

## História política recente no Brasil (1974-2002)

*Adriano Nervo Codato*

### Introdução

No Brasil, o regime ditatorial-militar durou vinte e cinco anos, de 1964 a 1989, teve seis governos – incluindo um governo civil – e sua história pode ser esquematicamente dividida em cinco grandes fases: 1<sup>a</sup>) *constituição do regime político* ditatorial-militar, correspondente, *grosso modo*, aos governos Castello Branco e Costa e Silva (março de 1964 a dezembro de 1968); 2<sup>a</sup>) *consolidação do regime* ditatorial-militar (governo Medici: 1969-1974); 3<sup>a</sup>) *transformação do regime* ditatorial-militar (governo Geisel: 1974-1979); 4<sup>a</sup>) *desagregação do regime* ditatorial-militar (governo Figueiredo: 1979-1985); por último, 5<sup>a</sup>) *transição do regime* ditatorial-militar para um regime liberal-democrático (governo Sarney: 1985-1989).

Já de início, três aspectos devem ser destacados nesse período. Primeiro, o processo de ‘distensão política’, depois chamado ‘política de abertura’ e, por fim, ‘transição política’, foi iniciado pelos próprios militares, e não por pressão da ‘sociedade civil’, ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, no curso dos acontecimentos. Segundo, esse processo teve sua natureza, ritmo e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu à necessidade dos militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato. O controle que as Forças Armadas exerceram sobre o Estado e sua presença ostensiva na cena política acabaram por importar uma série de conflitos políticos e ideológicos para o aparelho militar, subvertendo a hierarquia tradicional e as cadeias de comando daí derivadas. Já observada na literatura, a transformação do ‘modelo político’ (Cardoso, 1972) não foi concebida originalmente “como uma volta dos militares aos quartéis, mas como a expulsão da política de dentro deles” (Martins, 1979-1980, p. 22).

A facção que recuperou o controle do governo depois da posse do general Geisel na presidência da República, em março de 1974 – facção marginalizada politicamente quando o general Costa e Silva tornou-se, em 1967, comandante supremo da ‘Revolução’ (Gaspari, 2002a) –, possuía dois objetivos estratégicos: restabelecer a estrutura e a ordem no interior do estabelecimento militar, assim como garantir maior estabilidade institucional e previsibilidade política ao regime.

Para realizar a primeira dessas tarefas, a da disciplina interna, seria preciso afastar gradualmente as Forças Armadas do comando global da política nacional e conter as atividades do setor de informação e repressão, reduzindo, com isso, o poder da facção rival. As mudanças impostas à organização e ao modo de funcionamento do aparelho do Estado, cujo traço mais saliente foi uma significativa *centralização* do poder na *presidência* da

República, paralelamente a uma *concentração* do poder no *Presidente* da República (Codato, 1997), visavam enquadrar a extrema-direita, transferindo para a cúpula do Executivo as decisões sobre prisões, cassações e eleições.

A segunda tarefa, a da segurança do regime, equivalia a rever certos aspectos deste para institucionalizar um modelo político mais liberal, implicando a restauração de algumas liberdades civis mínimas. O objetivo final não era exatamente revogar o autoritarismo e instituir a democracia, mas tornar a ditadura militar menos conservadora politicamente<sup>1</sup>.

Esse *projeto* militar desdobrou-se num *processo* pendular, em que se revezaram períodos de maior e menor violência política, de acordo com uma lógica menos instrumental e mais conjuntural, traduzindo a dificuldade do governo Geisel em controlar todas as variáveis implicadas na política de transição. A política de liberalização da ditadura militar brasileira continuou no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de ‘abertura política’, graças à normalização da atividade parlamentar e à manutenção do calendário eleitoral, depois de efetuadas a anistia política (1980), uma reforma partidária (em 1979) e a revogação parcial das medidas de exceção (em 1978). A realização de eleições relativamente livres, nos anos setenta e oitenta, “geraram uma dinâmica própria” (Lima Jr., 1993, p. 39), levando o *processo* de transição a diferenciar-se, em alguma medida, do *projeto* militar original. A relação entre *votação* e *democratização* não foi casual (Lamounier, 1986). As eleições influíram no curso dos acontecimentos ao acelerar o ritmo de transformação do regime, sem mudar sua direção conservadora. A ‘Nova República’ (1985-1990), último governo do ciclo do regime ditatorial-militar, encerra esse longo período de transição ao estabelecer a hegemonia política do partido de oposição ao regime (1986), promulgar uma Constituição (1988) e realizar uma eleição popular para Presidente (1989).

A década de noventa foi, de acordo com grande parte da literatura, o período da consolidação do regime liberal-democrático. Esse processo compreende os governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A ‘consolidação democrática’ deu-se em um quadro institucional peculiar. O cenário resultante da nova Constituição conjugou o presidencialismo como forma de governo, o federalismo como fórmula de relação entre o Estado e as unidades subnacionais (Mainwaring, 1997), a coalizão como fórmula de governabilidade (Abranches, 1988) e um sistema partidário fragmentado (Nicolau, 1996), pouco institucionalizado e demasiadamente regionalizado (Abrucio, 1998). Essa combinação institucional – ou, para alguns, deformação institucional – conduziu o processo de transição para o seguinte ponto: uma democracia eleitoral, um Executivo imperial e um regime congressual que atua ora como colaborador, ora como sabotador (veto player) das iniciativas do Presidente, ator central do sistema político<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> Para confirmar os propósitos não democráticos do projeto de liberalização do regime, ver a longa entrevista do general Geisel ao CPDOC (D’Araújo e Castro (eds.), 1997).

<sup>2</sup> [Ainda que suas prerrogativas institucionais, principalmente legislativas, não se traduzam automaticamente na capacidade efetiva de tomar decisões e implementá-las.](#) Para uma discussão desses aspectos relacionados à história da transição brasileira, v. Kinzo, 2001.

Parece conveniente resumir a história brasileira recente em vista dos aspectos mais significativos da transição política (1974-1989) e da consolidação democrática (1989-2002), a fim de propor uma *interpretação* desse período. Tal recuo, por assim dizer, diante de uma Ciência Política ‘empiricamente orientada’, baseada em hipóteses gerais que se deduzem de uma tipologia da transição e de um modelo descritivo, mas também normativo de democratização, é indispensável para se transpor o ponto de vista puramente classificatório e tentar recuperar a *dimensão histórica* do processo político.

A vasta literatura especializada em ‘transições políticas’, surgida nos anos oitenta e noventa sob inspiração do paradigma institucionalista, promoveu uma alteração importante nas análises sobre o processo de mudança política. O modelo de referência dominante, dito ‘macro-estrutural’, calcado em variáveis explicativas de tipo econômico e/ou social, viu-se questionado por uma abordagem que passou a enfatizar variáveis eminentemente políticas na compreensão da passagem do ‘autoritarismo’ à democracia.

Essa nova geração de trabalhos, que poderia ser agrupada sob o título de “transitologia”<sup>3</sup>, possui três características que a distinguem das análises macro-orientadas: (i) ênfase no estudo dos *atores políticos* – seus interesses, valores, estratégias etc. (em sintonia com a teoria da escolha racional e o individualismo metodológico); (ii) destaque para os *fatores endógenos* de cada país no estudo do curso do processo de transição; (iii) adoção de um *conceito minimalista* e pouco exigente de “democracia” (à la Schumpeter), para dar conta de uma série de casos bastante diferentes entre si. Talvez o ponto mais problemático dessas abordagens tenha sido seu excessivo conjunturalismo (Reis, 1997), freqüentemente a reboque das incertezas da situação política e dos compromissos *ad hoc* dos atores ‘estratégicos’.

Numa direção diferente daquela que retém unicamente o andamento da cena política, faz-se necessário sublinhar os condicionantes políticos e ideológicos que presidiram o processo de construção da democracia política no Brasil na última década. A dimensão histórica é considerada essencial. A dimensão histórica é considerada essencial nessa abordagem. A história recente é pano de fundo no longo e errático processo de construção de uma ordem liberal-democrática a partir da herança do regime ditatorial-militar. Trata-se de chamar a atenção, portanto, para essa dimensão, quer por sua ausência em algumas análises da transição/consolidação, quer pela presença incidental dos ‘fatos’ em certas narrativas, reduzidos a meros exemplos para ilustrar um postulado ou confirmar uma ‘teoria’.

A legitimidade da abordagem tipológica não está, obviamente, em questão. Ela é tão útil quanto as interpretações macro-sociológicas, inspiradas pela Sociologia Política. O que está em questão é a natureza das *variáveis* que integram a análise baseada em modelos, sejam quais forem. Mais ainda, o que está em questão é se tais variáveis são ou não, em rigor, uma tradução, em nível abstrato, de elementos concretos, produzidos historicamente. A perspectiva que se trata de adotar considera mais produtivo, como já se observou na literatura, “*determinar historicamente* os aspectos abstratos arbitrariamente isolados para fins hermenêuticos e restituir aos protagonistas do processo político, sociologicamente

<sup>3</sup> O [artigo](#) de [Monclaire \(2001\)](#) apresenta uma competente discussão dos estudos desse tipo.

Excluído: ensaio

Excluído: é

Excluído: competente

Excluído: S. Monclaire neste livro (Chapter 4: “Democracy, Transition and Consolidation: Making Concepts More Precise”) é uma competente discussão dos estudos desse tipo

concebidos como sujeitos já dados de interesses não especificados, sua concretude social, examinando-os em sua constituição e em sua evolução histórica” (Quartim de Moraes, 1985).

