
O estado de exceção e as normas aprovadas por decurso de prazo: uma história da exacerbação do poder executivo na ditadura de 1964

EMERSON GABARDO¹

OZIAS PAESE NEVES²

Resumo

Pretendemos investigar a relação entre poder e direito na história do Brasil pós-golpe de 1964; a partir do conceito de Estado de Exceção, de Giorgio Agamben, pretendemos discutir a dinâmica na cultura jurídica ao longo do período ditatorial que transformou-se do discurso da ordem à gradativa e persistente invasão da função legislativa pelo executivo. Tomamos como fontes os textos normativos da ditadura militar, inspirados no *decreti-legge* italiano (Lei 100, 31.1.1926, Lei 129, 19.01.1939), criadores de uma nova figura normativa no direito brasileiro passível de aprovação por decurso de prazo (Ato Institucional n.2, art 5, §1º), permitindo ao executivo legislar sem aprovação do legislativo.

Palavras-chave

Poder – Direito – Estado de Exceção.



¹ Doutor em Direito pela UFPR, professor do curso de direito da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

² Mestre e doutorando em História pela UFPR, professor do Centro Universitário do Brasil – Unibrasil.

Introdução

Antes de tudo, há necessidade de se definir o conceito de diversidade. Refletir O presente trabalho utilizará a história do direito para direcionar um olhar para o campo jurídico³ na sociedade brasileira a partir das mutações institucionais produzidas durante a ditadura civil-militar de 1964. Investigaremos o processo de exacerbação do poder executivo sobre o legislativo através dos dispositivos autorizadores de produção de normas sem a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional, podendo vigir pela sua simples inércia face ao decurso do prazo. Tal recurso foi introduzido no Brasil através do Ato Institucional n. 2 de 1966 e se tornou uma permanência no plano institucional durante todo o regime ditatorial e deixou resquícios de sua lógica em uma cultura política de hiperprodução normativa pelo executivo no período pós-88.

Para realizar tal análise é necessário tentar compreender alguns dos componentes do golpe de estado 1964 e da dinâmica do regime implementado. Valeremo-nos dos conceitos de estado de exceção, de Giorgio Agamben, e de cultura política, via Serge Berstein, para analisar as transformações do discurso da ordem à gradativa e persistente invasão da função legislativa pelo executivo. Tomaremos como fontes os textos normativos da ditadura que tornaram possível a emergência normativa de regras aprovadas por decurso de prazo (Ato Institucional n.2, art 5, §1º e seus sucessores). Não olvidamos que já na Constituição de 1937 tivemos a figura do decreto-lei prevista nos artigos 12 e 13 da Carta Política com poderes ainda mais amplos do que o simples recurso da aprovação por decurso de prazo, ocorre que é discutível se no Estado Novo houve efetiva vigência dessa carta, de todo modo, “com a constituição de 1937, o direito constitucional brasileiro começou a admitir a competência legislativa do presidente da república (CLÈVE, 2011, p. 145). Objetivamos investigar a cultura jurídica em que se desenhou essa trajetória de autorização normativa de hipervalorização do executivo sobre o legislativo e seus desdobramentos ao longo da ditadura de 1964 tomando como hipótese que sua dinâmica não encontrou fim com o término do regime, pelo contrário, tornou-se uma permanência no regime democrático. A presença da lógica de tal resquício da ditadura como sombra no regime pós-ditadura justifica o interesse pela pesquisa, afinal, fazem parte dos obstáculos à consolidação do Poder Legislativo democrático em face à excessiva intromissão normativa pelo Executivo através de medidas provisórias no pós-88. De outro lado, a visão de que os resquícios da ditadura civil-militar não assombram a ordem jurídica contemporânea e que a democracia tem pleno funcionamento é obstáculo ao seu aprimoramento.

³ O campo jurídico é extraído da obra de Pierre Bourdieu para quem “é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social” (BOURDIEU, 2002, p. 212).

Para analisarmos a dinâmica do nosso objeto dividimos em três partes nossa argumentação: de início construiremos o cenário da emergência do regime civil-militar e da sua cultura política; a seguir, investigaremos a lógica de exceção em que o aparato normativo autoriza, no plano institucional, a validação de normas independentemente da aprovação pelo legislativo; e, ao final, trataremos de nossas conclusões sobre como tal lógica interfere na cultura política pós-ditadura.

