

O Autoritarismo e a Democracia no Brasil

Durante a década de 1990, houve um refluxo das análises acadêmicas sobre o “autoritarismo”, relacionada à sensação de que este fenômeno seria um problema já superado, tendo em vista o restabelecimento de uma ordem democrática no país. Entretanto, o autoritarismo ainda é um componente presente, mesmo que em menor medida, na organização social brasileira e manifesta-se de diferentes formas. Para nós, interessa primeiramente como manifestação do autoritarismo, a estigmatização das classes populares. Em segundo lugar, a resistência das instituições do sistema criminal em democratizar-se mantendo práticas seletivas em todas as suas instâncias. Estas duas manifestações se interligam na utilização da violência contra o mundo popular como uma das mais cruéis facetas do autoritarismo e que têm sido uma característica da sociedade brasileira

Para melhor compreender a dinâmica das rupturas e continuidades na modernização da estrutura social brasileira, faz-se necessário pesquisar as inúmeras maneiras inter-relacionadas pelas quais os sistemas de dominação e controle foram mantidos e modificados. Nesta transição observa-se a continuidade de alguns traços de uma sociedade marcada pelo autoritarismo, que somente nos últimos vinte anos, ou seja, desde a reabertura democrática, vêm se modificando.

Para Florestan Fernandes (2002), as elites brasileiras, desde a formação do Estado nacional, foram muito resistentes às mudanças sociais e quando estas se tornaram inevitáveis demonstraram grande flexibilidade na adaptação às novas condições, resultando em uma propensão à acomodação e não à mudança. Este modelo de acomodação e negociação pelo alto foi possível graças aos mecanismos de dominação, que impediram rupturas graves e, sobretudo, mudanças revolucionárias.

A constituição do Estado brasileiro, segundo o autor, passa pela “Revolução Burguesa”, caracterizada por um conjunto de mudanças econômicas, políticas e sociais que implantaram no Brasil a ordem capitalista.

Essa revolução foi lenta e gradual, caracterizada pela acomodação de elementos surgidos da tensão entre as forças renovadoras e as conservadoras, somada à impossibilidade de um rompimento radical com o passado e de uma opção clara por um dado futuro que gerou um “Estado-amálgama”.

Já para Raimundo Faoro, em sua obra “Os donos do Poder” (2001), a sociedade brasileira é caracterizada por uma forma de dominação exercida por uma camada social: a elite política, grupo social que dominava a máquina política e administrativa e, através dessa máquina, vertiam seus benefícios de poder, riqueza e prestígio. Esse poder não era exercido para atender uma classe específica: latifundiários, classe agrária ou burguesia (em constituição) era um “estamento burocrático que o Brasil herdou da formação do Estado português, desde a época do descobrimento e tem sua origem no “patrimonialismo”. Segundo Faoro (2001), o Estado resistiu a todas as transformações ocorridas de Tomé de Souza até o século XX, mantendo o estamento burocrático, constituído por uma camada dirigente que atua em seu próprio nome, através de instrumentos políticos oriundos de sua posse do aparelhamento estatal.

A idéia de Faoro (op. cit.) é de que sobre a sociedade, acima das classes sociais, o aparelhamento político brasileiro impera, rege e governa, em nome próprio. Cria-se um grupo (estamento) dentro do Estado que se apossa dele. A comunidade política conduz, comanda e supervisiona os negócios “públicos” como negócios privados. A estratificação social, embora economicamente condicionada, não resulta na absorção do poder pela economia. O grupo que comanda não é, nas circunstâncias históricas, uma classe da qual o Estado seria mero delegado, uma espécie de comitê executivo. O estamento constitui uma comunidade e seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder.

Em “Homens Livres na Ordem Escravocrata”, Maria Sylvia de Carvalho Franco (1979) apresenta uma análise sobre os meios de vida e condições sociais dos “homens livres pobres” em meio à hegemonia do trabalho escravo. Insere-os na teia de relações de dominação vigentes durante o século XIX, procurando analisá-los dentro da sociedade que os criou. Destaca o trabalho livre como constitutivo do mundo moderno pela mediação do seu contrário, o trabalho escravo. A escravidão é qualificada como uma “instituição submetida a outras determinações que lhe imprimiam seu sentido”

(p. 13). A análise é decisiva para a caracterização de uma formação específica de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil – destituídos de propriedade dos meios de produção, mas não de sua posse. Segundo a autora, o objetivo para qual esteve basicamente orientada a sociedade brasileira determinou sua organização. Embora os homens livres e pobres tenham permanecido apartados da produção para o mercado, este setor localizou-os na estrutura social e definiu o seu destino.

Violência e favor são dois referentes que percorrem toda a análise de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1979) e nenhum deles aparece como princípio organizador das relações sociais e econômicas. Com efeito, estão “alojados na expansão do capital, no setor produtivo e financeiro e na constituição do Estado”. A violência aparece como algo que irrompe decisivamente em todos os momentos da vida social, mesmo naqueles onde aparentemente as relações de "comunidade" a descartariam: nas relações de vizinhança, na cooperação para o trabalho (o mutirão), no lazer, no parentesco, na constituição da moralidade. Fica evidente a incorporação da violência às condutas socialmente sancionadas. Segundo a autora, “o fato de circularem desimpedidas (as práticas violentas) de juízos restritivos indica também que a violência é incorporada não apenas como um comportamento regular, mas positivamente valorado” (p. 53) e utilizada como barreira de contenção social na manutenção da ordem.