Para que se possa elaborar uma interpretação do período em questão, trata-se de apresentar, em primeiro lugar, um resumo dos ‘fatos’ políticos, no sentido mais convencional do termo (*A história política da transição brasileira*). Essas ocorrências são organizadas de acordo com uma nova proposta de periodização dos regimes, tanto o ditatorial como o democrático, em que o longo intervalo entre 1964 e 2002 é dividido em fases e as próprias fases, em etapas. Cada fase, podendo ou não sobrepor-se, como numa cronologia comum, a períodos de governo, corresponde a um processo (constituição, consolidação, transformação etc. do modelo político). As etapas assinalam os momentos de virada no interior de cada fase e, também, entre uma fase e outra (que, em geral, coincidem com *crises políticas*). Trata-se de uma indicação sumária dos intervalos do processo político, já que uma explicação efetiva implicaria abordar cada crise e os momentos de ruptura nesse contínuo. Em segundo lugar, são definidos os parâmetros de análise do *processo político brasileiro*, de acordo com a *história política brasileira (Algumas variáveis da análise política)*. Pretende-se sugerir que o processo de mudança política pode ser mais bem compreendido ao se representarem quatro aspectos interligados: conteúdo, natureza, razões e significado da transição de um regime a outro. Por fim, em terceiro lugar, procura-se compreender o movimento político entre 1974 e 2002 a partir dos parâmetros predefinidos (*A dinâmica da abertura política no Brasil*). As análises são mais esboçadas que desenvolvidas, já que envolvem um espectro muito variado de temas. Dois temas procuram, ao final, unificar a narrativa: o militar e o burocrático. O estilo ensaístico deriva não apenas do nível de abstração, visto que o foco são grandes processos, mas também de sua intenção principal, a de oferecer ao leitor não familiarizado com a dinâmica política brasileira um panorama razoavelmente fiel da história recente.

### **A história política da transição brasileira**

O golpe de 1964 assinalou uma modificação decisiva na função política dos militares no Brasil. A ação final contra a democracia populista (1946-1964) ou, como preferem os conservadores, a ‘Revolução’ trouxe duas novidades. Não mais se tratava de uma operação intermitente das Forças Armadas com um objetivo preciso, quase sempre o de combater ou a ‘desordem’ (a política de massas) ou o ‘comunismo’ (a política social) ou a ‘corrupção’ (qualquer coisa que fugisse do modelo ideal de relação Estado-sociedade, tal como os liberais brasileiros o percebiam), mas se tratava de de uma *intervenção permanente*. A garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se num *governo militar*. Há, de fato, 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). Esse novo gênero de intervenção, mais burocrático e menos provisório, foi seguido, com algumas diferenças regionais, por todos os regimes

militares da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile e Uruguai – nas décadas de sessenta e setenta.

Recorde-se que a presença dos oficiais na cena política nacional nunca foi novidade, principalmente depois da Revolução oligárquica de 1930. Contudo, as *intervenções militares* de 1937 (golpe do Estado Novo) ou de 1945 (golpe que põe fim ao Estado Novo) nada têm a ver com um suposto ‘padrão moderador’ (Stepan, 1971) que as Forças Armadas desempenhariam em todas as crises políticas nacionais, mediando conflitos entre políticos civis desde a República. Esse suposto ‘padrão’ corresponde, na verdade, a uma série específica de *determinações históricas*, fonte da autonomia política e da singularidade ideológica exibidas pelo estabelecimento militar. Estas se devem basicamente à: (i) centralização do poder militar (em dois sentidos: da base para o topo do aparelho burocrático; da periferia para o centro do sistema político); (ii) oscilação ideológica das cúpulas das Forças Armadas, entre o getulismo em 1937 (i.e., o autoritarismo) e o antigetulismo em 1945 e 1964 (i.e., o anti-populismo); (iii) sua aversão à política de massas, representada pelo incentivo à mobilização sindical e à exaltação nacional (o que explicaria a oscilação anterior); (iv) 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 (Quartim de Moraes, 1985). 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, informam a estratégia de modificação do regime ditatorial em 1974 e modelam a forma de governo desejada ao final dessa modificação na década de oitenta.

Do ponto de vista cronológico, a história *política* da transição brasileira da ditadura militar para a democracia liberal pode ser assim descrita:

Fase 1: *constituição do regime político ditatorial-militar* (governos Castello Branco e Costa e Silva)

etapa 1: março 1964 (golpe de Estado) – outubro 1965 (extinção dos partidos políticos)<sup>4</sup>

etapa 2: outubro 1965 (tornada indireta a eleição de Presidente) – janeiro 1967 (nova Constituição)

etapa 3: março 1967 (posse de Costa e Silva) – novembro 1967 (início da luta armada)<sup>5</sup>

etapa 4: março 1968 (início dos protestos estudantis) – dezembro 1968 (aumento da repressão política)<sup>6</sup>

Fase 2: *consolidação do regime ditatorial-militar* (governos Costa e Silva e Médici)

etapa 5: agosto 1969 (Costa e Silva adoece; Junta Militar assume o governo) – setembro 1969 (Medici é escolhido Presidente)<sup>7</sup>

etapa 6: outubro 1969 (nova Constituição) – janeiro 1973 (refluxo da luta armada)

etapa 7: junho 1973 (Medici anuncia seu sucessor) – janeiro 1974 (eleição congressional (indireta) de Geisel)

<sup>4</sup> Mediante o Ato Institucional n. 2 (de 27 out. 1965). O sistema pluripartidário (1945-1965) é transformado em bipartidário: um partido pró-regime, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional); e um partido da oposição ao regime, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

<sup>5</sup> Primeira ação da Aliança Libertadora Nacional (ALN) em São Paulo sob a direção de Carlos Marighella.

<sup>6</sup> Após a edição do Ato Institucional n. 5 (de 13 dez. 1968).

<sup>7</sup> A “eleição” do sucessor de Costa e Silva foi feita a partir da consulta ao Alto Comando das Forças Armadas (Martins Filho, 1995, p. 184)

Excluído: Através d

Excluído: do

Excluído: Através d

### Fase 3: *transformação do regime ditatorial-militar* (governo Geisel)

etapa 8: março 1974 (posse de Geisel) – agosto 1974 (anunciada a política de modificação do regime)  
 etapa 9: novembro 1974 (vitória do MDB nas eleições senatoriais) – abril 1977 (Geisel fecha o Congresso Nacional)  
 etapa 10: outubro 1977 (demissão do Ministro do Exército) – janeiro 1979 (revogação do Ato Institucional n. 5)

### Fase 4: *desagregação do regime ditatorial-militar* (governo Figueiredo)

etapa 11: março 1979 (posse de Figueiredo) – novembro 1979 (extinção dos partidos políticos ARENA e MDB)  
 etapa 12: abril 1980 (greves operárias em São Paulo) – agosto 1981 (Golbery pede demissão do governo)  
 etapa 13: novembro 1982 (eleições diretas para governadores dos estados; maioria opositora na Câmara Federal) – abril 1984 (derrotada a emenda das eleições diretas<sup>8</sup>)  
 etapa 14: janeiro 1985 (vitória da oposição na eleição para Presidente) – março 1985 (posse de José Sarney)<sup>9</sup>

### Fase 5: *transição, sob tutela militar, para o regime liberal-democrático* (governo Sarney)

etapa 15: abril/maio 1985 (falece Tancredo Neves; emenda constitucional restabelece eleições diretas para Presidente) – fevereiro 1986 (anunciado o Plano Cruzado contra a inflação)  
 etapa 16: novembro 1986 (vitória do PMDB nas eleições gerais) – outubro 1988 (promulgada nova Constituição)  
 etapa 17: março 1989 (início da campanha para as eleições presidenciais) – dezembro 1989 (Collor de Mello vence as eleições presidenciais)

### Fase 6: *consolidação do regime liberal-democrático* (governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso)

etapa 18: março 1990 (posse do Presidente eleito, Fernando Collor de Mello; anunciado o Plano Collor I) – janeiro 1991 (anunciado o Plano Collor II)  
 etapa 19: dezembro 1992 (*impeachment* do Presidente Collor. O Vice-presidente Itamar Franco assume a presidência da República) – julho 1994 (lançado o Plano Real)  
 etapa 20: janeiro 1995 (posse do Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso) – junho 1997 (aprovada a emenda que permite a reeleição do Presidente)  
 etapa 21: janeiro 1999 (posse do Presidente reeleito, Fernando Henrique Cardoso) – outubro/novembro 2000 (vitória dos partidos de oposição nas eleições municipais)  
 etapa 22 : julho 2002 (início da campanha para as eleições presidenciais) – janeiro 2003 (posse do Presidente eleito, Luis Inacio Lula da Silva)

Essa periodização simplificada do cenário político assinala os limites temporais do regime ditatorial (1964-1974), do período de transição (1974-1989) e do intervalo da consolidação de um novo regime (1989-2002). Ela não indica, contudo, os traços mais significativos da política brasileira contemporânea, nem permite estabelecer inferências causais que expliquem essa sucessão de acontecimentos. Parece impossível, em todo caso, compreender a transição política e a consolidação democrática *independentemente* do

<sup>8</sup> O ponto máximo da campanha pelo restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República, que começara em janeiro de 1984, em Curitiba, ocorreu em abril do mesmo ano, quando um comício com as principais figuras de oposição ao regime reuniu quase 1 milhão de pessoas no Rio de Janeiro (no dia 10) e mais de 1 milhão em São Paulo (no dia 16). No dia 25, o Congresso Nacional rejeitou a Emenda Constitucional que previa eleições diretas já para o ano seguinte (1985). Para uma discussão da relação desses movimentos sociais com o processo de mudança do regime, v. o artigo de Rodrigues (2001).

<sup>9</sup> O PDS (Partido Democrático Social), agremiação política herdeira da ARENA, dividiu-se em 1984 e a facção dissidente apoiou a candidatura de Tancredo Neves para a presidência da República e José Sarney p/ a vice.

