



2

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

---

O REGIME POLÍTICO BRASILEIRO

Quase todos, vencidos ou vencedores, se surpreenderam com a forma como se deu a ruptura do sistema político brasileiro em 1964 e com o tipo de regime que se implantou subsequente. Não me refiro apenas à falta de resistência do nacional-populismo e à rapidez de sua desagregação, mas à natureza e extensão tanto da intervenção militar como de suas consequências políticas.

Inicialmente a discussão sobre o caráter do movimento de 1964 limitou-se à disputa retórica em torno da questão "golpe ou revolução"? Os que desfecharam o golpe alegavam a qualidade revolucionária da instauração do novo governo (embora não se referissem de início a um novo regime) dizendo que a base social do movimento militar fora ampla, como as passeatas que antecederam a revolta militar demonstraram. Nelas se vira uma impressionante mobilização da classe média acomodada e dos setores politicamente ativos do empresariado e da oligarquia agrária. Os perdedores não acreditavam na argumentação, alegando que apesar da mobilização urbana em favor do golpe, ele fora desfechado quando o apoio das massas ao Presidente Goulart estava aumentando. Portanto, as passeatas e a mobilização política contra o governo tinham mais o caráter de uma contra-ofensiva política do que de um movimento revolucionário.

Km termos objetivos, pareceria especioso indagar se houve um "golpe de Estado" ou uma "revolução". Formalmente, não cabe dúvidas, houve uma intervenção dos militares que interrompeu a vigência de um governo constitucionalmente estabelecido. Substantivamente esta intervenção se deu no momento em que eram postas em prática pelo governo medidas políticas de "mobilização de massas", demagógicas ou não — pouco importa no momento — em torno de alguns dos objetivos do regime nacional-populista: reforma agrária, ampliação da sindicalização, redistributivismo, regulamentação do capital estrangeiro, crescente estatização etc. A intervenção militar teve, neste sentido, o caráter de um movimento de contenção. Economicamente parecia claro que o sistema estava progressivamente caminhando para um impasse, com a inflação galopando, a taxa de crescimento econômico decrescendo, dificuldades crescentes com a balança de pagamento e assim por diante. Por estes motivos o movimento de 64



procurou legitimizar-se como restaurador da economia e como um movimento favorável à definição de um padrão de desenvolvimento baseado na livre empresa, contra a orientação favorável ao estatismo econômico que se atribuía ao governo deposto (\*).

Essa caracterização do movimento de 64 não abrange, entretanto, suas consequências políticas e sociais, nem permite compreender a natureza do regime que com ele se implantou.

Um observador estrangeiro da história política recente, Phillipe Schmitter, qualificou o golpe de 64 como um "movimento restaurador". Indubitavelmente, no plano social e no plano econômico êle teve inicialmente este caráter. Terá sido assim também no plano político? Está claro que a ninguém (e menos ainda àqueles que deram o golpe) ocorreria pensar que 64 significou uma revolução, na acepção corrente da palavra, isto é, uma modificação nas bases do poder de tal modo que camadas social e economicamente antes dominadas tivessem passado, depois de 64, a dispor de maior poder de decisão. Entretanto, essa ressalva não desqualifica a indagação sobre a natureza política do movimento de 64. Quem teve seu poder aumentado: A oligarquia agrária? A burguesia? Que setor dela? Os militares enquanto "grupo funcional"? O conjunto das Forças Armadas ou algum setor em particular? Os representantes do capital estrangeiro? Quais? Os americanos, especialmente, dado o papel comparativamente importante das companhias e do governo dos EUA nos dias decisivos de março e abril de 1964?

Por outro lado é preciso indagar, quaisquer que tenham sido os grupos que prevaleceram depois do golpe, sobre a natureza e o alcance do regime que se instaurou: a intervenção das Forças Armadas terá sido (ou será) uma

---

(\*) Faço apenas alusões às raízes estruturais da crise política de 1964 porque o assunto é complexo e escapa aos objetivos limitados deste artigo. Por trás da crise institucional está o fenômeno muitas vezes designado como auge do processo de substituição de importações. De fato tratava-se da necessidade de recompor os mecanismos de acumulação e de recolocar esta última num patamar mais alto capaz de atender ao avanço verificado no desenvolvimento das forças produtivas. Base processo requereu, entre outras políticas, a de contenção salarial e desmantelamento das organizações sindicais e políticas que, no período populista, haviam permitido que os assalariados lutassem e conseguissem, às vezes, diminuir os efeitos negativos que a acumulação inicial exerce sobre os salários. Para análise do processo estrutural subjacente à crise política de 1964 ver CARDOSO, F. H., "Raízes Estruturais da Crise Política Brasileira", em *Mudanças Sociais na América Latina, Difusão Européia do Livro*, São Paulo, 1969. Publicado originalmente em *Les Temps Modernes*, Paris, outubro de 1967.

ação simplesmente corretora do processo político? Os militares voltarão aos quartéis depois de "restaurada a democracia", deixando em funcionamento o jogo dos partidos, ou a intervenção militar acabará por se constituir uma etapa de transição para formar um regime autoritário estável que, embora venha a ser presidido por um civil e exiba partidos em funcionamento não se apoiará neles?

Há quem veja na continuidade dos sete anos de controle militar, na existência embrionária de uma doutrina política de Estado e na prática da violência, bem como em outros traços do mesmo tipo que ocorrem no regime atual, o renascimento do fascismo. Outros, acreditam que tudo isso são episódios passageiros e que a intenção democrática dos "revolucionários históricos" de 1964 prevalecerá. Neste caso, o ressurgimento da democracia será uma questão de tempo.

A variabilidade das respostas comumente dadas a essas questões deriva, de uma parte, de interesses muito concretos: uns defendem, outros criticam o regime, seja porque fazem opções políticas definidas, seja porque têm interesses em jogo. Mas por outra parte, essa variabilidade deriva também da dificuldade em conceituar processos sociais de tipo novo.

Ao dizer isso, adianto algumas conclusões deste trabalho: creio que o regime que terminou por se instaurar não teve o caráter de uma volta ao passado, como pensam alguns analistas que insistem na continuidade da história contemporânea brasileira desde 1930, com o interregno de 1945-1964. Pelo contrário, ele expressa uma rearticulação política que se baseia em alterações no modelo social e econômico de desenvolvimento que prevalecia anteriormente. Neste sentido, não fosse para evitar a confusão semântica e a manipulação política óbvia que ela permite, seria mais correto dizer que o golpe de 64 acabou por ter conseqüências "revolucionárias", no plano econômico.

Antes de mostrar que tipo de transformação foi essa, convém esclarecer que apesar dos traços comuns que o movimento de 64 e o regime militar atual têm com respeito a formas anteriores de autoritarismo havidos no Brasil (para não mencionar as relações com outros tipos de regime forte na América Latina e de outras regiões), não me parece que se possa explicar a situação atual em

termos de uma continuidade histórica. Por certo, o regime e sua ideologia, na medida em que são autoritários e que vem no Estado centralizador e na burocracia os instrumentos básicos da "formação da nacionalidade", aproximam-se da organização política e das idéias que prevaleceram durante o Estado Novo. Nisto têm razão historiadores como Skidmore que vêem no período 1945-1964 o desvio de uma tendência continua. Entretanto, é mais importante sublinhar que além dos elementos básicos da cultura política brasileira, e do tipo de autoritarismo que lhe corresponde, existem diferenças importantes na caracterização atual do regime autoritário do Brasil <sup>(1)</sup>.

Que mudanças foram estas?

Em termos gerais, houve uma alteração no próprio padrão de desenvolvimento econômico e na correlação de forças que o sustentava. Por certo, essa alteração deu-se antes de 1964 no que diz respeito ao estilo de desenvolvimento econômico: desde o governo Kubitschek perdera força o modelo de desenvolvimento que, nascido no final dos anos 30 – com a siderurgia de Volta Redonda, se se quiser dar um marco – ganhara força durante a guerra e se transformara em orientação política relativamente clara durante o segundo governo de Vargas (1950-54). Com efeito, naquela época o papel do Estado nos investimentos para a construção da indústria de base e em setores pioneiros da produção de bens de consumo durável era decisivo. Mesmo que esse tipo de política econômica tenha sido antes a consequência de contingências práticas do que uma ideologia nacionalista, seus efeitos sobre o estilo de desenvolvimento econômico eram acentuados: Estado, capital nacional e investimento externo (principalmente através do financiamento às obras públicas), nesta ordem, constituíram as molas para o desenvolvimento. Com a política econômica de Kubitschek, de rápida industrialização e de ampliação do consumo industrial de massas (isto é, da classe média urbana), começou a haver uma inflexão no que diz respeito aos grupos que atuavam nas decisões sobre

---

(1) Este capítulo já estava redigido quando tomei conhecimento do livro de Alfred Stepan sobre as mudanças no padrão das intervenções militares no Brasil. Stepan mostra os efeitos das mudanças gerais a que aludo sobre as instituições militares e sobre o tipo de intervenção política que elas exercem atualmente.