Esta linha de argumentação é atualizada por autores como Paulo Sérgio Pinheiro, que têm trabalhado o tema da violência no período pós-redemocratização. Para Pinheiro (1991), a violência brasileira tem suas raízes num passado marcado pelo “autoritarismo socialmente implantado”. O autor argumenta que as práticas autoritárias seriam ainda resultado direto da continuidade e de uma longa tradição de autoritarismo das elites contra as não-elites que, por sua vez, são reproduzidas entre os mais pobres. Essas práticas autoritárias e violentas são empregadas também pelos órgãos encarregados de fazer a segurança e promover a justiça em nosso país. Pinheiro reforça sua tese dizendo que essa violência é “endêmica” e faz parte, desde o Brasil tradicional, da estrutura social e política brasileira, e continua presente nessas estruturas sociais e de poder mesmo depois do período republicano e pós-redemocratização do país em 1988.

2.1.

O Retorno à Democracia

O retorno à democracia no Brasil, após a ditadura militar instaurada em 1964, foi feito de forma que os detentores do poder liberalizassem gradualmente e, sob controle, o regime autoritário, objetivando institucionalizar uma democracia, na qual mantivessem um direito de veto sobre a vida política do país. Segundo Arturi (2001), o processo de liberalização política no Brasil foi, entre todos os casos recentes de transição, o mais controlado pelos dirigentes autoritários e aquele em que os membros de sua elite civil garantiram não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização.

Para Angelina Peralva (2000), a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis é uma variável da continuidade autoritária. Em 1979, com o fim do AI-5, o governo federal, no plano da segurança pública, resistiu a transmitir poderes para os governos estaduais. Enquanto a polícia civil era controlada pelos governos locais, a polícia militar, desde o Decreto-Lei 667, de 2 de junho de 1969, era tutelada diretamente pelo Ministério do Exército, o que, em termos práticos, representava um legado militarista nas práticas de repressão de delitos por esta instituição, que ficou despreparada para agir com a redemocratização e a necessidade de respeito aos direitos civis e políticos.

As forças armadas conseguiram prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantiveram como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política. Segundo Arturi (op. cit.) os principais constrangimentos à consolidação do regime democrático no Brasil devem-se ao sucesso da estratégia de liberalização do regime autoritário implementada com alto grau de voluntarismo e controle do processo político pelas presidências Geisel e Figueiredo. Somam-se a isso as dificuldades encontradas pelo General Figueiredo para conduzir o processo político e sua sucessão nos últimos anos de seu governo, devido às pressões e à mobilização crescente da oposição e de amplos setores sociais que exigiam a democratização efetiva e imediata do país. Arturi (op. cit.) também considera que a dimensão “tempo” é um fator fundamental para o alargamento

progressivo do setor moderado da oposição e daquele reformista do regime, ou seja, a longa duração e a evolução extremamente gradual da fase de liberalização política criou no mundo político brasileiro uma percepção de "normalização" do processo conduzido sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder. Essas regras, segundo Arturi, foram como que "naturalizadas" nas avaliações, cálculos e elaboração de estratégias pelos principais atores políticos ao longo do período.

A perda de controle sobre a transição, ao final da presidência Figueiredo, significou a autonomização da lógica do processo: uma "*práxis* autoritária associada a uma lógica liberal" (Trindade, 1985), a centralidade política dos militares e a tradição de conciliação "pelo alto" das elites políticas.

A partir da década de 1980, os enfoques sobre os estudos das transições passaram a privilegiar as variáveis tipicamente políticas, como a qualidade das lideranças, as escolhas racionais e os recursos dos atores, bem como os efeitos da interação de suas estratégias na configuração das transições para o regime democrático. A adoção desta perspectiva ocorreu em detrimento das explicações "macro-orientadas", que privilegiavam a influência das variáveis econômicas e sociais - nível de desenvolvimento econômico, estrutura de classes, fases de industrialização - no processo de mudança política. A radical reorientação analítica deve-se, em primeiro lugar, à terceira onda de democratizações a partir do início dos anos 1970, que surpreendeu a grande maioria dos cientistas políticos e forneceu uma inegável contraprova empírica às teorias que apontavam macrovariáveis de ordem econômica (grau de desenvolvimento econômico), social (modernização) ou cultural (cultura cívica) como pré-condições para a existência de democracias. O enfoque "micropolítico" parte do pressuposto de que a transição de um regime autoritário à democracia é um processo que depende predominantemente de variáveis referentes à intervenção e ao voluntarismo dos atores políticos que participam da transição. Segundo essa perspectiva, nas "conjunturas fluidas" (Dobry, 1986) de transição, quando a incerteza relativa às regras e à continuidade do jogo político é a característica central, os condicionamentos do processo político normalmente determinados pela estrutura econômica e social encontram-se como que "suspensos" (Karl & Schmitter, 1991). Ao sistematizarem a abordagem "micropolítica", O'Donnell e Schmitter

preconizam que as análises a respeito das transições dos regimes autoritários devem orientar-se por uma “teoria da anormalidade”, na qual o inesperado e o possível são tão importantes quanto o comum e o provável. Nessa abordagem ganham relevo decisivo na determinação desses processos a atuação e a habilidade das elites políticas e de suas lideranças (a *virtù* dos atores) e os eventos inesperados (a *fortuna*). Do ponto de vista metodológico, a investigação política orientou-se para o individualismo metodológico, a teoria das escolhas racionais e a interação estratégica.