- Excluído: foi
- Excluído: de 1984
- Excluído: reúne
- Excluído: no
- Excluído: neste volume o ensaio
- Excluído: Alberto Tosi
- Excluído: Chapter 6: "Autonomous Participation and Political Institutions in Recent Brazilian Democracy"
- Excluído: a

*processo político concreto*, este sendo dependente da trajetória histórica, assim como das condições históricas dadas em função dessa trajetória ou, na falta de um nome melhor, dos ‘contextos’ e da interação entre, no caso, *as Forças Armadas, o Estado e a Sociedade*, isto é, os ‘atores’.

A interação desses elementos – *Forças Armadas, Estado e Sociedade* – pode tornar-se meramente formalista, caso não sejam tomados pela análise como unidades historicamente determinadas. Já se indicou, acima, a origem do poder do aparelho militar sobre as demais instituições e sua distância ideológica em relação à democracia ‘real’. Não há espaço, aqui, para desenvolver os outros tópicos. Sublinhe-se apenas que uma compreensão mais extensa do ‘Estado’ implica tomá-lo como feixe de instituições, organismos, aparelhos e agências burocráticas, cuja configuração não é indiferente, de um lado, à evolução das relações de hierarquia entre os diversos centros de decisão, de outro, às articulações concretas com as classes e grupos sociais. Da mesma forma, a ‘Sociedade’ resulta de um padrão específico de desenvolvimento capitalista, graças à combinação peculiar, no âmbito de uma formação social concreta, entre a estrutura produtiva e a estrutura de classes (Abranches, 1979).

### **Algumas variáveis de análise política**

A análise da dinâmica política da transição exige que se respondam pelo menos quatro perguntas básicas:

- 1) *O que muda?* Que instituições políticas são suprimidas, restauradas ou transformadas nesse processo?
- 2) *Como muda?* Qual a natureza do processo que governa a mudança?
- 3) *Por que muda?* Quais as razões da substituição de um modelo político por outro?
- 4) *Em que direção muda?* Qual o significado mais amplo da mudança política?

A primeira pergunta exige uma descrição. Mas exige também que se definam a natureza – conservadora, liberal, radical – e a amplitude, maior ou menor, das transformações político-institucionais introduzidas, ao longo do tempo, no regime, pela elite dirigente. A abordagem da questão é indissociável da história política, mas nem por isso se reduz a simples crônica dos acontecimentos, sob a forma de resumo explicativo<sup>10</sup>. No sentido próprio do termo, não se trata de uma ‘cronologia’, isto é, de uma disposição dos fatos numa seqüência temporal, mas de uma *periodização* ou de uma divisão temporal do espaço político que diz respeito à ação, aberta ou velada, das classes e grupos sociais. Essa periodização geral deve ser complementada por uma *periodização* especificamente *política*, o que implica dispor, em seqüência, diferentes regimes políticos no curso do tempo, ligados à luta partidária na cena política (Poulantzas, 1968). No caso específico dos regimes de ditadura militar, há, no mínimo, duas complicações: ‘as classes’ não são os únicos atores do processo político – nem os mais importantes – e os partidos tendem a perder sua função de representação, transferida para o aparelho militar. Uma periodização mais completa e rigorosa deveria abranger as transformações no sistema estatal (e.g.: os

<sup>10</sup> Bayart (1976) classifica três histórias do regime autoritário brasileiro assim: Skidmore, 1967 (e poderíamos incluir Skidmore, 1988); Schneider, 1971; e Fiechter, 1974.

deslocamentos dos centros de poder) e as evoluções/involuções institucionais na cena política (e.g.: a ampliação das ‘liberdades’ e sua influência sobre os movimentos da ‘sociedade civil’). Essas duas regiões no espaço político não são apenas correlatas, mas se determinam mutuamente. Não se compreende a motivação de certas instituições e práticas liberais, sem que se tenha presente, por exemplo, a alteração nas correlações de força entre os aparelhos (e seus respectivos ocupantes) que integram o sistema estatal.

A segunda pergunta – como muda o regime? – equivale à exposição do processo político, com ênfase principalmente na ação dos ‘atores estratégicos’ (Martins, 1979-1980, p. 20-21). Conforme Martins, trata-se de saber quem detém a *iniciativa* do processo, quem detém o *controle* sobre ele (uma vez que, da primeira, não se segue o segundo), como se dá o arranjo ou as coalizões políticas que levam à evolução do processo e qual é, dentre os projetos políticos de transformação do regime, o preponderante (Martins, 1988, p. 113). A narrativa obedece, em geral, à lógica da ‘causa e efeito’. Mas é sempre arriscado isolar uma variável independente que seja capaz de explicar todo o processo político. Como há sempre uma interação não apenas entre os atores políticos, mas também entre os atores e as instituições políticas, e uma vez que suas respectivas *performances* dependem justamente dessa interação, seria mais prudente pensar na interdependência das variáveis (políticas, econômicas, sociais, ideológicas etc.) e na mudança, ao longo do tempo, da natureza, importância e significado dessas variáveis<sup>11</sup>, historicamente determinadas. Não basta indicar que a auto-reforma do regime resultou de uma decisão do Presidente militar para enquadrar a burocracia militar (como parece ser o caso de Gaspari, 2003 e Gaspari, 2004). Posto em movimento, o processo de reforma do regime ditatorial-militar tende a superar o projeto original.

A terceira pergunta – por que o regime muda? – remete ao entendimento preciso das contradições do próprio modelo e suas dificuldades de *legitimação política, organização interna e evolução institucional*. Esses não são, obviamente, problemas simples. A natureza e amplitude da mudança estão condicionadas ao tipo de resposta que a elite detentora da iniciativa política lhes dá. O problema da *legitimação* do regime ‘militar’, por exemplo, está posto desde seu primeiro dia. O governo militar deve estimular um ‘consenso ativo’, o que envolveria algum grau de mobilização social com todos os riscos aí implícitos, ou deve apoiar-se num ‘consenso passivo’, isto é, tácito, como nas democracias liberais?<sup>12</sup>

O problema da *evolução* institucional tem, à primeira vista, duas faces. Uma que se refere ao Estado e seus ocupantes, outra que se refere à ‘sociedade civil’ e seus movimentos. Esquemáticamente, a primeira dimensão está ligada à controvérsia sobre a nova função da *Presidência* da República (quais os limites de suas prerrogativas?) e sobre a sucessão presidencial (quem indicar? como escolher?). Deveria a *Presidência* ser o *locus* de coordenação política e supervisão ideológica do sistema estatal, ficando os ministérios, conselhos e comissões com a função executiva propriamente dita? Ou ela deveria ser o

---

<sup>11</sup> Couto (1998) sugere um modelo bastante complexo para entender o processo de transição política e econômica no Brasil na década de noventa. Ele argumenta que se deva integrar na análise do sistema político três dimensões simultaneamente: as instituições (e suas mudanças), os atores (e suas conversões) e o contexto político-social, que em cada conjuntura é diferente.

<sup>12</sup> Esse tópico foi discutido por Linz, 1964. Cardoso prefere falar em ‘autenticação’ do regime, e não em legitimação política (Cardoso, 1972).

aparelho que, de fato, concentra o poder de Estado? O *Presidente* deveria ser considerado mero ‘delegado da Revolução’ ou ‘comandante supremo’ das Forças Armadas?<sup>13</sup> Visto que o regime não criou uma regra clara para a rotatividade no poder, nem assumiu a figura do ‘ditador’, como no caso do Chile, o conflito em torno da sucessão tendia a ser o mais agudo e difícil do período (Martins Filho, 1995). Já do lado da sociedade, a evolução institucional do regime está diretamente ligada ao ponto central do processo de liberalização. Uma vez abolida a censura, liberados os presos políticos, concedida a anistia, garantido o *habeas corpus*, revogado o bipartidarismo, até onde a oposição legal poderia ir? Quais os limites da contestação? O que era, do ponto de vista do grupo político-militar que dirige a transformação do regime, inegociável?

A questão da *organização* interna é, naturalmente, o problema do arranjo específico do sistema institucional dos aparelhos do Estado. Como ordenar e posteriormente coordenar a relação entre as partes civil e militar do sistema estatal? Como forjar uma nova estrutura de autoridade? Como organizar o processo decisório? Qual o limite da influência dos militares sobre as questões políticas? etc.<sup>14</sup> Problemas tão mais delicados ao se observar que, sob o processo mais geral de ‘hipertrofia do Estado’ nos regimes ditatorial-militares, se desenvolvem uma série quase infinita de desajustes ‘administrativos’ e distorções organizacionais. Pelo lado da *burocracia*: indefinição de fronteiras funcionais formais entre os ramos do Estado; sobreposição de funções e competências, fonte praticamente inesgotável de conflitos burocráticos; expansão de prerrogativas e extravasamento das esferas de competência, que geram novos focos de atrito; acirramento da competição interburocrática, desencadeada pelo movimento de conquista de espaços políticos e novos recursos de poder por parte de determinadas agências; por fim, transformação das agências burocráticas em agências de representação de interesses. Pelo lado dos *burocratas*: estreitamento de vínculos com aliados ‘externos’, i.e., sociais, como mecanismo de suporte a ser amplamente utilizado no jogo interno de poder; articulação de alianças entre segmentos do aparelho burocrático e suas clientelas, gerando arenas privilegiadas e um estilo personalista de gestão etc.<sup>15</sup>

A última pergunta – qual a direção da mudança política? – exige que se distingam certas alterações (de grau) que podem ser introduzidas *no* regime político, sem implicarem a transformação *do* regime no seu oposto. A cúpula militar que dirige o processo de ‘transição’ tem todo o interesse apenas na primeira alternativa. Ela equivale à *institucionalização* do regime ditatorial, mas sob outra ‘forma política’. O fundamental é que o processo decisório continue 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 Martins, a expressão da ‘vontade popular’ não implique qualquer tipo de participação autônoma (Martins, 1979-1980, p. 31). O passo para se

<sup>13</sup> Para uma discussão particularmente ilustrativa desse último problema, v. Gaspari, 2004. Sobre o primeiro, v. Lafer, 1975 e Codato, 1997.

