

MARTINS Filho, João Roberto. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. São Carlos, Editora da UFSCar, 1995.

A NATUREZA MILITAR DA DITADURA BRASILEIRA

Adriano Nervo Codato
Universidade Federal do Paraná

Maquiavel advertiu n' *O Príncipe* que “os Estados que nascem subitamente — como todas as outras coisas da natureza que nascem e crescem depressa — não podem formar suas raízes e ramificações, de modo que sucumbem na primeira tempestade”. A ditadura militar brasileira seguiu à risca essa lição. Nunca é demais lembrar que o *regime* ditatorial militar não surgiu de um golpe só, nem terminou por um colapso repentino. Ao invés disso, conheceu um processo longo e difícil de “institucionalização”, como intrincada e trabalhosa foi a trajetória que levou à democratização e à substituição dos governos militares por um governo civil somente na segunda metade dos anos oitenta.

O trabalho de João Roberto Martins Filho — originalmente apresentado como tese de doutorado ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP em 1993 — ocupa-se justamente dessa “fase de consolidação” da ditadura militar. Analisando, a partir de um volumoso conjunto de dados, não os “projetos” ou o “discurso” dos atores políticos mais relevantes, mas as “práticas políticas concretas” (p. 46) das diferentes correntes castrenses, faz da *dinâmica militar* dos governos Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969) seu tema principal.

Como se sabe, esses foram anos críticos. Entre o golpe de Estado, em fins de março de 1964, e a escolha do general Emílio Garrastazu Médici para suceder Costa e Silva, impedido, no início de outubro de 1969, a cena política nacional viu fracassar definitivamente uma saída civil para a crise do “populismo”, assistiu às intensas mobilizações das camadas médias lideradas pelos estudantes radicalizados, descontentes desde cedo com os caminhos tomados pela ditadura militar, presenciou um “segundo golpe” com a decretação das medidas de força reunidas no Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, e conviveu, a partir de então, com as ações diretas da oposição armada.

O estudo de João Roberto Martins Filho abrange exatamente os momentos mais difíceis desse curto período e está dividido em seis capítulos. Cada um deles se ocupa de um momento crítico (e foram vários) do regime ditatorial em sua fase inicial. “Em minha hipótese, o exame da dinâmica das crises políticas constitui recurso privilegiado para salientar certos traços até hoje pouco explorados da ditadura militar brasileira e dos regimes castrenses de novo tipo” (p. 25). De forma original, dá particular importância ao problema da *sucessão presidencial* como a fonte da instabilidade política do regime.

No Capítulo 1, o autor procede a um exame rigoroso e detalhado das explicações dominantes na Ciência Política a fim de construir uma “hipótese alternativa” ao paradigma “elitista burocrático” — tal como presente nos trabalhos de Cândido Mendes (1966; 1967), Guillermo O'Donnell (1987), Fernando Henrique Cardoso (1975; 1984) e Alfred Stepan (1974) — para entender melhor a ditadura militar brasileira.

As análises mais influentes sobre o “regime autoritário” brasileiro comportariam, segundo João Roberto, “uma série de dificuldades” para a compreensão da dinâmica política de suas sucessivas crises, pois teriam subestimado o papel crucial que tiveram as disputas intramilitares em cada conjuntura importante (p. 06). No modelo de O'Donnell, por exemplo, “o caráter militar [das] ditaduras [argentina e brasileira] corre o risco de desaparecer quando se as define por seus aspectos de *racionalização burocrática*. Dessa forma, bloqueia-se o entendimento não só de seu caráter como de sua dinâmica política” (p. 20; grifos meus). De acordo com o autor, “a forma de Estado que aí se consolida não encontra sua especificidade no avanço da burocratização, característica geral das sociedades capitalistas, mas no avanço da *militarização* do Estado, vale dizer, no lugar especial que as Forças Armadas iriam ocupar nas novas estruturas de poder” (p. 21). No caso de Stepan, sua objeção é mais incisiva. Para ele, o principal defeito “a salientar é a necessidade em que se vê esse modelo [o “elitismo burocrático”] de encontrar uma *elite paradigmática* que corresponda ao tipo ideal que lhe é subjacente e atenda aos pressupostos de homogeneidade, racionalidade e previsibilidade associadas à elite burocrática militar. Estaria aí, a meu ver, o fundamento das análises que tomam o grupo da Escola Superior