Por seu turno, Linz & Stepan (1995) apontam que o maior risco das análises centradas em escolhas e ações dos atores consiste na racionalização retrospectiva e na tendência finalista das tentativas de reconstrução do passado. Segundo os autores, os atores políticos agem, na realidade, quase sempre imersos na incerteza sobre o contexto de suas ações e sobre o efeito e reações que elas produzirão nos outros atores, sobretudo nos processos de transição nos quais não podem contar com as referências políticas habituais e estáveis. A análise não pode, portanto, subestimar o sentimento de risco e as dificuldades em que eles incorrem quando agem em "conjunturas fluidas".

As insuficiências das abordagens "macroestruturais" e da "micropolítica" levou Terry Karl (1991) a propor um enfoque que pudesse privilegiar os dois eixos analíticos, que nos parecem bem mais promissores para a compreensão dos processos de transição à democracia. A autora elaborou a noção de "contingência" para escapar do dilema "determinismo das estruturas *versus* liberdade do ator" e capturar os vínculos entre os fatores macroestruturais, a tradição institucional do país e as opções dos atores políticos. É preciso demonstrar como, em dado momento, o leque de opções disponíveis é função das estruturas criadas em período anterior e como essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado (Karl, 1991). Nessa perspectiva, as instituições políticas pré-existentes realizam a mediação entre a estrutura sócio-econômica e as ações dos atores políticos, pois elas fornecem os parâmetros do espaço político e os recursos institucionais disponíveis para a ação dos atores (Badie & Hermet, 1990).

A adoção da perspectiva analítica de Terry Karl nos ajuda a compreender que no caso brasileiro a condução do projeto de liberalização política através do processo eleitoral não foi propriamente uma "escolha" do

governo Geisel, como se este o tivesse implementado para este fim com clareza dos objetivos a atingir. Na realidade, sua utilização deu-se basicamente pelo fato de que um sistema partidário e um calendário eleitoral estarem disponíveis e em funcionamento. A existência de eleições e a sobrevivência de instituições políticas liberais, mesmo durante o período mais ditatorial do regime autoritário, deve-se a uma característica tradicional do sistema político brasileiro, desde a independência do país, qual seja, a competição intralites pelo poder político através de eleições, como vimos na primeira seção.

Em suma, a interação entre as estruturas econômicas, sociais e políticas pré-existentes e a estratégia dos atores políticos permitiu arranjos institucionais e comportamentais que condicionam as possibilidades de uma consolidação democrática. Nesse sentido, ganham importância as escolhas e decisões realizadas anteriormente para o resultado dos processos de transição, por menor que seja sua significação no momento em que foram tomadas, pois elas podem incidir de maneira decisiva nas etapas posteriores da democratização, facilitando ou não o êxito desses processos. Por exemplo, os acordos entre os militares e a oposição, estabelecidos na fase de liberalização política, podem persistir longamente, originando uma democracia com "defeitos de nascença" (Karl & Shmitter, 1991, p. 286). Dessa maneira, traços da cultura política de um país, comportamentos historicamente arraigados e constrangimentos estruturais podem, ou não, ser reforçados pelas escolhas e ação dos atores políticos em uma determinada conjuntura.

A persistência da conjuntura de crise econômica e a adoção de planos de estabilização econômica, muitas vezes sem discussão prévia com a sociedade e com o Congresso, agravam aspectos centrais das "democracias delegativas" da região (O'Donnell, 1994). Essa característica refere-se aos regimes da "terceira onda" de democratizações que são, segundo O'Donnell, "intrinsecamente hostis aos padrões de representação normal das democracias estabelecidas, à criação e consolidação das instituições políticas e, especialmente, à 'prestação de contas horizontais' [*accountability*]" (O'Donnell, 1993). Esses regimes democráticos não-institucionalizados caracterizam-se pela delegação aos governantes eleitos da possibilidade de realizarem tudo que lhes pareça adequado para minorarem a crise econômica aguda. Os elementos plebiscitário e personalista das "democracias delegativas"

teriam suas origens no estilo populista e na baixa institucionalização que marcaram o passado político.

Segundo Bermeo (1992), um processo de democratização totalmente finalizado envolve genericamente três etapas: o início da dissolução do regime autoritário, a criação da democracia e a consolidação do novo regime. Em nosso trabalho adotaremos a periodização feita por Arturi (2001), baseado nas três etapas sugeridas acima, na qual a primeira etapa vai de março de 1974 a março de 1985, e abrangem os dois últimos governos militares, as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985). A segunda etapa - a construção da democracia - desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990). Quanto ao processo de consolidação do novo regime democrático, uma espécie de segunda transição, ela inicia-se com a presidência de Fernando Collor de Mello em março de 1990 (eleito por sufrágio universal e afastado do poder por um processo de *impeachment* em dezembro de 1992), e encontra-se ainda em andamento.

Uma particularidade a ser ressaltada, que diferencia a autocracia brasileira de regimes similares na região, é o fato de apresentar a mais longa duração dentre todos, de ser o mais bem sucedido do ponto de vista econômico, o menos repressivo entre seus congêneres e aquele no qual "os militares como corporação, e não *um* militar, assumiram a responsabilidade pelo poder e adaptaram as instituições políticas à nova ordem autoritária" (Soares 1994). De fato, seus dirigentes sempre consideraram o autoritarismo como formato político transitório e mantiveram, praticamente durante todo o período, a existência de partidos políticos, um calendário eleitoral e o Congresso em funcionamento, embora com restrições políticas importantes. Essa ambigüidade institucional da ditadura no Brasil revela-se extremamente importante para a análise, pois as características do regime autoritário precedente podem ser, de fato, consideradas como uma macro variável política fundamental para a determinação do modo de transição e do tipo de democracia que resultará. O processo de democratização brasileiro apresenta, também, como já dissemos anteriormente, como uma de suas características centrais, o fato de ter se desenvolvido através de negociações sob forte controle dos dirigentes autoritários. Esta característica revela a centralidade do problema do controle do poder político democrático como fundamental para a

consolidação da democracia no Brasil (Aguero, 1992), sobretudo, graças ao extremo gradualismo e o enorme grau de continuidade das lideranças do antigo e do novo regime democrático brasileiro, que problematizam sobremaneira sua consolidação (Lessa, 1989).