<sup>14</sup> Cardoso nota que, durante o ‘regime autoritário’, o conflito entre Executivo-Legislativo desloca-se para o Executivo e há, efetivamente, uma concorrência entre ‘tecnocratas’ e ‘militares’ no processo de tomada de decisões (Cardoso, 1982).

<sup>15</sup> Para uma visão geral dessas questões, v. Martins, 1985 e Abranches, 1978. Para a análise de alguns casos, v. Lima Jr. & Abranches, 1987. Para uma discussão referida ao tema da ‘transição’, v. Diniz e Boschi, 1989.

institucionalizar o autoritarismo não significa, porém, que o regime era pouco ou nada institucionalizado<sup>16</sup>, mas que: (i) o arranjo institucional em vigor não era funcional nem estável, daí as crises freqüentes; (ii) ele deveria ser reformado para suportar essas crises, sem que isso implicasse uma regressão ‘populista’ ou um avanço democrático.

Esses não são os únicos parâmetros da análise da história política do regime político. Mesmo as respostas às questões formuladas não podem, naturalmente, ser elaboradas em poucas páginas. Seja como for, talvez as respostas possam servir de fio condutor para se compreender o sentido mais geral da cronologia já esboçada.

### **A dinâmica da abertura política no Brasil**

O pressuposto mais geral para a análise da dinâmica da abertura política no Brasil consiste em que a revogação dos regimes políticos ditatoriais e o restabelecimento de formas de governo democráticas, semidemocráticas ou semiditatoriais não são alcançadas necessariamente por sua derrubada mediante um golpe de Estado ou pela ascensão do movimento popular. Ela pode resultar também e, no caso do Brasil, principalmente, de *processos evolutivos de mudança* (Poulantzas, 1975). Schmitter sugere que, desse modo, a transição para a democracia implica duas possibilidades: (i) ou há uma ‘transferência de poder’ dos militares para os políticos aliados ao regime; (ii) ou há uma ‘submissão’ (negociada) dos militares aos políticos da oposição moderada ao regime (O’Donnell & Schmitter, 1988). No caso do Brasil, houve um pouco das duas coisas, sem que houvesse realmente uma delas. Os militares não ‘transferiram’ todo o poder, pois 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 conciliação promovida pela elite política foi tão ampla que, uma vez derrotada a alternativa para a transformação do ‘modelo político’ pela via eleitoral, em 1985, tanto representantes do regime quanto opositores formaram o primeiro governo civil<sup>17</sup>.

É conveniente notar que o restabelecimento de formas democráticas de governo é apenas *um dos resultados possíveis* da transformação política dos ‘regimes autoritários’ (Martins, 1988, p. 108). Como já observado por Moisés, “as transições de regime ‘não democráticos’ nos anos 70 e 80 [...] começaram como transições do autoritarismo para ‘outra coisa’, mas não há nada que assegure que essa ‘outra coisa’ seja necessariamente um regime democrático” (Moisés, 1994, p. 88). A tentação da teleologia, presente em alguns estudos que pretendem identificar na transição política uma trajetória em direção a um ponto que, em última instância, seria a realização plena da democracia liberal, parece enganosa em, pelo menos, dois sentidos. De um lado, porque ela pressupõe que o objetivo estratégico dos militares que dirigem o processo é ‘restabelecer a democracia’. De outro, porque igualmente se exime de avaliar os restos de autoritarismo no novo regime.

#### **1. O conteúdo da mudança política: instituições liberais, práticas autoritárias**

<sup>16</sup> Para Linz (1973), ao contrário, tratava-se tão-somente de uma ‘situação autoritária’.

<sup>17</sup> Vencido o movimento pela restauração do sufrágio popular para Presidente, o Colégio Eleitoral reuniu-se em 15 jan. 1985, elegendo Tancredo Neves (PMDB) por 480 votos, contra 180 dados a Paulo Maluf (PDS)

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 (os ‘castellistas’<sup>18</sup>), foi muito mais de ‘mudança política’ que de ‘transformação política’. A mudança deveria comportar uma *liberalização* do regime ditatorial, mas não necessariamente a *democratização* do sistema político (Stepan, 1988, p. 12-13)<sup>19</sup>. Na Espanha, enquanto a “transição democrática” seguiu uma via *condicional* – cada instituição democrática introduzida no sistema político exigia (condicionava) outra –, no Brasil, a via da mudança política foi *seqüencial*: certos *direitos liberais clássicos* foram reintroduzidos de acordo com uma estratégia incrementalista e moderada, sob a direção do governo e com a colaboração da oposição, a fim de se evitarem os riscos de uma regressão autoritária (Skidmore, 1988, p. 323-325)<sup>20</sup>. Em que pese a diferença entre Brasil e Espanha, Share e Mainwaring (1986) traçaram um útil paralelo entre os dois países no que diz respeito ao modo da mudança política, chamado por eles “transição pela transação”, enfatizando o caráter negociado de todo o processo<sup>21</sup>.

O propósito do governo Geisel (1974-1979) foi promover uma distensão, isto é, um relaxamento dos controles políticos impostos à sociedade. A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras<sup>22</sup>, 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 continuou, no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de “política de abertura”, com lances controversos e 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, que deveria, afinal, ser ‘de transição’. Stepan e Linz já sugeriram

<sup>18</sup> Adeptos do Marechal Castello Branco, primeiro Presidente do regime ditatorial brasileiro. Os ‘castellistas’ são comumente associados, de maneira equivocada, a posições ‘liberais’, enquanto seus opositores nas Forças Armadas, a ‘linha dura’, são associados a posições radicais. Mais fiel aos fatos, uma divisão desses grupos deveria associar os primeiros à institucionalização do regime e, os últimos, à administração da repressão. Não é demais lembrar que os ‘liberais’ do Exército criaram o Serviço Nacional de Informações (junho de 1964), editaram o Ato institucional n. 2 (outubro de 1965), suprimindo os partidos políticos e determinando o caráter indireto, a partir de então, das eleições presidenciais, e promulgaram uma nova Constituição (janeiro de 1967).

<sup>19</sup> Para a diferença entre os dois processos e suas possibilidades de interação, v. O’Donnell & Schmitter, 1988.

<sup>20</sup> O desenho mais geral desse programa reformista pode ser lido em Santos (1978, p. 143-211). Num *paper* intitulado *Estratégias de Descompressão Política*, Santos enfatizou a necessidade de se retomar certos direitos liberais clássicos, sob uma estratégia gradual e moderada, com a colaboração da oposição, de modo a evitar os riscos de um retrocesso autoritário. A primeira medida deveria ser a eliminação da censura e a garantia da liberdade de expressão. Para uma análise concreta dos mecanismos de funcionamento da censura no Brasil durante o regime, v. Soares, 1989.

<sup>21</sup> Santos (2000) demonstrou que, por caminhos semelhantes, o resultado das duas transições foi o mesmo: predomínio do Executivo sobre o Legislativo. Uma comparação entre a redemocratização na Espanha, Brasil e Argentina pode ser lida em Schmidt, 1990. Para uma discussão sobre as implicações metodológicas desse tipo de comparação, v. Bunce, 2000.

<sup>22</sup> Para compreender a série de ‘casuísmos’ que alteraram o processo político graças à manipulação do sistema eleitoral (cujos resultados nem sempre foram favoráveis ao regime ditatorial), v. Fleischer, 1986.

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).

Esse é, basicamente, o lado político da estratégia. Há que se considerar também seu lado militar. Uma das tarefas mais importantes e difíceis na mudança do regime foi o desengajamento gradual das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado e seu retorno à condição usual de guardião da ordem 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 aqueles que controlavam os órgãos de segurança e que haviam conquistado ampla liberdade nos governos anteriores (“autonomia operacional”), agindo como um poder paralelo dentro do Estado (Quartim de Moraes, 1982, p. 771; Gaspari, 2002b). Outra peculiaridade da mudança: a vitória do Presidente militar sobre a corporação militar deu-se mediante um acréscimo de autoritarismo, e não seu contrário. Daí que a demissão do ministro do Exército (Sylvio Frota), em outubro de 1977, tenha sido um dos lances mais influentes desse processo (Gaspari, 2004)<sup>23</sup>, a ponto de permitir indicar a *forma* da mudança política.

## **2. O método de mudança política: centralização e controle**

A legenda do governo Geisel foi, como se sabe, distensão política ‘lenta, gradual e segura’. Essa política deveria ser suficientemente lenta para que não desse pretexto à contestação aberta da extrema-direita, algo que poderia ser interpretado como uma involução da ‘Revolução’. Ela deveria ser gradual, isto é, progressiva e limitada, pois não poderia abrir caminho a uma ofensiva oposicionista que conduzisse à ruptura democrática (Quartim de Moraes, 1982, p. 766-767). E deveria ser controlada pelo próprio Presidente, uma vez que as duas tarefas anteriores exigiam supervisão estrita tanto dos movimentos políticos da direita militar como da esquerda parlamentar. Só assim se reconstituiu o sentido da estratégia pendular de Geisel, ora à direita (cassações), ora à esquerda (eleições)<sup>24</sup>.

Como já se enfatizou acima, o *projeto* original de liberalização do regime ditatorial não foi idêntico ao *processo* político que ele desencadeou. Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria, 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. 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 se resolverem as contradições do aparelho militar e do próprio ‘regime militar’, a ‘abertura política’ permitiu definitivamente a intervenção do empresariado nacional, das camadas médias e dos trabalhadores no jogo político. As fases e etapas

<sup>23</sup> O general Geisel, note-se, venceu as três crises militares de seu governo: demitiu o comandante do II Exército (1976), exonerou o ministro do Exército (1977) e aceitou imediatamente o pedido de dispensa do chefe da Casa Militar (1978). Sobre o tema v. Oliveira, 1980.