Os homens e as mulheres, sem exceção, possuem aproximações e distanciamentos. Aproximam-se no que se refere ao uso da linguagem, à adoção de técnicas, à produção artística e criativa, à construção de crenças, à necessidade de estabelecer uma organização social e política, {à elaboração de regras e sanções. Todavia, essas aproximações e semelhanças se dão das maneiras mais diversas, pois não são as mesmas para todo grupo social. A existência de semelhanças, de valores universais e de pontos comuns que aproximam os diferentes grupos humanos não pode conduzir a uma interpretação da experiência humana como algo invariável. O acontecer humano se faz múltiplo, mutável, imprevisível, fragmentado. Essa é uma discussão sobre a diversidade cultural que precisa estar presente na escola.⁴

Nesse cenário, se encontram o Estado e o Direito que absorvem a função de encontrar a melhor maneira de amenizar e dirimir os conflitos existentes. Nas linhas que se seguem, será buscado o aprofundamento da compreensão da questão da diferença, bem como a identificação de algumas formas de expressão de diversidade, quais sejam a cultural, a religiosa e as diversidades atinentes à questão de gênero e sexualidade.

1. O Golpe de Estado, a Sociedade e a Ditadura

A historiografia contemporânea sobre a ditadura civil-militar sugere que o regime de 1964 é reflexo da opção autoritária à direita em detrimento das propostas esquerdizantes e do modelo transformação social sugerido por grupos que defendiam uma *revolução brasileira*⁵ via *reformas de base*⁶ durante o período denominado de *experiência democrática* que vigorou desde o pós-guerra até

⁴ Id.

⁵ Para Franklin Oliveira a revolução brasileira estaria ligada diretamente a oposição ao conchavo realizado entre setores arcaicos da nação (latifundiários e a burguesia entreguista) e o imperialismo internacional. (OLIVEIRA, 1963).

⁶ Daniel Aarão Reis Filho resume as reformas de base da seguinte forma “... a reforma agrária, para distribuir a terra, com o objetivo de criar uma numerosa classe de pequenos proprietários no campo. A reforma urbana, para planejar e regular o crescimento das cidades. A reforma bancária, com o objetivo de criar um sistema voltado para o financiamento das prioridades nacionais. A reforma tributária, deslocando a ênfase da arrecadação para os impostos diretos sobretudo o imposto de renda progressivo. A reforma eleitoral, liberando o voto para os analfabetos, que então constituíam quase metade da população adulta do país. A reforma do estatuto do capital estrangeiro, para disciplinar e regular os investimentos estrangeiros no país e as remessas de lucros para o exterior. A reforma universitária, para que o ensino e a pesquisa voltassem para o atendimento das necessidades sociais e nacionais” (REIS, 2002. p. 24).

1964, afinal, apesar de várias tentativas de golpe, cassações de mandatos, e tensões políticas típicas da Guerra Fria houve troca de governos e de grupos de poder, caracterizando uma frágil democracia.

O golpe de 1964 alterou profundamente as relações de poder na sociedade brasileira, desalojou políticos, intelectuais e pensadores de esquerda de seus espaços de atuação rearranjou as forças sociais e se fundou nos reclamos daquela parcela da elite brasileira que via com maus olhos a política desenvolvida pelo grupo ligado ao presidente João Goulart. Viu-se na ordem social e jurídica uma resposta a uma tensão da sociedade brasileira, a reação de camadas conservadoras contra formas de mobilização social fundadas em valores de esquerda; nos dizeres de Gilberto Bercovici “as pressões para a efetivação de uma democracia de massas passaram a assustar a cada vez mais as oligarquias e as classes médias, temerosas de perder o seu poder de barganha política com a ascensão popular” (BERCOVICI, 2008, 404).

O modo escolhido para implementar o regime não prescindiu da força política dos militares para desenvolver sua ação, operou numa lógica comum na América Latina e no Brasil em que as forças armadas exerciam uma espécie de força moderadora sobre a política civil, intervindo quando necessário e entregando o poder aos civis logo em seguida. No entanto, o golpe de 1964 rompeu com esse modelo e instaurou novo padrão de atuação militar. A historiografia destaca que os militares insatisfeitos com a atuação dos políticos civis resolveram atuar e não mais lhes devolver o poder, pois acreditavam que possuíam legitimidade e competência para exercê-lo de forma permanente (STEPAN, 1975,140); para Carlos FICO

...até 1964, teria havido no Brasil um padrão de relacionamento entre os militares e os civis caracterizável como “moderador”, isto é, os militares somente eram chamados para depor um governo e transferi-lo para outro grupo de políticos civis, não assumindo efetivamente o poder, até porque não estariam convencidos da sua capacidade e legitimidade para governar. A singularidade da crise de 1964 estaria precisamente na capacidade que teve de transformar tal “padrão, pois além da percepção de que as instituições civis estavam falhando, os militares também se sentiram diretamente ameaçados em função da propalada quebra da disciplina e hierarquia, suposto passo inicial para a dissolução das próprias Forças Armadas, já que Goulart poderia dar um golpe com o apoio dos comunistas e, depois, não controlá-los mais (FICO, 2004, 31)⁷.