de Guerra (ESG) como sujeito do movimento golpista, para, a seguir, eleger a corrente ‘castelista’ como elite paradigmática e agente central dos processos do pós-golpe” (p. 34). Sem dúvida, o esforço para achar essa elite “conduziu esses autores a superestimar um conjunto de aspectos onde se incluíam o *projeto*, o *discurso* e a *ideologia* castrenses, em detrimento de uma série de outros processos vinculados às *práticas*, aos *conflitos* e às *relações de força efetivas* no seio das Forças Armadas” (p. 35; grifos meus), deixando “para um segundo plano as cisões no campo castrense, antes ou depois da tomada do poder” (p. 33).

Para superar essas deficiências, João Roberto Martins Filho pretende recuperar as determinações estruturais do regime ditatorial-militar, bem como o complexo panorama presente no seio das Forças Armadas brasileiras. Numa palavra: a especificidade da atuação política das várias e diferentes correntes castrenses. “Em termos bastante simples, a perspectiva aqui defendida enfatiza o aspecto *militar* das burocracias militares. Em contraposição às teses elitistas burocráticas — cuja ênfase recai na homogeneidade — procuro trazer à luz as características de heterogeneidade, divisão e fluidez especificamente militares que caracterizam as práticas políticas castrenses” (p. 36). Além disso, é preciso ir mais além e “criticar o modelo hegemônico na análise dos conflitos intramilitares do Brasil pós-64. Aí, o mundo castrense é compreendido a partir de uma hipótese dicotômica e dualista que o define na oposição entre dois campos fundamentais: um setor considerado ‘liberal’, ‘moderado’ ou ‘legalista’, portador de orientações econômicas internacionalistas, e uma ampla área onde estariam a ‘linha dura’, os ‘radicais’ ou os ‘ultra’, porta-vozes do nacionalismo militar. O choque entre esses campos definiria a dinâmica intramilitar do regime” (p. 41). As coisas não se passaram exatamente assim. Como veremos, a corrente “liberal” (personificada em Castello Branco, Lyra Tavares e Orlando Geisel) não ficou constrangida em adotar medidas “duras” quando as circunstâncias exigiram a preservação do regime ditatorial, os “duros” (nomeadamente: os coronéis Boaventura, Ruy Castro e Costa Cavalcanti, além do general Sizen Sarmento), por sua vez, também quiseram “humanizar” a “Revolução” quando Costa e Silva assumiu o governo, os “nacionalistas”, representados, na conjuntura, pelo Ministro do Interior, Gal. Albuquerque Lima, não podem ser confundidos com o segundo grupo, e, por fim, não se deve esquecer o enorme poder que o “grupo palaciano” (general Jayme Portella, coronel Mário Andreazza, coronel Jarbas Passarinho e general Médici) adquiriu na conjuntura 1968-1969.

O Capítulo 2 cuida do *processo de implantação* da ditadura militar e cobre o período que vai do golpe de abril de 1964 até a decretação do Ato Institucional nº 2, em outubro de 1965, que põe fim aos partidos políticos populistas. As principais questões aqui são: “Que tensões, conflitos e contradições configuraram o processo político na fase de implantação do regime militar brasileiro? Qual a relação de forças no seio da frente golpista, à medida em que a nova situação ia definindo uma política específica de ordem e desenvolvimento e ultrapassava a fase de unidade no combate ao governo populista de Goulart? Que peso tiveram as forças ‘políticas’ e as forças militares na construção dos rumos do regime?” (p. 45). O autor ressalta que o regime ditatorial ficou marcado, desde o início, por uma dinâmica política bastante peculiar: unidade castrense frente o mundo político, dependência civil diante dos militares e impotência paisana face ao avanço do processo de militarização dos mecanismos de representação política e das arenas decisórias estratégicas. Nesse movimento, já estariam presentes dois processos intramilitares que se constituiriam em fatores permanentes de crise no regime militar e iriam configurar sua dinâmica particular: 1) o surgimento precoce de tensões na oficialidade em torno do problema da sucessão presidencial; e 2) a quase imediata aparição de tensões na caserna diante da melhor forma de participação política dos militares no governo (pp. 52-53).