<sup>24</sup> O general Golbery do Couto e Silva, principal assessor do Presidente Geisel, descreveu esse processo com uma metáfora questionável. As sucessivas modificações do sistema político para se adaptar aos conflitos embutidos na dinâmica da transição poderiam ser considerados perfeitamente naturais, à maneira de ‘sístoles’ e ‘diástoles’. V. Silva, 1981.

indicadas na periodização acima *não podem ser reduzidas, exclusivamente, à dinâmica política e burocrática do aparelho militar* (suas lutas internas, disputas ideológicas ou guerras entre personalidades<sup>25</sup>). Em grande medida, a periodização do regime ditatorial corresponde também a três rearranjos: (i) nova geografia entre políticos e militares, em que as *eleições* são indicativo para se apurar o grau crescente de importância dos ‘civis’ na cena política; (ii) redefinição das relações de força entre as classes sociais (Quartim de Moraes, 1982; e Cruz e Martins, 1983), em que a passagem da posição hegemônica de uma fração de classe (capital industrial multinacional e nacional associado) a outra (capital bancário) é ilustrativa (Saes, 1990); (iii) redefinição das relações de forças entre classes e o estabelecimento militar, atestada pelos protestos de trabalhadores e profissionais de classe média. Ainda que indiretamente, as greves traduzem o ritmo do ‘renascimento da sociedade civil’<sup>26</sup>.

Os dados das votações para o legislativo estadual e federal ilustram a evolução da oposição parlamentar, sugerindo sua crescente importância. Mantidas pelo regime as instituições da democracia representativa clássica (partidos, parlamentos e eleições)<sup>27</sup>, o entendimento da transformação do sistema político tem de passar necessariamente pela influência da dinâmica eleitoral sobre o processo. As tabelas abaixo resumem os resultados das eleições legislativas no Brasil entre 1966 e 1986. Se dividirmos artificialmente os votos em duas correntes opostas, ‘situação’ (ARENA) e ‘oposição’ (MDB), teremos o seguinte:

Tabela 1.  
Resultados oficiais das eleições legislativas por partidos políticos – Brasil, 1966/1982 (%)

Anos	Senado			Câmara Federal			Assembléias Estaduais		
	ARENA	MDB	B&N	ARENA	MDB	B&N	ARENA	MDB	B&N
1966	44,7	34,2	21,2	50,5	28,4	21,0	52,2	29,2	18,6
1970	43,7	28,6	27,7	48,4	21,3	30,3	51,0	22,0	26,8
1974	34,7	50,0	15,1	40,9	37,8	21,3	42,1	38,8	18,9
1978	35,0	46,4	18,6	40,0	39,3	20,7	41,1	39,6	19,3
1982*	36,5	50,0	13,5	36,7	48,2	15,1	36,0	47,2	16,8

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Legenda: ARENA: Aliança Renovadora Nacional; MDB: Movimento Democrático Brasileiro; B&N: votos brancos e nulos.

\*Os votos do PDS foram incluídos na coluna da ARENA e os da oposição ao regime (PMDB, PT, PDT, PTB), na coluna do MDB.

Tabela 2.  
Resultados oficiais das eleições legislativas por partidos políticos – Brasil, 1986 (somente votos válidos em %)

Anos	Senado			Câmara Federal			Assembléias Estaduais		
	‘ARENA’	‘MDB’	outros	‘ARENA’	‘MDB’	outros	‘ARENA’	‘MDB’	outros
1986**	18,4	81,6	-	29,5	68,3	1,7	30,4	66,2	3,4

Fonte: Nicolau (ed.), 1998, p. 56-58; 95; 173-175.

<sup>25</sup> Para uma boa visão dessa questão, v. Oliveira, 1994. Em Gaspari (2002a; 2002b; 2003; e 2004) há uma história detalhada das contradições presentes no interior da instituição militar.

<sup>26</sup> Há imensa literatura sobre o tema. V., em especial, Sader, 1988.

<sup>27</sup> O’Donnell & Schmitter sustentam que o regime brasileiro “não presenciou qualquer tentativa séria de criação de instituições autoritárias”; os militares governaram “recorrendo amplamente à distorção, e não à destruição das instituições básicas da democracia política” (1988, p. 46, ênfase minha).

\*\* Os votos do PDS/PPR, PFL, PL e PDC foram incluídos na coluna da ARENA e os dos partidos de oposição ao regime (PMDB, PT, PDT, PTB, PSB, PCB e PC do B) foram incluídos na coluna do MDB. Essas agremiações foram extintas em 1979.

Como se deve notar, o que deveria ser apenas uma fachada liberal para o regime ditatorial converteu-se num poderoso elemento de dinamização da transição, em especial no início dos anos oitenta. Uma inspeção ligeira nesses números permite, ao menos, quatro conclusões: (i) a votação do partido da situação é, ao longo do tempo, inversamente proporcional à do partido da oposição; (ii) ainda que o ritmo do crescimento do voto oposicionista seja diferente nas três casas legislativas (maior no Senado federal, menor nas Assembleias Legislativas estaduais), ele é praticamente constante; (iii) ao fim dessa série temporal (1982), a oposição controla em torno de 50% do eleitorado, enquanto o partido da situação, 36%; (iv) o único momento em que a série se modifica (1970) corresponde ao crescimento dos votos brancos e nulos, a forma possível, naquela conjuntura, de protesto contra o regime<sup>28</sup>. Daí que, em 1979, o “reconhecimento da impossibilidade do governo assegurar uma sólida base de apoio parlamentar tornou imperativa a dissolução do sistema bipartidário” (Kinzo, 1988, p. 224).

É provável, como sustentou Lamounier (1986), que a arena eleitoral tenha sido mais importante no caso brasileiro que em outros processos de ‘transição’, nos anos setenta, na América Latina. Há que se levar em conta, porém, o outro lado da moeda. Nem todas as classes ou camadas encontrou, como salientou Saes, o lugar privilegiado da oposição ao regime ditatorial na “cena político-partidária” (já que o MDB, o partido contrário ao governo, manteve-se praticamente afastado dos movimentos populares), mas no “*sindicato*”. A forma de “ação oposicionista mais eficaz [...] não foi o voto, e sim a *greve*” (Saes, 1984, p. 227; ênfase no original).

A tabela 3 é um indicativo para que se possa medir a dissociação da sociedade do regime e de seu modelo econômico.

Tabela 3.

Número total de greves, número médio de trabalhadores parados, jornadas não trabalhadas e média de dias parados – Brasil (região urbana), 1978/1987

Anos	total de greves	número médio de trabalhadores parados*	jornadas não trabalhadas	média de dias parados
1978	118	1 868	2 162 903	6.5
1979	246	9 777	26 627 083	6.6
1980	144	9 012	24 225 695	7.4
1981	150	6 107	6 545 003	8.8
1982	144	4 934	6 967 215	5.9
1983	347	3 689	28 407 743	4.4
1984	492	2 946	13 311 365	3.9

<sup>28</sup> V. o Anexo 1 no final deste texto. Os gráficos dão uma idéia mais aproximada da dinâmica da evolução da oposição partidária ao regime ditatorial.

1985	619	11 016	90 637 512	6.3
1986	1 004	5 181	49 525 864	5.8
1987	2 193	4 187	132 445 423	8.2

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1989, p. 129-131 (dados selecionados a partir das Tabelas 1; 2; 3 e 4)

\*foram contabilizados os trabalhadores da indústria; trabalhadores da construção civil; assalariados de classe média; trabalhadores do setor de serviços e outras categorias profissionais.

Em paralelo à evolução da oposição partidária, os dois últimos governos militares, Geisel e Figueiredo, tiveram de enfrentar uma forma mais moderna de organização política, o ‘novo sindicalismo’<sup>29</sup>. Esse desafio insere-se num contexto mais amplo, que diz respeito ao processo de reestruturação do sistema de representação de interesses da sociedade junto ao Estado. Por ora, basta notar que a dinâmica sindical cruza-se, nessa conjuntura, com a dinâmica político-partidária. Ao observar apenas a coluna “total de greves” da tabela 3, pode-se supor que, nesse intervalo de dez anos, a transformação de 118 paralisações (1978) em 2.193 (1987) deve ter sua função no processo de conversão do regime. A informação mais importante é, contudo, o aumento, em quase dez vezes, do número de trabalhadores parados, entre 1978 e 1979<sup>30</sup>. Embora exagerando o argumento, Diniz (1986) parece ter razão ao afirmar que a ‘abertura política’ é o resultado de duas dinâmicas que atuam simultaneamente no sistema político: a dinâmica das *negociações* no universo das elites e a dinâmica das *pressões* da sociedade sobre o Estado. Talvez seja o caso de sugerir que a primeira estabeleceu o conteúdo, definiu o modo e impôs a natureza da transição, enquanto a segunda determinou seu ritmo.

### 3. As razões da mudança política: um regime em crise perene

Os processos políticos que estão na base da reforma do regime ditatorial não são idênticos aos que presidiram sua origem (Martins, 1979-1980, p. 19). Se pudermos associar o surgimento das ditaduras na América Latina a dois tipos de fatores, um de natureza *estrutural* – elas correspondem à necessidade da reorganização do modelo de acumulação capitalista na periferia (O’Donnell, 1975) –, outro de natureza *conjuntural* – a percepção pelos militares brasileiros de uma situação de caos social e desordem burocrática (Soares, 1994) –, então a razão de mudar a forma de governo, em 1974, corresponde a dificuldades internas do próprio regime que repercutem no próprio ramo militar (Dreifuss & Dulci, 1983), e não a motivos mais globais do tipo ‘crise econômica’ ou ‘crise social’.