⁷ A análise de Stepan recebeu críticas como a de João Quartim de MORAES, para quem sua análise é uma analogia equivocada da função política exercida pelo imperador e que teria sido assumida pelos militares ao término do regime monárquico, para esse autor “a doutrina do poder moderador serve, neste sentido, para justificar a permanência da presença das Forças Armadas na política não mais, com a função dirigente que assumiram em 1964, mas como último recurso da ordem burguesa e portanto como solução de força para as situações de crise de hegemonia”. (MORAES, 2001, p. 108).

Para Adriano Nervo CODATO o golpe teve caráter reativo, pois o movimento militar não tinha um projeto pronto e acabado para o Brasil, simplesmente uma vaga afirmação de seus discursos anticomunista, antipopulista, defesa dos valores cristãos, além da oposição à corrupção (CODATO, 2004, 28)⁸. Tratava-se, na lógica dos militares e dos grupos civis que lhes apoiavam, de salvar a democracia do Brasil da tentativa do governo subversivo de João Goulart para instaurar uma “república sindical”, restaurar a ordem que estaria sendo ameaçada pela agitação populista.

No plano do poder civil deu-se então a implementação de uma forma de desenvolvimento industrial no país mediante a associação com as nações imperialistas; foi a opção pela *modernização conservadora*⁹ - pelo “desenvolvimento associado” - em detrimento da proposta socialista que se apresentava em face da impossibilidade de manutenção da política de substituição de importações. A implementação desse pensamento se deu por meio do chamado Estado *burocrático-autoritário*, como salienta Guilherme O’Donnel, em breve síntese:

1) a sociedade global é subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolista e transnacionalizada; 2) no campo institucional procede-se à *normalização* da economia com a re-subordinação dos setores populares; 3) é um sistema de exclusão política que visa impor uma ordem que permita as supramencionadas normalizações e transnacionalizações; 4) a exclusão acarreta a supressão da cidadania e da democracia política especialmente por meio da supressão das posições institucionais e canais de acesso ao governo da democracia política que orienta-se no sentido de eliminar papéis e organizações (partidos), suprimisse a cidadania e o popular; 5) é um sistema de exclusão econômica do setor popular, pois promove um forte sistema de acumulação de capital em benefício das grandes unidades oligopolistas de capital privado e de algumas instituições estatais que aumentam as desigualdades preexistentes; 6) desde as suas instituições são levadas a cabo as políticas sistemáticas de “despolitizar” o tratamento de questões sociais, com a sua submissão àquilo que se qualifica como critérios neutros e objetivos de racionalidade técnica e 7) reflete o fechamento de canais democráticos de acesso ao governo e, junto com eles, dos critérios de representação popular ou de classe ficando limitados aos ocupantes de grandes organizações, especialmente as forças armadas e as grandes empresas públicas e privadas (O’DONNEL, 1990, 61).

⁸ O trabalho de Maria Celina D’ARAUJO confirma tal entendimento na coleta de depoimentos de militares tal como o do tenente-coronel Leônidas Pires Gonçalves, que é elucidativo “quando o general Castelo aceitou participar é que nós praticamente desencadeamos o movimento. Mas nesse momento a revolução não tinha nem ideário”. (D’ARAUJO, 1994, p. 129).

⁹... uma vez que ele se deu ‘pelo alto’, ou seja, impulsionado pelo Estado, contando com a contribuição apenas marginal de uma burguesia que não tinha como implementar o capitalismo industrial no país com suas próprias forças. (...) a burguesia não assumiu a posição de classe politicamente hegemônica, pelo contrário, o poder político coube aos setores dissidentes da oligarquia agrária que haviam rompido com sua solidariedade com oligarquia cafeeira agroexportadora, dos quais provinha o próprio gaúcho Getúlio Vargas. (AGGIO, 2002, p. 46).

A atuação dos golpistas fez-se dentro do panorama da Guerra Fria e a parcela de apoio obtido na sociedade não pode ser desprezada na mídia os golpistas receberam amplo apoio dos grandes jornais como *O Globo*, *Estado de S. Paulo* e o *Correio da Manhã*, que sustentaram a legitimidade e pertinência da ação dos militares. Esse comportamento também foi visto entre banqueiros, industriais, parcela da igreja e inúmeros profissionais liberais, inclusive advogados e a OAB que alinharam-se com os militares em 1964 exigindo um basta na agitação populista “a OAB apoiou o novo regime, embora se preocupasse em proteger seus membros e, em 1965, se pronunciasse a favor da formação de um comitê de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana” (PECAUT, 1990, 198).

Os militares golpistas faziam parte de um grupo de direita mais extenso que vinha buscando construir um ambiente favorável à difusão de suas idéias, numa tentativa de criar uma espécie de legitimidade. Para a construção dessa “legitimidade do poder”, vários setores organizados da sociedade como o IPES, o IBAD e a ESG mobilizaram-se¹⁰. Os fechamentos institucionais de que trata O’Donnell no trecho acima explicam, em parte, a política de manutenção da representação democrática no Congresso Nacional, cerceado e com vários de seus parlamentares cassados, com o regime autocrático que adveio em seguida (CLÉVE, 2011, p. 145).