O Capítulo 3 analisa o castelismo no poder (e refuta, definitivamente, a “auto-imagem dos castelistas como uma tendência ‘liberal’ dentro das Forças Armadas” (p. 95)), as disputas em torno da sucessão de Castello Branco, a escolha de Costa e Silva e a posse do novo Presidente, em março de 1967. Para João Roberto Martins Filho “[...] o processo sucessório revela-se aqui fundamental na definição da dinâmica das crises políticas do regime. Nesse sentido, o exame da polarização militar em torno da escolha do sucessor castrense abre a possibilidade de aprofundar a compreensão desse fator como um dos elementos permanentes de crise política no pós-64 brasileiro” (p. 71).

O Capítulo 4 chama atenção para a inércia institucional do Presidente Costa e Silva, analisa o impasse político da oposição civil dividida entre duas alternativas políticas pouco promissoras, a “Frente Ampla” e o nacionalismo militar, e apresenta sua própria visão sobre as Forças Armadas, divididas, no intervalo que vai de março de 1967 até a eclosão da crise política, em abril de 1968, naquelas quatro correntes políticas bem definidas. Segundo o autor, “[...] o fim do período Castello Branco propicia plena visibilidade a uma das teses centrais deste trabalho: a crítica à visão dualista da dinâmica política do pós-64. O capítulo propõe uma configuração do panorama militar mais complexa e plural que o simples choque entre ‘liberais’ e ‘duros’ no seio das Forças Armadas” (p. 99). João Roberto, postula, ao meu ver de forma bastante original, que: 1) é

quase impossível encontrar um grupo militar “liberal” no governo brasileiro, e a prática política concreta dos castelistas demonstra isso (afinal de contas, nunca é ocioso recordar que foram eles que promulgaram a Carta de 1967, impuseram o Ato Institucional nº 4, a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa, entre outras medidas “revolucionárias”); e 2) a idéia mesma de um quadro militar *dual* no pós-64 é falsa. “Depois do expurgo das forças castrenses nacionalistas e populares, a paisagem das correntes políticas atuantes nas Forças Armadas brasileiras caracteriza-se por uma pluralidade de posições e por uma complexidade de fatores de desunião e cizânia que impede uma análise em termos duais” (p. 114).

O assunto central do Capítulo 5 é a crise política da ditadura militar em 1968. Entre a eclosão dos protestos estudantis, em abril, e a decretação do Ato Institucional nº 5, em dezembro, João Roberto focaliza principalmente “os processos intramilitares e os fatores permanentes de instabilidade do regime” (p. 129). De maneira nova, propõe “uma periodização que dividiria a crise em duas fases. A primeira vai de abril a agosto de 1968: caracteriza-se centralmente pela ‘unidade na desunião’ acentuada com a súbita ascensão do movimento antiditatorial de massas [principalmente o movimento estudantil]. A segunda se estenderia de setembro a dezembro daquele ano: seu traço fundamental seria o ressurgimento de agudas tensões entre oficialidade e hierarquia — a cizânia castrense” (pp. 129-130), em função exatamente da luta pela sucessão presidencial. Em termos esquemáticos, pode-se dizer que, no *plano estratégico*, era mais ou menos consensual a coesão de todos os militares em defesa da “Revolução”, uma oposição firme e decidida à “civilização” do regime e o entendimento claro e distinto que a questão sucessória deveria ser decidida somente pelas Forças Armadas. As divergências entre as várias correntes castrenses estariam situadas assim no *plano tático* (cf. p. 124).

