capaz de trazer maior identificação entre eleitor e candidato, enquanto o sistema proporcional tem como principal consequência a proliferação dos partidos. Depois do sistema eleitoral, o Instituto pretende estudar e debater o funcionamento do próprio Congresso Nacional.”¹²⁹

O professor Temístocles Cavalcanti apareceria ainda em outras ocasiões na fala de senadores arenistas, como no debate sobre a tecnocracia moderna e sua influência na configuração da política.¹³⁰

2.5. A elaboração de um jurista do regime

¹²⁷ *Anais do Senado*, 26 de junho de 1972, p.220.

¹²⁸ *Veja*, Edição 199, 28 de junho de 1972.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ Ver, por exemplo, *Anais do Senado*, 08 de dezembro, p.1082.

Outro intelectual orgânico, este muito diretamente associado à ditadura, que elaborou sobre a democracia que deveria ser implantada no Brasil é o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado inúmeras vezes em debates no Senado. Ferreira Filho era então assessor do Ministro da Justiça do governo Médici, Alfredo Buzaid, e já havia sido Ministro da Justiça em caráter interino (1969/1971), e depois foi Secretário de Administração do Estado de São Paulo (1972) e Secretário de Justiça do Estado de São Paulo. (1972/1973).

Segundo ele, a Ciência Política deveria urgentemente contentar-se em procurar a democracia possível, ao invés da realização absoluta dos ideais de liberdade e igualdade. Partindo da formulação de Democracia de Rousseau, o autor consegue num incrível malabarismo teórico chegar à conclusão de que o bipartidarismo e a disciplina partidária rigorosa seria o único modelo de democracia pelos partidos que pode dar resultados. A prova disso seria os Estados Unidos e a contra-prova, a URSS.¹³¹ Em outras palavras, o autor defendia a americanização da política brasileira.

A premissa básica do jurista era a de que nenhum arranjo institucional logrou que o povo governasse a si próprio em toda a História, isto é, não há democracia que realize a “Democracia”. O governo é, sempre foi e sempre será exercido por uma minoria que governa uma maioria que não faz mais que obedecer, e a democracia enquanto um governo do povo seria totalmente impossível. Como havia afirmado a teoria das elites de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, o povo seria incapaz de tomar o poder e exercê-lo, o que faz necessária uma “seleção de elites setoriais” que tomem para si a tarefa de governar. Desde que houvesse “circulação ente elites e massa”, haveria manutenção do princípio democrático. Portanto, na “democracia possível”, o governo deveria ser exercido por uma minoria de caráter democrático. A seleção dos governantes, para ser democrática, não precisaria ser necessariamente por votação popular, pois isso seria confundir a forma de governo com o método de seleção. A institucionalização desta democracia possível deveria ser adaptada de acordo com a conjuntura, as tradições e o caráter de cada povo.

No Brasil, não seria pequena a corrente que pensava haver chegado “o momento de estabelecer, definitivamente, em bases seguras, a democracia”.¹³² A “Revolução” de 1964 teria se mostrado maior que se esperava a princípio (com objetivos restauracionistas e caráter de intervenção cirúrgica), passando da simples restauração de

¹³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1976.

¹³² Idem, p.119.

democracia para uma renovação da democracia. Passou então a repontar a idéia de que era urgente definir um modelo brasileiro de democracia, isto é, “uma fórmula que realizasse a democracia por meio de instituições adaptadas ao meio, o homem e à conjuntura brasileira”.¹³³ O maior problema da democracia brasileira teria sido as imitações das instituições talhadas por outros povos, aqui superficialmente transplantadas. Segundo Ferreira Filho,

“vários anos foram necessários para o saneamento da administração e da economia, prazo esse que retardou a obra de construção política. Entretanto, esse mesmo progresso hoje a reclama. (...) Assim, a consolidação da obra revolucionária impõe a renovação política, porque só esta a pode tornar duradoura.”¹³⁴

Concretamente, o jurista defendia a implantação do voto distrital, a admissão de candidatos independentes nas eleições (embora defendia que não necessariamente o modelo de partido único é antidemocrático, como demonstraria o caso mexicano), e, *last but not least*, o fortalecimento do Congresso, com a criação de uma assessoria para ajudar em sua principal tarefa, de fiscalizar o Executivo, juntamente com a regulamentação do *lobbying*, tal como ocorre na democracia norte-americana.

A consolidação destas tarefas políticas impostas pela conjuntura exigiriam um “esforço de imaginação e raciocínio criador, em busca de uma fórmula nova e flexível”, para a qual ele crê estar dando sua contribuição.¹³⁵

A elaboração do jurista, figura proeminente do regime, não somente reproduzia mas aprofundava todos aqueles elementos presentes na receita de Huntington, Roberto Campos e Gilberto Freyre, numa sistematização orgânica e teoricamente fundamentada, que embasou algumas das principais fórmulas políticas então debatidas para resolver o problema da institucionalização-liberalização política controlada e gradual. Não por acaso fora citado várias vezes na tribuna do Senado como um grande conhecedor dos problemas políticos, jurídicos e eleitorais do mundo contemporâneo.

Podemos caracterizar a partir destes elementos que se conformou, neste período (início dos anos 1970), um debate estratégico entre intelectuais orgânicos, membros do Parlamento e direções militares, que a partir de uma caracterização daquele regime, visava elaborar formas seguras de transição.

¹³³ *Idem*, p.121.

¹³⁴ *Idem*, p.122.

¹³⁵ Ver também FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia. Ensaios sobre a institucionalização da Democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

2.6. A elaboração militar

Ninguém, porém, poderia ser considerado mais intelectual orgânico da ditadura e da descompressão controlada que o general Golbery do Couto e Silva, dirigente da chamada facção castelista, quadro importante do IPES desde a renúncia de Jânio. Golbery era sem sombra de dúvida quem estava por trás da formulação de governo de Geisel, era o estrategista da auto-reforma da ditadura.¹³⁶

As conhecidas formulações de Golbery tiveram repercussão no debate da institucionalização, e certamente foi influenciada pelas ideias de Huntington e outros. Segundo Gaspari,¹³⁷ Golbery havia desprezado as formulações de Huntington à época, no entanto, além do fato de haver afinidades importantes, é fato que ambos trabalharam juntos nos planos para a descompressão brasileira.

No artigo “How Countries Democratize”, publicado alguns anos depois, comentando casos de liberalização seguidos por processos de democratização, Huntington afirmou que apesar de haverem opiniões contrárias, Geisel e Golbery realmente tinham desde o início intenções “significativamente democratizantes”, e que, mesmo que eles tivessem intencionado apenas liberalizar o regime e não substituí-lo, o presidente João Figueiredo (que foi cuidadosamente garantido como sucessor pela linha castelista) estendeu o processo até a democratização. Ou pelo menos, seria esta a impressão que ele formou sobre Golbery quando trabalharam juntos nos planos de democratização do Brasil em 1974.¹³⁸

Uma reportagem de *Veja* destinada a cobrir a posse de Geisel, em 1974, faz explícita referência ao livro de Golbery, *Geopolítica do Brasil*, de 1967, dele destacando a seguinte frase: “Não se acredite que o sacrifício da liberdade possa conduzir sempre a um aumento de segurança”. Segundo o semanário, o livro passou à

¹³⁶ Sobre a atuação de Golbery, ver a excelente tese de ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira de. *O Satânico Doutor Go: A ideologia bonapartista de Golbery do Couto e Silva*. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC-SP, 1999. Para uma outra visão dessa mesma atuação, ver MELLO, Leonel Itaussu Almeida. “Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada”. In. MOISÉS, José Álvaro & ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (orgs). *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.p.199 a 222.

¹³⁷ GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, p.330 a 332.

¹³⁸ Nas palavras de Huntington: “This interpretation coincides with my own impression of Golbery’s intentions that I formed in 1974 working with him on plans for Brazil’s democratization”. HUNTINGTON, Samuel. “How Countries Democratize”. In. *Political Science Quarterly*, Volume 106, 1991-1992, p.596. No mesmo artigo, Huntington classificou os processos de transição democrática de acordo com o nível de controle exercido pelo governo ao longo do processo. Segundo ele, o Brasil e a Espanha são os países de casos típicos de mudança a partir de cima, e a Espanha em particular se tornou o modelo para as subseqüentes democratizações na América Latina e na Europa Ocidental. Sobre a questão da influência espanhola, ver DUPAS, Gilberto (org.) *A transição que deu certo. O exemplo da democracia espanhola*. São Paulo: Trajetória cultural, 1989.

cabeceira de muitos políticos, nos últimos meses, e esgotavam-se os exemplares em livrarias.¹³⁹

Numa conferência proferida na ESG naquele contexto (e publicada em 1981), intitulada “Conjuntura política nacional. O Poder Executivo”, Golbery, usando a metáfora das “sístoles” e “diástoles”,¹⁴⁰ caracterizou a história política brasileira como uma sucessão de período de centralização e descentralização do poder estatal. Assim, da mesma forma que o período de Vargas tinha sido de centralização e de 1946 a 1964, de descentralização, agora novamente, após um período de centralização necessária levada a cabo pela “Revolução”, agora viria um também necessário movimento de descentralização.

Nas palavras de Golbery,

“Em meados da década de 70, talvez se tenha atingido o máximo de centralização político-administrativa. (...) Não é de admirar-se, pois, que o esforço descentralizador, conscientizado, do Governo viesse a assumir o figurino de uma abertura política democratizante, desencadeada justamente através da liberação progressiva dos controles da censura, nem, tampouco, que esse estágio inaugural do processo exigisse, para que não escapasse a qualquer controle, prazo bastante longo e condução vigilante e ativa”¹⁴¹

Para combater as pressões “centralizadoras” vindas, por exemplo, dos perigos de uma recessão econômica e do campo “psico-social”, o Governo teria que, estrategicamente, dividir a oposição, controlando assim tanto as pressões da esquerda quanto da extrema-direita. Daí o pluripartidarismo, em 1979.

O governo deveria agir em várias frentes, numa “esclarecida manobra de cooptação por partes”, a partir de uma “área central de manobra”. Para isso, o governo deveria tanto quebrar a frente ampla oposicionista, fracionando-a em partidos, quanto controlar a oposição à abertura proveniente da chamada “linha dura” militar. A estratégia deveria gradualmente garantir a separação entre a instituição militar e o governo.

O debate sobre o futuro e a unidade das FFAA também apareceu no Senado. Em agosto de 1972, Danton Jobim discursou sobre o pronunciamento do Chefe do Estado-Maior do Exército, General Breno Borges Fortes, por ocasião da solenidade de apresentação dos novos generais. A suposta vocação democrática das FFAA no Brasil

¹³⁹ *Veja*, Edição 291, 3 de abril de 1974, Especial intitulado “Da fácil vitória em 1964 aos êxitos da economia”.

¹⁴⁰ Metáfora que se refere aos movimentos do músculo do coração.

¹⁴¹ COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo. & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympo editora, 1981. p.24-25.

passou a figurar na retórica oposicionista visando uma institucionalização com uma “valorização da classe política”. De acordo com Jobim,

“A cerimônia da apresentação dos novos generais, frisou ele [Fortes], afirmava o espírito de renovação dos quadros de Oficiais e confirmava o espírito democrático da instituição.(...) Por outro lado, o General Joaquim Fontoura Rodrigues, falando na solenidade, em nome dos novos oficiais generais, destacou a formação democrática do Exército e declarou que os recém-promovidos permaneceriam alerta ‘para que não seja necessária, outra vez, a interferência das Forças Armadas nos destinos políticos da Nação. (...) É preciso que se faça justiça às Forças Armadas quanto aos seus propósitos democráticos – que ninguém nega. Mas justiça, igualmente à chamada classe política.”¹⁴²

O senador da ARENA Benedito Ferreira, apartando Jobim, reafirmou que:

“Estão aí as Forças Armadas a manifestar sua preocupação de que elas não precisem mais interferir no processo político. Esta, a esperança; este, o espírito da Revolução; este, o espírito que alimenta a todos nós e que alimenta nossas esperanças de que, a curto prazo, estejamos libertos, livres mesmo, do terrorismo, livres das doutrinas, incompatíveis com a nossa formação...”¹⁴³

No mês seguinte, seria a vez do também arenista Ruy Santos levar à tribuna do Senado um discurso feito por Orlando Geisel, chefe do Exército, em ocasião do Dia de Caxias. O irmão do futuro presidente Geisel, referindo-se às FFAA, disse que:

“Nada valeria o esforço de qualquer delas, se não prevalecesse, na motivação de todas, o sentimento da monolítica e invulnerável unidade que aceitou o desafio de 31 de março de 1964. (...) Unidade impermeável, resiste às insidiosas arremetidas de quem lhe procura fissuras por onde possa infiltrar o corrosivo da vaidade e da ambição. Unidade impessoal, sucedem-se os chefes em obediência ao princípio inelutável da renovação; passam os homens, e o legado de cada um é a contribuição desinteressada que mais a fortalece.”¹⁴⁴

Percebe-se que a questão da unidade militar apareceu diversas vezes nas discussões parlamentares, em especial quando debatida a sucessão de Médici. Foi novamente o oposicionista Danton Jobim, em comentário à questão da sucessão, que argumentou que:

“Sabemos todos que vivemos uma prolongada hora de exceção. O interesse geral é que haja uma sucessão tranqüila e que as Forças Armadas, de cujo seio vai sair o eleito, se mantenham unidas. Pior, muito pior seria para o País, e particularmente para todos nós, políticos, quer do Governo quer da Oposição, se se acendessem disputas em torno da sucessão, fora da órbita político-partidária e no interior dos quadros militares.”¹⁴⁵

E acrescentou que somente uma ponte estendida entre as Forças Armadas e o mundo político poderia assegurar uma abertura democrática “prudente”:

“só uma ponte estendida entre o mundo político, representado pelo Congresso e pelos partidos e as Forças Armadas, pode assegurar uma prudente abertura democrática. Essa

¹⁴² *Anais do Senado*, 16 de agosto de 1972, p.3.

