

# DA EXCLUSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS À CONQUISTA DA CIDADANIA - BRASIL 1964 - 1987\*

---

Natalia Aparecida Morato FERNANDES\* \*

---

**RESUMO:** Durante o regime militar, o poder Legislativo, especialmente o Congresso Nacional, sofreu mudanças significativas em suas funções. Sendo suprimida sua prerrogativa de legislar, no período de 64/68, torna-se fiscalizador dos atos do Executivo, função que após a decretação do AI 5 também fica impedido de exercer. Após 1969, o Legislativo passa a existir apenas para justificar os atos do Executivo. Nesse processo de exclusão dos direitos políticos, a construção da cidadania se dá por meio dos movimentos sociais, nos quais os setores populares lutam por constituir-se como sujeito sócio-político.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime militar; Congresso Nacional; direitos políticos; cidadania; setores populares. -

## Introdução

O início dos anos 60, no Brasil, foi marcado por grande agitação político-cultural, em que partidos e movimentos de esquerda ocupavam papel de destaque. Preocupados com os espaços conquistados pela esquerda, setores da burguesia agrária, comercial e industrial, além de políticos ligados a eles, apoiaram os militares no golpe de Estado que submeteu o país a 20 de ditadura.

Ao assumirem o governo, os militares apresentaram como seus objetivos:

---

\* Este texto foi apresentado, inicialmente, como trabalho de conclusão do curso Políticas Públicas e Cidadania, ministrado pela Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

\*\* Aluna de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Sociologia – Faculdade de Ciência e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara – SP, sob orientação da Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

a racionalização econômica, a retomada ordenada do desenvolvimento industrial, a modernização agrícola, o saneamento financeiro, a reforma e reestabelecimento da moralidade administrativa, a promoção enfim de uma sociedade capitalista moderna, tudo isso emoldurado por instituições políticas estáveis e socialmente sãs. (Santos, 1985, p.231)

No entanto, o programa político-econômico implementado pelo novo governo deu origem a um processo de “modernização conservadora”, caracterizado por grandes investimentos no setor tecnológico-industrial e severa repressão às manifestações políticas, sociais e culturais.

Logo após o golpe, uma onda repressiva atingiu os movimentos politicamente organizados, como partidos políticos, sindicatos, movimento estudantil e outros. No poder Legislativo, especialmente no Congresso Nacional, apesar de não ter sido fechado, foram acontecendo, gradativamente, mudanças significativas nas suas funções. Em 13 de dezembro de 1968, foi decretado o Ato Institucional nº 5, caracterizando “um golpe dentro do golpe”. A partir daí, a repressão se intensificou brutalmente: os direitos políticos foram suprimidos e a oposição ao regime passava a ser feita pela luta armada.

Diante desse panorama, pretendemos investigar – ainda que de forma bastante sumária – o processo de exclusão dos direitos políticos dos cidadãos brasileiros, principalmente em relação à representação parlamentar no Congresso Nacional, que tem seus poderes limitados ao longo do regime militar. Pretendemos investigar também, na transição para a democracia, o embate entre as forças políticas da sociedade para a construção de um regime democrático em que os setores populares lutam por constituir-se como sujeitos sócio-políticos.

## **Congresso Nacional durante o regime militar**

As principais transformações ocorridas no Congresso no período 64-68 foram a submissão do Legislativo ao Executivo (para que, bem ou mal, o Executivo fosse mantido em funcionamento), a

institucionalização do Decreto-Lei, a aprovação dos projetos propostos pelo governo caso não fossem votados em prazo estabelecido e a impossibilidade de emenda parlamentar às proposições do Executivo. Essas transformações foram normatizadas pela Constituição de 1967.

A justificativa para a centralização do poder foi a de que, naquele momento, o país precisava de um governo forte para garantir o desenvolvimento econômico e se restabelecer como Nação, para retomar sua vida democrática sem os problemas de então.

Sem a prerrogativa de legislar, restava ao Legislativo a função de fiscalizador dos atos do Executivo, o que poderia ser feito por meio de três métodos: comissões de inquérito, pedidos de informação e depoimentos por partes de membros dos Ministérios.