2. A Cultura Política de Exceção: o Regime Ditatorial e as Normas Aprovadas por Decurso de Prazo

O campo jurídico não foi deixado de lado pelos golpistas, pelo contrário, tornou-se importante instrumento de legitimação do seu poder, afinal, parte do discurso dos vencedores do movimento era a manutenção da ordem, das instituições, da tradição brasileira. Insistiam que não se tratava de um movimento de caudilhos ou contrário as instituições, seria um movimento ‘legítimo’ exatamente porque as defendia. Essa ‘vinculação’ com a defesa das instituições refletiu-se no plano das primeiras ações do governo vitorioso, assim, editaram poucos dias após o golpe, em 09 de abril de 1964, o primeiro Ato Institucional para marcar os ‘limites’ da ação do novo regime. Porém, o estado de exceção transparecia a olhos vistos, afinal, o texto ressaltava que o poder legislativo do Congresso Nacional derivaria dele e não da Constituição constando em seu preâmbulo

¹⁰ ... as ações ideológicas e sociais combinadas da elite orgânica consistiam em doutrinação geral e doutrinação específica (...). a doutrinação geral através da mídia era realizada pela ação encoberta e ostensiva, de forma defensiva e devensivo-ofensiva. Constituíam-se basicamente numa medida neutralizadora. Visava infundir ou fortalecer atitudes e pontos de vista tradicionais de direita e estimular percepções negativas do bloco popular nacional-reformista (...) através da doutrinação específica, a elite orgânica tencionava moldar a consciência e organização dos setores dominantes e envolvê-los na ação como uma “classe para si”, enquanto consolidava a liderança política das facções multinacionais e associadas dentro da classe dominante. (DREIFUSS, , 1981, p. 162, 231-232, 362 e 369). Sobre o tema ver também PRESTO, Aline. Celebrando a ‘revolução’: as marchas da família com Deus pela Liberdade e o Golpe de 1964. In. ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samanta (org.) A construção social dos regimes autoritários: Brasil e América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2010. p. 71-96.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destituiu o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular¹¹.

No referido ato e na sua sequência várias medidas foram tomadas sem levar em conta as limitações da Constituição de 1946 então ainda vigente, foram cassados os direitos políticos de três ex-presidentes da república e de centenas de outros adversários do regime incluindo integrantes dos três poderes, líderes políticos, sindicais e estudantis; a repressão violenta se abateu em vários desses casos.

Mesmo assim, o Ato Institucional de abril de 1964 foi apenas a primeira de muitas intervenções normativas do regime, mostra que não deixou de buscar amparo jurídico às suas medidas de exceção erigindo um monumental aparato jurídico paralelo (MODESTO DA SILVEIRA, 2010, 42) para consolidar e 'legitimar' sua atuação; afinal, apesar das impropriedades técnicas e da subversão de alguns princípios jurídicos básicos, há que se perceber que a atuação dos militares encarava o campo jurídico com preocupação e visava construir uma legitimidade formal para assegurar seus valores diante da sociedade. Segundo Maria José de REZENDE,

... o regime político que irrompeu a partir de 1964 se debateu, desde seus primeiros momentos, para atestar a legitimidade de seu poder de mando e decisão. Para isso, ele lidou com dois desafios. O primeiro foi construir os elementos que viessem a certificar, de imediato, que aquele movimento era legítimo. O segundo se caracterizou pelo empenho do grupo de poder em dar continuidade ao processo de construção da legitimidade no transcorrer dos governos ditatoriais (...) o regime lutava para construir um sistema de valores e idéias visando sedimentar na sociedade como um todo a crença de que o movimento de 1964 somente se legitimava porque ele expressava sob todo os aspectos os interesses do povo brasileiro (REZENDE,2001,32)¹².

¹¹ BRASIL, Ato Institucional, de 09 de abril de 1964. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 3193, 11.04.1964.

¹² Numa análise que precedeu o trabalho de Maria de Rezende, KLEIN e FIGUEIREDO mencionam que "na ausência de um quadro normativo institucionalizado, transfere-se para o órgão no qual se concentra o poder, no caso o Executivo, grande parte da atribuição de regulamentar a esfera jurídica através de um processo pragmático. As normas só são formuladas quando a situação requer e sua validade tende a se restringir à solução da questão para a qual foi criada". (KLEIN, 1978, p. 27).