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ *Anais do Senado*, 06 de setembro de 1972, p.71.

¹⁴⁵ *Anais do Senado*, 14 de junho de 1973, p.447.

abertura deverá decorrer de um esquema razoável, digno do gênio político brasileiro, que não represente qualquer perigo para a segurança interna, nem possa acarretar um retrocesso quanto ao esforço para atingir os grandes objetivos nacionais definidos pela Revolução”¹⁴⁶

Também na imprensa figuraram inúmeras referências à questão militar, e especial acerca da Escola Superior de Guerra nas elaborações para o governo Geisel. Em julho de 1972, a repercussão de um discurso de Médici assim foi retratada por *Veja*:

“Perda de tempo – Alguns políticos, que vinham acompanhando atentamente as discussões em torno de um novo “modelo político”, declararam-se frustrados. Nos últimos meses eles tinham dado grande atenção aos debates provocados pelos documentos enviados à ARENA pelos professores Gilberto Freyre e Manuel Gonçalves Ferreira Filho (VEJA 198 E 199) e também pela divulgação de algumas apostilas de estudos da Escola Superior de Guerra. Com o discurso, ficou claro que essa discussão, por enquanto, é apenas uma forma agradável de se perder o tempo, mas o pontífice da ARENA, senador Filinto Muller, apressou-se em esclarecer: ‘O presidente reafirmou os rumos do processo político brasileiro, que são inalteráveis. Não pode haver frustração alguma entre os políticos, a não ser naqueles que não sejam autenticamente revolucionários’.¹⁴⁷

Mas o presidente também dissera que “o regime vigente modifica e corrige, em permanente processo de institucionalização, as linhas do nosso ordenamento jurídico”, o que na interpretação do deputado Etelvino Lins significou que “pela primeira vez o presidente falou com insistência na institucionalização do país”. Em Brasília, o deputado Francelino Pereira, tesoureiro da ARENA, declarou que: “O presidente falou na defesa dos traços capitais do regime. Então, ele falou que, no principal, não abre mão. Mas o que hoje é traço capital, amanhã poderá não mais o ser”.

3. O conceito de democracia e o papel do Legislativo no debate descompressionista

¹⁴⁶ *Anais do Senado*, 14 de junho de 1973, p.448.

¹⁴⁷ *Veja*, Edição 201, 12 de julho de 1972. p.20/21, Título: “Meteorologia do poder”.

3.1. A “abertura” como institucionalização das metas alcançadas

Já em abril de 1972, o senador Franco Montoro questionou: “queremos caminhar para a democracia ou institucionalizar um regime de exceção? Eis o verdadeiro problema que se coloca diante da Nação.”¹⁴⁸ E, de fato, era a questão; ou ao menos uma das questões essenciais da forma como o debate da liberalização se colocava até então. O problema é que, nos planos descompressivos, uma coisa levava à outra. Havia uma confusão um tanto quanto proposital entre institucionalização e liberalização política. Na verdade, os representantes do governo e de seu partido, e como vimos, inclusive os intelectuais que colaboraram no projeto de distensão, colocavam um sinal inquestionável de igual entre institucionalização e descompressão.

O fato é que se considerava aquele momento, tanto nos círculos governamentais quanto no parlamentar, como de razoável estabilidade política, com a eliminação das organizações “subversivas” (isto é, da oposição extra-sistêmica ao regime), e de êxito econômico, a partir do qual o governo poderia garantir uma institucionalização/abertura com sucesso. As grandes metas almejadas antes do golpe eram consideradas como finalmente concretizadas, e o governo estava na tal “posição de força” que dissera Huntington, necessária a uma iniciativa descompressiva gradualista.

Em março de 1974, logo após sua posse, Geisel discutiu com seus ministros um documento no qual constavam as grandes metas de seu governo. Segundo matéria de *Veja*, nos seis parágrafos do documento em que o presidente tratou do problema político, havia uma

“generosa abertura para que todos participem do aperfeiçoamento do regime. (...) **a convicção de que a segurança atingiu níveis satisfatórios que só podem ser ampliados pelo impulso sobre o desenvolvimento seria a idéia subjacente a toda a formulação do governo Geisel.** É ela quem lhe permite acenar com relaxamentos dos controles que regulam, no momento, os mais amplos territórios da atividade política e intelectual do país.”¹⁴⁹

Ainda em agosto de 1972, Arnon de Mello, em nome da Liderança arenista, leu um longo documento de balanço da Revolução no qual constava o tópico “*Alcançadas as Metas*”:

“As metas da Revolução foram alcançadas. A instabilidade interna e a agitação social desapareceram. A inflação baixou e o PIB se elevou. O capital ocioso foi utilizado

¹⁴⁸ *Anais do Senado*, 07 de abril de 1972, p.120.

¹⁴⁹ “Geisel e seu governo”, *Veja*, Edição 290, 27 de março de 1974, p.22-23, grifo nosso.

através da taxa de câmbio flexível, liberada e atualizada constantemente, e do crescimento das exportações.”¹⁵⁰

No mês seguinte à leitura deste balanço, foram discutidas, na mesma tribuna, as metas do II PND (Plano de Desenvolvimento Nacional), 1972-1974. Entre as chamadas “metas sociais”, estavam “a disseminação dos resultados”; “as reformas institucionais”; “a estabilidade política” e “a segurança nacional”.¹⁵¹

A declaração de um importante empresário brasileiro, Israel Klabin,¹⁵² num seminário sobre o clima de inversões na América Latina, em NY, reflete bem a “eficiência” governamental conquistada nos últimos dez anos no Brasil. Segundo Klabin, “o Brasil é vítima da inveja de alguns países onde uma estrutura política anacrônica impede a existência de um governo moderno e dinâmico.”¹⁵³ Ernst Keller, presidente da ADELA, (Associação para o Desenvolvimento da América Latina, criado exatamente em 1964) havia dito, anteriormente, que a estabilidade política era um dos requisitos indispensáveis para um bom clima de inversões estrangeiras. A descompressão na visão do empresário brasileiro era a partir do seguinte balanço:

“Conservamos a estabilidade política e agora aprendemos como ampliar lentamente as zonas de participação política no Governo sem colocar em perigo a administração pública (...) Os líderes do governo discutem abertamente com o Congresso e a imprensa como ‘desafogar’ o sistema político brasileiro. Inclusive, se a ‘descompressão’ não significa retroceder 10 anos, poderia suceder que, dentro de 10 anos, o Brasil esteja capacitado a produzir uma democracia bem moderna e viável”.¹⁵⁴

A extinção, em 1972, do próprio IPES, organização que conspirou, organizou, arregimentou os quadros militares, empresariais e tecnocráticos que “conquistaram” o Estado em 1964,¹⁵⁵ com o golpe, pode ser significativa para marcar o ponto em que se tinha chegado no regime. O IPES não era mais necessário, já tinha cumprido o essencial de seu papel – o que não significa que os mesmos quadros que o organizaram tenham saído da “ativa”, muito ao contrário, estavam nas principais posições de mando do governo, mas já não tinham necessidade de se organizar naquele fórum.

Também no discurso oposicionista, a visão de que se vivia uma “nova etapa” do regime era recorrente. Nas palavras do emedebista Danton Jobim, na ocasião de um debate sobre Getúlio Vargas,

¹⁵⁰ *Anais do Senado*, 30 de agosto de 1972, p.304.

¹⁵¹ *Anais do Senado*, 15 de setembro de 1972.

¹⁵² Pertenceu aos quadros do IPES, hoje pousa de “ambientalista”.

¹⁵³ *Folha de São Paulo*, 09 de outubro de 1974. Título: “Klabin: modelo brasileiro provoca inveja”.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ Sobre o complexo IPES-IBAD, estamos nos baseando, como já referenciado na Introdução, no trabalho de Dreifuss: DREIFUSS, René. *1964: A conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.

“A oposição (...) bate-se hoje por uma política de concórdia democrática, que considera essencial para o Brasil. **Já alcançamos uma etapa importante no plano da autonomia econômica.** Abre-se para o País, com o nosso mais caloroso aplauso, a perspectiva de nossa afirmação como nação desenvolvida. **O perigo do comunismo (...) já se acha desfeito. Cumpre-nos agora marchar para a união nacional.**”¹⁵⁶

Se o “perigo” do comunismo já não era mais uma ameaça, caía uma enorme justificativa política do regime, ou, ao menos, uma das fontes de sua legitimação.¹⁵⁷ Portanto, admitir que o comunismo e a oposição armada estavam derrotados implicava em admitir mudanças no regime. Por isso mesmo muitos arenistas, como Benedito Ferreira, passaram a se ver num beco sem saída para defender suas posições: ao mesmo tempo em que reforçavam o fato de que o comunismo já não era uma força poderosa, tinha “dado errado”, etc, tinham que encontrar algo dele vivo no Brasil para poderem justificar as medidas “de exceção” do regime. Quando não conseguiam, defendiam-nas como permanentes, inerentes ao tipo de governo que um país como o Brasil necessitava.

Mas além das metas alcançadas, também outros fatores contribuíram para a idéia de distensão; entre eles estava a consciência da iminência de uma crise econômica internacional (seria muito mais difícil justificar coação sistemática do regime sem as vantagens de um sucesso econômico). Embora o momento em que fora delineada a sucessão castelista, como dissemos, não comportasse uma percepção de crise, os estrategistas não estavam de olhos fechados diante da possibilidade de uma crise econômica internacional. A própria quebra unilateral pelos EUA dos acordos de Bretton-Woods, com a quebra do padrão-ouro, já indicava que certamente haveria problemas mais à frente. o outro era a preocupação com a imagem do Brasil no exterior. Isto é, embora a crise econômica não tenha pautado diretamente as estratégias descompressionistas, ela era um fantasma que assombrava pelos menos os quadros mais informados. Se viesse a crise, como ela iria influir na transição; Era uma questão que se colocava para os estrategistas.

Outro fator era a preocupação com a imagem do Brasil no exterior. Havia muitas campanhas internacionais pelo respeito aos direitos humanos no Brasil, pela libertação dos presos políticos, pelo fim da tortura.

Um curiosíssimo editorial da Folha de São Paulo de março de 1973 dizia que

¹⁵⁶ *Anais do Senado*, 18 de abril de 1972, p.25, grifo nosso.

¹⁵⁷ A questão da legitimação do regime ditatorial foi bastante trabalhada por uma leitura weberiana do processo político brasileiro, cujo trabalho pioneiro foi o de KLEIN, Lucia. FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e Coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. Segundo a autora, havia dois tipos de legitimação: uma positiva (baseada principalmente no crescimento econômico) e uma negativa (baseada na ideia de que o Estado deveria proteger seus cidadãos dos perigos estrangeiros infiltrados no país, isto é, o comunismo).

“Se a prática política não dispõe de condições normais de temperatura e pressão, terá de acomodar-se na faixa que lhe está reservada até que possa **ampliar-se gradualmente**, de acordo com a soma de benefícios que vá produzindo. Considera-se pacífico que **o País necessita de políticos**, isto é, de homens de Estado capazes de governar ou colaborar nos encargos de governo, de integrar um partido, dar consistência a seu programa, representar parcelas da opinião pública, falar por elas. (...) **A institucionalização da Revolução, já no seu terceiro período de governo, resulta de ser indispensável alcançar objetivos situados nas suas raízes mas que significam metas visadas permanentemente:**

1. A preservação da independência política, limitada a soberania apenas pelas restrições decorrentes do moderno conceito de **interdependência** entre as nações;
2. O exercício da **democracia**, reconhecido que o regime ainda não pode ser considerado plenamente democrático;
3. A integração social, mediante a ocupação racional e efetiva do território e a observância dos princípios cristãos de justiça social;
4. O **desenvolvimento econômico**, com a redução do ‘gap’ que separa o País das nações industrializadas, assegurando-se ao povo o acesso a níveis mais altos de bem-estar e ensino;
5. A fixação da **imagem** correta do Brasil no exterior, onde há interesses relevantes a defender eficazmente.”¹⁵⁸

Percebe-se nas metas a serem alcançadas o conceito tipicamente trilateralista de “interdependência” entre as nações; importância do “exercício da democracia”, e a preocupação com a imagem do Brasil no exterior; a ideia de que o Brasil “precisa de políticos” e que no próximo quadriênio a prática política deveria ampliar-se gradualmente.