Paralelamente à fiscalização do Executivo no período 64-68, também crescia a insatisfação parlamentar com o regime. Quando Costa e Silva assumiu o governo, existia um clima geral de otimismo, de possibilidade de abertura. Esse clima gerou reivindicações e pressões ao governo, para que ele fizesse uma revisão das “regras do jogo” e pusesse fim aos esquemas autoritários. No Legislativo, esse otimismo provocou o revigoração da atuação parlamentar. Os políticos passaram a reivindicar a “a ampliação do poder do Congresso, sua participação no processo de decisão e o anistiamiento dos líderes punidos, possibilitando, assim, a reconstrução de um modelo político liberal” (Abranches, 1973, p.132). A reivindicação de revisão das “regras do jogo” pelos parlamentares dizia respeito não apenas à legislação castelista, mas também à necessidade de redefinir o papel do Congresso no sistema político vigente.

Esse descontentamento com o regime, entre os parlamentares emedebistas e arenistas (salvo exceções em ambos partidos, principalmente do ARENA), levou-os a unirem-se em oposição ao governo, tendo os seguintes pontos principais de convergência entre eles: 1) Oposição à política econômico-financeira, 2) Oposição à Doutrina de Segurança Nacional, 3) Oposição ao sistema de poder (exigência de reimplantação das eleições diretas, da recuperação da autonomia e da competência do Legislativo, da coibição do poder do presidente da

República em legislar por decreto-lei etc.) e 4) Antiautoritarismo (com relação a anistia dos presos político) (Abranches, 1973).

A oposição de tal grupo parlamentar ao governo ameaça o regime. A intervenção no Legislativo veio com a votação contrária à quebra da imunidade parlamentar do deputado Márcio Moreira Alves. Não que o governo necessitasse da autorização do Congresso para punir quem considerasse “subversivo”, mas

diante de tal atitude do Legislativo, o Executivo, apoiado no alto comando militar, decretou o Ato Institucional nº 5, que constituir-se-ia no mecanismo eficaz para solucionar, definitivamente, os problemas mais sérios da instabilidade política do país. (Abranches, 1973, p.148)

No ano de 1969, o Congresso foi mantido em recesso quase o ano todo. Após o recesso, em 1970-71, o Congresso se apresenta em nova versão, quase totalmente adaptado às “regras do jogo”, abstendo-se de legislar e de fiscalizar para não criar novos confrontos com o Executivo.

A depuração por que passou o Congresso reduziu consideravelmente a representação oposicionista através da cassação de seus parlamentares. O Legislativo, a partir de 1969, passa a existir para atender às necessidades do Executivo.

Essas considerações sobre o Legislativo fazem-se necessárias porque, à medida em que os movimentos sociais são colocados na ilegalidade, o Congresso figura como órgão máximo do debate dos diferentes interesses político-sociais. Em outras palavras, excluído o debate direto entre os setores da sociedade e o governo, o Congresso aparece como instância formal desse debate, sendo ele representante desses diversos setores sociais e responsável pela mediação entre eles e o governo. Porém, a constante ameaça de fechamento do Congresso (principalmente depois do AI 5) colocou como principal preocupação dos parlamentares evitar confrontos com o Executivo, zelando pela própria integridade física dos parlamentares e pela atividade, ainda que

limitada, daquela casa.

Entretanto, no governo Geisel tem início uma política de abertura “lenta, gradual e segura”, que seria o início da transição para a democracia, tutelada pelos militares.

## **A transição para a democracia**

Antes de abordarmos a questão da transição do regime militar para a democracia no Brasil, faremos algumas considerações sobre alguns elementos envolvidos nesse processo. Para isso, utilizamos como referencial teórico a análise de O’Donnell sobre os regimes autoritários na América Latina.

O modelo proposto por O’Donnell, de transição do regime autoritário (burocrático institucional) para a democracia, acontece em dois estágios: A primeira transição seria a passagem do regime autoritário para um governo democrático. A segunda transição seria a passagem do governo democrático para um regime democrático.