O Capítulo 6 (intitulado sugestivamente “Pela força das armas”) discute a modalidade específica de escolha do Presidente militar brasileiro. No período entre o Ato 5, de dezembro de 1968, a outubro de 1969, quando se resolve a crise sucessória do governo Costa e Silva, com o breve interregno da Junta Militar e a posse de Médici, presencia-se de perto a notável dificuldade de institucionalização do regime ditatorial em função da ausência de regras claras para a substituição presidencial. Essa é, segundo o autor, uma “fase de transição até aqui pouco entendida em sua especificidade” (p. 159), pois estão em jogo três questões decisivas: 1) no âmbito do aparelho militar, a existência de duas alternativas bastante diversas de consolidação do regime ditatorial — a via dos quartéis ou do partido militar; e a via do “Sistema” ou hierárquica; 2) o surgimento da “guerra revolucionária” e sua capacidade potencial de unificar as cisões intramilitares durante o governo Médici; e 3) a constituição “de um aparelho de informações e tortura relativamente autônomo” (p. 160), a consolidação do Conselho de Segurança Nacional como a sede de poder do Estado ditatorial (p. 161) e o posterior deslocamento do centro de decisões para o Alto Comando das Forças Armadas (p. 177). A crise só se resolve, enfim, quando se define um procedimento eleitoral que estabelece a consulta a todos os oficiais-generais das três Forças, que deveriam, por sua vez, “indicar cada um três nomes. Os Altos Comandos se reuniriam para, a partir daí, escolher os vencedores. O fórum para escolha e homologação do ‘candidato’ seria o Alto Comando conjunto [das Forças Armadas]. Ao Congresso Nacional, que se reuniria depois de um novo ciclo de cassações, caberia legitimar a indicação castrense” (p. 184). Assim, essa sistemática, baseada na estrutura hierárquica, iria aglutinar todas as correntes militares, definir enfim uma regra para o funcionamento do regime e imprimir em definitivo seu perfil.

Mesmo correndo o risco de simplificar demais a argumentação de João Roberto Martins Filho, podemos resumir sua investigação, após o que foi exposto, a alguns achados fundamentais:

(i) a sabedoria política nacional contentou-se em notar que a “democracia populista” havia convertido-se numa fórmula política insegura, instável e imprevisível. Só um “regime forte”, portanto, traria a paz social necessária. O que se viu foi que “as ditaduras militares de novo tipo, a despeito do mito de sua estabilidade, constituem não apenas formas estatais *de crise* porque oriundas de crises específicas, mas também formas estatais *críticas*, marcadas por uma instabilidade específica. O entendimento dessa instabilidade remete ao estudo de sua dinâmica intramilitar” (p. 41);

(ii) essa dinâmica põe em relevo a “heterogeneidade castrense”, — expressa na *desunião da hierarquia* em torno da luta sucessória e na *cizânia militar* diante das expectativas (frustradas) da caserna em influenciar diretamente os rumos do regime —, ignorada “pela vertente elitista burocrática de análise dos regime militares, que concentrou seu foco na elite paradigmática supostamente portadora de um projeto racional, racionalizante e racionalizador. Isso dispensou esses estudiosos de considerar com a devida atenção as concretas tensões no Palácio e na caserna”, em nome de um “modelo dualista de análise do panorama militar do pós-64” (p. 190);

(iii) na verdade, as linhas de divisão entre as várias correntes militares e os movimentos de aproximação e identificação dos grupos político-ideológicos mais significativos das Forças Armadas brasileira são bem mais complexos do que supõe o “paradigma elitista burocrático”. O exame dos conflitos políticos no período 1964-1969 ressalta, num primeiro plano, a *unidade* das Forças Armadas, após os expurgos das correntes

nacionalistas e populares, diante da recusa unânime, tanto da oficialidade como da hierarquia, em devolver o poder aos civis. O complemento necessário dessa estratégia “se expressaria no aprofundamento da militarização a cada momento em que o regime militar se v[isse] ameaçado. Num segundo plano, [destacam-se os] processos de *cisão* no seio das Forças Armadas, vale dizer, nas sucessivas crises político-militares. A crucial união constituída na oposição ao ‘mundo político’ convive, assim, com a constante discórdia. Trata-se, sinteticamente, de um processo de *unidade na desunião*. Em termos mais específicos, a pesquisa permitiu localizar a desunião expressa de forma diversa na hierarquia (desunião em torno da sucessão presidencial) e na oficialidade (‘cizânia’ nos quartéis, relacionada à expectativa de influenciar diretamente o governo)” (pp. 40-41, ênfase minha);