Como vimos, neste período passaram a ser publicizadas posições em relação à necessidade de mudanças no regime. Se por um lado passou a ser construída nos meios parlamentares e na imprensa a ideia de que deveriam ser introduzidas mudanças no regime, a questão então passou a ser que tipo de mudanças e que meios seriam utilizados para implantá-las. Os mecanismos institucionais, políticos e eleitorais a serem sugeridos seriam muitos, e não faltariam propostas de institucionalização e fórmulas representativas.

Entre as questões que passaram a ser discutidas no Congresso para a institucionalização, estavam: a implementação do voto distrital, a incorporação do AI-5 à Constituição, o partido único, a incorporação da emenda das eleições indiretas à Constituição, e a continuidade do mandato de Médici. Todas bandeiras encampadas em algum momento por políticos da ARENA, e, evidentemente, rejeitadas pela oposição, cuja atuação no Congresso acabou se pautando muito mais pela resistência contra tais propostas (que desembocariam num maior fechamento do regime), do que propriamente em atacar o governo.

¹⁵⁸ *Folha de São Paulo*, 13 de março de 1973, p.3.

O fato é que no plano da institucionalização, seria exigida uma determinada conduta dos partidos políticos então existentes, ARENA e MDB, e o papel de ambos era considerado importante para que a descompressão controlada funcionasse. Mas como as duas agremiações, impostas pelo sistema bipartidário da ditadura, se posicionaram acerca do debate da institucionalização no período?

3.2. A democracia segundo a ARENA e o MDB

Antes de qualquer coisa, é preciso lembrar que tanto ARENA quanto MDB eram agrupamentos políticos bastante heterogêneos, que abrigavam diferentes setores políticos e ideológicos. Como vimos no capítulo anterior, uma ala minoritária porém significativa do MDB chegou a denunciar o pacto conservador da transição, inclusive contra a opinião de alguns “intelectuais”.

Existe uma literatura clássica no Brasil, majoritariamente de corte liberal ou de matriz weberiana, sobre a atuação desses dois “partidos”;¹⁵⁹ porém, mais recentemente, surgiu também uma literatura *revisionista* sobre o tema, que tem visado atribuir à ARENA algo de realmente “representativo”, que a despeito de sua heterogeneidade teria conformado um “projeto de poder” e um “organismo político vivo”. Esta visão explicitamente objetiva retirar deste grupo político o que seria uma mera “pecha” de “partido do sim, senhor”, que teria sido colado à ARENA com “fins políticos”. Estamos nos referindo aqui ao trabalho recentemente publicado de Lucia Grinberg, cujo sugestivo título, *Partido Político ou bode expiatório*, já indica a visão de que a ARENA teria sido tão mal-vista ao longo das últimas décadas quase que por um tipo de “preconceito”. Segundo a autora,

“encontra-se a ARENA como mais um partido que busca a colaboração de intelectuais, que se empenha por forjar um símbolo, que organiza cursos para suas novas lideranças políticas e que procura criar departamentos aproximando-se de públicos-alvo (como o departamento feminino e o trabalhista, bem como a ARENA jovem)”¹⁶⁰

¹⁵⁹ Por exemplo, REIS, Fábio Wanderley Reis (org.) *Os partidos e o regime. A lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978; LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986; _____ & KINZO, Maria Dalva Gil. *Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1986.

¹⁶⁰ GRINBERG, Lucia. *ARENA: Partido Político ou bode expiatório? (1965-1979)*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.p.20.

Este tipo de análise sobre o papel da ARENA se enquadra das trilhas interpretativas de autores como Daniel Aarão Reis sobre o “apoio civil” à ditadura.¹⁶¹ De acordo com esta linha interpretativa, que configura atualmente todo um programa de pesquisa que busca estudar as manifestações de apoio ao regime,¹⁶² a atuação da ARENA seria mais um exemplo de como a “sociedade brasileira” (que é tratada como se fosse qualquer coisa de homogênea) teria dado seu consentimento à construção do “regime autoritário” (outro conceito bastante difícil de ser trabalhado pela sua excessiva amplitude, pois englobaria desde regimes como o nazista, o *apartheid* na África do Sul, as ditaduras militares latino-americanas e o leste europeu “comunista”). É essa a noção que embasa a atual definição da ditadura como “civil-militar” ou “cívico-militar”, visão que, neste momento, não representa nenhum avanço na caracterização daquele regime, pois não define *quem* foram os “civis” que apoiaram o golpe e a ditadura, coisa que havia sido há muito demonstrada pelas pesquisas, como a de Dreifuss.

Como é típico na atual literatura revisionista sobre a História do Brasil,¹⁶³ apresentando o que seria uma “novidade historiográfica”, devida a “novas descobertas empíricas”, a autora pretende “desconstruir” o que seria uma “visão equivocada” que “as esquerdas” teriam construído em sua “batalha pela memória”; e dessa forma, essa visão, embora formalmente se pretenda neutra, acaba *reabilitando a memória da ARENA*, para dizer o mínimo.

Nossa interpretação, portanto, acerca da suposta “autonomia política” da ARENA em relação ao governo, não segue essa linha interpretativa. Muito embora, em diversas ocasiões, tenham alguns políticos arenistas sido desautorizados pelo governo, como veremos, isso não acontecia porque houvesse qualquer tipo de discordância em essência, mas simplesmente porque a ARENA defendia as medidas do governo às vezes

¹⁶¹ AARÃO REIS Filho, Daniel. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. Ver especialmente _____ “Ditadura, anistia e reconciliação.” *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol.23, n.45, p.171-186, jan./jun.2010.

¹⁶² Ver, por exemplo, ROLLEMBERG, Denise & QUADRAT, Samantha Viz. *A construção social dos regimes autoritários*. 3 volumes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

¹⁶³ Para uma análise da atual historiografia revisionista no Brasil, especialmente aquela referente aos temas do golpe de 1964 e à ditadura, ver TOLEDO, Caio Navarro de. “As falácias do revisionismo.” *Crítica Marxista*, Campinas, 2004. MATTOS, Marcelo Badaró. “Os trabalhadores e o golpe de 1964.” *História & Luta de Classes*, Vol.1, p.7-18, 2005. _____. “O governo João Goulart: novos rumos da produção historiográfica.” *Revista Brasileira de História*, v.28, n.55, São Paulo, p.245-263, janeiro/junho de 2008. MELO, Demian. “A miséria da historiografia.” *Outubro*, n.14, p.111-130, 2006. MELO, Demian Bezerra de. “Considerações sobre o revisionismo: notas de pesquisa sobre as tendências atuais da historiografia brasileira.” *Anais da XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico*, em julho de 2009, em Niterói (RJ), disponível em <http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/79T.pdf>.

mais do que o mesmo, o que não configurava um projeto próprio de poder, mas sim um comportamento “mais realista que o Rei”.

Como não é nosso objetivo analisar a história da ARENA ou do MDB, nos limitaremos a discutir algumas situações políticas que possibilitam verificar a contribuição da ARENA e do MDB para o debate estratégico da descompressão, no período em tela, mas esclarecendo que do nosso ponto de vista tais atuações não teriam sido o chamado “apoio civil” à ditadura.

Uma das propostas que foram encampadas por alguns arenistas, mas que nunca chegou a ser afirmada pelo governo como propósito era a do partido único; ao contrário, foi desmentida pelo próprio Geisel ainda em 1974.¹⁶⁴ Em discurso acerca das possibilidades políticas de abertura, o oposicionista Danton Jobim comentou que:

“não poderão, nem o Governo, nem as forças que o apóiam, fora do campo político-partidário, desconhecer que promover a liquidação do partido oposicionista por meio de normas que o tornem inviável não é, não pode ser do interesse do sistema vigente. **Na verdade, até hoje, a Revolução não afirmou que tem como objetivo abrir caminho para o partido único.** (...) Em 10 de março de 1970, na ESG, [Médici disse] que procuraria alcançar a segurança e estabilidade internas com a ‘construção de sua sociedade politicamente aberta, que concilie a necessidade da aceleração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades e com o maior grau possível de privatismo e de descentralização do poder econômico.’”¹⁶⁵

Outra questão polêmica dizia respeito à legislação “excepcional”, especialmente o que fazer com o AI-5. Uma das propostas da ARENA era uma reforma constitucional que incluísse na Constituição as “medidas excepcionais”, incluindo aí o AI-5, o que era rechaçado pela oposição. Celio Borja, uma das principais figuras da ARENA na Câmara, declarou que “o caminho mais curto para a institucionalização é uma ampla reforma constitucional, tirando o caráter transitório das emendas feitas para superar emergências e que hoje aparecem como vícios de um momento político já superado”¹⁶⁶. O senador arenista Dinarte Mariz, entre outros, defendeu ainda que a emenda que tornava indiretas as eleições legislativas de 1974 não devia ser apenas de aplicação transitória, mas permanente, pois a eleição indireta seria por definição (!) mais democrática do que a direta.

Havia discordância no seio da ARENA sobre que mecanismos políticos defender, dada sua composição heterogênea; mas o fato é que se destacou entre os arenistas, no período, um posicionamento “linha-dura”, que mesmo admitindo que

¹⁶⁴ SKIDMORE, *Op. Cit.*, p.321.

¹⁶⁵ *Anais do Senado*, 03 de agosto de 1972, p.81.

¹⁶⁶ *Veja*, Edição 234, 28 de fevereiro, p.20.

pudesse haver modificações no regime, não considerava em momento algum, por exemplo, a retirada, ainda que gradual, da legislação “de exceção”.

O fato de a ARENA se portar como raivoso “cão de guarda” do governo chegou, de fato, a provocar algumas situações insólitas, sendo o governo obrigado a desautorizar algumas declarações de arenistas. Vez por outra, os arenistas defendiam que o regime era democrático e ponto.

Um episódio significativo do debate sobre a institucionalização, nos meios legislativos, ocorreu em 1972 entre um deputado paulista da ARENA, Ernesto Pereira Lopes, e o chefe maior da ARENA, senador Filinto Müller. Pereira Lopes teria recebido Médici em sua casa de campo em São Carlos (SP), e logo especulou-se para que cargo ele seria indicado em 1974, talvez até governador de São Paulo. No dia 31 de outubro, um artigo do jornalista Carlos Chagas, no jornal *O Estado de São Paulo*, dizia que:

“Depois de tudo, uma luz. E quem segura o archote, em meio à escuridão, é o deputado Pereira Lopes, presidente da Câmara. Autorizado pelo presidente da República ele iniciou a mais importante articulação política dos últimos três anos, sondando as forças da ARENA e do MDB sobre como receberiam, no próximo ano, o início do processo de institucionalização do país.”¹⁶⁷

Foi o suficiente para que, na semana seguinte, Müller negasse a existência de tais articulações, e o próprio Lopes o desmentiu a um repórter da VEJA. “E um jantar em sua casa, com parlamentares do MDB onde teria sido discutida a institucionalização?”, perguntou *Veja*; “É mentira. Nada foi articulado”, respondeu Thales Ramalho, declarando-se testemunha do encontro. E Müller, como quem quisesse convencer a si mesmo: “Não há nada sendo cogitado. Eu sou do sistema. Faço parte do sistema. Mesmo que houvesse algo que nem o Congresso soubesse, eu saberia.”¹⁶⁸ Por fim, a reportagem de *Veja* concluiu que era possível que o presidente da Câmara fosse uma espécie de “missionário da institucionalização”, embora não “ungido” pelo governo. Porém, de certa forma, a manifestação de prestígio que recebera em São Carlos poderia ajudá-lo a conduzir “entendimentos particulares”.

Em março do ano seguinte, o deputado declararia que

“A cada dia que passa, as condições ficam mais favoráveis para se fazer a institucionalização. O progresso se encaminha necessariamente para a democracia plena. Este é o caminho da Revolução que eu defendo com unhas e dentes. Sou contra as hipocrisias, e a democracia de fachada que sempre tivemos nunca me convenceu. [E apontando para o Palácio do Planalto] Podem ter certeza de que os de lá, que têm os mesmos objetivos, vão bater palmas”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ *O Estado de São Paulo*, 31 de outubro de 1972. p.5.

¹⁶⁸ *Veja*, Edição 219, 15 de novembro de 1972, p.24/25. A matéria intitulou-se “Missão cumprida”, e lamentava profundamente o “sacrifício” do dep. Ernesto Pereira Lopes.

¹⁶⁹ *Veja*, Edição 235, 07 de março de 73, p.14/15.

Desse episódio pode-se apreender a resistência da ARENA e, evidentemente, do próprio governo, em discutir abertamente a institucionalização. Mas, além, disso, a declaração do deputado, alguns meses depois do incidente com Filinto Müller, demonstra que a questão do debate da institucionalização gerava polêmica interna à própria ARENA.

Outra situação ocorreu em meio à definição sucessória de Médici. Enquanto nos círculos militares, como vimos, já havia se consolidado a hegemonia da corrente “castelista” com Geisel como sucessor, alguns representantes civis, membros da ARENA, continuaram a defender a idéia de que Médici deveria permanecer no cargo por mais um mandato. Referindo-se aos arenistas que pregavam uma solução continuísta para a sucessão presidencial, o senador Nelson Carneiro disse que

“Se inquietação há, conseqüentemente, não viceja entre nós. A recente advertência do ilustre Sr. Presidente da República revestiu-se, assim, da maior oportunidade. Ao invocar os compromissos da Revolução, o primeiro dos quais é o de consolidar a democracia, quis certamente Sua Excelência manifestar pública reprovação a afoitos correligionários, que pretendem fazer vista grossa de claros textos constitucionais, outorgados ao País pelos chefes militares (...)”¹⁷⁰

Um dos arenistas que defenderam esta posição publicamente, mas que foram de uma forma ou de outra dissuadidos foi o deputado Flávio Marcílio, que após se pronunciar pela prorrogação do mandato de Médici gerou uma controvérsia nos círculos governamentais, obrigando Médici e outros representantes do governo a desmentir publicamente as intenções de continuidade do mandato, desautorizando quaisquer intenções neste sentido.