O Ato Institucional de 09.04.1964 iniciou a tradição jurídica do regime situando-se acima da Constituição de 1946 para atender aos ‘autênticos reclamos do povo brasileiro’. Todavia, os vitoriosos de 64 não deixavam de enfatizar seu papel de defensores da ordem e da democracia, demonstrando - ao menos formalmente - preocupações com as franquias liberais. Para Agamben essa relação de descompasso entre o poder político e o direito posto é uma das características do Estado de Exceção, delineando pela zona de indecisão na aplicação dos limites jurídicos institucionais “as medidas excepcionais encontram-se na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal” (AGAMBEN, 2004, 11)

Nesse aspecto vale a lição de Airton Cerqueira Leite Seelaender para quem ‘foi, porém, no campo do direito público que as teorias mais rapidamente se adaptaram às pretensões dos ditadores do século XX’ (SEELAENDER, 2007, 475), permitindo adaptações esdrúxulas que ‘adaptavam o princípio da igualdade ao racismo nazista, apropriando-se do vocabulário liberal para construir conceitos que significavam o seu oposto, no Brasil isso não foi diferente alegando defender liberdades e direitos básicos, mas negando ‘submeter atos legislativos ao controle judicial’.

Para compreendermos tal forma de atuação podemos nos valores do conceito de *cultura política* como referencial para dar conta do “conjunto de orientações-atitudes a respeito da política, ou seja, a predisposição para agir politicamente de uma determinada maneira”, nesse sentido tal conceito - que se originou na ciência política com Almond e Verba¹³ - nos será útil para combinar perspectivas sociológica, antropológica e psicológica dos fenômenos políticos e jurídicos. Desse modo, nos permitirá a incorporação dos aspectos subjetivos das orientações políticas¹⁴, ou seja, ela nos serve para “dar conta da visão do mundo dos personagens ou dos grupos que eles estudam e [assim, poder] encontrar nela a explicação de seus itinerários, de suas tomadas de posição ou de seus atos, ultrapassando assim o estágio da crônica ou da narrativa “evénementiel” para passar a uma interpretação fundada nas convicções grandemente interiorizadas e legadas pela formação dos homens ou pelas experiências vividas (BERSTEIN, 2003, 9). Noutras palavras a edição das normas restritivas coadunava-se com os

¹³ ALMOND, Gabriel; VERBA, S. Civic culture. **Princeton**: Princeton University Press. s.d.

¹⁴ O conceito esteve ligado ao estudo das condições do desenvolvimento de sistemas políticos democráticos num âmbito temporal mais extenso, no entanto, no seu uso contemporâneo, tal como utilizado por Marcelo Baquero e Denison de Oliveira, tem se apontado para estudos restritos no tempo, como o nosso caso que visa identificar as transformações na atuação da OAB. OLIVEIRA, Dennison de. A cultura dos assuntos públicos: o caso do "custo Brasil". **Revista de Sociologia Política**, jun. 2000, no.14, p.139-161; BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspectiva**, out.-dez. 2001, vol.15, no.4, p.98-104. e BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, nov. 2003, no.21, p.83-108.

valores legalistas e conservadores de grande parcela dos juristas durante a ditadura e servia de pano de fundo 'legal' para as ações que eram produzidas com o aparente respeito ao direito ainda que as distorções no plano dos valores e dos conceitos fosse visível.

De outro lado, o processo de legitimação jurídica buscado pelo regime militar não foi marcado exclusivamente por fechamentos políticos, mas por ciclos de repressão e liberalização. Assim, não podemos tomar como verdadeira a interpretação dicotômica em que a ditadura como um simples crescente de autoritarismo, pelo contrário, foram vários os movimentos dúbios, ciclos de repressão seguidos de liberalizações parciais, ou pretensões de implementações de políticas de alívio seja para demonstrar ao público interno ou externo a 'candura' do regime. Para sintetizar o período e podermos nos debruçar sobre as o objeto principal desse texto transcrevemos o quadro dos ciclos políticos do regime ditatorial brasileiro entre 1964-1984 extraído do texto de Adriano CODATO

ciclos de “repressão”	ciclos de “liberalização”
1) 1964-1965: eliminação dos atores políticos ligados ao populismo (líderes partidários, sindicais) e a posições de “esquerda” em geral (AI-2);	1)1965: adoção de uma 'política de retorno à normalidade' pelo governo Castello Branco a fim de “constitucionalizar” o regime (AI-4);
2) 1966-1967: consumação dos expurgos políticos após a edição do Ato Institucional n. 2 em outubro de 1965;	2) 1967-1968: adoção da 'política de alívio' pelo governo de Costa e Silva, que envolvia tentativas de negociação com a oposição;
3) 1969-1973: enfrentamentos com a luta armada e constituição de um aparelho repressivo-militar;	3) 1974-1976: 'política de distensão' adotada no início do governo Geisel;
4) 1975-1976: concentração da repressão em São Paulo a fim de enfrentar a emergência de uma grande frente de oposição;	4) 1977-1979: retomada da 'distensão' pelo governo Geisel após o 'pacote de abril' de 1977 tendo como objetivo final a revogação do Ato Institucional n. 5;
5) 1979-1984: repressão aos movimentos sociais de trabalhadores rurais e urbanos, principalmente o novo movimento sindical.	5) 1979-1984: continuidade da 'política de distensão' na 'política de abertura' do governo Figueiredo.