(iv) por fim, a análise da conjuntura de 1968 ilustra bastante bem essa perspectiva. O ano que não terminou, na expressão de Zuenir Ventura, fez valer seus reflexos por um bom tempo ainda, pois “a ameaça civil reforçou a unidade militar [e] o novo avanço da militarização encontrou respaldo em todas as vertentes do mundo castrense. [Uma vez] [...] afastados os civis da vida política, o período pós-AI-5 revelou [assim] o choque entre duas perspectivas militares em torno da sucessão. [Entretanto, o] [...] clima de ascensão da guerrilha urbana e de aguda discórdia militar, a derrota da alternativa Albuquerque Lima consolidou a variante hierárquica ou de ‘sistema’ no pós-64 brasileiro. Provisoriamente, o Palácio submete a caserna [...] Subterrâneas e potentes, porém, a desunião e a cizânia, enquanto fatores de instabilidade do regime militar, reapareceriam à tona com força a partir do governo Geisel” (p. 191), quando a luta sucessória quase sacrificou a transição política.

Parece, sem dúvida, bastante sedutora sua proposta de entender a dinâmica política da ditadura brasileira a partir dos conflitos internos às Forças Armadas. Contudo, pelos problemas que discute, pelas questões que levanta e, principalmente, pelas soluções que fornece, o livro de João Roberto Martins Filho merece mais do que um pequeno resumo de suas teses principais. A título de provocação, gostaria de enfatizar um ponto que não pareceu a um leitor mais atento tão bem fundamentado como suas conclusões anteriores. Trata-se do papel central que o autor confere ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) e ao Alto Comando das Forças Armadas no interior do sistema estatal. Ele exemplifica uma das teses centrais de *O palácio e a caserna*: a natureza propriamente *militar* da ditadura brasileira decorre da importância decisiva das Forças Armadas, controladoras em última instância do poder de Estado.

Esta visão está ancorada numa compreensão particular da “morfologia e fisiologia” dos aparelhos e ramos do Estado brasileiro no período pós-64 e da distribuição de força e influência entre setores distintos no interior do sistema estatal. Segundo o autor, “[...] o novo formato da representação política que resulta da crise de hegemonia burguesa nessa formação social, parec[e] apontar menos para um processo de burocratização do que para a *militarização* do aparelho do Estado. Vale dizer, o papel que passam a representar as Forças Armadas como ‘partido político da burguesia’, com o afastamento dos representantes propriamente políticos, *expressa-se institucionalmente no surgimento e consolidação de sedes de poder castrenses* — a Presidência e seus órgãos de assessoria militar, os Ministérios das três Armas, os Comandos dos Exércitos, os Estados-Maiores das Forças Armadas e, depois de 1967, o Alto Comando das Forças Armadas — que, no aspecto político, marcam-se por uma *acentuada ‘desigualdade estrutural’ em relação aos outros ramos e aparelhos do Estado*. Nesse sentido, *a preponderância da burocracia militar no conjunto da burocracia* obriga o analista a enfatizar sobretudo as características específicas desse setor enquanto ramo dominante do aparelho repressivo, nos quadros de uma forma de Estado ditatorial” (p. 24, grifos meus).

Penso que essa hipótese tem maior validade (ainda que relativa) para o subperíodo 1968/1974 do que para o intervalo 1974/1985, onde o aparelho militar conheceu um processo importante de contenção da sua autonomia política e operacional. Assim, seria difícil exportá-la para o contexto da “distensão” e da “abertura” sem discutir, concretamente, a nova configuração do aparelho estatal à luz das mudanças efetivas na cena política e dos deslocamentos consideráveis dos centros de poder real processados nos governos Geisel e Figueiredo. Este é o primeiro reparo.