Essa transição não é clara nem segura, ou seja, está constantemente ameaçada por uma regressão ao autoritarismo. Por isso, a segunda transição deve fundamentar-se no anti-autoritarismo, no fortalecimento dos valores democráticos. Os atores democráticos devem ir criando um rico tecido de instituições – Construção Institucional Representativa – fundamental para a democracia.

a única maneira de avançar no processo de construção democrática é praticando a democracia no campo político e – pelo menos – combatendo em todos os lugares da sociedade os padrões despóticos de autoridade. (O’Donnell, 1988a, p.45)

Na transição do governo democrático para o regime democrático, os atores políticos devem tomar cuidado com as diferenças ideológico-partidárias (que são saudáveis à democracia) para não voltarem ao autoritarismo, isto é, apesar de suas diferenças, devem ter consciência de seu inimigo comum: o autoritarismo. Para afastar essa ameaça, são feitos os pactos de coalizão entre os atores democráticos, em que todos

fazem concessões para alcançar um objetivo comum.

O'Donnell destaca ainda a importância das lideranças políticas nesse processo de consolidação do regime democrático:

também são importantes os atores democráticos situados em diversas organizações da sociedade. Mas são os políticos que devem tomar as decisões mais importantes – muito especialmente, dentro ou fora do governo, a de construir e fortalecer as instituições próprias da democracia – para o destino da segunda transição. (O'Donnell, 1988 a, p. 49)

Passando propriamente ao estudo dos regimes autoritários da América Latina, O'Donnell funda sua argumentação numa análise comparativa e classifica-os em duas categorias: regimes autoritários economicamente destrutivos e altamente repressivos (Argentina, Uruguai e Chile); e regimes autoritários relativamente bem sucedidos economicamente e de repressão “menos extensa e sistemática”. Segundo essa análise, o Brasil pertence à segunda categoria.

Teoricamente, essa “melhor” situação econômica do Brasil e a “baixa repressividade do regime burocrático-autoritário precedente” (O'Donnell, 1988a, p. 56), seriam fatores favoráveis ao processo de consolidação democrática em relação aos países que tiveram a sua economia desestruturada e a sociedade com marcas mais profundas da repressão que sofreu. Entretanto, essa situação do caso brasileiro pode ter levado a população a uma postura antiautoritária mais flexível, que pode colocar em risco o processo democrático, sob a ameaça de uma regressão ao autoritarismo. A lembrança da repressividade do regime anterior fica por mais tempo entre as populações que foram mais castigadas pelo autoritarismo.

Outra especificidade do caso brasileiro é o da continuidade dos representantes políticos do regime autoritário. Nos regimes autoritários economicamente destrutivos e altamente repressivos, esse pessoal fica fora do jogo no período democrático. Essa continuidade pode gerar problemas de identificação dos atores democráticos e, de certa forma,

aumentar a flexibilidade anti-autoritária da população. Entre os políticos que atuavam no regime anterior, parece não haver grandes preocupações com uma regressão ao autoritarismo, pois este “não suprimirá seu papel nem alterará fundamentalmente a forma em que fazem política” (O’Donnell, 1988<sup>a</sup>, p.62).

Neste ponto da argumentação, O’Donnell passa a defender um sistema político em que o governo esteja sujeito às leis e não “acima” delas, tornando-se, dessa forma, um “servidor da cidadania”, um representante dos interesses públicos e não de seus interesses particulares ou de grupo, como acontece na política clientelista/patrimonialista predominante no cenário político brasileiro. O sistema político defendido por ele é a República, baseada nos ideais da democracia política, que pressupõem a obrigação do governante prestar conta de seus atos aos cidadãos para que estes tenham a oportunidade de expressar seu apoio ou recusa por meio de eleições limpas e competitivas.

A dimensão republicana é indispensável para a efetiva garantia dos direitos da democracia política: sem ela esses direitos podem existir de fato, porém estarão constantemente ameaçados por um poder não republicano – isto é, por um poder que não se concebe a si mesmo como sujeito à lei. (O’Donnell, 1988a, p. 65)

## **A construção da cidadania**

Da análise das condições políticas, fazemos uma ponte às condições sociais do processo democratizante, pois para alcançarmos realmente um “regime democrático”, torna-se indispensável a construção de instituições políticas que garantam a participação dos vários segmentos sociais. Vejamos como foi esse embate político, ou seja, o processo democratizante, na sociedade brasileira que, como dissemos anteriormente, passava por uma transição tutelada pelos militares.