Adaptado de: ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil*, op. cit., p. 319, Tab. 9.1

Desse modo, apesar dos discursos do grupo castelista de que pretendia manter a ordem e respeitar os ditames democráticos, inclusive realizando as eleições de governadores de 1965 não resistiu ao primeiro custo de tolerância (DAHL, 1997,

149) de um regime com tintas democráticas. Quando a oposição alcançou vitórias inesperadas em estados importantes em 1965, como a Guanabara e Minas Gerais, Castello e seu grupo responderam com um segundo ciclo de repressão editando o Ato Institucional n.2. Nele desfez-se a crença num regime excepcional curto; dentre suas medidas estendeu o mandato presidencial, tornou indiretas as eleições presidenciais e extinguiu os partidos políticos, dentre outras ações.

Porém, fez mais, trouxe uma solução jurídica aos problemas que o governo ditatorial poderia enfrentar diante de um Congresso inesperadamente resistente. Criou-se um mecanismo legislativo de urgência engenhoso, inspirado no *decreti-legge* italiano, criado ainda sob o Estatuto Albertino de 1848 (Lei 100, de 31.1.1.1926 e Lei 129, de 19.1. 1939) (CLÉVE, 2000,155) que subvertia a lógica do parlamento e da divisão dos poderes: criava, através do artigo 5º, §1º a possibilidade de que o executivo encaminhasse ao Congresso projetos de lei que deveriam ser aprovados em 45 ou 30 dias, em caso de urgência, caso contrário, seriam considerados aprovados por decurso de prazo. Convém lembrar que uma das primeiras ações do regime ditatorial foi cassar o mandato de políticos opositoristas e seus direitos políticos, dessa forma o congresso nacional e os partidos políticos sofreram, ainda no primeiro ciclo de repressão forte impacto a sua composição e a liberdade de atuação. Porém, isso não parecia suficiente para o governo do novo regime, era imperioso estabelecer uma ferramenta em que mesmo não conseguindo um consenso mínimo no congresso – já de franca maioria governista – poderia tornar legal seus projetos sem a anuência das casas legislativas.

3. A Persistência da Exacerbação do Poder Executivo no Período Ditatorial e Além...

Em 1967 consolidou-se a primeira transição política do novo regime e, sem grande surpresa, o grupo Castalista foi derrotado por um grupo capitaneado por Costa e Silva. Os derrotados temiam que houvesse concessões aos setores mais radicais do movimento golpista, dessa forma intensificaram e aprofundaram o processo de elaboração de textos normativos no final do governo de Castello Branco. Trataram de institucionalizar o regime com uma série de textos normativos, dentre eles a Lei de Segurança Nacional, Lei de Imprensa. Também buscaram constitucionalizar os atos institucionais com a Constituição de 1967, texto constitucional votado às pressas por um congresso pressionado e até então fechado em razão das crises com o governo Castalista, só foi reaberto para votá-la em tempo exíguo e voltou a ser fechado quando da conclusão de seus trabalhos. A norma autorizadora da interferência do executivo na produção legislativa através dos decretos aprovados por decurso de prazo que antes constavam do Ato Institucional n. 2 foi então constitucionalizada através da sua reprodução no artigo 58, § único da Constituição Federal de 1967.

Quando o grupo de Costa e Silva emergiu apresentou-se uma disposição de implementação de uma política de alívio e diálogo com a oposição. Dizia-se que pretendia instalar uma postura mais 'democrática', porém, a cultura política de seu grupo não compactuava com os valores liberais-democráticos, a tolerância às manifestações de discordância e às diversas formas de ceticismo com que foram recebidos resultou nos pendores para a repressão, ou, na linguagem da ciência política o grupo de Costa e Silva optou pelos custos da repressão (DAHL, 1997, 151) ao invés dos custos da tolerância, com isso inaugura-se o terceiro ciclo de repressão.

O terceiro ciclo de repressão desenvolveu-se dentro da lógica do Ato Institucional n. 5, editado em 13.12.1968. Nele transpareceram as contradições mais profundas do regime em face as liberdades individuais e ao ordenamento jurídico. Trazia em seu preâmbulo a notícia que era editado em razão de uma agitação social de grupos contrários a Revolução e que "não só não pode permitir que pessoas ou grupos antirrevolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que *não se disse que a Resolução foi, mas que é e continuará e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido* "e tinha como objetivo manifesto proteger "exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana", no entanto, dentre seus dispositivos constavam instrumentos dos mais graves de toda a ditadura militar com a supressão de *habeas corpus* para crimes políticos, impossibilidade do judiciários apreciar certas decisões do executivo, cassação de direitos políticos, aplicação de restrições sem interferência do judiciário etc.