O senador Nelson Carneiro, na ocasião de um discurso de Médici em julho de 1972, foi direto aos boatos: “O presidente Médici pôs termo à boataria criada dentro da área governamental sobre a prorrogação de seu mandato. Ele não falou para o MDB, mas visivelmente para desautorizar intrigas em áreas que não as da oposição, que sempre se declarou favorável à manutenção das regras do jogo.”¹⁷¹

Ainda em outubro de 1972, o deputado Pereira Lopes, presidente da Câmara, pregou o chamado “continuísmo” (reeleição de Médici). Em 1973, Leitão de Abreu desautorizou o deputado Ítalo Fitipaldi (ARENA/SP) acerca da desincompatibilização de candidatos para as próximas eleições. Se o projeto apresentado por Fitipaldi fosse

¹⁷⁰ *Anais do Senado*, 03 de abril de 1973, p.6.

¹⁷¹ *Veja*, edição 201, 12 de julho de 1972. p.20/21.

aprovado, apenas Médici poderia efetivamente ser candidato, pois o prazo tornaria impossível para Geisel ou qualquer outro candidato se desincompatibilizar a tempo.

Antes disso, em junho, o deputado arenista Clovis Stenzel, do Rio Grande do Sul, afirmou que “grande parte da área política vem insistindo em abordar, intempestivamente, o problema sucessório, inventando até nomes”, e que “essa campanha surda e, por vezes, sonora, não tem nada a ver com a sucessão em si, mas com o que a sucessão pode representar”. Segundo Stenzel, “acreditam esses agitadores que, sugerindo nomes, possam criar fissuras no sistema, forçando-o a adotar a liberalização sem a qual – pensam – a política não tem sentido e os políticos não tem função”. E, quase num tom de ameaça, concluiu o deputado que “quanto mais se suscitam nomes, com o objetivo de atingir a unidade, o sistema revolucionário mais trata da unidade.”¹⁷²

O fato é que, em mais de uma ocasião, houve atrito entre uma postura mais explicitamente “linha dura” da ARENA, na defesa de posições que de fato não estavam nos planos dos dirigentes militares e das autoridades-chefes do governo. Se havia, portanto, alguma “autonomia relativa” em relação ao governo, era porque a ARENA era mais realista que o Rei.

Em abril de 1973, por exemplo, quando Nelson Carneiro discursou sobre a falta de esperanças na restauração democrática prometida pelo presidente Médici, o arenista Eurico Rezende insistiu em que o país estava em estado de direito, ainda que não em plena democracia. Carneiro referiu-se então à palavra do presidente enviada ao Congresso em 1º de março na qual Médici repelia o “esforço de alguns maus patriotas que queriam, ainda uma vez, ferir as instituições a favor de uma prorrogação de mandato que S. Exa nunca desejou, nem nunca aceitou”, reiterando seu chavão de que “a democracia econômica é pressuposto da democracia social, e este é que consolida a paz indispensável para que se estabeleça a democracia política.”¹⁷³

Certa vez, para mostrar que seus objetivos não divergiam dos do governo, mas também, evidentemente, como artifício retórico para combater as propostas arenistas, o emedebista Franco Montoro citou três frases do pres. Médici: “Vivemos sob um regime que não podemos considerar plenamente democrático (discurso de 7 de outubro de 1969)”; “Homem da Lei, sinto que a plenitude do regime democrático é uma aspiração nacional (discurso de 30 de outubro de 1969); e “Ao término do período administrativo

¹⁷² *Folha de São Paulo*, 30 de junho de 72, p.3.

¹⁷³ *Anais do Senado*, 02 de abril de 1973, p.28.

espero deixar definitivamente instaurada a democracia em nosso País (discurso de 7 e outubro de 1969)”.¹⁷⁴

Veza por outra os arenistas argumentavam que a maioria conseguida pelo partido nas duas casas do Congresso era uma demonstração de que havia democracia. Quando da discussão da emenda das eleições indiretas, um editorial do Correio Braziliense afirmou que

“O Congresso saiu engrandecido de um episódio que poderia diminuí-lo. Conferiu à discussão e votação de uma emenda constitucional a medida exata de sua importância. Sabia-se de antemão o resultado? Pouco importa. Sempre se soube que as maiorias, quando unidas, superam as minorias. E isso é democrático.”¹⁷⁵

Em junho de 1973, foi oficializada a candidatura de Geisel, sem surpresas. A 18 de junho, Petrônio Portella apresentou no Senado o comunicado oficial sobre a reunião da ARENA com Médici que anunciou a indicação de Geisel, que exercia até então o posto de presidente da Petrobrás, para candidato a ser oficializada na Convenção Nacional da ARENA.¹⁷⁶ A indicação seria considerada por setores do governo e da oposição como “a mais tranquila” já realizada na História do Brasil Republicano. Segundo o senador Dinarte Mariz, da ARENA, “durante todo o regime republicano, talvez pela primeira vez na História deste País se esteja processando uma sucessão governamental sem um arranhão sequer, sem uma controvérsia sequer, sem um argumento que possa diminuir a orientação traçada pelo Chefe do Governo.”¹⁷⁷

De sua parte, o MDB se propunha a colaborar na elaboração de uma distensão controlada. Sua própria existência enquanto partido naquele regime, participando das regras do jogo, foi de suma importância para que se consolidasse uma alternativa conservadora gradualista de distensão; como, aliás, foi a própria manutenção do Congresso. Mas, além disso, o MDB (sua majoritária ala conservadora, conhecida como “moderada”) se dispôs a elaborar uma estratégia de transição que evitasse “radicalismos”. Afinal, eles controlariam seus radicais enquanto Golbery controlaria os dele, como disse o próprio.

Logo na sessão de abertura do ano legislativo, a 03 de abril de 1972, o discurso de Nelson Carneiro deixara clara a posição política do MDB em relação ao chamado “sistema” e ao espectro político nacional:

¹⁷⁴ *Anais do Senado*, 18 de junho de 1973, p.48.

¹⁷⁵ *Anais do Senado*, 16 de maio de 1972, p.28.

¹⁷⁶ *Anais do Senado*, 18 de junho de 1973, p.17/18.

¹⁷⁷ *Anais do Senado*, 20 de junho de 1973, p.75.

“negamos nossa solidariedade aos que pretendam tumultuar a vida nacional, a serviço de outras ideologias, da esquerda e da direita, e nos propomos, por isso que constituímos um movimento, a ser sua palavra quando quiserem participar da ordem democrática, através do voto e da crítica, dentro dos cânones constitucionais, e enquanto se nos permite existir como partido, que não é, que não quer ser, que não será, apenas, a coonestação do outro, do poder” (...)¹⁷⁸

No mesmo mês teve início o debate sobre a emenda que tornava indiretas as eleições de 1974. A discussão e o posicionamento do MDB, contrário à emenda, suscitou a defesa de emedebistas em relação a seu caráter enquanto partido. Por ocasião deste debate, fica ainda mais explícita a natureza da divergência do MDB em relação não apenas àquela medida, mas ao futuro do processo político.

A fala de Carneiro não poderia ser mais clara:

“Nosso desejo, Srs Senadores, só pode ser, nesta hora, tentar conciliar os postulados democráticos com os interesses do desenvolvimento nacional e a **reconstrução do regime em bases autênticas**. A intolerância de certos adversários nossos é que procura atribuir ao MDB intenções contestatórias do regime, quando o que estamos fazendo é criticar emenda à Constituição remetida ao Congresso precisamente para que ela fosse examinada e submetida a debate e, afinal, à decisão.”

Uma nota de Ulisses Guimarães divulgada pela imprensa naquela ocasião criticava a emenda; após fazer sua leitura, Carneiro enfatizou que

“A atitude da Oposição. Sr. Presidente e Srs. Senadores, tem-se inspirado no desejo de colaborar para o aperfeiçoamento das instituições (...) Para isso, o Partido ‘pretende recolher as informações e opiniões de técnicos, a fim de formular um diagnóstico da situação do País sob o seu ângulo de visão.’ [fala de U. G.] (...) **Avançou mesmo o Presidente do MDB que ‘pretende procurar a direção da Escola Superior de Guerra’, a fim de que ‘a Oposição dê a sua contribuição aos estudos e análises realizados por aquele estabelecimento. Tratando-se de um centro de altos estudos e debates brasileiros – explicou o Deputado Ulisses Guimarães – não se pode compreender, nele, a ausência oposicionista’.** (...) Não advogamos a retomada, na reestruturação política, de modelos peremptos, que provaram mal no passado e já não teriam razão de ser no futuro. (...) Não temos dúvidas ou ilusões de que, na presente situação do País, está inapelavelmente em mãos do Presidente da República determinar a hora propícia ao degelo das relações com a classe política e à abolição de medidas de exceção que obstruem o caminho da plenitude democrática. (...) poderia o MDB sair a campo com fórmulas e sugestões, a serem apresentadas ao comando revolucionário, visando a facilitar a transição do período excepcional ao da normalidade. (...) Partido realista como o MBD, percebe que as coisas vão mudando celeremente entre nós, independentemente de nossas vontades ou tendências, **e que é preciso aparelhar a Nação para as grandes reformas que ou serão introduzidas a tempo ou elas, tumultariamente, se imporão por si mesmas.**” [grifo nosso]

Houve polêmica acerca da nota de Ulisses Guimarães, pois alguns arenistas argumentaram que ela questionava as atribuições conferidas ao presidente. Segundo Filinto Müller, a nota de Guimarães representou contestação, pois ele não poderia ter questionado o poder de envio do Executivo ao Congresso da Emenda, e então os emedebistas insistiram que o que estava em questão era o conteúdo da emenda em si, e

¹⁷⁸ *Anais do Senado*, 3 de abril de 1972, p.6.

não seu envio. Müller argumentou que o regime era democrático, que eleições indiretas eram democráticas e as restrições políticas atingiam apenas “os criminosos”, “os assaltantes de bancos” e “os subversivos”.¹⁷⁹

Quatro dias depois foi a vez de Franco Montoro fazer sua denúncia de que a emenda representaria retrocesso político no caminho da normalização democrática da vida pública brasileira. A emenda estabelecia que as eleições seriam feitas pelas Assembléias Legislativas então constituídas.¹⁸⁰ Montoro, invocando a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e criticando o AI-5 e as eleições indiretas, deixaria clara a posição do MDB em relação à abertura, declarando que o MDB estava “disposto a colaborar e a contribuir para o encontro de fórmulas democráticas, fórmulas que não apenas instaurem definitivamente o regime democrático no País, mas que assegurem ao Governo e à Nação a defesa contra quaisquer inimigos da democracia, inimigos internos ou inimigos externos.”¹⁸¹

Apesar do posicionamento contrário a esta e a outras várias medidas do governo, e da resistência por vezes arriscada e corajosa dos parlamentares emedebistas no Congresso, o fato é que a aceitação do MDB em relação às regras gerais do jogo vai constituir um peso importante, pois afinal tratava-se da única oposição permitida, que desempenhou um papel de legitimação àquele Congresso e à própria distensão planejada. Não é por acaso que, meses antes das eleições de novembro de 1974, o MDB afirmou que estava mais afinado com os planos de liberalização do presidente do que o partido do governo.¹⁸² Tanto antes, na fase da elaboração do projeto, quanto depois, já após o início da política de abertura do governo Geisel, a posição do MDB será

¹⁷⁹ A discussão entre Carneiro e Müller versou também sobre a participação do Congresso na “Revolução” de 1964. O emedebista disse que “nós abrimos, nesta e na outra casa, os caminhos para que esta Revolução se tornasse vitoriosa”. E Müller confirmou: “Isso é verdade!”. Explicando a atual divisão entre ARENA e MDB, Muller admitiu que “Realmente, S. Ex^a e tantos outros que hoje se encontram nas fileiras do MBD lutaram pela vitória da Revolução de 64, não pegando em armas, materialmente, mas pelo trabalho das idéias, pelas suas atitudes, pela sua correção, pela condenação a erros que ocorriam, aos quais não desejo me referir, porque não quero resolver o passado. S. Ex^a como nós da ARENA, lutaram para que cessasse aquele estado de quase anarquia em que o Brasil mergulhava. Mais tarde cada um tomou o seu caminho. Uns ficaram na ARENA, para defender intransigentemente os princípios e os postulados da Revolução. Outros ingressaram no MDB, com a intenção, também patriótica, de lá criticar os erros, aplaudir os acertos e contribuir, desta forma, nesse diálogo democrático, a fim de que a obra revolucionária se consolidasse”. *Anais do Senado*, 06 de abril de 1972, p.97.

¹⁸⁰ *Anais do Senado*, 13 de abril de 1972, p.194.

¹⁸¹ *Anais do Senado*, 15 de março de 1973, p.115.