O regime ditatorial no Brasil nunca alcançou um estado ótimo de equilíbrio político entre liberais, conservadores e reacionários. Tampouco obteve consenso entre os militares, visto que a existência de vários grupos rivais nas Forças Armadas denunciava a presença de

<sup>29</sup> Em resumo, o ‘novo sindicalismo’ consistia numa maneira diferente de organização dos trabalhadores em relação ao sindicato oficial de Estado (criado no pós-1930) e também numa maneira diferente de apresentar reivindicações salariais. O ponto fundamental era a tentativa de negociar a questão diretamente com os empresários, sem a mediação do Ministério do Trabalho. Para uma visão otimista do fenômeno, v. Maroni, 1978; para uma análise geral da evolução do novo sindicalismo, da década de 70 para a de 80, v. Keck, 1988. Ao lado desse fenômeno surgiram, no final dos anos setenta, novos movimentos sociais urbanos. Uma boa perspectiva histórica dessa questão pode ser lida em Ottmann, 1995.

<sup>30</sup> V. os gráficos 4 e 5 no Anexo 2.

vários projetos ideológicos, principalmente sobre a *natureza* – provisória ou duradoura – e os *objetivos* – amplos ou restritos – de sua intervenção na vida política. Por isso mesmo, o regime brasileiro teve dificuldade para encontrar uma fórmula institucional definitiva. Foi um regime em crise permanente, como freqüentemente ocorre nessas formas políticas de exceção (Poulantzas, 1975). Isso decorreu basicamente de três problemas combinados: (i) dificuldade em construir uma estrutura ‘racional’ para tomada de decisões, como sugerem as freqüentes ‘reformas administrativas’ do Estado<sup>31</sup>; (ii) falta de coerência e coesão ideológicas entre os diversos grupos, *civis* e *militares*, que comandavam a política nacional<sup>32</sup>; (iii) inexistência de regras claras e institucionalizadas para a evolução institucional. Em vista disso, pode-se presumir que o objetivo estratégico da reconversão liberal do regime militar era a *institucionalização* de uma série de dispositivos autoritários (Quartim de Moraes, 1982, p. 766) que, depois de encerrado o ciclo dos generais, garantissem legitimidade, estabilidade e funcionalidade ao novo modelo político.

#### 4. O sentido da mudança política: a institucionalização do autoritarismo

Os governos militares não inventaram, de fato, instituições político-representativas próprias, por exemplo, um partido mobilizador de massa. A ‘reforma partidária’ de 1965 limitou-se a cancelar os registros das antigas agremiações, criadas após o período do ‘Estado Novo’ (1937-1945), reorganizando as facções pró-regime e anti-regime em apenas duas siglas, respectivamente, ARENA e MDB. Da mesma forma, o sistema de representação de interesses não promoveu um corporativismo ‘clássico’. As ligações entre ‘sociedade’ e ‘Estado’ ou, mais exatamente, entre certos setores do empresariado e determinados centros decisórios no aparelho do Estado, foram aperfeiçoadas nas administrações Costa e Silva e Medici, redefinidas no governo Geisel e restauradas no governo Figueiredo (Codato, 1997). Essas duas evidências não significam que o Brasil viveu uma “situação autoritária” (Linz, 1973). Tampouco é um índice do caráter *transitório* do ‘modelo político’ a instabilidade característica do regime ditatorial – suas crises periódicas. Há duas confusões nesse raciocínio. Uma que associa inconstância a baixa institucionalização e outra que vincula instituições a institucionalização. A presença ou ausência de certas instituições é menos importante que sua função na dinâmica política concreta. Tome-se o caso do sistema bipartidário. Concebido para controlar aliados e dissidentes, seu funcionamento, uma vez estabelecido um calendário eleitoral mais ou menos fixo e postos alguns cargos políticos à disposição da concorrência eleitoral, foi um fator, até certo ponto, tanto de estabilidade (até 1974) quanto de instabilidade para o regime, ao longo do tempo. Como os principais cargos executivos nunca estiveram em disputa (presidência da República, governo dos estados, prefeituras das capitais), as crises políticas que a dinâmica eleitoral produziu não foram suficientes para revogar o traço fundamental do regime ditatorial: o monopólio político do governo pelas Forças Armadas.

<sup>31</sup> O sistema decisório correspondeu a diversos arranjos, seguindo a correlação de forças no interior da burocracia civil e militar. V., para esse problema, Lafer, 1975; Martins, 1985; e Codato, 1997.

<sup>32</sup> Entre os militares havia os internacionalistas, adeptos de uma economia de mercado mais ‘aberta’, e os nacionalistas de direita, partidários de uma “economia nacional” industrialmente desenvolvida. Uma ala civil liberal apoiara o golpe de Estado e via no aprofundamento da repressão política, em 1968, um “desvio autoritário” dos seus propósitos originais. Nessa visão, o golpe era uma “contra-revolução” que barrou “a implantação de uma república sindicalista no País, com o apoio ostensivo do governo de [Fidel] Castro”. V. “30 anos depois”. Editorial de *O Estado de S. Paulo*, 31 mar. 1994, p. A3.

A impossibilidade da ‘alternância no poder’ entre grupos civis e militares é a referência mais segura da institucionalização da ditadura. Quando, em 1974, há um impulso para a modificação do regime, não se trata de “um projeto de institucionalização do *regime autoritário*, que prevê medidas liberalizantes, mas apenas na medida em que sirvam a esse propósito. Mudança de forma. Tal é a intenção declarada” (Cruz & Martins, 1983, p. 46; grifos meus). Trata-se da institucionalização do *autoritarismo* ou, mais exatamente, da institucionalização de certos dispositivos de controle da sociedade pelo Estado. Nas palavras tortuosas do Presidente Ernesto Geisel:

“Os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem [...] almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou freqüente, [mas] 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 for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto institucional”<sup>33</sup>.

Em fins de 1978, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 11, que conjugava certas reformas políticas. Ela abolia o Ato Institucional n. 5, restabelecendo o *habeas corpus*, suspendia a censura prévia para rádio e TV, revogava as penas de morte e prisão perpétua, restaurava a independência do Judiciário etc. Mas também garantia, ao mesmo tempo, os poderes discricionários do Executivo. No lugar do AI-5 foram introduzidas na Constituição certas “salvaguardas para a defesa do Estado”, tais como o ‘estado de emergência’. Excluída a necessidade de consultas prévias ao Congresso, o estado de emergência poderia ser decretado pelo próprio Presidente da República. Ao contrário do que ocorria no AI-5, o Presidente não estava autorizado a legislar, mas a imunidade parlamentar não foi totalmente restabelecida. Embora o chefe do Executivo não mais pudesse cassar mandatos e suspender direitos políticos, os parlamentares seriam processados nos casos de “crimes contra a segurança nacional”<sup>34</sup>.

Esse problema da institucionalização do poder do Estado, diante da possibilidade de perda de comando do processo político em função de um possível, mas ainda incerto, relaxamento dos controles autoritários, estava na ordem do dia desde o início da década de setenta. Quando assumiu o governo, o grupo do general Geisel já havia descartado um regime corporativista, que os assessores de Medici haviam defendido em 1970-1971, assim como a transformação da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) num partido dominante, ao estilo do PRI mexicano, conforme a idéia proposta por Samuel Huntington (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 haviam se convertido, na década de setenta, num meio poderoso de protesto contra o regime, não pusesse em xeque o autoritarismo, nem desse oportunidade aos ‘excessos’ do período ‘populista’, representados pelo avanço da mobilização popular.

Feitas as contas, quando se consideram a natureza *conservadora* do processo de transição política no Brasil, seus objetivos *restritos* e seus meios *autoritários*, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo político, ainda que às custas de seu transformismo, nem o fato de que todo o processo tenha sido dirigido pela mesma

<sup>33</sup> “Discurso de Geisel define os rumos do País”, *O Estado de S. Paulo*, 19 ago. 1974, p. 5.

<sup>34</sup> Confira-se a íntegra do projeto em *O Estado de S. Paulo*, 21 set. 1978. Essas reformas institucionais, que deveriam entrar em vigor em 15 de março de 1979, foram antecipadas para 1º de janeiro.

associação política. A longevidade da tríade ARENA-PDS-PFL não nos deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos no poder, mas uma acomodação no universo das elites<sup>35</sup>.

O governo Sarney (1985-1990) foi a expressão máxima desse círculo de ferro que, com sucesso, controlou a mudança política no Brasil. Recorde-se que 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 do tipo *grass roots* 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 anti-popular e anti-populista ou, como o denominou 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 oitenta consumou os sonhos dos generais: uma “democracia relativa”, na expressão de Geisel. 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<sup>36</sup>. Saes (1988) sugeriu que seria possível pensar desse modo, desde que se abrisse mão de analisar “separadamente, isto é, uma a uma, as ‘instituições políticas’ reintroduzidas a partir da ‘abertura’, [deixando] de lado a questão do tipo de relação mantida entre essas ‘instituições’ e as demais” (Saes, 1988, p. 18). Uma série de liberdades políticas ou instituições 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” (*id.*, *ibid.*, p. 19). Zaverucha (1994) demonstrou, de forma convincente, que o governo Sarney manteve as prerrogativas políticas dos militares e “os enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado”, contribuindo para o estabelecimento de uma “democracia tutelada”<sup>37</sup>.

Essa proposição tem duas implicações analíticas. Não só a liberalização do regime ditatorial não se confunde com a democratização do sistema político, mas ainda 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, gradual e segura. McSherry (1995) sustentou que as instituições militares latino-americanas conservaram a cultura organizacional da Guerra Fria e a ideologia da segurança nacional. No Brasil, os princípios

---

<sup>35</sup> Para uma visão mais detalhada do sucesso eleitoral dos partidos de direita no Brasil nesse período, v. Mainwaring; Meneguello & Power, 2000.

<sup>36</sup> A sugestão para caracterizar o regime brasileiro como um regime misto, em que se encontram combinadas instituições liberais e instituições autoritárias, é de Martins (1977).