O AI-5 tornou-se um símbolo da ditadura militar e de suas contradições, essência do Estado de Exceção com a conseqüente prevalência do poder incontrolável do regime de exceção, em suma, foi o AI-5 que refletiu a lógica do regime ditatorial e consolidou um simulacro de aparato jurídico apto a justificar 'legalmente' várias das arbitrariedades da cultura política ínsita ao regime.

O grupo em torno de Costa e Silva se valeu da mesma estratégia dos Castelistas, ou seja, institucionalizar suas medidas via 'constitucionalização' do aparato jurídico justificador da repressão. Nesse panorama é que a junta militar tríplice, durante impedimento do presidente Costa e Silva, fez editar a emenda constitucional 01/69 – apenas dois anos após a malfadada constituição de 1967 – trazendo para dentro plano constitucional uma reestruturação nos moldes dos 'duros' da ordem constitucional. Porém, o AI-5 e a emenda 01/69 eram muito maiores do que seus textos e 'inovações', significavam no fundo que a institucionalização Castelista de 1967 poderia a qualquer momento ser objeto de alteração pelo poder dos chefes do poder em plantão, ou seja, que a exceção reinava e que o aparato jurídico existente não era mais do que uma modelagem apta a ser transformada a serviço do poder político. O estado de exceção

encontrava nesse instituto sua plena caracterização, a plena preponderância do poder político sobre o direito, a cessação da atuação livre do judiciário, a zona de indecisão entre o que se entende por direito, as normas postas e a forma de atuação do estado.

Evidente que nesse quadro não foi surpresa que a Emenda 01/69 tenha mantido o instituto da aprovação por decurso de prazo no artigo 55, § 1 na emenda 01/69 dentre outras medidas.

Com essa possibilidade constitucionalizada o executivo podia tornar legal sua vontade, não sendo necessária a aprovação pelo legislativo, subvertendo o princípio republicano básico da divisão de poderes. Somente entre 1965 e 1968 foram editados 318 decretos-lei sem aprovação do Congresso (SOUSA, 1969, 142).

Nos ciclos finais de liberalização do regime ditatorial houve diversas medidas que trataram da abertura segura, gradual e lenta do regime. Nesse panorama foram discutidas a lei de anistia, a política de distensão inclusive no plano partidário. Era de se esperar que gradativamente fosse respeitada a liberdade do Congresso e a supressão das normas aprovadas por decurso de prazo. No entanto, a cultura política de intervenção permaneceu mesmo nesse período de transição política em direção a abertura do regime. Desse modo, houve mera atenuação do instituto quando elaborou-se a emenda 22/82, constando do seu artigo 5º, §3 que o projeto de lei deveria ser colocado em pauta por 10 dias seguidos antes de ser considerado aprovado por decurso de prazo.

Quando observamos o quadro que se seguiu ao término do regime ditatorial vemos que a Constituição de 1988 deu fim a tal instituto, fulminando a possibilidade do poder executivo elaborar normas que sejam aprovadas por simples decurso de prazo. No entanto, o texto original da Constituição previu a possibilidade de edição de medidas provisórias quando se tratasse de matérias urgentes e relevantes em seu artigo 62. Tal possibilidade fez com que os governos que se seguiram conduzissem a pauta do Congresso Nacional, pior, não havia restrições específicas sobre a matéria que poderia ser objeto das MP's. Porém, a situação mais grave foi que algumas medidas provisórias sobreviveram por anos sem a sua aprovação, sendo seguidamente reeditadas sem votações definitivas do órgão legislativo. Somente com a reforma de 2001 foram estabelecidos limites materiais a possibilidade de edição das MPs, assim como, vedou a sua reedição se não houvesse a aprovação no legislativo, tais medidas contribuíram significativamente para restringir a persistência de dispositivos normativos sem que houvesse expressa aprovação do legislativo. Ao comparar o decreto-lei da ditadura militar com a medida provisória pós-88, e agora pós emenda de 2001, Clèmerson Merlin Clève menciona que

...a disciplina do decreto-lei, residente em uma Constituição

autoritária não foi capaz de refrear os abusos do Executivo. Aliás, reduzidas as possibilidades de controle, a Constituição parecia convidar o Presidente da República à prática do abuso. Tudo se passa de modo diferente com a medida provisória, incorporada a uma Constituição democrática, cujos princípios apontam para a excepcionalidade da atuação normativa de urgência do Poder Executivo, tendo ampliado as possibilidades de controle do Legislativo e do Judiciário e restabelecido um verdadeiro sistema de freios e contrapesos. O fato de, também agora, o Executivo abusar da sua competência normativa de urgência, revela menos as deficiências encontráveis na disciplina da medida provisória (e elas, de fato, existem) e, mais a notória incapacidade dos poderes constituídos de atuarem os respectivos meios de controle à vista de uma interpretação adequada da Constituição. (CLÈVE, 2011, p. 151).