¹⁸² SKIDMORE, *Op. Cit.*, p.337.

indiscutivelmente importante para o andamento da política descompressiva gradualista.¹⁸³

Se para os arenistas aquele regime vigente não era antidemocrático, pois preservou as eleições e o Congresso, e enxergavam ainda no comunismo um motivo pelo qual o regime deveria tomar “medidas excepcionais”, para o MDB, a democracia seria o regime ideal para combater o comunismo.

Por diversas vezes, os emedebistas discursaram neste sentido. Franco Montoro foi o representante que mais se destacou nesta posição, como se nota neste trecho de um discurso feito em 03 de abril de 1972:

“A forma eficaz e profunda de combater o comunismo não é a eliminação da liberdade, porque isto é conceder de certa forma aquilo que eles pregam, quando afirmam que o partido único deve, com mão forte, dirigir a sua revolução. Combate-se o Comunismo com Democracia.”¹⁸⁴

Na mesma sessão legislativa, mas antes desta declaração de Montoro, o senador Benedito Ferreira (ARENA-GO), típico representante do reacionarismo moralista e católico da ARENA, tinha feito um discurso no qual enfatizava a postura da Igreja defendendo-a dos ataques dos “comunistas ateus”, e diagnosticava um precípua declínio dos partidos comunistas no mundo, e o argumento do arenista também girava em torno da oposição comunismo *versus* democracia.¹⁸⁵ Contraditoriamente, apesar de considerar a força comunista como declinante (chegou a apresentar uma tabela com as votações comparando os anos de apogeu dos partidos comunistas e as eleições mais recentes na Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Noruega, Suécia), ainda assim justificava a institucionalização permanente de todas as medidas de força então existentes.

No dia seguinte, 04 de abril de 1972, Montoro continuou sua resposta a Benedito Ferreira com a seguinte questão: “Como se venceram os comunistas? Como se

¹⁸³ Segundo Francisco Barreira, em artigo intitulado “Uma abertura viável”: “O dado concreto é que o sistema optou por uma política de distensão controlada cujo manejo é extremamente difícil, mas não impossível e que, em síntese, procura evitar desenlaces semelhantes na forma e no conteúdo, aos ocorridos recentemente no crepúsculo de sistemas políticos de tendência autoritária, cujos exemplos mais recentes podem ser localizados na Europa. (...) Da parte do MDB – pelo menos a nível de seus dirigentes – sente-se que estes compactuam com a solução política preconizada por Brasília, tanto assim que a cúpula do partido opositor esmera-se em evitar transbordamentos do atual calor eleitoral, com o objetivo de evitar qualquer tipo de pretexto capaz de romper o esquema preestabelecido.” *Folha de São Paulo*, 7 de novembro de 1974, p.3.

¹⁸⁴ *Anais do Senado*, 03 de abril de 1972, p. 34.

¹⁸⁵ O senador mencionou neste discurso um episódio em que membros da Igreja de SP fizeram um cartaz com a foto de Cristo escrito “Procurado”, ironizando os cartazes da ditadura com perseguidos políticos. Segundo Ferreira, Roberto Marinho, “como sempre”, se encarregou de “muito virtuosamente” denunciar a atrocidade cometida pelos membros da Igreja de São Paulo. *Anais do Senado*, 03 de abril de 1972, p.28 a 30.

venceram os totalitários da direita e da esquerda? Com a violência? Com a força? Com a retirada da Democracia? Não. Com a vivência democrática”¹⁸⁶

Pode-se até questionar o que este argumento tem de retórico, isto é, como discurso político “cabível” naquele Congresso, e o que ele tem de posicionamento político de fato, ou seja, até onde o MDB reproduzia o anticomunismo no Brasil. Porém, o fato é que inúmeras vezes representantes emedebistas, ou ao menos representantes de sua ala “majoritária”, utilizaram e reproduziam o discurso anticomunista na defesa do retorno do Estado de Direito e da democratização em marcos políticos conservadores.

Alguns meses depois, Montoro relatou um simpósio ocorrido na Venezuela, promovido pelo “Centro de Informações e Pesquisas Latino-Americano”, com a participação de professores e parlamentares da Europa, Estados Unidos e América Latina, e cujo tema era a “democracia participativa”, seus fundamentos e seus instrumentos. A conclusão apresentada pelo simpósio foi a de que as nações da América Latina estariam vivendo em um período de crise de democracia, e que o problema que então desafiava a inteligência política do Continente era o do “encontro de novos caminhos democráticos, adequados à realidade de nosso tempo.” A democracia, não se trataria de suprimi-la, nem de voltar a fórmulas do passado ou outros modelos históricos de democracia, mas de criar novas formas de democracia.

Em junho de 1973, o arenista José Lindoso, posicionando-se acerca do tema da democracia numa discussão com Franco Montoro, disse ao emedebista que:

“Uma das teses mais fascinantes que V. Exa, como estudioso, deve saber, é conciliar o processo de desenvolvimento com o processo democrático nas linhas tradicionais. *E isto os professores americanos, como os professores franceses, estão a demonstrar: é preciso, efetivamente, uma reformulação da Democracia*, com a conotação da responsabilidade na perspectiva do interesse da paz e da segurança das nações que estão sofrendo as aflições de novas concepções de rebeldia e de violência, muitas vezes inexplicáveis. Parabenizo V. Exa, porquanto na sua oração há alguma coisa de grande – a fé que V. Exa tem de que a Revolução de março de 1964 caminha para implantar Democracia. Que Democracia é esta? A Democracia da liberdade, a Democracia da segurança (...)”¹⁸⁷ [grifo nosso]

Não ficou claro a que “professores americanos e franceses” o senador estaria se referindo, na questão da reformulação da democracia; mas a ideia básica é que a democracia ideal, reformulada, era aquela que não interferisse no “desenvolvimento”, e que garantisse a “segurança da Nação.”

¹⁸⁶ *Anais do Senado*, 04 de abril de 1972, p.70.

¹⁸⁷ *Anais do Senado*, 06 de junho de 1973.

O deputado Cantídio Sampaio (ARENA-SP), já em fevereiro de 1972, afirmara que a reabertura viria mesmo, mas “não como muitos admitem”, já que, segundo ele, seria “inadmissível, nos dias que correm, o ressurgimento de um modelo de democracia pregado no século XVIII”.¹⁸⁸ Posteriormente, em princípios de 1973, numa discussão entre Petrônio Portela e Nelson Carneiro sobre a situação institucional do país, o líder da ARENA defendeu que os países subdesenvolvidos não poderiam pretender um regime democrático clássico, com a tradicional divisão de poderes.¹⁸⁹

Qual seria a função do Legislativo no modelo de democracia pretendido pelas elites dirigentes da ditadura e nos modelos recomendados pelos cientista políticos? E que papel teria aquele Congresso na política de descompressão? Essas questões estiveram presentes para os estrategistas, e que também ocuparam o Senado no período.

3.3. Um Congresso para uma descompressão controlada e para uma democracia restrita

O papel do Congresso na transição brasileira foi analisado pelo cientista político conservador Antonio Carlos Pojo de Rêgo, cuja posição sobre o tema é, explicitamente, de aplauso ao papel conciliatório conservador que o Congresso segundo ele exerceu no processo transitório.¹⁹⁰ Segundo o autor, que também foi por muitos anos assessor parlamentar, o Congresso Nacional se concentrou na tentativa, geralmente bem-sucedida, de diminuir os conflitos políticos e exercer a “arte da conciliação” que lhe é própria em toda a História do Brasil. Nas palavras de Pojo,

“O Congresso desempenhou também um papel importante na transição para a democracia, quando foi implementado um programa de descompressão política iniciado e administrado pelo regime, e que incluiu o fim da censura à imprensa, a anistia política e a reforma partidária. O Congresso agiu como um fórum para a busca de acordos entre representantes do governo e da oposição, e foi o local que permitiu aos opositoristas moderados uma atmosfera que levasse à viabilização de ações de natureza conciliatória. Num período em que um grau cada vez maior de contestação surgia na sociedade, o Legislativo esteve envolvido no gerenciamento das crises políticas, e ajudou na prevenção de uma possível ruptura. O Congresso desempenhou essa função transicional, tornando-se o local e a instituição onde se mantinham e contato próximo e permanente representantes do governo e da oposição. As duas partes foram capazes de busca e atingir compromissos num ambiente institucional de legalidade.”¹⁹¹

¹⁸⁸ *Folha de São Paulo*, 24 de fevereiro de 1972, p.5.

¹⁸⁹ A discussão foi mencionada numa matéria intitulada “Uma democracia viável para o País”. *Folha de São Paulo*, 14 de março de 1973.

¹⁹⁰ REGO, *Op. Cit.* Uma boa análise sobre a obra de Pojo e sobre o tema do Congresso na ditadura brasileira pode ser encontrada em: VASCONCELOS, Cláudio Beserra de. *A Preservação do Legislativo pelo Regime Militar Brasileiro: ficção legalista ou necessidade de legitimação? (1964-1968)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2004.

¹⁹¹ RÊGO, A.C. Pojo do. *Op. Cit.*, p.18-19.

Um dos debates mais recorrentes no Senado foi aquele que versou sobre a chamada “crise dos parlamentos” pelo mundo. A questão que se colocava para os estrategistas do regime e da descompressão era qual passaria a ser o papel efetivo das instituições parlamentares a partir das novas determinações mundiais, de fortalecimento dos Executivos.

Em outubro de 1972, foi discutida no Senado a pesquisa realizada na Universidade de Brasília, intitulada “As funções do Legislativo”, por Sérgio Henrique de Abranches e Gláucio Ary Dillon Soares, divulgada pelo *Jornal do Brasil* e pelo *Estado de São Paulo* e incorporada na íntegra nos *Anais do Senado*. A conclusão principal da pesquisa era que havia no Brasil um processo de atrofia do Poder Legislativo em detrimento do Poder Executivo.

O senador José Lindoso (ARENA-AM) tratou logo de atacar a pesquisa, criticando a “posição duelística”, com a qual, segundo ele, os autores teriam interpretado as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo, “presos que ficaram a recente passado”.¹⁹²

Referindo-se a um relatório elaborado por Milton Campos e Nelson Carneiro (que estudaram a questão nas legislações dos EUA, México, Peru, França, Inglaterra, RFA e Itália), Lindoso disse que a crise dos Parlamentos no mundo todo vinha sendo objeto de estudos dos cientistas políticos e de sociólogos, e que de acordo com essas pesquisas, em todos os casos, houve perda substancial na capacidade do Legislativo em propor e aprovar projetos próprios, sendo o Executivo cada vez mais responsável por todos os projetos que causem dispêndio financeiro. A fala de José Lindoso pretendia enfatizar que, “se” havia críticas em relação à diminuição das funções do Legislativo no Brasil (como demonstrou o estudo dos pesquisadores da UnB, supracitado), na verdade isso não se trataria de uma excepcionalidade ou arbitrariedade do regime político brasileiro, mas de um processo mundial. A discussão sobre a mudança de papel dos parlamentos no mundo frequentemente era utilizada para justificar o modo de funcionamento do Congresso brasileiro desde 1964.

Nelson Carneiro em pessoa o apartou para responder que, à exceção de México e Peru, nenhum outro país citado no estudo tinha Executivo tão poderoso como no Brasil, e aproveitou para reivindicar as alterações propostas por ele na estruturação da ação fiscalizadora do Congresso, que ainda não havia saído das mãos Comissão de

¹⁹² *Anais do Senado*, 25 de outubro de 1972. O estudo seria incorporado aos Anais pela leitura de Nelson Carneiro, p.256.

Constituição e Justiça. Lindoso se defendeu dizendo simplesmente que “o Carneiro da Liderança” estaria contradizendo “o Carneiro do estudo”, e mencionando seu colega arenista, o senador Ruy Santos, autor de “*O Poder Legislativo – suas virtudes e seus defeitos*”, livro publicado pelo Senado Federal em 1972, reafirmou que “também existe a crise do Congresso”, “e só não vê isso quem não possui olhos de ver”. Essa crise, no entanto, não se explicaria tão somente pelo poder ou não da iniciativa das leis.¹⁹³

Nas palavras de Lindoso, “foi em função das responsabilidades do Estado-gestor, no mundo contemporâneo, que o Parlamento perdeu, aqui e alhures, a liderança da iniciativa de leis em obséquio das aspirações coletivas do Desenvolvimento.” O poder de emendar seria afinal uma participação efetiva na elaboração da lei, fato que não teria merecido atenção dos pesquisadores da UnB (Sérgio Abranches e Gláucio Ary Soares)¹⁹⁴. A lei em si teria vida efêmera na modernidade, já que, como escreveu Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a multiplicação das leis é fenômeno universal”. Lindoso queria mostrar que

“o problema da iniciativa da lei não está necessariamente ligado ao chamado esvaziamento do Congresso Brasileiro. Houve, apenas, uma mudança de posição, uma alteração de função, uma retificação histórica em obséquio do planejamento das aspirações nacionais, e todo o meu discurso demonstrará essa tese e concluirá que **este Congresso nem sempre é valorizado, mas, por si mesmo intrinsecamente, tem o seu valor** e, para prová-lo, basta que nos imaginemos sem Congresso nesta Nação. Pois este Congresso projeta uma nova imagem, nitidamente positiva (...)”¹⁹⁵

Por fim, o senador citou uma conferência proferida em 1971 na ESG pelo deputado Célio Borja, “A democracia Brasileira”, na qual este ressaltou o comparecimento sistemático dos Ministros às duas casas do Congresso para prestar esclarecimentos, citando projetos que receberam emendas aprovadas. Foi o mesmo Borja que, em entrevista à *Veja* em junho de 1972, declarou que “No Brasil a sociedade é democrática e por isso as formas democráticas de associação são inevitáveis. (...) Portanto, o problema da consolidação de um regime democrático no país é apenas questão de se dar um caráter formal àquilo que já é real.”¹⁹⁶ A declaração é típica do discurso arenista do período, que se recusava terminantemente a dizer que não havia democracia, mesmo quando na defesa de modificações no regime.