<sup>37</sup> Para uma visão comparativa desse problema – entre Brasil, Argentina e Espanha –, v. Zaverucha, 1992. Para uma argumentação semelhante, v. Camargo, 1990. Barros (1988) criticou, durante os debates na Assembléia Constituinte em 1988, as visões jurisdicistas sobre a função ‘constitucional’ das Forças Armadas e as tentativas formalistas de impedir, pela via legal, intervenções políticas ou golpes militares.

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 País<sup>38</sup>.

Na década de noventa, a maior parte das análises sobre a democratização do regime dissociou das *alterações dos aparelhos estatais* as *transformações político-institucionais*, isto é, a estrutura dos partidos (seu grau de institucionalização), o sistema de partidos (seu grau de fragmentação), o sistema eleitoral (sua fórmula proporcional com lista aberta), a forma de governo (presidencialista), o sistema de governo (federativo), as relações intergovernamentais (Executivo *versus* Legislativo) etc. O foco quase exclusivo da literatura sobre a *cena política* colocou no primeiro plano do debate público o tema da *governabilidade*, que, inspirado por uma definição minimalista da democracia, se tornou o problema fundamental do processo de governo. A questão da ‘crise do Estado’, por sua vez, esteve mais associada ao problema da ‘eficiência’ (gastos públicos) e, sua solução, a ‘reforma do Estado’, a uma perspectiva mais administrativa (‘gerencial’) que a aspectos essenciais da reconfiguração do sistema estatal e seus aparelhos de poder. De certa forma, a preocupação com as relações Executivo-Legislativo ou, mais propriamente, com a capacidade do Presidente de tomar decisões e implementá-las<sup>39</sup>, sobrepôs-se às preocupações com o Executivo, ou melhor, com os deslocamentos internos das relações de força entre os aparelhos do Estado, relegando ao segundo plano a identificação dos novos centros de poder real (e seus controladores) e suas conexões com os interesses sociais.

Uma dimensão importante da herança institucional da ditadura militar para os governos da década de noventa foi a permanência de núcleos de poder específicos no Estado brasileiro, dotados de grande independência e nenhum controle *político* (i.e., parlamentar) ou *social* (i.e., público). Nos governos Cardoso (1995-1998; 1999-2002), para ficarmos no melhor exemplo, houve três expressões desse fenômeno. Na área econômica continuou vigorando o esquema do “superministério”, agora representado pela tríade Banco Central, Conselho de Política Monetária e Ministério da Fazenda<sup>40</sup>. Na área militar foram mantidos três ‘feudos burocráticos’ intocáveis: o Gabinete de Segurança Institucional (antiga casa Militar), a Agência Brasileira de Informação (ex-SNI) e a Justiça Militar. Por fim, na área ‘empresarial’, i.e., naqueles aparelhos de Estado em que, por sua natureza ou competência, se administram os “interesses do mercado” (política de privatizações, política

---

<sup>38</sup> De acordo com a 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” (Capítulo II: Das Forças Armadas, Art. 142).

<sup>39</sup> De acordo com Palermo (2000), há na literatura quatro interpretações sobre o processo legislativo e, desse modo, sobre a natureza do novo regime político: (i) o Presidente concorre com o Congresso; (ii) o Presidente exclui o Congresso; (iii) o Presidente obriga o Congresso a cooperar; (iv) o Presidente negocia com o Congresso. Nesse último caso, a governabilidade depende da formação de coalizões amplas.

<sup>40</sup> Loureiro & Abrucio observaram que “[...] o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso” (1999, p. 70). Para os autores, porém, isso decorre das exigências da governabilidade. Para contornar os efeitos do clientelismo, já que a distribuição de cargos é o método por excelência para garantir a maioria parlamentar, o Ministério da Fazenda deve ser elevado “a órgão superior e controlador do gabinete [ministerial como um todo], espalhando sua lógica de atuação pelos [demais] ministérios por meio de mecanismos formais e informais” (p. 85).

de transportes, de comércio exterior, de comunicações, educação etc.), a regra foi o contato direto de representantes influentes do mundo dos grandes negócios com decisores estratégicos, mecanismo muito pouco transparente e que, a propósito do “regime autoritário”, Cardoso (1975) conceituou como “anéis burocráticos”.

Se esse paralelismo entre certos aspectos da organização do sistema estatal em dois regimes diferentes não for apenas formal, como realmente parece não ser, por que ele ocorre? Ora, esse padrão não-democrático da relação Estado-sociedade permanece por uma razão básica. Quando se inspeciona a agenda do governo Cardoso, destacam-se as famosas reformas ‘orientadas para o mercado’, i.e., privatizações de empresas estatais, desregulamentações de esferas antes reguladas pelo Estado, controle rigoroso da inflação e do déficit público, redimensionamento dos “gastos sociais” (nas áreas de educação, saúde e previdência), abertura comercial e financeira etc. De maneira hipotética, a resposta é que as reformas econômicas prescindiram de uma verdadeira reforma política e uma reforma do Estado. Ou melhor, as reformas neoliberais tiveram como pré-condição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade (*accountability*) dos governantes. Daí que sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder<sup>41</sup>. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática.

## Referências

- Abranches, S. H. 1978. *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. PhD. Dissertation. University of Cornell.
- Abranches, S. H. 1979. “Uma perspectiva de análise política estrutural”. *Dados*, v. 20, p. 47-69.
- Abranches, S. H. 1988. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v. 31 n. 1, p. 5-33.
- Abrucio, F. L. 1998. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec/ USP.
- Barros, A. 1988. “Problemas de transição democrática na frente militar: a definição do papel dos militares, a mudança da doutrina e a modernização do País”. *Política e Estratégia*, v. 6 n. 2, p. 206-214, abr./jun.
- Bayart, J.-F. 1976. “L’analyse des situations autoritaires: étude bibliographique”. *Revue Française de Science Politique*, v. 26 n. 3, juin.
- Bunce, V. 2000. “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations”. *Comparative Politics Studies*, v. 33 n. 6-7, p. 703-734, Aug.-Sept.
- Camargo, A. 1990. “República: conservadorismo versus modernidade”. *Análise & Conjuntura*, v. 5 n. 2, p. 175-181, maio/ago.
- Cardoso, F. H. 1972. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo, Difel.
- Cardoso, F. H. 1975. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Cardoso, F. H. 1982. “Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina”. In: Collier, D. (ed.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Codato, A. N. 1997. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo, Hucitec/ANPOCS/Ed. da UFPR.

<sup>41</sup> Para uma conclusão oposta à sustentada aqui, v. Sallum Jr., 2003.

- Couto, C. G. 1998. "A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil". *Dados*, v. 41 n. 1, p. 51-86.
- Cruz, S. C. V. & Martins, C. E. 1983. "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: Sorj, B. e Almeida, M. H. T. de (eds.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- D'Araújo, M. C. & Castro, C. (eds.). 1997. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Diniz, E. & Boschi, R. 1989. "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". In: Diniz, E. & Boschi, R. & Lessa, R. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice.
- Diniz, E. 1986. "A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia". *Sociedade e Estado*, v. 1 n. 2, p., 65-88, jul./dez.
- Dreifuss, R. A. & Dulci, O. S. 1983. "As Forças Armadas e a política". In: Sorj, B. & Almeida, M. H. T. de (eds.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- Fernandes, F. 1981. *A ditadura em questão*. São Paulo, T. A. Queiroz.
- Fiechter, G. A. 1974. *O regime modernizador do Brasil: 1964-1972*. Rio de Janeiro, FGV.
- Fleischer, D. 1986. "Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-84". *Revista de Ciência Política*, v. 29 n. 1, p. 12-39, jan./mar.
- Gaspari, E. 2002a. *A ditadura envergonhada*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Gaspari, E. 2002b. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gaspari, E. 2003. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gaspari, E. 2004. *A ditadura encurralada*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Keck, M. 1988. "O 'novo sindicalismo' na transição brasileira". In: Stepan, A. (ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Kinzo, M. D. G. 1988. *Oposição e autoritarismo*. Gênese e trajetória do MDB: 1966-1979. São Paulo, Vértice.
- Kinzo, M. D. G. 2001. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". *São Paulo em Perspectiva*, v.15 n.4, p. 3-12, out./dez.
- Lafer, C. 1975. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva.
- Lamounier, B. 1986. "Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 29 n. 3, p. 283-317.
- Lima Jr., O. B. de & Abranches, S. H. (eds.). 1987. *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice.
- Lima Jr., O. B. de. 1993. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Loyola.
- Linz, J. 1964. "An Authoritarian Regime: the Case of Spain". In: Allard, E. & Littunen, Y. (eds.). *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*. Helsinki: Westermark Society.
- Linz, J. 1973. The Future of an Authoritarian Situation and the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil. In: Stepan, A. (ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. & Stepan, A. 1999. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo, Paz e Terra.
- Loureiro, M. R. & Abrucio, F. L. 1999. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n.41, p.69-89, out.
- Mainwaring, S. 1997. "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil". In: Mainwaring, S. e Shugart, M. S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, S.; Meneguello, R. & Power, T. 2000. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo, Paz e Terra.
- Maroni, A. A. 1982. *A estratégia da recusa: análise das greves de maio/78*. São Paulo, Brasiliense.