Acreditamos que uma análise centrada na segunda etapa do processo de redemocratização será mister para o entendimento das continuidades do autoritarismo, principalmente no que concerne ao conflito político, ocorrido no período, em torno da questão da segurança pública. O General Figueiredo assumiu a Presidência da República em março de 1979, apregoando a democracia como objetivo final da "abertura política" que promoveria durante seu governo. Entretanto, a ausência da principal legislação autoritária (AI-5), abolida meses antes de sua posse, a recessão econômica e o surgimento de movimentos sociais, como o "novo sindicalismo", aceleraram fortemente o processo político, tornando a tentativa de sua condução pelo governo cada vez mais problemática. Apesar desses "constrangimentos", o governo Figueiredo prosseguiu com a estratégia gradual das reformas políticas. No final de 1979, o regime propôs e fez aprovar pelo Congresso uma anistia ampla e politicamente inteligente, pois seu alcance concernia tanto aos prisioneiros e exilados de esquerda como, preventivamente, a todos aqueles indivíduos ligados aos órgãos de segurança do regime que cometeram crimes durante as atividades repressivas. Todavia, o surgimento de um vigoroso movimento sindical, que teve seu marco inicial nas grandes greves dos operários metalúrgicos paulistas no final da década de setenta, foi fundamental para acelerar a "abertura política" do governo Figueiredo.

No que concerne à utilização do processo eleitoral para pautar a transição, esse recurso praticamente se esgotou com a última reforma institucional do regime autoritário: a extinção dos dois partidos existentes (ARENA e MDB) e a implementação do multipartidarismo, em 1979. A anistia e a reforma partidária se inscreviam na estratégia do regime de dividir a oposição para acabar com o caráter plebiscitário crescentemente desfavorável ao regime, das eleições bipartidárias. Esta manobra foi parcialmente vitoriosa, pois a oposição dividiu-se, com efeito, entre vários partidos e os quadros do regime permaneceram majoritariamente no novo partido governista, o PDS (Partido Democrático Social). A oposição, por sua vez, percebeu que

diminuíam as possibilidades de profundas alterações na ordem institucional e acomodou-se às regras vigentes, com a atenção voltada para as eleições de 1982 para governadores de estado, a serem realizadas pela primeira vez desde 1966. A estratégia das diversas correntes oposicionistas orientou-se, desde então, para a consolidação dos novos partidos e para a disputa eleitoral, colocando em um plano secundário outras questões políticas que não se referissem aos temas exclusivamente partidários e eleitorais, como a convocação de uma Assembléia Constituinte, por exemplo. A divisão da oposição em vários partidos antes mesmo do final do regime autoritário facilitou a reacomodação das elites políticas, permitindo que a transição "pactuada" se realizasse exclusivamente em termos institucionais, sem pactos explícitos e substantivos entre os atores políticos. Essa característica foi responsável pela sobrecarga da agenda política no período posterior, principalmente durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (Lessa, 1989).

Os resultados das eleições para Governador de estado e para deputados estaduais e federais em 1982 deram uma vitória política expressiva às oposições e foram diretamente responsáveis pela perda do controle do processo de transição pelo regime. Graças aos senadores escolhidos indiretamente em 1978, o partido governamental manteve ainda a maioria no Congresso e no Colégio Eleitoral que se reuniu em janeiro de 1985 para eleger o Presidente da República seguinte. Mas, a partir da eleição de 1982, quando os partidos de oposição conquistaram dez governos estaduais entre os mais importantes do país e a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados, o governo teve que administrar o país negociando diretamente com poderosos governadores da oposição e fazer face ao crescente desgaste político. Essa situação marcou o retorno de uma das características mais duradouras do sistema político nacional: o poder dos governadores de estado e a centralidade da política regional na formação de alianças no Congresso (Abrucio & Samuels, 1997). A oposição partidária e a sociedade civil organizada começaram, assim, a tolher gradativamente a margem de manobra do regime e a inverter o domínio político da transição, sempre na estrita observância da legislação política-eleitoral imposta pelos governos militares.

Foi nesse contexto que surgiu a surpreendente mobilização pelas eleições diretas à Presidência da República em 1984, conhecida como movimento "Diretas-Já". Ela foi a reivindicação mais forte e concreta pela democratização do país após 1964 e pôs em xeque, momentaneamente, a estratégia política do regime e os planos das lideranças oposicionistas mais conservadoras, que já negociavam possíveis alianças com setores do partido governista. O movimento pelas eleições diretas para Presidente da República mobilizou milhões de pessoas por todo o país, mas não conseguiu impedir a rejeição, em abril de 1984, do projeto de emenda constitucional que a implantaria. Entretanto, esse movimento foi fundamental para estimular e justificar o apoio da Frente Liberal, ao candidato do PMDB à presidência, Tancredo Neves. A grande campanha pelas "Diretas-Já", e sua impotência para alterar as regras impostas pelo regime autoritário, foi paradigmática da liberalização "pelo alto" através de acordos e cisões no seio das elites políticas no Congresso; pois, se por um lado ela facilitou a dissidência governista e impediu um hipotético recuo político-institucional, por outro lado ela foi incapaz de dar um desfecho verdadeiramente democrático ao processo de transição, pelo simples fato de que a maioria das lideranças oposicionistas e do próprio governo estavam, naquela conjuntura, satisfeitos com a "legalidade autoritária" e com os ganhos políticos.