Existem pontos de coincidência, neste aspecto, entre este artigo e os trabalhos de Stepan, Schmitter e Malori Pompermayer, na medida em que também estes analistas apontavam a emergência de novos estilos de atuação política no Brasil.

a política econômica, na forma como se dava o investimento e no seu controle. As bases sociais e políticas sob que assentava o regime populista (seja em sua etapa autoritária, sob o Estado Novo, seja nos períodos democráticos, de Kubitschek, Goulart ou mesmo Jânio Quadros) começavam a deixar de corresponder, em forma variável, aos setores de classe que controlavam as forças produtivas. Acresce a isso que a organização econômica capitalista sofrera também, no plano internacional, modificações acentuadas na última década. Para resumir, as corporações internacionais passaram a diversificar não só os ramos de atividade econômica sob seu controle, mas a localização das fábricas, deslocando algumas delas para áreas periféricas. Disso derivou maior interdependência na esfera produtiva internacional - visto o sistema econômico mundial do ângulo dos centros de decisão - e uma modificação nas formas de dependência que condicionam os estilos de desenvolvimento dos países que se integram na periferia do capitalismo internacional.

Por certo, a empresa pública, o Estado e os capitalistas locais continuaram a existir e a atuar. Mas o eixo hegemônico do sistema de poder e a base dinâmica do sistema produtivo modificaram-se. "Neste novo contexto, ganharam importância os grupos sociais que expressam o capitalismo internacional, sejam eles compostos por brasileiros ou por estrangeiros, por empresas brasileiras que se associam às estrangeiras ou por estas diretamente. Entretanto, também ganharam influência os setores das Forças Armadas e da tecnocracia que - por serem antipopulistas - estavam excluídos do sistema anterior, mas que em função de suas afinidades ideológicas e programáticas com o novo eixo de ordenação política e econômica constituíram-se em peça importante do regime atual: assumiram tanto funções repressivas, no plano social, como modernizadoras, no plano administrativo. Simultaneamente alterou-se a posição relativa na estrutura de poder dos antigos setores dominantes. Perderam prestígio e poder os setores agrários tradicionais (os "latifundiários"), e os setores industriais e mercantis que não se redefiniram em função da forma como se dá a nova expansão do mercado e a reorientação da política econômico-financeira. Paralelamente perderam prestígio e poder os representantes políticos das classes que sustentavam o antigo regime. Assim, foram marginalizados os líderes

sindicais que faziam a mediação entre os trabalhadores e o Estado, bem como os "políticos profissionais" que expressaram no passado, ao nível político, as alianças de classe que, depois de terem servido de sustentação para a República Velha (1889-1930), refizeram-se para dar viabilidade ao "nacional-populismo".

A hipótese imediata para explicar esta mudança na posição de força relativa dos atores políticos principais e para mostrar a articulação entre as distintas forças sociais é que o processo de acumulação necessitava da prévia desarticulação dos instrumentos de pressão e defesa das classes populares, tarefa que o golpe de 64, no seu aspecto repressivo, cumpriu imediatamente. A aceitação pela burguesia, no primeiro momento, do aumento da interferência militar para lograr aquele objetivo, custou, nos momentos seguintes, a impossibilidade de retomada do controle civil do processo político. Para conter a "pressão de baixo" foram tomadas medidas que implicaram não apenas na liquidação do regime populista, mas da própria expressão política direta da burguesia: o sistema de partidos ficou à margem do sistema de decisões; as formas de organização e pressão política da classe média e da burguesia, que nunca foram sólidas, passaram a depender de contatos e alianças com os grupos militares e tecnocráticos que ocupavam o Estado. A burguesia perdeu com isso pontos de apoio e massa de manobra para fazer valer seus interesses políticos imediatos.

Para caracterizar o modelo político instaurado depois de 1964 é preciso apontar, entretanto, não só as bases sociais e econômicas de sua sustentação, mas o mecanismo de poder que o torna viável. Para isso é de pouca valia saber se os militares são "de classe média" ou se a burguesia está "à margem do mecanismo de decisões" porque este está nas mãos de um grupo funcional, composto por militares, tecnoburocratas etc. <sup>(2)</sup>. Bem como constitui um falso problema insistir que os protagonistas do golpe de 64 pertenciam à classe média e que o aparelho do Estado está controlado por grupos e indivíduos da classe média. Em que sociedade capitalista não é assim? Só por exceção os cargos do Estado, mesmo os de cúpula, são preenchidos

---

(2) Veja-se a crítica de F. Fernandes a essas concepções em "The meaning of military dictatorship in present day in Latin América", *The Latin American in residence lecturers, University of Toronto, 1969-1970.*

diretamente por empresários. A questão não está em saber quem ocupa funções no Estado, mas que tipo de políticas podem ser implementadas dentro de um quadro estrutural que reflete a relação de força das classes sociais. Esta relação de forças se expressa, no plano mais geral, pelo que hoje se chama de um "modelo de desenvolvimento".

Entretanto, não há motivos para crer que o modelo de desenvolvimento econômico adotado subordina, de forma imediata, o regime político, nem tão pouco para acreditar, reciproca e simetricamente, que dado um regime político seja possível inferir de suas características as políticas econômicas que serão postas em prática. É óbvio que existe uma relação entre economia e sociedade, mas não é menos evidente que houve caminhos políticos variáveis para chegar ao desenvolvimento capitalista e para controlar politicamente sociedades baseadas em economias capitalistas, desde a instauração do parlamento liberal britânico ou a república federativa, burguesa e democrática americana, até ao centralismo autocrático bismarkiano, ou, em outra etapa, ao fascismo em distintos países, passando por múltiplas formas de democracia burguesa, de absolutismo monárquico, de ditadura militar etc. Nem é diferente, por outro lado, a história recente do socialismo e de suas múltiplas vias políticas: as tentativas de democracia plebiscitária unidas à autocracia carismática do modelo chinês, os intentos de democratização do regime burocrático (quase todos frustrados) em algumas repúblicas socialistas, a autocracia burocrática estalinista, as tentativas atuais de colegiado burocrático no regime soviético etc.

Não obstante, em algumas explicações do modelo político brasileiro existe um resquício de visão linear nas relações entre a economia e a política, na dupla forma em que essa relação pode ser estabelecida. Por vezes o Estado é concebido quase como o "comitê executivo" da burguesia; daí a suposição de que uma vez estabelecido por esta um estilo de desenvolvimento dependente e associado, caiba ao Estado definir políticas que supõem a passividade econômica do Poder Público e que, por isto mesmo, correm o risco de levar o país à estagnação; ao mesmo tempo, a cumplicidade dos interesses dominantes com o capitalismo internacional levaria, segundo alguns autores, à implementação de formas de controle político

cada vez mais autoritários para manter um estilo de desenvolvimento excludente no que respeita à participação das massas e monopolístico no que se refere à forma de organização econômica.

No polo inverso da linearidade entre economia e política, isto é, quando se privilegia o plano político, existem interpretações que, também mecanicamente, tomam os "projetos políticos" dos grupos no Poder como condicionante absoluto do processo social, tanto no seu aspecto político quanto no seu aspecto econômico.

Nas duas vertentes desta modalidade de interpretação a explicação das mudanças ocorridas se faz por intermédio de uma espécie de falácia metodológica que trata intenções subjetivas como se fossem forças sociais reais.

No primeiro caso, diante do "peso das estruturas" explica-se a mudança fazendo intervir forças sociais que não são parte integrante do modelo estrutural proposto. Este é caracterizado como se nele não existissem condições internas capazes de constituir fontes de atrito e focos de mudança. Assim, suposta a continuidade da ação da burguesia industrial, por exemplo, depois que ela inaugura um estilo de desenvolvimento, ter-se-ia a homogeneidade de seu comportamento e a conformidade quase automática dos subsistemas políticos e institucionais aos desígnios dos setores hegemônicos das classes dominantes. Para explicar as mudanças, apela-se à intervenção de grupos sociais distintos da burguesia, os quais, sem que o modelo proposto diga por quê, passariam a atuar em direção diversa dos interesses dos empresários. É dessa forma que aparecem no horizonte das possibilidades os grupos "de classe média" aos quais se passa a atribuir a capacidade, não prevista na análise estrutural, de mudar a orientação dos grupos de Poder.