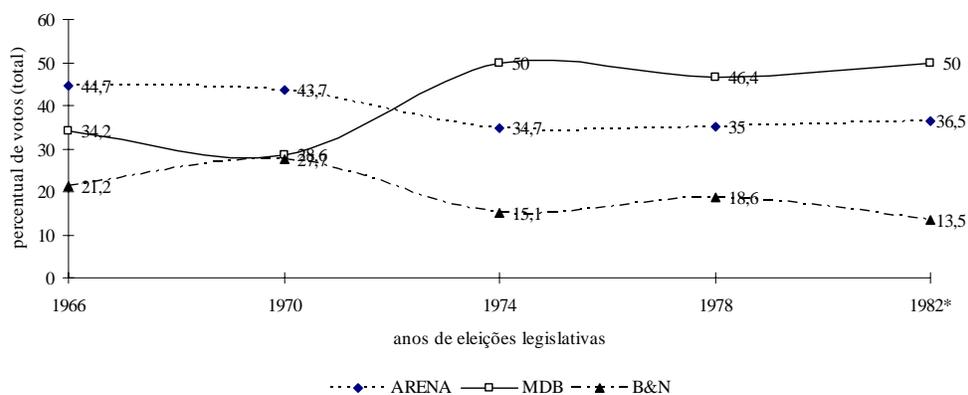
- Martins Filho, J. R. 1995. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. São Carlos: Editora da UFSCar.
- Martins, C. E. 1977. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal.
- Martins, L. 1979-1980. “A política (e os limites) da ‘abertura’”. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 18-33, dez.-ago.
- Martins, L. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Martins, L. 1988. “A ‘liberalização’ do regime autoritário no Brasil”. In: O'Donnell, G.; Schmitter, P. & Whitehead, L. (eds.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice.
- McSherry, J. P. 1995. “Military Political Power and Guardian Structures in Latin America”. *Journal of Third World Studies*, v. 12 n. 1, p. 80-119, spring.
- Moisés, J. A. 1994. “Entre a incerteza e a tradição política: uma crítica da primeira geração de estudos da transição”. *Novos Estudos Cebrap*, v. 40, p. 88-100, nov.
- Monclair, S. 2001. “Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados”. *Revista de Sociologia e Política*, n.17, p. 61-74, nov.
- NEPP [Núcleo de Estudos de Políticas Públicas]/UNICAMP. 1989. *Brasil 1987: relatório da situação social do País*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- Nicolau, J. M. (ed.). 1998. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM.
- Nicolau, J. M. 1996. “Multipartidarismo, maiorias parlamentares e democracia: notas sobre o caso brasileiro”. In: Diniz, E. (ed.), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. 1988. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Rio de Janeiro, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais.
- O'Donnell, G. 1975. *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário*. Buenos Aires, Documento CEDES/G.E. CLACSO, v. 1.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. & Whitehead, L. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Oliveira, E. R. 1980. “Conflits militaires et décisions sous la présidence du Général Geisel”. In: Rouquié, A. (ed.). *Les partis militaires au Brésil*. Paris, Presses de la FNSP.
- Oliveira, E. R. 1994. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas, Papirus.
- Ottmann, G. 1995. “Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva”. *Novos Estudos Cebrap*, v. 41, p. 186-207, mar.
- Palermo, V. 2000. Como se governa o Brasil? o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v.43 n.3, p.521-557.
- Poulantzas, N. 1968. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris, François Maspero.
- Poulantzas, N. 1975. *La crise des dictatures*. Portugal, Grèce, Espagne. Paris, François Maspero.
- Quartim de Moraes, J. 1982. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Paris, Institut D'Études Politiques de Paris.
- Quartim de Moraes, J. 1985. “Alfred Stepan e o mito do poder moderador”. *Filosofia Política*, v. 2, p. 163-199, inverno.
- Reis, F. W. et al. 1997. “As Ciências Sociais nos últimos 20 anos: três perspectivas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, n.35, fev.
- Rodrigues, A. T. 2001. “Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, n.17, p. 33-43, nov.
- Sader, E. S. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Saes, D. 1984. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo, T.A. Queiroz.
- Saes, D. 1988. “O processo político brasileiro, da ‘Abertura’ à ‘Nova República’: uma ‘transição para a democracia’ (burguesa)?” *Teoria & Política*, São Paulo, n. 9, p. 11-28.

- SAES, D. 1990. "O Estado brasileiro pós-64 e a organização da hegemonia no seio do bloco no poder". In: Larangeira, S. (org.). *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo, HUCITEC.
- Sallum Jr., B. 2003. "Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18 n.52, p. 35-55, jun.
- Santos, F. 2000. "Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada". *Dados*, v. 43 n. 4, p. 637-669.
- Santos, W. G. dos. 1978. *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária.
- Schmidt, B. V. 1990. "Trajetórias críticas e reconstrução política na Espanha, Argentina e Brasil". *Sociedade e Estado*, v. 5 n. 2, p. 175-191, jul./dez.
- Schneider, R. M. 1971. *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970*. New York and London, Columbia University Press.
- Share, D. & Mainwaring, S. 1986. "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". *Dados*, v. 29 n. 2, p. 207-236.
- Silva, G. do C. e. 1981. *Conjuntura política nacional: o poder Executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, J. Olympio.
- Skidmore, T. E. 1967. *Politics in Brazil, 1930-1964. An Experiment in Democracy*. New York, Oxford University Press.
- Skidmore, T. E. 1988. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. Oxford, Oxford University Press.
- Soares, G. A. D. 1989. "Censura durante o regime autoritário". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 4 n. 10, p. 21-43, jun.
- Soares, G. A. D. 1994. "O golpe de 64". In: Soares, G. A. D. & D'Araújo, M. C. (eds.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- Stepan, A. (ed.). 1988. "Introdução". *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Stepan, A. 1971. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- Zaverucha, J. 1992. "As prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7 n. 19, p. 56-65, jun.
- Zaverucha, J. 1994. "Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9 n. 26, p. 162-178, out.

## Anexo 1

### Evolução da votação dos partidos políticos no Brasil (1966-1982)

Gráfico 1 - Evolução da votação dos partidos políticos no Brasil para o Senado Federal (1966-1982)



Legenda: ARENA: Aliança Renovadora Nacional; MDB: Movimento Democrático Brasileiro; B&N: votos brancos e nulos.  
\*Os votos do PDS foram incluídos na coluna da ARENA e os da oposição ao regime (PMDB, PT, PDT, PTB) na coluna do MDB.

Gráfico 2 - Evolução da votação dos partidos políticos no Brasil para a Câmara dos Deputados (1966-1982)

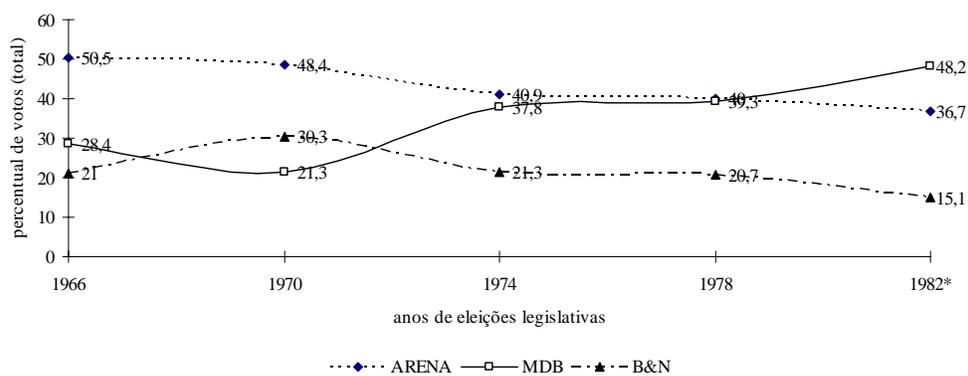
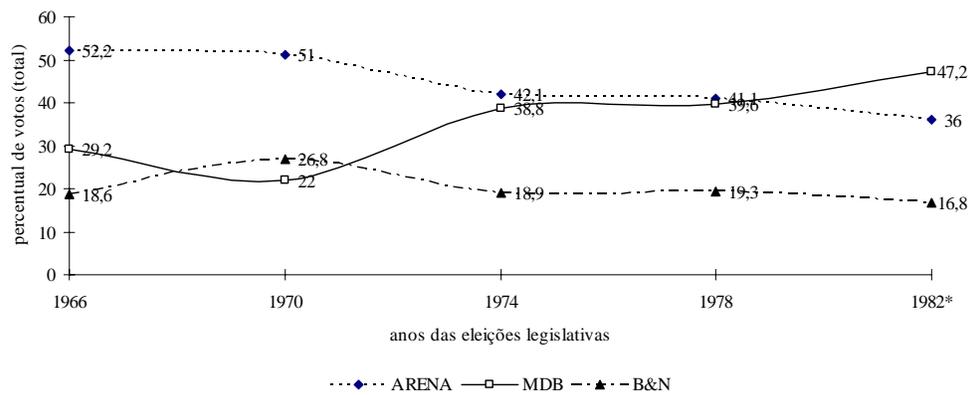


Gráfico 3 - Evolução da votação dos partidos políticos no Brasil para as  
Assembléias Legislativas (1966-1982)



## Anexo 2

### Evolução da oposição sindical ao regime ditatorial-militar no Brasil

Gráfico 4 - Total de greves no Brasil (região urbana) entre 1978 e 1987

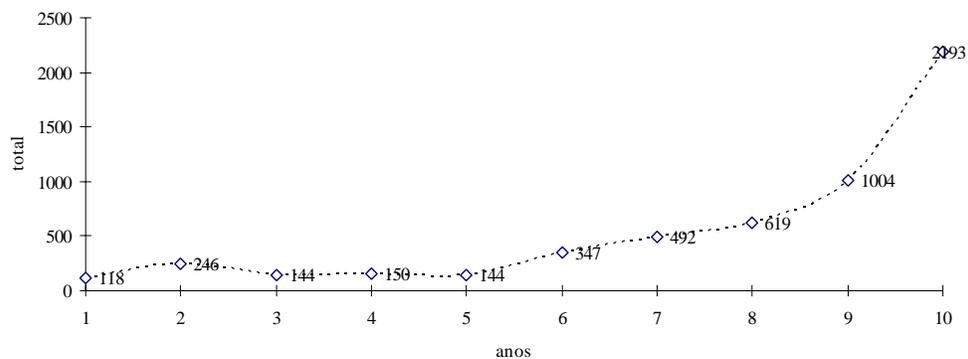


Gráfico 5 - Número médio de trabalhadores parados no Brasil (região urbana) entre 1978 e 1987