O pacto político, que certamente ocorreu, entre o candidato oposicionista e os militares, para impedir qualquer turbulência política na reta final da liberalização, garantindo àquelas últimas prerrogativas e salvaguardas políticas, foi facilitado pelo gradualismo e pela longa duração do processo, o que permitiu o transformismo político de muitos atores. Assim, nos últimos anos do governo Figueiredo, praticamente já não mais existiam nem os radicais da oposição, nem a "linha-dura" do regime, os quais os moderados de ambos os lados deveriam teoricamente isolar para levar a bom termo a transição. O continuísmo e o excesso de "garantismo" tornaram-se as marcas da democratização outorgada brasileira, cujo êxito deve-se à combinação entre a estratégia voluntarista do regime autoritário e o auto-enquadramento da maioria da oposição na lógica e nas regras impostas pelo regime autoritário. A lentidão, o gradualismo e o controle exercido nesse período pelos detentores do poder legaram "resíduos autoritários" e reforçaram práticas políticas

tradicionais do país que problematizaram fortemente a fase seguinte de democratização, sob o governo Sarney, e constrangeram o processo de consolidação do novo regime democrático a partir de 1990.

A literatura especializada destacou a forte afinidade que existiria entre o tipo de regime anterior, o modo de transição e os constrangimentos à consolidação da democracia. As características do regime autoritário, a tradição política e o padrão institucional adotado configuram e delimitam o processo de transição. Por sua vez, embora não sejam imutáveis, os comportamentos políticos e o padrão institucional estabelecido ou reafirmado durante esses processos são responsáveis por uma herança durável que afeta o novo regime democrático e as chances de sua consolidação (Munck & Leff, 1997). Esses efeitos do modo de transição sobre o novo regime incidem, sobretudo, sobre o padrão de competição e interação entre as elites e sobre as regras institucionais e os limites que são postos à mudança política, isto é, afetam as condições iniciais do novo regime democrático. No que concerne às fases do processo de transição, nos casos em que elas podem ser distinguidas, fenômeno semelhante também ocorre. Nesse sentido, a fase de liberalização do regime autoritário brasileiro, desenvolvida gradualmente através de eleições e acordos não-públicos entre os principais atores, legou uma série de constrangimentos políticos que dificultariam a consolidação da democracia.

2.2.

O Poder Militar na Nova Ordem

Uma das tarefas mais importantes e difíceis na mudança da fórmula política foi o desengajamento gradual das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado e seu retorno à condição usual de guardião da ordem externa e, em segundo plano, interna. Um dos principais ingredientes dessa política foi o fortalecimento do Presidente da República e a afirmação de sua autoridade sobre os vários grupos e facções da própria corporação militar, em especial daqueles que controlavam os órgãos de segurança e que haviam conquistado ampla liberdade nos governos anteriores (ou, como se dizia, "autonomia operacional"), agindo como um poder paralelo dentro do Estado (Quartim de Moraes, 1982).

Segundo Zaverucha (2001), a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil deveria procurar minimizar o poder militar uma vez que na América Latina, com exceção do México, não havia controle civil nem democrático sobre os militares. Desse modo, as transições latino-americanas deveriam procurar desmilitarizar¹ a política, tentando levar os militares a se concentrar em sua atividade profissional extroversa, ou seja, defesa das fronteiras do Estado. O golpe de 1964 assinalou uma modificação decisiva na função política dos militares no Brasil. A ação final contra a "democracia populista" (1946-1964) trouxe novidades: não se tratava mais de uma operação intermitente das Forças Armadas com um objetivo preciso, quase sempre o de combater a "desordem" (a política de massas) ou o "comunismo" (a política social) ou a "corrupção" (a política propriamente dita), mas de uma intervenção permanente. Segundo Zaverucha (op. cit.), a garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se agora num *governo militar*. Há, segundo o autor, uma mudança de regime político. Da mesma forma, não mais se tratava de um *pronunciamento*, em que um chefe militar de prestígio ou um grupo de oficiais se recusava a obedecer ao governo, mas de um *movimento institucional* das Forças Armadas (O'Donnell, 1975; Cardoso 1982). Foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (o Executivo), depois o Estado (e seus vários aparelhos) e, em seguida, a cena política (as instituições representativas).