De fato, nos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso tivemos medidas provisórias que foram sucessivamente reeditadas, algumas delas durando anos sem que houvesse a efetiva aprovação pelo congresso. Com a reforma de 2001 isso deixou de ser possível. Não é nosso objetivo investigar o período democrático, mas poderíamos afirmar que a cultura política de intervenção do executivo sobre o legislativo parece ter persistido sob nova forma nos governos pós-88, afinal, foram e são inúmeras as medidas provisórias a marcar o nosso universo jurídico.

Considerações Finais

O regime ditatorial de 1964 construiu-se sob o discurso da ordem, opôs à frágil experiência democrática de 1946 a 1964 um regime marcado pela defesa dos valores nacionais, da tradição, das instituições e até mesmo, no plano retórico é claro, da democracia e da dignidade da pessoa humana. No percurso de sua existência esse discurso de valorização das instituições demonstrou seu caráter paradoxal com atos institucionais acima da Constituição, votações cerceadas e maiorias congressuais forjadas com expurgos de mandatos. No entanto, para manter as tintas da institucionalização do regime foram utilizados recursos das normas passíveis de aprovação por decurso de prazo. Tal instituto serviu para que o estado de exceção se perpetuasse e coadunava-as com a lógica da cultura política dos grupos autoritários civis-militares.

A ditadura militar esvaiu-se na luta pela abertura, pela anistia, pelas Diretas Já e pela Constituinte, porém, a cultura política de uma predominância do executivo sobre o legislativo situa-se como uma permanência histórica. Apesar da Constituinte de 87-88 ter fortes pendores parlamentaristas acabou sendo consagrada uma norma de urgência, a Medida Provisória, que, a teor do artigo 62 deveria ser editada apenas em caso de relevância e urgência, porém, o que se viu a

seguir foi a indiscriminada utilização de MPs, tendo inclusive muitas permanecido por anos sendo reeditadas sem a devida aprovação, o que, sem dúvida aponta para um resquício da exacerbação do poder do executivo desenvolvida na ditadura militar brasileira. Em 2001 houve uma reforma no sistema limitando a reedição de medidas provisórias, a questão em aberto é: esse resquício da ditadura se esvaiu ou consolidou? O ditar da pauta do legislativo pelo executivo não parece deixar dúvidas.

Referências

- AGGIO, Alberto. et al. **Política e sociedade no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Annablume, 2002.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, S. Civic culture. **Princeton**: Princeton University Press. s.d.
- BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspectiva**, out.-dez. 2001, vol.15, no.4, BERSTEIN, Serge. **Les cultures politiques em France**. Paris: Points Histoire, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas(1930-1964). In: Fonseca, R. M.; SEELAENDER, A. C.L. (orgs.) **História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade**. Curitiba: Juruá, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: _____. **Poder simbólico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL, Ato Institucional, de 09 de abril de 1964. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 3193, 11.04.1964.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 3. Ed. São Paulo: RT, 2011.
- CODATO, Adriano Nervo O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História Questões e Debates**. Curitiba-PR, v. 40, p. 7-30, 2004.
- D'ARAÚJO, Maria Celina de *et alii* (orgs.). **Visões do golpe: a memória militar sobre 1964** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- DAHL, Robert. **Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DREIFUSS, Richard. A. **1964: A conquista do Estado**. Ação, política, poder e golpe de classe. 2 ed. revista. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FICO, Carlos. **Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

KLEIN, Lucia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)**. São Paulo: EDUFSCar, 1995.

MORAES, João C. K. Quartim de. **Liberalismo e ditadura no cone sul**. Campinas: Unicamp, 2001..

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.

OLIVEIRA, Dennison de. A cultura dos assuntos públicos: o caso do "custo Brasil". **Revista de Sociologia Política**, jun. 2000, no.14, p.139-161.

OLIVEIRA, Franklin. **Que é a revolução brasileira?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. Cadernos do Povo v. 9.

PÉCAUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação**. São Paulo: Ática, 1990.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2002.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984**. Londrina: UEL, 2001.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

Fontes

BRASIL, Ato Institucional, de 09 de abril de 1964. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 3193, 11.04.1964.

BRASIL, Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 11587, 22.11.1965.

BRASIL, Ato Institucional n.5, de 13 de dezembro de 1968. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 10801, 13.12.1968.

BRASIL, Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 0001, 24.01.1967.

BRASIL, Emenda Constitucional 01, de 20 de outubro de 1969. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 8865, 20,10,1969.