É por este caminho que algumas análises políticas de fundamento estruturalista se tornam normativas. Passam a fazer proposições com o intuito de reeducar os "donos do Poder" para que eles percebam os "verdadeiros interesses da Nação". Uma vez percebidos estes, seria possível, independentemente do que a análise estrutural sugerira, encaminhar a ação política para objetivos diferentes dos que estão sendo cumpridos pelas forças social e economicamente dominantes. Daí também que se procure, neste estilo de

análise, mostrar que existe uma oposição real entre os interesses particulares dos "cidadãos armados" enquanto patriotas e enquanto membros da classe média, e os resultados das políticas que sob sua égide estão consolidando os interesses do capitalismo internacionalizado. A consciência desta contradição levaria os detentores do poder a limitar os interesses da base econômica do regime, em benefício dos interesses da maioria.

No segundo caso, quando a interpretação do modelo político já parte de uma concepção na qual os projetos de ação política primam indeterminados sobre a sociedade e a economia, não existe diferença entre a análise e a ideologia proposta para motivar o desenvolvimento político: a própria análise é voluntarista e ideológica.

Vejamos alguns estudos que, a despeito de sua contribuição para a análise do processo político brasileiro, padecem, parcialmente, de algumas das limitações apontadas acima.

ECONOMIA  
E  
POLÍTICA

Celso Furtado<sup>(3)</sup>, analisando o modelo político brasileiro, viu com discernimento que havia uma peculiaridade naquilo que chamou de Estado Militar: o caráter burocrático que essa forma de dominação assumia no Brasil. Entretanto, pressupunha em sua análise inicial que o Estado Militar buscaria a estabilização social e que a preservação do status quo pagaria o preço de um desenvolvimento mais ou menos lento. O modelo econômico adequado a este projeto seria o da diminuição do ritmo de investimento urbano-industrial em benefício da produção agrária. Com este tipo de "expansão horizontal da economia" seria possível absorver mão-de-obra sem alterar as funções de produção, isto é, sem recurso à tecnologia moderna, e seria possível, ipso facto, conter as pressões sociais.

Furtado tomava em consideração uma tendência ideológica existente: depois do golpe de 64 o liberalismo tradicional - ao qual se costuma atribuir o caráter de ideologia do setor agrário e da classe média tradicional - parece ter aspirado a este tipo de política econômica. Entretanto, ainda segundo Celso Furtado, não só o con-

---

(3) FURTADO, Celso, "De l'oligarchie à l'état militaire", *Les Temps Modernes* (257) : 278-601, Paris, out. de 1967. Edição brasileira em Brasil: *tempos modernos*, Paz e Terra, Rio, 1968. pp. 1-24.

trole burocrático do Estado exercido pelo exército seria pouco apto para atender às pressões de uma sociedade que já atingira um estágio avançado de diferenciação social e de mobilidade entre as classes, como, por esta mesma razão, as classes médias - ator privilegiado da cena política - desenvolveriam três tipos possíveis de reação:

- a) luta pela retomada da democracia formal;
- b) tentativas, a partir principalmente da juventude, de mobilização das massas, especialmente as rurais, para contrapor-se ao Estado Militar;
- c) infiltração do estamento militar por ideologias favoráveis ao desenvolvimento "autenticamente nacional", ideologias estas que também encontram base em setores de classe média.

Alternativa de restabelecer um desenvolvimento autenticamente nacional foi elaborada no livro Um Projeto Para o Brasa, sem, entretanto, ganhar apoio entre os setores mais próximos do Estado.

A expectativa de um modelo de "pastorização" parece estar baseada implicitamente no estilo de raciocínio linear a que aludo acima: o Estado Militar executa uma política em função da base social sobre que assenta. No caso brasileiro, Furtado considera implicitamente que esta base é oligárquica, por um lado, dependente, por outro, pois os setores da burguesia que prevaleceram com o golpe de 64 são favoráveis a um padrão de desenvolvimento associado ao capitalismo internacional e a ele subordinado. Por isso, a estabilidade social é valorizada e encontra na ruralização seu ponto de equilíbrio. Assim, entre as pressões do setor latifundiário, do capitalismo internacional, dos empresários locais etc, o Estado Militar escolhe a linha de menor resistência, aquela capaz de favorecer ao mesmo tempo as pressões destes setores e a dinâmica estamental militar que necessita preservar a ordem e, dentro dela, a posição hegemônica das Forças Armadas. Furtado viu com realismo as limitações deste tipo de prognóstico, pois percebeu que o grau de diferenciação econômica e social do país daria maior probabilidade de êxito a modelos mais dinâmicos economicamente e mais flexíveis politicamente. Passou a cogitar, então, das chances da via de desenvolvi-

mento autônomo e menos excludente politicamente. Daí a formulação do seu projeto de desenvolvimento baseado, outra vez, na capacidade que teria o Estado para, sob o impulso da classe média, conter os excessos do capitalismo internacional e apoiar a via nacional de desenvolvimento. Voltava-se assim a um modelo anterior de desenvolvimento - o nacionalista - com algumas modificações políticas: a nova correlação de forças havia quebrado o outro termo da aliança antiga, o populismo. A política proposta seria dessa forma, nacionalista e racional, porém não mais populista. Sendo racional ("tecnocrática") buscaria algum esquema de redistribuição de renda que fortalecesse e ampliasse o consumo, sem acarretar prejuízos para a acumulação.

O projeto parece ter-se dissipado no horizonte das possibilidades pela falta de combatentes: setores da classe média inseridos no Estado e os empresários nacionais trilham outros caminhos, como logo veremos, deixando à margem este tipo de política. Este modelo continha mais uma proposição para a ação do que uma análise da situação (embora, como indiquei, estivesse baseado numa caracterização da estrutura social e econômica). Sua ineficácia política indica talvez o anacronismo da versão da ideologia nacional-desenvolvimentista baseada na suposição da existência de uma classe média politicamente capaz de sustentá-la. Nem por isso a análise de Furtado deixa de apontar para uma temática que, noutro contexto, continua presente. Que significa entretanto o nacionalismo na presente situação brasileira?

Antes de tentar responder a essa indagação, convém apresentar as idéias de outro analista político que tem uma contribuição importante neste campo e que, como Furtado, explorou as possibilidades da via "autenticamente nacional" do desenvolvimento. Refiro-me a Hélio Jaguaribe<sup>(4)</sup>. Para este autor existem três alternativas políticas fundamentais para permitir um processo de desenvolvimento em condições ótimas e cada uma delas será aplicável operacionalmente segundo as condições específicas de cada país.

---

(4) Conforme JAGUARIBE, Hélio, "Stabilité sociale par le 'colonial-fascisme'", *Les Temps Modernes* (257): 602-623, Paris, out. de 1967. As citações adiante são feitas com base na edição brasileira: "Brasil: estabilidade pelo colonial-fascismo?". *Brasil: Tempos Modernos*, Paz e Terra, Rio, 1968.

- a) o "nacional capitalismo", que supõe uma aliança entre setores progressistas da burguesia nacional, da classe média e do proletariado, sob a liderança neo-bismarckista do chefe do governo, para a formação de um partido nacional do desenvolvimento;
- b) o "capitalismo de Estado", que se efetiva no governo por intermédio de um golpe que dá o controle do Poder a setores progressistas das classes armadas e da tecnocracia, os quais formam uma espécie de "partido da revolução nacional", utilizando como base para isso o próprio aparelho do Estado;
- c) o "socialismo desenvolvimentista", que supõe a conquista do poder por uma elite revolucionária que mobilizará as massas e utilizará formas socialistas de gestão e acumulação.

Programaticamente, parece que Jaguaribe postulava para o Brasil de antes de 64, em face das condições sociais e políticas aí prevalecentes, o modelo de desenvolvimento "nacional capitalista". Depois desta data, parece haver-se inclinado para o modelo de "capitalismo de Estado", em razão das modificações havidas.