Se essa ação está na origem da autonomia do aparelho militar sobre o "mundo civil" depois de 1964, recorde-se que a presença dos oficiais na cena política nacional nunca foi novidade, principalmente depois da Revolução de 1930. Contudo, as intervenções militares de 1937 (o golpe do Estado Novo) ou de 1945 (o golpe que põe fim ao Estado Novo) nada têm a ver com um suposto "padrão moderador" que as Forças Armadas desempenhariam em todas as crises políticas nacionais, mediando conflitos entre políticos civis desde a República (Stepan, 1971). Na verdade, correspondem a uma série específica de determinações históricas, que são a fonte da autonomia política e

¹Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública (Cerqueira, 1998).

da singularidade ideológica exibidas pelo estabelecimento militar, que segundo Quartim de Moraes (1985), se devem basicamente: 1) à centralização do poder militar (em dois sentidos: da base para o topo do aparelho burocrático; da periferia para o centro do sistema político); 2) à oscilação ideológica das cúpulas das Forças Armadas, entre o getulismo em 1937 (o autoritarismo) e o antigetulismo em 1945 e 1964 (o anti-populismo); 3) à aversão dos oficiais à política de massas, representada, no caso, pelo incentivo à mobilização sindical e à exaltação nacionalista (o que explicaria a oscilação anterior); e 4) à atitude dos militares em relação à democracia ou, mais exatamente, sua recusa não do princípio do sufrágio universal, mas de suas conseqüências práticas: os resultados eleitorais "errados" do período 1945-1964.

São precisamente essas determinações históricas, esse *elitismo* em sentido amplo, que estão na base da intervenção das cúpulas das Forças Armadas no processo político em 1964. Cúpulas que legitimam, ou melhor, justificam seu papel dirigente em função da crise política na década de 1960, informam a estratégia de modificação do regime ditatorial nos anos 1970, modelam a forma de governo desejada ao final dessa modificação na década de 1980 e preservam sua autonomia política e institucional nos anos 1990.

Segundo Zaverucha (2001), o pressuposto mais geral para a análise do movimento de abertura política no Brasil consiste em que a revogação dos regimes políticos ditatoriais e o restabelecimento de formas de governo democráticas, não são alcançadas necessariamente por sua derrubada ou mediante um golpe de Estado, ou ainda pela ascensão do movimento popular. Ela pode resultar também e, no caso do Brasil, principalmente, de processos evolutivos de mudança. O'Donnell & Schmitter (1988) sugerem que, desse modo, a transição para a democracia implica duas possibilidades: 1) ou há uma "transferência de poder" dos militares para os políticos *aliados* ao regime; 2) ou há uma "submissão" (negociada) dos militares aos políticos da *oposição moderada* ao regime. No caso do Brasil, houve um pouco das duas coisas, sem que houvesse realmente uma delas. Os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo (Arena, depois PDS). Eles conservaram posições estratégicas no aparelho do Estado e sua capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais, como se viu na década de 1980 (a comparação com o caso argentino fala por si). A conciliação

promovida pela elite política foi tão ampla que, uma vez derrotada a alternativa para a transformação do modelo político pela via eleitoral, em 1984, tanto representantes do regime quanto opositores do regime formaram o primeiro governo civil, após a aprovação das Forças Armadas.

O projeto original da facção militar que passou a controlar o processo político após 1974, representada pelas figuras dos Generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, foi muito mais de "mudança política" que de "transformação política". A variante adotada deveria comportar uma liberalização do regime ditatorial, mas não necessariamente a democratização do sistema político (Stepan, 1988, p. 12-13). A via da mudança política foi sequencial: certos direitos liberais clássicos foram reintroduzidos de acordo com uma estratégia incremental e moderada, sob a direção do governo e com a colaboração da oposição "responsável", a fim de se evitarem os riscos de uma regressão autoritária (Skidmore, 1988, p. 323-325).

O propósito do governo Geisel (1974-1979) foi o de promover um relaxamento dos controles políticos impostos à sociedade. A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras, foram admitidos; os protestos dos empresários contra o "modelo econômico" foram, embora com reservas, tolerados; e as inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um efeito não antecipado da ação liberalizante. Esse projeto foi mantido, no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de "política de abertura", com lances controversos e sob oposição da extrema-direita militar. Concluída no fim do governo Sarney (1985-1990), a "transição política" (de 1974 a 1989) foi peculiar: ela durou, ironicamente, mais que o regime propriamente dito (1964-1974). Sua principal característica foi o continuísmo excepcional do autoritarismo (Martins, 1988) nas instituições do governo civil que deveria, afinal, ser "de transição". Stepan e Linz sugeriram que "a duração incomum da transição brasileira", quando comparada com a de outros países, está relacionada ao fato de que o regime autoritário [...] era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder (Linz & Stepan, 1999, p. 205).

O projeto original de liberalização do regime ditatorial, segundo Zaverucha (op. cit.), não foi idêntico ao processo político que ele desencadeou. Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria e as várias crises nos governos Geisel e Figueiredo dizem respeito tanto à tentativa dos presidentes de reafirmar seu controle sobre o processo, quanto da oposição civil e militar de alterar o projeto (em direções diferentes). A complicação era mais ou menos a seguinte: se a "distensão política", sob a tutela dos militares, era a única forma imaginada pela elite no poder para resolver as contradições do aparelho militar e do próprio "regime militar", a "abertura política" permitiu a intervenção do empresariado nacional, das camadas médias e dos trabalhadores no jogo político.