¹⁹³ Ver SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo. Suas virtudes e seus defeitos*. Brasília, Serviço gráfico do Senado Federal, 1972.

¹⁹⁴ Trata-se do estudo supracitado, “As funções do Legislativo”. O senador Vasconcelos Torres chegou a “propor”, num tom desafiador, que “esses moços” (os pesquisadores da UnB) “fossem chamados a um debate com elementos especializados do Congresso”.

¹⁹⁵ *Anais do Senado*, 25 de outubro de 1972, p.184.

¹⁹⁶ A entrevista de Célio Borja à *Veja*, edição 13/06/72, sob o título “O Congresso não morre, muda” foi transcrita nos *Anais do Senado*, 30 de junho de 1972, p.443.

Em abril de 1973, foi a vez do deputado Flávio Marcílio, no Rio de Janeiro, dizer aos jornalistas no Palácio Tiradentes, antiga sede da Câmara: “Mais do que qualquer outra coisa, o Congresso nacional está precisando de otimismo. Por isso vou lançar uma política de revalorização da Câmara, para criar a sentimentalidade do Legislativo”. Marcílio tinha programado visitas a direções de jornais, em busca de “otimismo” para a realização do seu programa de presidente da Câmara dos Deputados. Segundo ele, a “classe política” não poderia “esperar parada pelo momento em que o Executivo se decida a presentear o país com o retorno à plena normalidade democrática” e o Congresso poderia trabalhar “exercitando as prerrogativas que estão expressas na Constituição”. Nas palavras do deputado,

“O modelo político brasileiro já está expresso na Constituição vigente, embora haja leis de exceção que impedem a normalidade plena. Cabe ao Legislativo discutir a questão através de amplos debates, para diferenciar o que, nessas leis de exceção, é essencial à continuidade revolucionária, para incluir tais dispositivos no texto da Constituição”.¹⁹⁷

Marcílio defendia, assim como alguns juristas ligados ao regime, a idéia da incorporação do AI-5 à Constituição, que já defendera junto com o pernambucano Etevaldo Lins. Segundo seu raciocínio, se a “Revolução” manteve o Congresso em funcionamento e nele procurou legitimar suas medidas (lembrou o exemplo da homologação da escolha dos presidentes da República), então teria permanecido “aberta a porta para que ele [o Congresso] se afirme dentro do regime brasileiro”. “O desenvolvimento econômico e a própria imagem do Brasil no exterior indicam que já chegou a hora de se procurar um caminho para a normalidade democrática institucional”, disse o deputado. Mesmo admitindo que o Executivo, “tendo informações mais gerais e profundas sobre a realidade brasileira, pode decidir melhor sobre a oportunidade da institucionalização”, caberia ao Legislativo o papel de “criar condições para que se acelere a chegada desse momento”.

Inúmeras declarações de parlamentares tanto da ARENA quanto MBD caminharam neste sentido. A manutenção do Congresso para a preservação de mecanismos de representação visando a facilitação de uma posterior abertura é uma idéia recorrente entre parlamentares e na imprensa. O discurso de valorização dos políticos de carreira e do Congresso desde então se tornou recorrente tanto entre arenistas como entre emedebistas.

¹⁹⁷ *Veja*, Edição 240, 11 de abril de 1973.

Em seu discurso na Sessão de Encerramento da Convenção Nacional da ARENA, realizada em 15 de setembro de 1973, o então General Ernesto Geisel, oficialmente como candidato, ressaltou que

“No aperfeiçoamento do regime e, pois, das estruturas pertinentes, dever-se-á, entretanto, evitar o mero formalismo, impedir o retorno ao passado condenado e não abdicar das prerrogativas ou poderes que foram atribuídos ao Governo, enquanto essenciais à realização dos objetivos concretos e específicos que lhe cumpre perseguir para a segurança social, econômica e política dos brasileiros. As modificações necessitam ser realísticas e oportunas, com franquias que tenham, como contrapartida necessária a responsabilidade efetiva (...). Resultarão, basicamente, de progressos que se realizem na educação de nosso povo e na sua sadia motivação política, tarefa, esta última, dependente em larga escala, da atividade das organizações partidárias. **Os partidos políticos – tanto do governo como da oposição, cada qual no papel que lhe cumpre desempenhar – são essenciais ao estilo de vida democrático, como veículos exclusivos da participação do Povo na organização do Poder e como responsáveis pela autenticidade do sistema representativo.**”¹⁹⁸ [grifo nosso]

O presidente da ARENA, Petrônio Portella, deu várias declarações de que, a partir da instauração do governo do general Ernesto Geisel, os políticos teriam ampliada sua margem de participação no processo decisório nacional. O fato de ele próprio ter sido designado pelo general Geisel para encaminhar o problema das sucessões estaduais nas eleições de 1974 seria, para ele, um dos sinais da reabertura política.¹⁹⁹ A necessidade de valorização de seus políticos levou à criação, pela ARENA, de vários cursos de formação política, no qual discursaram vários juristas, economistas e outros membros do governo.

Ao encerrar o ano legislativo de 1973, o senador Paulo Torres afirmou que o Congresso brasileiro continuou exercendo, depois de 1964, “um relevante e insubstituível papel como foro de debates políticos”, tarefa, a seu ver, “tão ou mais importante que a elaboração das leis”. Para Nelson Carneiro, o Parlamento continuou sendo “o foro onde se travaram os altos debates, que se melhor divulgados, alcançariam, pela sua relevância, todo o país.”²⁰⁰

Numa matéria publicada pela *Folha de São Paulo*, um articulista escreveu que “reconhece-se das confidências dos senadores a impressão de que a maioria satisfaz com as funções que a Constituição lhes atribui, pretendendo, apenas, que elas sejam revigoradas dentro do clima de distensão política previsto e através do maior

¹⁹⁸ *Anais do Senado*, 19 de setembro de 1972, p.259.

¹⁹⁹ *Folha de São Paulo*, 13 de fevereiro de 1974, p.3.

²⁰⁰ *Folha de São Paulo*, 06 de dezembro de 1973, Título: “Torres: Congresso é foro político insubstituível”.

aparelhamento da casa”²⁰¹. O autor do artigo afirmou que “Ainda que a sensação predominante seja a de perda do poder real de decisão nas funções que lhes são atribuídas pela Constituição, alguns senadores procuram atribuir peso político na apreciação de mensagens do Governo.” Um dos exemplos apontados pelos senadores de que o Senado ainda podia decidir com autonomia foi a difícil aprovação do nome do ex-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República Leitão de Abreu para ministro do STF (ele foi aprovado por uma diferença de apenas 3 votos – 30 a favor e 27 contra).²⁰²

Danton Jobim, citando um pronunciamento do papa Paulo VI que mencionou “a importância da instituição típica da democracia representativa no mundo de hoje”, que foi produzido ante os delegados da Conferência Interparlamentar em Roma, disse que:

“Nós, da Oposição, quando aceitamos vir para esta casa, ou para a outra casa do Congresso, discutir com os nossos brilhantes adversários os problemas da comunidade brasileira, evidentemente que, de certo modo, reconhecemos existir a instituição parlamentar no Brasil. Reconhecemos que houve um momento de sabedoria que ditou aos responsáveis pela Revolução a preservação dessas raízes de onde há de renascer um dia, conforme a minha inabalável manifestação de confiança e esperança, sobretudo de esperança, o verdadeiro Parlamento brasileiro.”²⁰³

Já José Sarney disse que identificava “o futuro governo do general Ernesto Geisel com o aparecimento de condições novas, para que o Legislativo possa afirmar-se como Poder”. Teria início então, segundo ele, “uma ação política em novos moldes, fundada em embasamento científico que hoje não existe”.²⁰⁴

Mais significativa, entretanto, para o debate em torno do papel do Parlamento foi a Conferência de Roberto de Abreu Sodré no “Seminário Problemas Brasileiros”, em 29 de novembro de 1973. O ex-governador do estado de São Paulo localizou o caso brasileiro no conjunto do que estaria sendo considerada, no mundo todo, uma crise dos parlamentos, com um declínio de suas funções tradicionais por conta da própria modificação do Estado.

Segundo ele, o Estado Moderno não poderia voltar a ser aquele como a filosofia política de fins do século XVIII e início do XIX o conceberam, pois a sociedade teria se

²⁰¹ *Folha de São Paulo*, 27 de outubro de 1974, p.3, título: “A serena indiferença do Senado”, por Marcondes Sampaio. A matéria analisava o clima no Senado perante as eleições do mês seguinte, e o articulista ressaltava que no Senado, em contraste com a Câmara, não havia um clima de expectativa quanto a renovação por conta das eleições, talvez pela maioria da ARENA.

²⁰² Segundo a reportagem, indicação de Abreu havia sido feita pelo governo anterior, o que fez com que muitos senadores se sentissem à vontade para negar seu voto ao novo ministro do Supremo que, na chefia do Gabinete Civil, segundo alguns, não era visto como muito simpático aos políticos. *Folha de São Paulo*, *Idem*.

²⁰³ *Anais do Senado*, 26 de outubro de 1972, p.145.

²⁰⁴ *Folha de São Paulo*, 10 de outubro de 1973, p.6, Título: “Sarney: começa uma nova etapa”.

tornado menos “individualista” e o papel do Estado seria cada vez mais “social”. Por isso o Estado, segundo o conferencista, não se resignaria mais ao papel de “mero árbitro” das condutas individuais, em nenhum lugar do mundo. Sodré identifica o que seria este processo de fim do liberalismo econômico e o “excesso de Estado” decorrente deste “Estado Providência”, ou *Welfare State*, “que tudo pretende reger, organizar, dirigir, regulamentar, especialmente no campo econômico, tudo submetendo ao seu planejamento”.²⁰⁵ Num raciocínio muito próximo ao da agenda huntingtoniana em *Crisis of Democracy*, Sodré considera, no entanto, que seriam irreversíveis os papéis sociais assumidos pelo Estado perante as massas.

Neste sentido, no diagnóstico apresentado por Sodré, o problema do Legislativo seria o fato de ter-se mantido anacrônico perante as profundas mudanças ocorridas com o Estado; haveria um descompasso entre as novas e mais complexas funções assumidas pelo Estado e a função tradicional atribuída ao Legislativo. O Parlamento teria continuado a corresponder a um “capitalismo atômico” ou “molecular”, a uma sociedade “individualista”, enquanto que as sociedades (ocidentais) teriam evoluído para uma “ascendência social”, o que poderíamos interpretar como a emergência da participação política de massas.

Isto porque, segundo Sodré,

“As democracias ocidentais sofrem do mal do anacronismo de suas instituições políticas. Com pequenos retoques, continua de pé todo o antiquado aparelho dos regimes representativos tradicionais, erigidos pelo liberalismo democrático do século XIX, enquanto a sociedade agroindustrial do povo foi substituída pela sociedade urbana de massas aturdidas pelos meios de comunicação, e o Estado-Polícia cedeu lugar ao Estado-Providência.”²⁰⁶

A ampliação das funções administrativas do Estado fez com que os Executivos, com sua maior capacidade de manejo de dados técnicos e questões administrativas por sua própria natureza funcional, preenchessem a lacuna deixada pelos parlamentos. A tendência ao aumento do número de leis também teria colaborado para uma expansão das atribuições do Poder Executivo, o que não representaria, segundo Sodré, um esvaziamento do Parlamento.

Portanto, a grande tarefa para os Parlamentos (que não deveriam nem mais se intitular “Legislativos”) seria adaptar-se a essa nova configuração estatal, superando a “insistência em conservar uma tradição suplantada pela força irresistível da evolução

²⁰⁵ SODRÉ, Roberto de Abreu. “O Parlamento no Estado Moderno”. Seminário sobre problemas brasileiros, Brasília, IPEAC, 1973, p.8.

²⁰⁶ *Idem*, p.16.

social”, insistência equivocada e que estaria na base da sensação de “esvaziamento” e de “frustração” dos parlamentos, não mais responsáveis pelo ato legislativo. Trataria-se de uma modernização não apenas de assessoria, mas de papel político, à qual seria impossível não aderir.

De acordo com a compreensão de Sodré, os parlamentos não nasceram para fazer as leis, e sim para “representarem um anteparo à tendência natural para o abuso do poder dos executivos”, isto é, uma função fiscalizadora, que é a que deveria ser a partir de então a principal.

Percebe-se o esforço do conferencista em justificar o processo ocorrido no Brasil, como mero reflexo de um processo mundial de mudança do papel dos Parlamentos. Porém, mais do que apenas justificar, Sodré enquadra-se entre aqueles que defendem uma reforma de profundidade na estrutura político-administrativa do país, algo que segundo ele foi uma das falhas do processo revolucionário não ter feito até então, e que por isso estaria na pauta.