Entretanto, na prática, o modelo político que Jaguaribe vê fortalecer-se é o do "colonial-fascismo". Como Jaguaribe está mais interessado em tornar inviável esta tendência do que em fazer sua exegese, não elaborou analiticamente as probabilidades e requerimentos a ela associados. Ainda assim descreveu algumas de suas características no caso brasileiro (5). Entre elas, assinala que o colonial-fascismo requer:

- a) o fortalecimento do Estado, não mais para garantir maiores condições de interferência na vida econômica, mas para preservar a estabilidade por intermédio da utilização da máxima capacidade de coerção;
- b) estreita integração política e econômica do Brasil no sistema ocidental, tal como os Estados Unidos, o estão estruturando (satelitização);

---

(5) JAGUARIBE, Helio, *op. cit.*, pp. 25-47.

- c) restabelecimento, sob supervisão estatal, do livre mecanismo de mercado, para assegurar às empresas privadas o controle e a direção integrais da economia.

Com ura modelo deste tipo ter-se-ia o desenvolvimento econômico sem modificação da ordem social, assim como teria ocorrido com o fascismo na Itália e na Alemanha. Entretanto, dada a situação de dependência da economia brasileira, a burguesia local, diferentemente da alemã ou da italiana, não teria condições para imprimir o dinamismo requerido pela economia, nem haveria uma relação entre o empresariado e um partido de classe média para assegurar o modelo tipicamente fascista. Daí o designativo de colonial para esta modalidade de fascismo.

No governo Castelo Branco, especialmente em função de sua política econômica e da concentração do poder coercitivo do Estado, Jaguaribe via tendências acentuadas na direção da instauração de um modelo colonial-fascista. As condições básicas de seu funcionamento estavam sendo expressamente preparadas pela política do governo. Entretanto, Jaguaribe não pensa que o modelo colonial fascista possa prevalecer no Brasil. Primeiro porque "o modelo fascista colonial, após alguns anos, agravaria de tal modo o desequilíbrio entre o crescimento da população e a criação de novos empregos, em todos os níveis de ocupação, que a nova classe dominante cedo seria obrigada a adotar uma espécie de política de apartheid para impedir os camponeses de emigrar para as cidades e lá formar explosivas massas marginais" <sup>(6)</sup>. Em segundo lugar porque a "economia dominante precisa de matérias-primas da economia dependente e não pode dar a esta, em troca, qualquer assistência ou provocar qualquer efeito dinâmico de crescimento se a economia dependente, além do seu setor de exportação, não se desenvolve com um mercado doméstico, uma economia autoconcentrada. O modelo colonial-fascista, entretanto, visa precisamente a impedir as mudanças sociais que seriam exigidas para o desenvolvimento de uma economia autônoma e endógena" <sup>(7)</sup>.

Como conclusão, Jaguaribe não acredita que o regime militar brasileiro tenha probabilidade de manter-se enquanto

---

(8) JAGUARIBE, Hélio, *op. cit.*, p. 43.

(7) JAGUARIBE, Hélio, *op. cit.*, p. 44.

prevalecer a orientação colonial-fascista que o incapacita para resolver os impasses estruturais referidos acima. Assim, como a longo prazo o regime militar é incompatível com a complexidade do setor urbano-industrial, uma vez diluídos os temores que levaram a burguesia e a classe média a aceitar a política colonial fascista, haverá provavelmente alterações políticas e sócio-econômicas. Neste caso, duas podem ser as alterações: ou bem os militares restituem o poder às forças marginalizadas politicamente e aos partidos políticos, embora alguns militares a eles se afilem, ou então deverão modificar de maneira essencial o significado do regime.

Inicialmente, em 1967, Jaguaribe acreditava que a primeira hipótese teria mais chance. Atualmente parece inclinar-se para a segunda alternativa como a mais provável<sup>(8)</sup>.

Examinemos mais detidamente os dois esquemas propostos até aqui. Ambos supõem que o modelo de desenvolvimento econômico que está sendo implementado é pouco dinâmico. É o que se pode inferir da tendência à "pastorização" e à estagnação referidas por Celso Furtado e às qualidades que Jaguaribe atribui ao lado colonial do modelo fascista brasileiro, pois para ele as relações atualmente existentes entre colônia e metrópole seguem o padrão de uma economia exportadora de matérias-primas, sendo vistas, portanto, como impeditivas para o desenvolvimento.

Essa avaliação da falta de dinamismo econômico permite deduzir duas conseqüências. Primeiro, que os fiadores do regime, os militares, adotam uma política de estabilização social que pressupõe a estagnação econômica. A correspondência entre a base social do regime - a oligarquia agrária - e sua política econômica levaria a isso, sendo os militares o instrumento desse fiat, independentemente de sua política própria de grupo. Segundo, que a alternativa para resolver o impasse é a volta a um padrão de desenvolvimento autenticamente nacional, posto que a falta de dinamismo do sistema deriva de seu caráter dependente. Como a burguesia brasileira, ou seus setores hegemônicos, mostraram-se mais inclinados a um tipo de desen-

---

(8) Conforme JAGUARIBE, Hélio, "Enfoques sobre a América Latina: análise crítica de recentes relatórios", apresentado na reunião do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLASCO - realizado em Bariloche em novembro de 1970.

volvimento associado-dependente, a base social para o projeto de desenvolvimento autônomo teria de ser buscada em outras forças sociais. Dentre estas, a classe média é o ator estratégico e nela, certos grupos funcionais, como alguns setores das próprias forças armadas ou a tecnocracia pública, pareceriam ser decisivos. Nas condições brasileiras seriam estes os atores adequados para levar adiante um processo de desenvolvimento autenticamente nacional.

Neste passo, pergunto: um esquema deste tipo está assentado na análise de tendências efetivamente existentes, ou se inspira (ao mesmo tempo, ou principalmente) num modelo normativo?

Com efeito, a análise mostraria outra tendência como de resto os próprios autores citados acima reconhecem: o padrão de desenvolvimento dependente-associado não é desprovido de dinamismo, não está baseado na ruralização com prejuízo da industrialização, nem leva à intensificação de uma simples relação entre países exportadores de matérias-primas e importadores de produtos manufaturados.

Ao contrário, a característica da relação de dependência que está sendo implantada em países como o Brasil, a Argentina ou o México é o de que ela se baseia numa *nova divisão internacional do trabalho*, pela qual parte do sistema industrial dos países hegemônicos é transferida, sob controle das corporações internacionais, para as economias periféricas que lograram alcançar previamente certo avanço no desenvolvimento industrial. Em outros trabalhos tenho me referido a este processo como sendo do "internacionalização do mercado" <sup>(9)</sup>, em contraposição à etapa anterior de uma industrialização substitutiva de importações, controlada em parte pela burguesia nacional e pelo Estado. Está claro que tanto Celso Furtado como Jaguaribe têm presente este processo e o analisam. Não tiraram, todavia, todas as conseqüências desse padrão de desenvolvimento quando definiram os atores privilegiados da cena política e as políticas alternativas que estes poderiam implementar.

De fato, o modelo de desenvolvimento dependente que está sendo posto em prática permite dinamismo, cresci-

---

(9) Veja-se F. H. CARDOSO e Enzo FALETTO, *Dependencia y Desarrollo en America Latina*, Siglo XXI, México, 1969, esp. cap. V.

mento econômico e mesmo mobilidade social, pelo menos no setor urbano-industrial da sociedade. É certo que ele provoca atrito entre as classes, é provavelmente "marginalizador" e seus efeitos não impedem as desigualdades: concentra rendas e aumenta a miséria relativa. Tudo isto leva água à crítica do sistema. Mas esta crítica será específica a este sistema particular, que tem uma expressão política burocrático-repressiva, como adiante se verá, ou à forma capitalista de acumulação e desenvolvimento? Por certo, haveria outras vias, capitalistas, para o desenvolvimento (e é neste sentido que se fundamentam políticas propostas pelos autores a que fiz referência). Elas provocariam, em graus distintos, e atingindo grupos sociais diversos, efeitos conflitivos. Tecnicamente seria possível imaginar vias mais igualitárias para o desenvolvimento e quiçá menos "marginalizadoras". Mas, politicamente, nas condições atuais, que forças sociais implementariam o modelo alternativo? A análise dos autores aqui indicados mostra que suas esperanças para implantar um modelo de desenvolvimento autenticamente nacional, deslocaram-se da burguesia para a classe média, e em especial para a ação dos militares. Como se implementaria um modelo capitalista sem os capitalistas, ou tendo-os à reboque de forças nacionalistas que sabem, de antemão, que não podem contar com a burguesia? Pela via de uma revolução da classe média?