Utilizando ainda a análise comparativa entre os regimes autoritários da América Latina e as categorias idealizadas por O’Donnell, partimos da pressuposta vantagem econômica brasileira e a continuidade

de atores políticos do regime precedente no período de transição, para analisar a participação dos diversos setores da sociedade no processo democratizante.

A primeira constatação “é a das imensas desigualdades brasileiras e, ao lado destas, a das arcaicas e repressivas relações sociais sobre as quais se apóia a burguesia, num sentido mais geral, o sistema de dominação social” (O’Donnell, 1988b, p.73). Em outras palavras, o desenvolvimento econômico alcançado pela burguesia brasileira, especialmente durante os anos de regime militar, foi baseado na restrição de direitos trabalhistas, isto é, reprimindo as camadas sociais mais baixas com uma legislação retrógrada e exercendo enorme controle sobre os sindicatos, o Estado garantia à burguesia as condições de reprodução do capital, assegurando mão-de-obra de baixo custo e “disciplinada”.

Esse acordo de apoio mútuo entre burguesia e militares dificultou a organização dos setores populares e, conseqüentemente, a sua constituição como sujeito sócio-político.

Mesmo durante o período de transição (tanto do primeiro quanto do segundo) essas conquistas foram lentas e à custa de lutas e pressões dos setores populares - “... que terminaram convencendo a burguesia e/ou os governos, da conveniência (ou da necessidade, para preservar o sistema de dominação social) de convalidar esses avanços democratizantes” (O’Donnell, 1988b, p. 75) - como tem acontecido na maioria das sociedades capitalistas.

As reivindicações dos setores populares não passavam apenas pelos direitos trabalhistas (greves de 1978/79) mas, principalmente pelos direitos democráticos (Diretas Já) que levaram à construção da cidadania. Como já dissemos, essas lutas não foram fáceis; a conquista da cidadania dos trabalhadores foi feita por meio dos sindicatos, que foram ganhando espaço como representantes sociais, transformando-se em partido político, como foi o caso do PT, mas despertando também em outros partidos a necessidade de tratar mais atentamente as questões sociais.

Uma sociedade que carrega a pesada herança da escravidão, e na qual a burguesia não foi submetida à

experiência civilizadora de ter de se defrontar com sua contraparte de classe, tem enormes dificuldades em todos os planos – inclusive o político – para reconhecer e institucionalizar a diversidade dos outros. (O'Donnell, 1988b, p.78)

A partir dessa afirmação, podemos perceber a dificuldade da burguesia em reconhecer os setores populares como sujeitos sócio-políticos com quem teria que negociar. Isto é, uma classe que sempre se apoiou no autoritarismo burocrático-institucional tem dificuldade em reconhecer as demandas sociais e tendem a considerá-las “subversivas”, tornando as negociações mais tensas, pois acabam gerando a radicalização de seu interlocutor. Deduzimos daí a dificuldade de uma “Construção Institucional Representativa” tão importante para a consolidação da Democracia.

como em poucos países, no Brasil a tarefa de construir a democracia política inclui a de lograr graus razoáveis de modernização e democratização de certas relações sociais (a começar pelas de trabalho) e a um papel de Estado (começando pela políticas sociais) consistente com esses avanços. A meta seria ir conseguindo condições que permitam, muito mais plena e livremente que hoje, o surgimento, expressão e representação institucionalizada de atividades e interesses do setor popular. (O'Donnell, 1988b, p. 84)

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S.H. *O processo legislativo: conflito e conciliação na política brasileira*. Brasília: 1973. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília.

O'DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In:

REIS, F.W. , O'DONNELL, G. (Org.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a.

O'DONNELL, G. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F.W. , O'DONNELL, G. (Org.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b.

SANTOS, W. G. A pós 'revolução' brasileira. In: JAGUARIBE, H. *Brasil: sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editor, 1985.

### **Bibliografia Consultada**

CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência*. Aspectos da cultura popular no Brasil. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MENDES, C. O congresso brasileiro pós-64: um legislativo para a tecnocracia? In: MENDES, C. (Org.) *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.