De acordo com Sodré, a noção de democracia também teria que se modernizar acompanhando este processo histórico; da democracia representativa do século passado, só seriam imutáveis, segundo ele, os princípios fundamentais. Ou seja, desde que respeitados os princípios básicos mínimos (que seriam: “respeito à pessoa humana como ser racional e livre, com direito de intervir efetivamente na investidura e no exercício do poder, diretamente o por meio dos seus representantes nos parlamentos”)²⁰⁷, as instituições políticas devem ajustar-se às condições de sua época, não confundindo-se princípios e formas.

Nesta configuração, “*a existência da Oposição seria fundamental*”, de acordo com Sodré, como uma necessidade de quem exerce o poder, o que facilitaria o desempenho da função fiscalizadora do Parlamento. Este seria o único jeito de atingir, no Brasil, os objetivos democráticos da “Revolução”, não como uma redemocratização (que poderia referir-se a um retorno), mas uma democratização. Seria repetitivo pontuarmos o quanto essa análise em relação à democracia moderna tem de semelhante à dos demais intelectuais orgânicos que analisamos no capítulo 1.

O deputado Ítalo Fittipaldi, após explicitar sua total concordância com a análise e as propostas apresentadas, perguntou sobre uma solução para os chamados “projetos-impacto”, sobre os quais o Parlamento tinha escasso tempo para debater (40 dias), o que inviabilizava uma consubstanciação entre teses discutidas no Executivo e no

²⁰⁷ *Idem*, p. 17.

Legislativo. Em sua resposta, Sodré mencionou um mecanismo existente em alguns sistemas políticos e que em sua opinião deveria ser institucionalizado no Brasil, no qual as lideranças na situação e da oposição são convocadas para tomar conhecimento dos projetos mais importantes, antes de sua discussão em plenário – o que diminuiria o impacto das possíveis mudanças propostas, pois as próprias direções partidárias se encarregariam de mitigar o dissenso.

O deputado Alceu Collares (MDB-RS) foi o único, na ocasião, que considerou um eufemismo a recomendação que o Parlamento brasileiro (na prática o único Poder de representação de fato, pois o Executivo não fora eleito com voto popular) se centrasse na atividade de fiscalizar. O esvaziamento do Parlamento segundo ele seria não apenas consciente, mas desejado. Sodré refutou o questionamento de Collares dizendo que o Brasil, se não tivesse feito a “Revolução” de 1964, estaria na mesma situação que o Chile (que já tinha sofrido o golpe de Pinochet). Mas apesar disso se disse “otimista quanto à democratização”, admitindo-a no prazo de um ano, isto é, para 1974.

Já a intervenção do deputado Clóvis Stenzel (ARENA-RS) foi uma exposição de argumentos favoráveis ao diagnóstico de Sodré, aprofundando ainda mais a idéia de que a política de massas leva à destruição da democracia e, portanto, deve ser superada pela modernização do Estado. A democracia moderna, segundo Stenzel, deveria funcionar pela criação de elites que representem os interesses das massas;²⁰⁸ e citando Ortega y Gasset para corroborar a ideia de que as massas não podem participar diretamente da política, Stenzel concluiu sua intervenção com a seguinte pergunta: “E como, no Congresso, vamos continuar a viver sob postulados de fato anacrônicos, transmitidos pela Revolução Francesa e por todos aqueles que seguiam as doutrinas liberais e dos enciclopedistas?”²⁰⁹ É interessante notar como o arenista de fato tomou contato com os debates da Ciência Política no período, e fazia questão de citar autores e livros recentes para embasar suas posições políticas, como se estas fossem resultado natural de modelos que já estavam “provados” naquela disciplina.

A negação do modelo da Revolução Francesa e das doutrinas liberais clássicas é explícito no discurso justificador da nova democracia. O deputado arenista sintetizou aqui um ponto fulcral de toda reformulação da democracia, no que foi totalmente aplaudido por Sodré, para quem o regime político ideal na modernidade tem de ser “um

²⁰⁸ Segundo Stenzel, “como disse um trabalhista inglês”. *Idem*, p.39-40.

²⁰⁹ *Idem*, p.42.

meio termo” entre um regime ditatorial que não corresponde às exigências populares e um regime democrático “de absoluta liberdade”.

Roberto Campos não deixou de dar sua contribuição ao debate, em sua conferência no mesmo evento. Segundo Campos, estaria surgindo uma “sociedade pós-industrial”, caracterizada por uma mudança da economia de produtos para uma economia de serviços, com o surgimento de uma “classe técnica profissional”, pelo prestígio do conhecimento teórico como fonte de inovação e de formulação de política, e pela tecnificação do processo decisório, “através da criação de uma nova tecnologia de decisão, intelectualizada e automática.” Fica clara a correlação entre uma nova forma de produção de uma nova forma de política.²¹⁰

O fortalecimento dos executivos seria naturalmente decorrente do processo irreversível de tecnificação das decisões, de acordo com a velocidade exigida pela economia e pelas comunicações modernas. Algumas atividades do Estado na economia como a regulação da taxa do câmbio e a aplicação de políticas anti-cíclicas, além da intervenção na área industrial e da manutenção do “estado de bem-estar”, teriam passado a ser incompatíveis com o lento regime de votação legislativa.

O assunto voltaria a ser abordado por Campos num outro evento internacional, realizado no ano seguinte. Em agosto de 1974 (já após, portanto, a posse de Geisel), fora realizado no Rio de Janeiro um seminário intitulado “O Legislativo e a Tecocracia”, organizado por Cândido Mendes, sob o patrocínio da Associação Internacional de Ciência Política, do Conselho latino-americano de Ciências Sociais, da Associação Brasileira de Ciência Política e da Comissão de estudo de alternativas do desenvolvimento brasileiro. O Seminário teve como presidentes de honra Jean Laponce (então presidente da Associação Internacional de Ciência Política), Themístocles Cavalcanti (presidente da Associação Brasileira de Ciência Política e, como vimos, da FGV), e Roberto Campos, então presidente da tal Comissão de estudo de alternativas do desenvolvimento brasileiro. A diretoria científica da comissão executiva do seminário foi composta por ninguém menos que Samuel Huntington, pelo próprio Cândido Mendes e pelo Prof. Carlos Astiz, cientista político da *New York University*. Entre os parlamentares, eram membros da organização do Seminário os senadores José Sarney e Franco Montoro. Participaram professores de várias universidades, Unicamp, IUPERJ, Heidelberg, Universidade Federal do Ceará, FGV, Universidade Federal de Minas

²¹⁰ CAMPOS, Roberto. *O Brasil e o mundo em transformação*. Seminário sobre Problemas Brasileiros. IPEAC, Brasília, 1973.

Gerais, Genebra, entre outras.²¹¹ Entre os temas das conferências, o papel do Legislativo nos sistemas políticos atuais e sua relação com o desenvolvimento.

Para Roberto Campos, em sua conferência intitulada “O Poder Legislativo e o Desenvolvimento”, o regime brasileiro era um “autoritarismo consentido”, que foi uma resposta temporária a uma longa situação de “demagogia populista”, mas que agora teria como tarefa política a *institucionalização da estabilidade*. Por isso o pedido do Presidente Geisel para que políticos e cientistas sociais se debruçassem sobre o tema da institucionalização.

A questão do Legislativo, para Campos, foi analisada sob a chave de “custos e benefícios”: entre os benefícios, estariam informação, legitimação, integração nacional e proteção dos direitos humanos; já entre os custos, estariam a “tendenciosidade inflacionista”, os “impulsos distributivistas em detrimento da acumulação de capital”, e a “resistência à mudança social”. Isto porque, pressionados pelos reclamos da sua “clientela”, os Parlamentos pressionariam em favor de “prematuros ou irrealistas esquemas assistenciais e projetos regionais de baixa produtividade, tais que se comprime a taxa de acumulação de capital e se reduz a eficácia do esforço de investimento”.²¹² Apesar disso, Campos considerou a existência do Parlamento como uma rudimentar condição de governo civilizado, e chegou ao insólito de se dizer “indignado com os atuais estudantes de Ciência Política” que só o consideravam “em termos de custos e benefícios”; porém, as restrições impostas ao Legislativo ao longo da “Revolução” (proibição do acréscimo de despesas e de projetos que importem em despesas) foram necessárias para conter aqueles “impulsos” e “tendências”. Assim, o processo de fortalecimento do Executivo seria inevitável, restando ao Legislativo adaptar-se às novas condições.

O tom geral das conferências foi a inevitabilidade das mudanças de papel dos Legislativos no mundo todo, e a saída para esta crise seria a delegação de tarefas fiscalizadoras, sob a pena de atrapalhar o desenvolvimento. Carlos Astiz chegou a propor explicitamente que o Congresso Brasileiro se transformasse num centro de pesquisas, algo como um moderno *Think Tank*.²¹³ Cândido Mendes, embora numa

²¹¹ Um ano depois as conferências do Seminário foram publicadas em livro: MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*. Imago, 1975.

²¹² CAMPOS, Roberto. “O Poder Legislativo e o desenvolvimento”. In. MENDES, *Op. Cit.*, p.35.

²¹³ ASTIZ, Carlos A. “O papel atual do Congresso brasileiro”. In MENDES, *Op. Cit.*, p.28-29.

leitura um pouco distoante no varejo, também concordou com a grande meta proposta por Huntington: a institucionalização da vida política.²¹⁴

O debate sobre as (novas) funções do Legislativo no sistema político brasileiro repercutiu na imprensa e em alguns círculos acadêmicos. Da parte dos estrategistas do regime, era um tema fundamental a ser definido, pois se tratava de uma peça chave na institucionalização pretendida. Mas, além disso, é na distensão gradualista que se pretendeu enquadrar o Brasil na nova agenda prevista para os parlamentos em todo o mundo. O essencial aqui era garantir que o Parlamento estivesse permanentemente blindado contra as pressões da esquerda radical e da classe trabalhadora organizada.

O papel de espaço de negociação para a construção de saídas conservadoras na transição ficou muito explícito no episódio das *Diretas, Já!*, quando, pela planejada falta de *quorum* pela direita, o Congresso rejeitou a Emenda Dante de Oliveira, deixando claro que o processo político não seria pautado pela mobilização popular, devendo seguir um curso próprio.

O objetivo dos setores dominantes era a consolidação, no Brasil, de uma democracia como seleção de lideranças, não por acaso a idéia da valorização das elites políticas e o papel do Congresso não apenas na descompressão, mas no futuro modelo político brasileiro. Independentemente das divergências de detalhes, o fundamental era que as “lideranças” do Congresso fossem confiáveis, e que este se reduzisse ao papel fiscalizador do Executivo.

Teria sido a tão promulgada democracia viável pregada pela Trilateral e pelos cientistas políticos conservadores implantada no Brasil pelas mãos da ditadura? O processo em si da transição reservou algumas surpresas no caminho dos planejadores. O fato é que é inegável o papel que eles tiveram na formulação do projeto distensionista da ditadura brasileira, e que prescreveram receitas detalhadas para uma descompressão gradualista que mantivesse no essencial as “conquistas da Revolução”, institucionalizando a política.

²¹⁴ MENDES, Cândido. “O Congresso brasileiro pós-1964: um Legislativo para a Tecnocracia?” In. MENDES, *Op. Cit.*, p.126.

Considerações finais

Independentemente de como consideremos o *processo* de transição do regime ditatorial para um regime democrático no Brasil, o fato é que o *projeto* que deu início a esse processo teve um caráter *racionalizado*, pautado por uma análise de conjuntura nacional e internacional e por metas bem definidas estrategicamente. Esta análise e a definição destas metas foram feitas por agentes de diversos tipos, militares, intelectuais

stricto sensu, parlamentares, empresários e seus representantes tecnocratas. Nestas considerações finais, nos limitaremos a apresentar alguns resultados parciais que nossa pesquisa alcançou, e os limites que a mesma encontrou; neste sentido também, quais caminhos a pesquisa pode trilhar para aprofundamentos futuros.

Embora os fatores determinantes da transição sejam de caráter endógeno, o debate sobre a institucionalização política no Brasil, embrião da elaboração estratégica distensionista, está profundamente ligado às determinações internacionais do período. Esta ligação se materializou pela intervenção direta de um intelectual orgânico do grande capital internacional e membro da Comissão Trilateral, Samuel Huntington, nos planos da descompressão política. Porém, além disso, as determinações do contexto mundial ficaram claramente perceptíveis em inúmeras questões que estiveram em pauta nos planos descompressionistas, entre elas, a questão do papel do Legislativo, da construção das instituições do Estado, do modelo político – tipo de democracia – a ser implementado, etc. Neste sentido, a temática conservadora de uma grande corrente da Ciência Política se insere ao menos de maneira indireta – e por vezes, de forma direta – no debate dos rumos políticos do país neste período. Em outras palavras, a temática da “estabilidade política” e do caráter da democracia moderna embasou o pensamento dos estrategistas políticos do regime ditatorial brasileiro. A influência do pensamento schumpeteriano é nítida quando se tratava de definir contornos à democracia na conjuntura de final dos anos 1960 e início dos anos 1970.