Essas reflexões não visam a responder mecanicamente as dúvidas que o processo histórico coloca para a intelectualidade brasileira. Não penso que 1964 estivesse inscrito inexoravelmente na lógica econômica da história. Antes penso que o processo político joga um papel ativo na definição do curso dos acontecimentos. Ou seja: se é certo que a inflação, o acerbamento da luta de classes, a dificuldade de manter o ritmo de expansão capitalista nas condições sócio-econômicas prevaletentes durante o governo Goulart radicalizaram as forças políticas e moveram as bases institucionais do regime, o movimento insurrecional foi uma das saídas políticas possíveis e não a única, como se interpretaria a partir de uma visão economicista da história. Entretanto, depois que politicamente as alianças de classes se deslocaram para implementar um dado modelo de desenvolvimento, as alternativas para ele tem que ser buscadas ao nível das forças sociais existentes, as

que defendem e as que real ou potencialmente negam o *status quo*.

Neste sentido, e deixando de lado perguntas demasiadamente gerais, parece claro que a partir da situação política criada em 1964, as pressões dos grupos de classe média acima referidos, antes de se dirigirem para a implantação de um "capitalismo sem capitalistas", têm ido noutro sentido. Suas questões práticas endereçam-se a saber se é possível um desenvolvimento-associado, baseado no dinamismo da empresa privada, tanto estrangeira como nacional, que divida áreas de atuação com o Estado e permita a inserção dos setores mais qualificados da classe média no sistema de decisões.

É evidente que não foi este o ponto de partida de 1964. O "projeto" do governo Castelo Branco era, com reservas, política e economicamente "liberal", dentro das condições em que o liberalismo opera nos países subdesenvolvidos: executivo forte, representação partidária expurgada (para evitar riscos de pressões à esquerda), economia de mercado com forte regulamentação estatal, fortalecimento da empresa privada, abertura da economia nacional ao capitalismo internacional. Não estava previsto no modelo nem a modernização burocrática do Estado, nem o crescimento acentuado que teve o setor público da economia. Antes, esperava-se um aporte maciço de capitais estrangeiros, que não ocorreu durante o governo Castelo Branco, e politicamente havia apego tanto às formas democráticas restauradas, isto é, sem populismo (a famosa questão do respeito ao Calendário Eleitoral, ainda que com riscos limitados para o regime, exemplifica isto), como se previa menor peso corporativo do exército nas decisões políticas, em benefício dos partidos e portanto dos setores da burguesia que a eles estavam acoplados.

Não foi um modelo deste tipo, entretanto, que as Forças Armadas implementaram. Assumiram, como objetivo político, é certo, o reforçamento do Executivo, previsto pelo projeto político governamental, mas puseram-no sob seu controle direto, modificando, por exemplo, o modo de funcionamento da Casa Militar e da Casa Civil da Presidência da República, aumentando o controle do Conselho de Segurança Nacional e, dentro dele, da Secretaria Geral, criando o Serviço Nacional de Informações, estabelecendo

setores de Segurança Nacional nos Ministérios e autarquias, em suma, ligando mais e mais os órgãos de planejamento e controle do executivo aos das Forças Armadas e especialmente ao Estado Maior. Passaram também a sustentar políticas com o objetivo de controlar certas áreas econômicas e de manter o crescimento econômico. Com isto, ao definir com suas – porque justificadas pela política de segurança nacional – as metas de intensificar a centralização administrativa e de paralisação do protesto social, tornaram possível que a dinamização do modelo de desenvolvimento industrial-dependente contribuísse para que o aparelho estatal se tornasse mais eficaz administrativamente e, ao mesmo tempo, mais repressor. O desmantelamento das organizações de classe dos assalariados e a "tranqüilidade política" obtidas com a repressão facilitaram, naturalmente, a retomada do desenvolvimento, isto é, a acumulação capitalista em escala ampliada.

Estabilidade social com dinamismo econômico seria a expressão para resumir o estilo de política adotada. Ainda assim é preciso qualificar melhor o que se entende, neste contexto, por estabilidade: trata-se da manutenção de um padrão de organização social (a sociedade de classes), dentro do qual, entretanto, a mobilidade não somente é possível como ideologicamente estimulada, à condição de que não exista um processo político de mobilização que ponha em risco o sistema. Trata-se, pois, de um conservantismo moderno, que, no plano ideológico, quer manter socialmente aberta uma sociedade politicamente fechada que se baseia no dinamismo da empresa capitalista, pública ou privada<sup>(10)</sup>.

É isto que explica, possivelmente, a relação entre os atores políticos principais (os militares e, em grau subordinado a burocracia tecnocrática), investidos de tanto poder para implementar, no fundo, uma política econômica que atende aos interesses da burguesia internacionalizada deixando-a simultaneamente à margem do sistema político formal. Explica, ao mesmo tempo, a apatia complacente das classes médias urbanas, para não mencionar a quase

---

(10) As dificuldades objetivas para que essa estratégia se mantenha com êxito não devem, naturalmente, ser minimizadas, a começar pelos limites existentes para a mobilidade social no contexto de um padrão de desenvolvimento econômico que é marginalizador. Além disso, se mesmo os regimes populistas mantinham seu equilíbrio instável e garantiam o processo de acumulação econômica graças à exploração ilimitada dos trabalhadores do campo e à sua marginalização política, o regime burocrático-autoritário atual encontra limites ainda maiores, neste aspecto, para implementar a estratégia acima.

euforia adesista dos setores desta que vêem uma chance de incorporar-se, pela empresa privada, pela empresa pública ou por intermédio do próprio Estado, no carro desenvolvimentista. Houve uma base de acordo possível entre o Estado e a burguesia. Esta abriu mão momentaneamente de parte dos controles políticos tradicionais (o sistema de partidos, as eleições etc.) e dos instrumentos de definição de símbolos e de difusão ideológica (a liberdade de imprensa, o *habeas-corpus*, o pluralismo doutrinário, a educação liberal) que passaram a responder mais diretamente às pressões do Estado e ao controle militar. Além disso, a sociedade civil cedeu terreno ao Estado na regulamentação da vida econômica. Por outro lado, os militares assumiram implicitamente os interesses econômicos do empresariado como se eles fossem os da Nação e definiram áreas, de maior ou menor influência, que passaram a ser preferenciais para a ação da empresa privada. O dinamismo econômico do sistema assim estruturado abriu perspectivas favoráveis para a absorção dos grupos e camadas mais modernos das classes médias, que, por seus interesses ou propósitos, estivessem ligados à burguesia.

Não fosse assim, de fato o Estado seria, sem rebuços, o "comitê executivo da burguesia" (neste caso, do capitalismo internacional) e os militares, o braço armado da oligarquia. Se isso fosse verdade as análises políticas tornar-se-iam simples e o processo social se transformaria num continuo não contraditório, ou, pelo menos, no qual as contradições existentes reduzir-se-iam apenas àquela que inclui, de um lado, as classes dominantes, alinhadas harmonicamente sob a égide do Estado e, de outro, as classes dominadas, excluídas do Estado e quase expulsas da sociedade civil. Entretanto, o que permitiu a estabilidade relativa na aliança entre militares, burguesia e classes médias foi a formulação de um modelo de desenvolvimento e um regime político que, sem eliminar as contradições entre estas diversas facções que, claro está, não eram antagônicas, tornou-as compatíveis em face de inimigos maiores, estes sim, antagônicos, representados pela ameaça de uma política favorável às classes populares.

Até que ponto se justifica, nestas condições, falar em processo revolucionário ou em conseqüências revolucionárias do golpe de 64? Não seria mais aplicável a expressão "contra-revolução" vitoriosa?

Não é simples a resposta, quando não se trata de pura questão semântica. Efetivamente, o movimento de 64, em si mesmo e nos seus desdobramentos, buscou e conseguiu consolidar a ordem social por intermédio da repressão. Neste sentido teve conseqüências claramente reacionárias. Terá sido integralmente contra-revolucionário? Alguns dos seus protagonistas crêem que sim, na medida em que consideram o regime anterior como tendo conotações revolucionárias. De fato, havia, especialmente entre 1963 e março de 1964, uma conjuntura que poderia ser qualificada como de pré-revolucionária: o Estado se decompunha parcialmente e a mobilização social e política talvez superasse os mecanismos de integração de que a ordem política dispunha. Dificilmente, entretanto, essa conjuntura poderia ter resultado numa revolução pela falta dos instrumentos adequados para isso: metas claras, uma política não oportunista por parte dos grupos de esquerda que predominavam na situação, em suma, organizações capazes de aproveitar para seus objetivos a decomposição do Estado. E, principalmente, a "aliança populista", para vincular as massas, os grupos de classe média e a burguesia, baseava-se em setores do próprio Estado que se ligavam, pela teia de relações políticas que mantinham e pelos interesses que sustentavam, a uma base econômica não só intrinsecamente não-revolucionária, posto que proprietária, como atrasada. Tinha como um de seus suportes estruturais, além disso, a não incorporação política e a superexploração econômica da população rural, processo que permitia a sustentação do regime por intermédio de alianças com os partidos conservadores clientelísticos, como o P.S.D.