Segundo Codato (1997), o sentido da mudança política da redemocratização seria a institucionalização do autoritarismo. O problema da institucionalização de dispositivos autoritários de controle do poder de Estado, diante da possibilidade de perda de comando do processo político em função de um possível, mas ainda incerto, relaxamento dos controles repressivos, estava na ordem do dia desde o início da década de 1970. Quando assumiu o governo, o grupo do General Geisel já havia descartado tanto um regime corporativista, que os assessores de Médici haviam defendido em 1970-1971, quanto à transformação da Aliança Renovadora Nacional num partido dominante, (Skidmore, 1988, p. 321). A opção que prevaleceu foi a de implantar uma forma de governo mais estável, previsível e controlada, em que o sistema de partidos e a rotina eleitoral, que surpreendentemente haviam se convertido, na década de setenta, num meio poderoso de protesto contra o regime, não pusesse em xeque o autoritarismo; nem possibilitasse oportunidade aos "excessos" do período populista, representados pelo avanço da mobilização popular sob o comando de uma liderança "carismática e demagógica". Segundo Codato (op. cit.), quando se consideram a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após 1985, ainda que às custas de seu transformismo político; nem o fato de que todo o processo de reforma tenha sido dirigido e executado pela mesma associação de políticos profissionais e generais autoritários. A

longevidade da tríade Arena-PDS-PFL² na cena política não nos deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura. O que pode ser observado é uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco, sem, contudo perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo.

O governo Sarney (1985-1990) foi a expressão máxima desse círculo de ferro que, com sucesso, controlou a mudança política no Brasil. As palavras de ordem da Aliança Democrática, "conciliação" e "pacto social", conseguiram neutralizar tanto os ensaios de oposição ao regime ditatorial surgidos na conjuntura 1977-1980 (greves operárias, movimentos sociais "de base" e protestos empresariais contra a "intervenção do Estado na economia"), quanto a famosa campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, em 1984. O resultado foi o aperfeiçoamento de um regime antipopulista e antipopular ou, como, ironicamente, o denominou Florestan Fernandes, uma "democracia forte", isto é, uma forma política nem explicitamente ditatorial, a ponto de ser combatida como tal, nem plenamente democrática e liberal (Fernandes, 1981, p. 10).

A década de 1980 consumou assim os sonhos dos generais: uma "democracia relativa", na expressão de Geisel. Logo, seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como um governo "de transição" para a democracia ou um governo "misto" (semidemocrático ou semiditatorial), mas o último governo, no caso, civil, do ciclo de governos não democráticos no Brasil.

Uma série de liberdades políticas ou instituições tipicamente democráticas podem estar presentes mesmo num regime ditatorial. A questão central é a função precisa que, por exemplo, o pluripartidarismo ou as eleições majoritárias desempenham. No governo Sarney, essas instituições cumpriram a função de ocultar o caráter em última instância militarizado do processo decisório estatal (Saes, 1988, p. 19). Zaverucha (1994), nessa mesma linha, demonstrou, de forma convincente, que o governo Sarney manteve as prerrogativas políticas dos militares e "os enclaves autoritários dentro do

²Como já dissemos anteriormente, com a reforma partidária os quadros do regime permaneceram majoritariamente no novo partido governista, o PDS (Partido Democrático Social) quando da dissolução da Arena, posteriormente criaram o PFL (Partido da Frente Liberal)

aparelho de Estado", contribuindo para o estabelecimento de uma "democracia tutelada".

Essa proposição tem duas implicações analíticas: não só a liberalização do regime ditatorial não se confunde com a democratização do sistema político, mas essa liberalização imposta pelas cúpulas militares foi "mais um fator de continuidade que um fator de colapso da ditadura" (Fernandes, 1981, p. 28). Não houve propriamente uma ruptura com o autoritarismo, mas uma transformação – lenta, segura e gradual – da forma de governo. McSherry (1995) sustentou que as instituições militares latino-americanas conservaram a cultura organizacional da Guerra Fria e a ideologia da segurança nacional. Segundo Codato (2005), no Brasil, os princípios da Lei de Segurança Nacional ainda continuam em vigor e a Constituição Federal de 1988 assegurou as funções das Forças Armadas para manter "a lei e a ordem" no país³.

2.3.

O Autoritarismo e a Transição Democrática

Procuramos demonstrar nas seções acima como o autoritarismo está presente na formação do Brasil e como o regime militar instaurado em 1964 revigorou a tradição autoritária e lhe deu novas colorações.

Data também do período de redemocratização a dramatização, pela mídia, da violência urbana. Este problema, que já estava presente nos últimos anos da ditadura militar, parece ter oferecido uma problemática alternativa à da revolução armada a um regime militar enfraquecido, cujo aparelho policial estava em vias de tornar-se órfão da ditadura (Peralva Op. cit.). O tema da criminalidade era uma justificativa sob medida para explicar a resistência oposta a qualquer veleidade de reforma tanto do aparelho policial, quanto das medidas de segurança pública. Peralva (2000, p. 84) constata um novo tipo de conflito urbano que contribuiu para a geração de um sentimento de medo e risco social, que alimentava a dinâmica da violência e reiterava o discurso da

³ De acordo com o Art. 142 da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem" (BRASIL, 1988)

necessidade da manutenção da ordem a qualquer custo. Segundo ela, no caso brasileiro é, sobretudo, a ausência de mecanismos de regulação apropriados a um novo tipo de sociedade emergente, a democrática, que explica a importância dos fenômenos de violência mais maciços e mais espetaculares.

O aumento da violência durante a redemocratização, na análise de Teresa Caldeira (2000), ocorre sob a associação entre pobreza e crime, a autora explica que a desigualdade social é um fator importante, não por estar relacionada diretamente com a criminalidade, mas sim por reproduzir a vitimização e a criminalização dos pobres, o desrespeito aos seus direitos e a sua falta de acesso à justiça. Afirma ainda que todos os dados indicam que o crime violento está distribuído desigualmente e afeta especialmente os pobres. A desigualdade e a pobreza sempre caracterizaram a sociedade brasileira e é difícil argumentar que apenas elas expliquem o recente aumento da criminalidade violenta. A autora ainda atenta para o contexto sociocultural em que se dá o apoio da população ao uso da violência como forma de punição e repressão ao crime. As concepções do corpo que legitimam intervenções violentas, o status dos direitos individuais, a descrença no Judiciário em sua capacidade de mediar conflitos, o padrão violento do desempenho da polícia e reações à consolidação do regime democrático. (Caldeira 2000:134).