Em segundo lugar, creio que seja impossível deduzir a militarização das sedes de poder do Estado a partir do processo mais geral de avanço do controle militar sobre os principais recursos do sistema político. De maneira idêntica, é preciso criticar a suposição da centralidade do CSN (ou do Alto Comando) no processo decisório, sem uma análise consistente das relações internas do sistema estatal e do papel preponderante que outros aparelhos, tais como o Conselho Monetário Nacional ou o Conselho Interministerial de Preços (cf. LAFER, 1975), desempenharam nesse período inicial do regime brasileiro¹.

¹ Ora, se é para analisar a “prática política”, e não o “discurso” ou as intenções dos agentes, como afirmar que o CSN enfeixava o poder real a partir de outros estudos de reduzida base empírica (cf. OLIVEIRA, 1978: 93),

De resto, a mesma exigência pode ser enfim aplicada à análise do próprio aparelho militar. Se o livro insiste que o “Palácio” venceu a “caserna” enquadrando, dentro do rígido princípio hierárquico, as demais forças político-ideológicas presentes nas Forças Armadas, como entender a constituição de um “aparelho de informações, repressão e tortura”, cuja *consolidação* só se dá efetivamente no período posterior (governo Médici), como se sabe, e cuja maior característica e fonte de poder foi justamente sua *autonomia*? Se, após a crise sucessória de 1969, o Alto Comando das Forças Armadas tornou-se tão poderoso assim, deslocando o Conselho de Segurança Nacional do papel de centro decisório mais importante do “regime militar” (cf. p. 183, n. 68), por que, então, não foi capaz de “fazer seu candidato”, o gal. Orlando Geisel, perdendo para o gal. Médici em todas as “zonas eleitorais” em que o Exército foi dividido?

Essas observações não comprometem, evidentemente, as principais conclusões do livro. Penso que elas permanecem úteis inclusive para se analisar as delicadas conjunturas que cercaram a sucessões de Médici (em 1972-1973) e Geisel (em 1977-1978), os movimentos de afastamento e aproximação dessas diferentes correntes militares com seus candidatos e rivais e as novas coalizões de forças que se cristalizaram nos dois governos. Resta desse esforço de João Roberto Martins Filho sobretudo uma lição: a história política brasileira é mais rica e complexa do que permite supor os modelos forjados mais sobre as intenções (ou justificativas) do que sobre os atos dos seus protagonistas. Daí que seu estudo nunca possa prescindir da análise concreta de situações concretas.

Adriano Nervo Codato é Mestre em Ciência Política (UNICAMP) e Doutorando em Ciência Política (USP). É também Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU**, Hugo. (1979). *O outro lado do poder*. 2a ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. (1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. (1984). “A democracia na América Latina”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, 10: 45-56, out.
- CASTELLO BRANCO**, Carlos. (1978). *Os militares no poder*. Vol. II: O Ato 5. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- LAFER**, Celso. (1975). *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva.
- MENDES**, Cândido. (1966). “Sistemas políticos e modelos de poder no Brasil”. *Dados*, Rio de Janeiro, 1 (1): 07-41.
- MENDES**, Cândido. (1967). “O governo Castello Branco: paradigma e prognose”. *Dados*, Rio de Janeiro, 1 (2/3): 63-111.
- O'DONNELL**, Guillermo. (1987). *Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. Rio de Janeiro, Vértice.
- OLIVEIRA**, Eliézer Rizzo de. (1978). *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, Vozes.
- STEPAN**, Alfred. (1974). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. New Haven, Yale University Press.

* * *

meras opiniões retrospectivas (cf. ABREU, 1979: 37), observações de conjuntura (CASTELLO BRANCO, 1978: 254) e notícias de jornais (cf. *Correio da Manhã*, 10/01/1968), sem uma análise precisa das relações de força, poder e influência dos principais ramos e aparelhos do sistema institucional do Estado militar? Problema diferente do peso político do Gabinete Militar da Presidência da República, cuja ação foi discutida com detalhe no Cap. V.