A agenda das chamadas “democracia restritas”, isto é, regimes democráticos blindados em relação a qualquer interferência real dos movimentos populares organizados, era uma agenda internacional como uma das formas de resposta às crises de diversas ordens que abalaram o mundo desde o final dos anos sessenta. Podemos caracterizar pelo menos duas ordens de crises: uma crise econômica, que já desde meados dos anos 1960 dava sinais da superprodução capitalista em escala global, devido à recuperação das economias japonesa e europeia; que se agrava mesmo com o rompimento pelos EUA do consenso de Bretton Woods (com a quebra do padrão-ouro), já em 1971, e com a chamada crise do petróleo, em 1973. e uma grande crise política, decorrente da grande onda mobilizatória de 1968. Uma das respostas que foram produzidas pelo capital-imperialista para combater essas crises foi o conjunto de orientações caracterizado como neoliberalismo, que induziu a uma onda de privatizações, desregulamentação trabalhista, e ao ultraliberalismo financeiro. Outra, liga AA esta, foi uma reformatação dos Estados Nacionais, pautada por dois

movimentos: uma minimização de seu papel como garantidor de direitos sociais, e uma maximização de seu poder de controle policial dos movimentos sociais e das lutas dos trabalhadores.

Porém, esta agenda foi aplicada em formas e ritmos diferentes em cada país, até porque cada contexto nacional exigiu medidas diferentes; isto sem esquecer que ainda em muitos lugares a ação organizada do capital internacional não foi pautada pelo receituário democrático restrito, mas ainda pelo golpe e a contra-revolução “a quente”, via golpes de Estado, como é claramente o caso do Chile, em 1973. Enquanto no Brasil já se delineava uma forma de sair daquele regime vitoriosamente, no Chile se tratou de implementar uma ditadura capitalista violenta contra as forças populares e da esquerda. Na verdade, ambas as políticas se complementam, dependendo do caso. Fica a indicação para futuras pesquisas a questão da intervenção da Comissão Trilateral na transição brasileira, acerca da qual colhemos apenas algumas informações iniciais; além da questão da natureza da influência das reformulações teóricas, especialmente no campo da Ciência Política, no projeto trilateralista de democratização restritiva.

No Brasil, o início dos anos 1970 foi um momento marcadamente de fastígio do regime: “milagre” econômico, esquerda derrotada, e as grandes metas relacionadas aos diversos mecanismos de acumulação capitalista, definitivamente alcançadas. Era o momento certo para pensar num regime democrático restrito via descompressão controlada.

Não tardaram a surgir contribuições das mais diversas a estes objetivos. Procuramos destacar aqui a atuação de alguns intelectuais brasileiros (em sua maioria, intelectuais orgânicos do regime e ocupantes de importantes postos governamentais) no período de 1972 a 1974: Roberto Campos, que desde 1971 defendia uma espécie de modelo de descompressão controlada; Manoel Gonçalves Pereira Ferreira, jurista que ocupou vários cargos importantes durante a ditadura e que escreveu vários livros sobre a “democracia moderna” e como implanta-la no Brasil; Gilberto Freyre, que escreveu em 1972 um documento sobre como tornar a ARENA a grande protagonista da democracia no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos, que foi conferencista em um seminário no Congresso em 1973 com um receituário da descompressão controlada; entre outros, além, é claro, do próprio Gal. Golbery e de Huntington. Entre as instituições que sediaram de alguma forma o debate sobre o que era então chamado de “institucionalização do regime” estiveram a FGV, que elaborou uma pesquisa em 1972 para a auxiliar a ARENA em sua defesa do voto distrital; e o IPEAC, instituto ligado ao

Congresso e então presidido por José Sarney. Certamente também ainda há muito a percorrer no exame da participação específica destas instituições, acerca do qual fizemos apenas alguns apontamentos, especificamente relativos a suas participações, mais ou menos indiretas, no debate acerca da institucionalização da liberalização política no período compreendido entre início de 1972 e início de 1974.

Como vimos, os termos institucionalização e liberalização política eram usados como sinônimos políticos, pois a visão predominante nos planos descompressionistas era de que o regime continuaria sob novas formas, mais liberais e democráticas. O Congresso, considerada sua configuração na época, foi ainda assim um locus privilegiado do debate político acerca da institucionalização, no qual se refletiram as posições das duas agremiações políticas permitidas na época, ARENA e MDB.

Embora fossem grupos absolutamente heterogêneos, foi possível distinguir alguns posicionamentos majoritários acerca do tema da institucionalização em ambos. A ARENA, muitas vezes “mais realista que o Rei”, foi por algumas vezes desautorizada pelo governo pois defendeu medidas que estavam nos planos descompressionistas, que já eram discutidos em alguns âmbitos militares, por serem precursoras de um maior fechamento de regime, e não da abertura. Ressalte-se aqui que uma das principais motivações para o encampamento do projeto distensionista pelo grupo chamado “castelista”, reunido em torno de Geisel e Golbery, era justamente o perigo de mais uma crise no interior da caserna, tal como houve no episódio da sucessão de Costa e Silva. Em meados do mandato de Médici já era certo, portanto, que a sucessão seria tranquila e que a hegemonia retornaria às mãos do grupo castelista, considerado mais “liberal” (embora na prática este mesmo grupo tenha aplicado algumas das medidas mais “autoritárias” em anos anteriores), e que haveria uma tentativa de modificar o regime no sentido de retirar gradualmente das Forças Armadas do centro do poder, garantindo assim sua unidade e deixando o governo nas mãos de “civis responsáveis”. A posição majoritária do MDB, isto é, sua ala mais conservadora, demonstrou em várias ocasiões total alinhamento com os planos descompressionistas de Geisel e sua equipe, para quem foi fundamental obter certa legitimidade proveniente da oposição para as regras do jogo. Um dos grandes pontos discutidos pelo governo e seus intelectuais orgânicos foi a questão do papel do Legislativo no futuro regime político: este perderia cada vez mais seus poderes deliberativos, aumentando sua “imunidade” às “perniciosas” pressões populares, inflacionárias e desestabilizadoras, e tendo acentuada sua função fiscalizadora do Executivo e sua capacidade técnica.

A despeito de que as metas do governo Geisel não foram explicitadas de forma objetiva, a principal conclusão a que chegamos com este trabalho está relacionada ao caráter preventivo e racionalizado de seus planos de distensão gradualista, informado por intelectuais orgânicos brasileiros e estrangeiros, empenhados em construir no Brasil um projeto político de democracia restrita.

Referências Bibliográficas

- AARÃO REIS Filho, Daniel. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique H.; SOARES, Gláucio Ary D. “As funções do Legislativo”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 7, nº. 1, janeiro/março 1973, p. 73-98.
- ABREU, Alzira Alves de. *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Editora FGV, 2001.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984. 2ª edição.
- ARTURI, Carlos S. “O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, Dossiê Transição Política, nº 17, p.11-31, nov. 2001.
- ASSMAN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam (orgs.). *A Trilateral – nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. “O Poder Legislativo e o Desenvolvimento”. In: MENDES, Cândido (ed.). *O Legislativo e a Tecnoocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975, p. 31-41.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel, 1972.
- _____. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARVALHO, Aloísio H. C. de. *O governo Médici e o projeto de distensão política (1969-1973)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1989.
- _____. “Geisel, Figueiredo e a Liberalização do Regime Autoritário (1974-1985)”, *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 1, 2005 p.115 a 147.
- CODATO, Adriano Nervo. “Uma história política da transição brasileira: da ditadura à democracia”, *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, nº 25, nov. 2005, p.83-106.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- COUTO, Ronaldo C. *História indiscreta da ditadura e da abertura, 1964-1985*. Brasil Debates, 1982.

D'ARAÚJO, Maria Celina. "Geisel e Figueiredo e o fim do regime militar". In: *Seminário 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.p.219-225.

DEBRUN, Michel. *A "Conciliação" e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado. Ação política, golpe e poder de classe*. 4ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.

_____. *A internacional capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. *Brasil: em compasso de espera. Pequenos escritos políticos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia. Ensaio sobre a institucionalização da Democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. *A democracia possível*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1976.

FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura. As eleições de 1982*. Brasília: Editora UnB, 1988.

FONTES, Virgínia Maria & MENDONÇA, Sônia Regina. *História do Brasil Recente (1964-1992)*. 4ª edição. São Paulo: Ed. Ática, 1996.

GÓES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GÓES, Walder de & CAMARGO, Aspásia. *O drama da sucessão e a crise do regime*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Volumes 3 e 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRINBERG, Lucia. *ARENA: Partido Político ou bode expiatório? (1965-1979)*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

KINZO, M.^a D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: Gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice / Editora Revista dos Tribunais, 1988.

_____. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". *São Paulo em Perspectiva*, vol.15, nº 4, out/nov 2001.

- KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e Coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil debates, 1982.
- LAMOUNIER, Bolívar & FARIA, José Eduardo. *O futuro da abertura: um debate*. São Paulo: Cortez Editora, 1981.
- _____. & CARDOSO, F.H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Cebrap, 1975.
- _____. & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LEMOS, Renato. “Anistia e crise política no Brasil pós-1964”, *Topoi*, nº 5, setembro de 2002, p.287-313.
- _____. “Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-1964”. Comunicação apresentada no *VI Congrès du CEISAL* (Conseil Européen de Recherche em Sciences Sociales sur l’Amérique Latine), *Indépendances, Dépendances, Interdépendances*, Toulouse, France, 30 de junho a 3 de julho de 2010.
- LEOPOLDI, M.^a. Antonieta Parayba. “Sobre as Funções do Legislativo (I)”, *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 6, nº. 2, abril/junho de 1972, p. 115-129.
- _____. “Sobre as Funções do Legislativo (II)”, *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 6, n.º. 4, outubro/dezembro de 1972, p. 29-50.
- MARCUSE, Herbert. *Idéias sobre uma teoria crítica da sociedade*. Trad. Fausto Guimarães. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MARINI, Ruy Mauro. “Brasil da ditadura à democracia (1964-1990). Disponível em www.archivochile.com/Ideas_autores/.../marini_brasil00004.pdf.
- MARTINS FILHO, João Roberto. “Revisitando as análises sobre a ditadura militar”. In: COSTA, Sílvio (Org.). *Concepções e formação do Estado brasileiro*. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi, 1999.
- MATHIAS, Suzeley K. *Distensão no Brasil. O projeto militar*. Campinas (SP): Papyrus, 1995.
- MATTOS, Marcelo Badaró. “Os trabalhadores e o golpe de 1964.” *História & Luta de Classes*, Vol.1, p.7-18, 2005.

_____. “O governo João Goulart: novos rumos da produção historiográfica.” *Revista Brasileira de História*, v.28, n.55, São Paulo, p.245-263, janeiro/junho de 2008.

MELO, Demian B. “A miséria da historiografia.” *Outubro*, n.14, p.111-130, 2006.

_____. “Considerações sobre o revisionismo: notas de pesquisa sobre as tendências atuais da historiografia brasileira.” *Anais da XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico*, em julho de 2009, em Niterói (RJ), disponível em <http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/79T.pdf>.

MOISÉS, José Álvaro. *Cenas de política explícita. Descaminhos de uma longa transição política*. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1986.

_____. & ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (orgs). *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NEVES, Lúcia Maria Warderley. (org.) *Direita para o social e esquerda para o capital. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.

O’DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário. Primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *De Geisel a Collor. Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas (SP): Papyrus, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O colapso de uma aliança de classes*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1978.

_____. “Os limites da ‘abertura’ e a sociedade civil”. *Revista de Administração Empresarial*, vol. 23, nº 4, p. 5-14, out/dez 1983.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. (coord.) *O Estado Autoritário e Movimentos Populares. Um debate*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

POULANTZAS, Nicos. *A crise das ditaduras. Portugal, Grécia, Espanha*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REGO, Antonio Carlos Pojo do. *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

RÉMOND, René (org.) *Por uma História política*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

- ROLLEMBERG, Denise & QUADRAT, Samantha Viz. *A construção social dos regimes autoritários. Brasil e América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- SADER, Emir. *A transição no Brasil. Da ditadura à democracia?* São Paulo: Atual, 1990.
- _____. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SAES, Décio. *A República do capital. Capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder & política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978 [1973].
- SHARE, Donald & MAINWARING, Scott. “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha”. *Dados (Revista de Ciências Sociais)*, Rio de Janeiro, vol.29, nº2, p. 207-236. 1986.
- SILVA, Golberi do Couto e. *Conjuntura política nacional: o poder Executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 8ª edição.
- SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia T. de (Orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política. As mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- STOTZ, E. N. “As faces do moderno Leviatã”. In: MELO, S.A. (org.). *Vinte anos de resistência. Alternativas da cultura no regime militar*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986, p.13-28.
- TELLES, Edson & SAFATLE, Vladimir. (orgs.) *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- TOLEDO, Caio Navarro de. “As falácias do revisionismo.” *Crítica Marxista*, Campinas, 2004.
- VASCONCELOS, Cláudio Beserra de. *A Preservação do Legislativo pelo Regime Militar Brasileiro: ficção legalista ou necessidade de legitimação? (1964-1968)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2004.

VITULLO, Gabriel E. “As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes”, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 12, Nov. 2006, p.348-377.

WEFFORT, Francisco C. *Porque democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1985.