O golpe de 64 deslocou o setor nacional-burguês e o grupo estatista-desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham, em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mais dinâmico e mais "moderno", porque parte integrante do sistema produtivo do capitalismo internacional. A política econômica e tanto quanto ela, a reforma da administração e do aparelho do Estado potenciaram as forças produtivas do "capitalismo moderno". A economia integrou-se mais profundamente ao sistema capitalista internacional de produção, ou seja, a relação entre os centros hegemônicos e a economia dependente passou a dar-se dentro do contexto atual da economia

capitalista mundial que não exclui a possibilidade do desenvolvimento industrial e financeiro nas economias periféricas. A acumulação urbano-industrial – que vinha crescendo desde o período de Kubitschek – passou a preponderar no desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Por certo, a exportação de matérias-primas ou de produtos agrícolas continua desempenhando um papel economicamente importante. Mesmo neste caso, entretanto, ocorrem modificações: passam a articular-se formas de exploração associada entre os monopólios internacionais e as empresas locais. Neste esquema de associação não estão excluídas as empresas públicas, como exemplificam os consórcios mineradores de ferro e manganês. De igual modo, persistem outras características de subordinação, como o endividamento externo e a dependência tecnológica, além de intensificar-se o controle do setor industrial privado por empresas estrangeiras. Não obstante, o papel do mercado interno será importante para as próprias empresas estrangeiras. Por outro lado, a política de exportações visando diversificar a pauta de intercâmbio, diminuiu o peso relativo dos produtos primários tradicionais (produzidos quase exclusivamente por empresários locais) em benefício da produção industrial ou de minérios semi-industrializados, que expressam o novo tipo de associação.

Quanto às empresas públicas, passaram a funcionar crescentemente no novo modelo como S/A (corporations), nos mesmos moldes, com a mesma liberdade – por fim com os mesmos resultados – das empresas privadas. O papel da PETROBRÁS na constituição da indústria petroquímica é indicativo deste processo: funciona em associação com empresas internacionais e locais, atuando como empresa líder no consórcio. Com isso diminuiu a oposição entre empresas públicas e privadas e deu-se, politicamente, a aliança entre grupos funcionais "de classe média" – os militares, os técnicos, os burocratas – ainda que de tendências nacionalistas, e os grupos que representam ou constituem a burguesia internacional e a burguesia nacional-internacionalizada.

Que sentido tem, diante deste quadro, reviver o ideal da Nação baseado no pressuposto econômico de um setor empresarial local ativo e de um Estado a ele ligado, que faça uma ponte com a massa popular? Não terão ruído

as bases econômicas (a empresa estatal autônoma e a empresa privada nacional independente) de tal projeto? Não será um anacronismo continuar pensando a Empresa Pública como germe daquele modelo? Como poderão atuar os referidos setores nacionalistas da classe média? Se não quiserem limitar-se a sustentar uma ideologia que não aponta caminhos práticos para sua implementação eles serão obrigados a redefinir radicalmente o conteúdo do nacionalismo, ao ponto de não ser possível compreender à luz do vocabulário político anterior a 1964 o que se entende hoje por nacionalismo.

Ê neste sentido limitado de uma "revolução econômica burguesa" que se pode pensar nas consequências revolucionárias do movimento politicamente reacionário de 1964. Ele pôs a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Neste sentido modernizou a máquina estatal e lançou as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional.

Por certo, os que acreditam que a burguesia nacional dos países dependentes pode realizar uma revolução burguesa nos mesmos moldes da revolução francesa ou da revolução americana mostrarão os "entraves estruturais" que permanecem e que limitam o alcance das transformações econômicas havidas no Brasil. Não penso, entretanto, que a burguesia local, fruto de um capitalismo dependente, possa realizar uma revolução econômica no sentido forte do conceito. A sua "revolução" consiste em integrar-se no capitalismo internacional como associada e dependente, lutando, naturalmente, para obter o máximo de proveito possível mas limitada por um processo objetivo: a acumulação capitalista nas economias dependentes não se completa. Ou seja, a "carência de tecnologia própria" - tal como este processo é percebido vulgarmente - e a utilização de uma tecnologia importada (*capital intensive*, com todas as consequências disso) indicam apenas que o capitalismo dependente é capenga: não desenvolve um setor avançado de produção de bens de capital. A acumulação, expansão e realização do capital do setor produtivo local requer seu complemento dinâmico e dele depende; a inser-

ção no capitalismo internacional. Este desenvolve efetivamente o setor de produção de bens de produção que permite a expansão do setor de produção de bens de consumo (ainda que duráveis) dos países dependentes.

Foi essa transformação limitada de uma economia capitalista dependente que o golpe de 64 veio a facilitar, na medida em que reprimiu as classes trabalhadoras, conteve os salários, ampliou os canais de acumulação e, ao mesmo tempo, pôs de lado — mesmo que o processo não seja definitivo — os empecilhos ideológicos e organizacionais que dificultavam a definição de políticas de associação entre o Estado, as empresas nacionais e os trusts internacionais.

## REVOLUÇÃO E INSTITUCIONA- LIZAÇÃO

A existência de uma base econômica para um novo acordo político entre as classes não elimina, contudo, o atrito político entre os grupos no poder, nem muito menos a existência de forças de oposição.

Ainda uma vez, entretanto, as análises políticas mais ambiciosas do regime vigente no Brasil pecaram por uma visão linear dos acontecimentos. Quando não, os modelos políticos construídos parecem estar tão rentes aos acontecimentos que se desmancham com a mesma rapidez com que os ziguezagues da política vão destruindo os projetos que os grupos de poder elaboram. Estes ziguezagues, não obstante, dão margem à formação de estruturas de poder que, se não foram previstas nem desejadas pelos atores políticos, alguma relação devem guardar com as forças políticas existentes.

Sendo assim, mais do que perguntar quais foram as estratégicas e os projetos dos governos, é necessário identificar as forças políticas existentes, delimitar o marco em que operam e avaliar o resultado de sua atuação. Antes de tentar indicar estas tendências, farei, como na secção anterior, um sumário crítico das interpretações contidas em artigos de Candido Mendes de Almeida e Roberto Campos, autores cuja contribuição sobressai na análise política recente.

Candido Mendes, sendo possivelmente quem mais elaborou o problema dos modelos de desenvolvimento político vigentes no Brasil, viu-se na contingência de quase refazer seu esquema explicativo a cada mudança de governo, talvez

por ter tentado captar através de interpretações *ad hoc* a variedade das manifestações políticas do regime.

Assim, sob o governo de Castelo Branco, Candido Mendes viu o nascimento de um "modelo paradigmático" de elite de poder<sup>(11)</sup>.

Esta elite, formada pela Escola Superior de Guerra (que prepara tanto militares como civis), era homogênea, cônica de sua responsabilidade histórica, e dispunha de uma ideologia política eficaz, baseada na "Doutrina de Segurança Nacional". Elaborou e começou a implementar um projeto de desenvolvimento nacional que, nas condições de um regime autocrático mas modernizante, implicava em reformas sociais e econômicas consistentes. O modelo de elite de poder, na versão castelista, teria sido capaz, ainda, de evitar o desbordamento de poder pessoal, na medida em que o presidente preservou a margem máxima de poder coercitivo, mas utilizou-a antes como um fator de ameaça potencial que de ação efetiva. Com isso foi possível evitar a formalização de uma ditadura.

Entre as características do regime de elite de poder no governo Castelo Branco, segundo Candido Mendes, é preciso destacar tanto sua negativa à ampliação do compromisso político pela incorporação de novos grupos na aliança de poder, com o propósito de evitar que se desfigurasse o caráter exemplar do círculo restrito dos que tinham acesso ao mando, como a recusa da busca de uma legitimação consensual, que poderia ser tentada pela utilização de símbolos dotados de forte poder mobilizador.