A partir de análises sobre as representações sociais sobre a violência, crime, punição e direitos no Brasil pós-redemocratização, Caldeira (2000) formulou o conceito de “corpo circunscrito”. Segundo o qual, o corpo é percebido no Brasil como o local em que o poder deixa suas marcas, em que a autoridade se faz presente através da dor, que através da tortura revela as verdades e tem capacidade purificadora conforme as tradições cristãs. Segundo a autora o “corpo circunscrito” não possui interdições à sua manipulação e à intervenção dos outros, o corpo não está, portanto, protegido pelos direitos individuais. No Brasil, a punição dos corpos não cedeu lugar à disciplina dos corpos, tal como ocorreu na Europa segundo Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* (Foucault, 1975). A autora afirma que a defesa da perpetração de dor ao corpo funciona como um meio de garantir uma ordem hierárquica. Nesta ordem, a maioria da população não tem seus direitos respeitados e a punição severa aos criminosos deve marcar sua condição inferior nesta hierarquia. A tradição de uma cultura autoritária, violenta,

enraizada como costumeira, somada ao descompasso entre a lei e a cidadania, faz com que a democracia não se efetive para a maioria da população, visto que não há razão para a falta de acesso aos instrumentos legais de defesa dos seus direitos, configurando-se naquilo que Tavares dos Santos (1993) denominou de “cidadania dilacerada”⁴.

O trabalho de Cárdua (1994), baseado em pesquisa de opinião, aponta que para uma parcela da população, existem grupos sociais que são merecedores de agressão física ou mesmo de privação da vida. A autora caracteriza esta forma de pensamento como uma “exclusão moral” do direito à vida e à dignidade que estaria relacionada com uma distinção do outro como não pertencente à comunidade moral. Desta forma, quaisquer danos ou maus tratos são justificados ou merecidos se atingem aqueles que estão fora desta comunidade e apresentam riscos a ela. No contexto de insegurança dos grandes centros urbanos, grupos vistos como constituintes de ameaça à segurança são excluídos da comunidade moral: principalmente presos e “bandidos”. Para defensores da pena de morte, por exemplo, os criminosos que cometeram um estupro ou um homicídio, pelo seu ato, perdem seu direito à humanidade. Esta exclusão é ainda mais grave pela visão dos direitos como um recurso escasso na sociedade que ao ser distribuído deve premiar os cidadãos bem comportados e retirar os direitos e recursos dos criminosos e presidiários.

Segundo a pesquisa de Cárdua (Op. cit.), a “exclusão moral” e o apoio “às violações dos Direitos Humanos” são levados a cabo principalmente por indivíduos que se sentem ameaçados pela violência criminal e que não acreditam na eficácia da punição e da regeneração. Já a condenação a estas violações tende a partir de pessoas que não se sentem ameaçadas e já têm seus direitos garantidos e que, por isso, permitem que tais direitos sejam estendidos a demais pessoas. Em relação ao grupo que não apóia as violações aos Direitos Humanos, eles acreditam na justiça e na eficácia de punição, acreditam

⁴ Para o autor a noção de “cidadania dilacerada”, evoca o dilaceramento do corpo, da carne, a crescente manifestação da violência física na sociedade contemporânea, que ameaça as próprias possibilidades da participação social. Força, coerção e dano, em relação ao outro, como ato de excesso presente nas relações de poder – do nível macro, do Estado, ao nível micro, entre os grupos sociais – viriam configurar a violência social contemporânea.

também na regeneração dos transgressores e se preocupam com os inocentes que caem nas malhas da justiça.

Após vinte e um anos de vigência do regime autoritário, a sociedade brasileira retornou à normalidade democrática e ao governo civil. Não obstante os avanços democráticos, não se logrou uma efetiva instauração do Estado Democrático de Direito, persistiram graves violações de Direitos Humanos, produtos de uma violência endêmica radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta, quer no comportamento dos grupos da sociedade civil, quer nos agentes incumbidos de preservar a ordem pública. Mais do que isso, tudo indica que no curso do processo de transição democrática recrudesceram as oportunidades de solução violenta, dos conflitos sociais e de tensões das relações inter-subjetivas. Sob a perspectiva sociológica, explicar a persistência desses fatos requer considerar, entre outros aspectos, as assimetrias entre os direitos políticos, sociais e civis, ausência de mediações funcionais políticas e públicas capazes de assegurar a pacificação da sociedade, bem como as características da cultura política dominante que acenam no sentido de um autoritarismo socialmente dominante implantado.

A violência urbana e a criminalidade contribuíram para justificar a permanência dos militares no campo da segurança pública sob o pretexto de manutenção da ordem por uma “mão forte”. Da mesma forma, como pudemos ver acima, contribuiu para a disseminação em meio da população um apoio ao desrespeito pelos Direitos Humanos. No capítulo seguinte veremos como a doutrina dos Direitos Humanos serviu de interface para aglutinar diversos setores da sociedade civil que encampavam diferentes bandeiras democráticas e como a segurança pública e o sistema de justiça criminal se mostraram resistentes, e até certo ponto, obstáculos na promoção dos Direitos Fundamentais.