Dessa forma, o governo Castelo Branco terá sido uma variante do regime de elite de poder que pretendeu instituir um governo democrático e tecnicamente reformado através de uma estratégia de implantação de reformas econômicas e políticas. Para isto a elite militar se aliou à elite tecnocrática, o que, no dizer de Candido Mendes, "permitiu ao castelismo situar o grupo dirigente (...) à margem de qualquer determinação objetiva, de classe ou outro denominador social para seu acesso ao nível de decinacional"<sup>(12)</sup>.

---

(11) Veja-se MENDES, Candido, "Sistemas políticos e modelos de poder no Brasil", *Dados* (1): 7-41, ano I, Rio, 2.º semestre de 1966; e ainda o artigo citado na nota 12.

(12) MENDES, Candido, "O Governo Castelo Branco: paradigma e prognose", *Dados*, (213): 98, Rio, 1967. Note-se que em trabalho mais recente ("Elite de poder, democracia e desenvolvimento", in *Dados* (6): 57-90, Rio, 1969) Candido Mendes volta a insistir que o governo Castelo Branco

Em trabalho anterior Candido Mendes havia caracterizado talvez mais realisticamente o governo Castelo Branco, chamando atenção para o fato de que além da existência dessa elite de poder tecnocrática-militar, o regime tinha como uma de suas características a de que o exército, principalmente depois da candidatura Costa e Silva, passara a atuar ostensivamente nas decisões nacionais e que, por outra parte, o modelo político poderia ser "caracterizado como uma 'tecnocracia' na forma de um novo Estado Autoritário, que forneceria as condições institucionais para a realização do planejamento econômico do país, estabelecido em bases de um centralismo extremo" <sup>(13)</sup>.

O modelo de "elite de poder" sofreu percalços com a subida do governo Costa e Silva. Candido Mendes reinterpretou-o. Por certo, a eleição de Costa e Silva estava inscrita como "inevitável, na lógica do sistema estabelecido no país" <sup>(14)</sup> e legitimava a dinâmica natural do regime, na medida em que a candidatura Costa e Silva "se identificava com a conquista e a consolidação do estrato militar na vida nacional como um estamento restaurado e fortalecido, disposto a assumir uma função competitiva e polar no exercício das competências de poder em que se constituir o atual Estado brasileiro" <sup>(15)</sup>. Isto porque "independendo de colocação programática e assumindo mesmo, do ponto de vista técnico, o feitiço populista pela representatividade rigorosamente objetiva de um estrato dado da vida nacional, isto é, o Exército, esta candidatura não terá dificuldade alguma em se colocar, formalmente, na sequência anterior, neste elemento formal abrangendo, inclusive, o compromisso com a continuação dos modelos econômicos do Governo Castelo Branco" <sup>(16)</sup>.

Apesar das óbvias dificuldades para conciliar o governo Costa e Silva com as características do modelo "elite de poder" - evidenciadas pelas ambiguidades dos textos citados - o autor insiste em que o controle da política pelo exército, atuando como um "grupo de status" (estamento),

---

não tendo recorrido a técnicas do 'autenticação' - ou seja, à forma que a legitimação assume nos governos da elite do poder - tornou-se vítima de uma tentativa de validação política baseada quase exclusivamente num projeto de desenvolvimento econômico dependente do exterior.

(13) MENDES, Candido, "Sistema político e modelos de poder no Brasil", op. cit., p. 8.

(14) Idem, *ibidem*, p. 17.

(15) Idem, *idem*, p. 17.

(16) Idem, *idem*, p. 17.

garantiria as qualidades necessárias para manter incólume a tipologia. Mesmo partindo de um modelo de elite de poder, o governo Costa e Silva teria condições, segundo Candido Mendes, para permitir a transição para uma chefia bonapartista. De dentro da dominação estamental militar surgiria um caudilho. Esta transformação suporia, naturalmente, uma política de redistribuição de renda e uma ampliação do pacto do poder (entrevista pela presença ativa, na época, da Frente Ampla). E ela teria como condição o cuidado de evitar a volta a um estilo de intervenção tutelar dos militares na política, tal como a tendência "dutrista" <sup>(17)</sup> poderia inspirar. Ao contrário, a saída bonapartista teria de implicar um maior comprometimento das forças armadas, que, aproveitando-se da inclinação "managerial" de setores militares (por exemplo, a atuação do general Albuquerque Lima à frente do Ministério do Interior) bem poderiam pôr em prática um estilo político nasserista <sup>(18)</sup>.

Ao que parece, deparamos outra vez com um tipo de análise que vai do modelo à racionalização de situações ocorridas e se aproxima de uma visão normativa. Nesta, o nacionalismo militar ressurge como alternativa para o modelo de desenvolvimento adotado. Entretanto, o autor chamara expressamente a atenção para o caráter privatista da política econômica que estava sendo posta em prática (talvez mesmo exagerando a tendência anti-estatista do governo Castelo Branco), assim como mostrara as condições de "vácuo de poder" <sup>(19)</sup> que levaram à emergência dos regimes militares. Em que forças sociais, pois, estaria apoiada essa tendência nacionalista?

O engano na caracterização do processo político se deveu, neste caso, a que foram tomados muito a sério os projetos e a ideologia dos atores políticos e, ao contrário do que ocorre com os autores analisados na secção anterior deste artigo, que exageraram o condicionamento estrutural, chegou-se a pensar que os governos de "elite de poder" funcionam num vácuo social, no qual a tecnocracia,

---

(17) Refere-se aqui ao estilo de tutela militar exercido pelo exército sob inspiração do Marechal Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da Guerra na Varras durante o Estado Novo e, posteriormente (1946-1950), presidente da República.

(18) Veja-se, a esse respeito, MENDES, Candido, "O governo Castelo Branco: paradigma e prognose", *op. cit.*, especialmente p. 110.

(19) Conforme MENDES, Candido, "Sistema político e modelos de poder no Brasil", *op. cit.*, especialmente pp. 14 e 15.

o poder presidencial e os grupos castrenses chegados à elite de mando, operam tecnicamente. Os analistas mencionados na secção anterior atribuíam um peso exagerado às bases sócio-econômicas da política (avaliando-as, às vezes equivocadamente). Na interpretação de Candido Mendes, ao contrário, os atores políticos são personagens de um enredo que é quase puramente ideológico e obedecem a uma lógica política alheia à base social e econômica.

O problema inicial na análise do governo "paradigmático" de Castelo Branco, não deveria ser o da coerência típico-ideal do seu projeto político, mas o de perguntar-se por que, na verdade, tal projeto não pôde implantar-se inteiramente. É de todos sabido que o Ato n.º II (outubro de 1965) seguiu-se às eleições estaduais, nas quais o governo saiu parcialmente derrotado. Houve um condicionante externo ao "núcleo de poder" que levou ao Ato n.º II. A tropa, contrária ao cumprimento do calendário eleitoral, impôs um ukase ao presidente. Este capitulou e ampliou o "pacto de poder". Ampliou-o tanto que teve que aceitar a imposição militar da candidatura Costa e Silva. Por quê? Por que o sistema castelista se aferrava às eleições, à legalidade? Que forças impeliam-no a isso, e quais se rebelaram contra essas diretivas? A partir de questões deste tipo, simples e diretas, talvez fosse possível recuperar o nervo da política, isto é, o conflito.

Ao contrário da visão racionalizadora que vê no processo político a realização do projeto de uma elite, um enfoque objetivo veria, antes, oposições entre grupos dentro do sistema de poder e entre estes e os que estão fora dele, tentando impor suas diferentes normas.

Retenhamos, por agora, apenas uma contradição interna e outra externa ao sistema de poder: no governo Castelo Branco a tendência política inspirada pelo próprio chefe de Estado e apoiada em setores ponderáveis dos partidos, se propunha à "institucionalização" da Revolução. Isto é, buscava alguma forma de legitimidade que terminaria por estar consagrada num Estado de Direito. Dentro do Exército, entretanto, havia grupos - a "linha dura" - que queriam "radicalizar mais o processo", ou seja, levar mais longe a luta anticomunista e anticorrupção, para o que se fazia necessário o controle militar estrito do sistema de decisões. Estes grupos tinham possivelmente duas vertentes

tes, uma nacionalista e outra moralista, que podiam coincidir ou não nas mesmas pessoas. Ambas correntes eram obviamente anticomunistas. Colocavam-se, em conjunto, à direita do governo e desencadeavam ações suficientemente vigorosas para, em circunstâncias de crise, pôr em xeque o governo. Fora do núcleo de poder, atuava a "oposição". No fim do mandato de Castelo Branco, essa se compunha, além do MDB, recém-criado (que ainda funcionava no jogo de partidos como oposição), dos remanescentes do antigo regime.

Com a eleição de Costa e Silva, manifesta-se mais claramente a tendência apontada anteriormente: o exército começava a atuar corporativamente e a ocupar um Estado que fora modernizado pela administração anterior. O regime, sob Costa e Silva, vai abrir-se para segmentos da outrora desafiante burguesia nacional, através do prestígio que certos setores nacionalistas (responsáveis em parte pelo movimento do qual resultou a candidatura Costa e Silva) lograram obter no Governo.

O significativo do período, entretanto, não será o pater-nalismo do marechal-presidente ou seus impulsos populistas. A política econômica continuará sendo, apesar da declaração oficial em contrário, de "arrocho salarial"; não será significativo também o tão ambicioso nasserismo, pois o representante dessa corrente, o Ministro do Interior, perderá a posição num confronto sobre a política econômica claro e direto com o Ministro da Fazenda. Este representava a tendência oposta, de desenvolvimento pelo fortalecimento da empresa (nacional, estrangeira e pública, associadas). Antes, o que chama a atenção é que novamente o presidente desencadeará uma estratégia de "abertura democrática".

: Tratará de reativar o jogo partidário, ampliará as liberdades políticas, fará apelos à união nacional. Quando cresce a oposição (passeatas dos cem mil, primeiros atos terroristas, oposição franca do MDB ao regime, Frente Ampla etc), novamente, uma oposição interna põe em xeque o Governo. Essa oposição partia da "jovem oficialidade", dos setores nacionalistas do exército e dos ultra. Como conseqüência edita-se o ATO 5, que praticamente transforma o presidente num ditador, sob fiança das Forças Armadas, por pressão de grupos de fora e de dentro do

Governo. Era o Exército, como instituição, que assumia as pressões dos ultra.

A cena repete-se, ainda sob o Governo Costa e Silva – sem as manifestações públicas e populares de oposição – com as tentativas de reconstitucionalização, que partem de setores da cúpula palaciana (supõe-se que apoiados pela "classe política", pelos remanescentes dos partidos). A reconstitucionalização não tem êxito, aparentemente por causa da doença e subsequente afastamento do presidente. De qualquer maneira, a oposição à nova tentativa de institucionalização já havia crescido e mesmo sem a doença de Costa e Silva seria provável uma crise política.

Neste meio tempo, há dois fatores, um econômico, outro político, que devem ser considerados. O primeiro diz respeito à retomada do crescimento econômico. O segundo, se relaciona com a emergência, especialmente a partir de fins de 1968 e 1969, da oposição armada.

O quadro entretanto é o mesmo até o fim do período Costa e Silva: o Governo, apoiado em parte no exército, em parte nos partidos, tentando "institucionalizar" a revolução. À esquerda e à direita, desencadeiam-se ações, que passam a condicionar-se reciprocamente, e que vetam, em circunstâncias extremas, as estratégias desencadeadas pelas lideranças governamentais. Por trás deste jogo, as decisões de política econômica seguem um curso relativamente autônomo e os grupos de interesse unem-se em torno dos favores e da política governamental, dando um apoio equilibrador, se não ao presidente ou à liderança, ao *Regime*.

Que Regime é este? A eleição do Presidente Médici deixou claro o modelo em jogo. Apesar das pressões nacionalistas e do prestígio castrense atribuído ao líder dessa corrente, a decisão fundamental, que afastou a candidatura Albuquerque Lima à presidência, teve as seguintes características:

- a) foi tomada pelo estrato superior da burocracia militar (os generais de 4 estrelas);
- b) obedeceu a critérios burocráticos de hierarquia e representação corporativa;
- c) impediu o risco maior para o Exército como burocracia dominante: sua desagregação pela prolifera-

ração de tendências e facções, que o predomínio da tendência nacionalista e a cristalização de uma oposição acarretariam;

d) implicou, portanto, numa conciliação entre correntes de dentro do Exército.

E o que é mais significativo: em nome da hierarquia, da disciplina e da coesão, a decisão foi acatada pelos que perderam, apesar de, possivelmente, serem majoritários dentro da tropa.

Com a Instituição Armada, como corporação, assumindo em forma crescente o controle do Estado (isto é, de outra burocracia, também esta modernizada pelas administrações anteriores), implantava-se um modelo relativamente estável de dominação burocrática.

Dentro deste modelo os riscos de rigidez burocrática são compensados pelo fato, já apontado, de que a economia (inclusive pública) tomou forma nitidamente empresarial, e porque o conteúdo tecnocrático da Administração é acentuado. O Regime baseado neste modelo de dominação burocrático-militar não deixa de implementar, naturalmente, políticas que interessam à sua base social: com elas se beneficia a burguesia internacionalizada, o próprio grupo militar, as classes médias ascendentes, especialmente os segmentos profissionais e tecnocráticos e, potencialmente enquanto houver crescimento econômico, alguns setores das camadas populares, sempre e quando o governo sustente políticas redistributivistas.

O objetivo primordial das Forças Armadas fora definido como sendo o de fortalecer o Estado e garantir a segurança nacional: não existe choque direto entre essa concepção e o estilo de desenvolvimento econômico adotado. Dentro deste esquema cabem, inclusive, pressões nacionalistas. À condição de que se mantenha o caráter "associado" do desenvolvimento e que dentro dele caiba um Estado forte.

O modelo é, portanto, de dominação autocrática, sob controle burocrático-militar e está assentado em bases economicamente dinâmicas.

AUTORITA-  
RISMO E  
DEMOCRACIA

A partir deste quadro começou a difundir-se a crença de que existe uma relação estreita entre desenvolvimento econômico e autoritarismo e de que este é condição para aquele. Não importa, neste momento, discutir os fundamentos da suposição (mesmo no caso atual, a retomada desenvolvimentista é anterior ao Ato 5 e sofreu percalços em 1969, depois dele). Esta crença encontrou adeptos entusiastas, como era de prever-se, dentro do próprio estamento militar, de setores empresariais, de segmentos das classes médias tecnocráticas e das classes médias ascendentes. Por seu turno, dada a orientação nacionalista de alguns grupos ultra, pretende-se, às vezes, validar o autoritarismo com argumentos pseudo-nasseristas. A essa ideologia se opõem, grosso modo, os remanescentes do castelismo e a oposição de fora do regime (parte da esquerda e da intelectualidade, a Igreja etc).

A defesa mais candente da compatibilidade entre a democracia e o modelo de desenvolvimento associado, que está sendo posto em prática - e portanto de crítica ao nacional-autoritarismo - veio de um antigo ministro de Castelo. Roberto Campos <sup>(20)</sup> alinhou os argumentos centrais da tese, tomando de empréstimo aos cientistas políticos americanos (Apter, Almond e Verba) a linguagem, o modelo e a intenção: "A opção política que nos convém e que é na realidade a opção consagrada pela Revolução de 1964 é a de democracia participante com um Executivo Forte. O modelo apropriado é o da reconciliação, pois que nossa sociedade, pelo menos em algumas regiões, já transitou da fase de modernização para a de industrialização" <sup>(21)</sup>.

Para isso, se requer um executivo forte, o funcionamento do sistema partidário e um mecanismo de "reconciliação popular", baseado na informação e na comunicação entre elite e massa. Este modelo evitaria os riscos dos sistemas mobilizadores e autocráticos e permitiria a substituição da coação pela informação, sem incorrer nos equívocos e riscos do "populismo distributivista" e da "excitação nacionalista". A base do regime consensual estaria dada pelo pluralismo econômico, como condição

(20) Veja-se a série de artigos publicados em "O Estado de São Paulo" sobre o "Modelo brasileiro de desenvolvimento", nos dias 7 e 24 de junho e 1.º e 8 de agosto de 1970.

(21) Citação extraída do artigo publicado no dia 17-6-1970, "O Estado de São Paulo", p. 6.

para o pluralismo político e pela manutenção de uma sociedade aberta, graças ao aperfeiçoamento de canais de mobilidade social, como a educação.

Novamente, está-se diante de uma análise que condicionou estritamente o político ao econômico (dado um sistema econômico pluralista ter-se-á provavelmente pluralismo político), bem como de uma visão normativa.

Os fatos estão indicando mais coação e menos informação, apesar do pluralismo econômico.

Quer isto dizer que o regime militar, sobre ser burocrático é totalitário? Existem tendências neste sentido, mas ainda não são hegemônicas no Estado. Falta uma doutrina racionalizadora (a doutrina do Estado ainda é "democrática") e um partido mobilizador. Por enquanto existe uma autocracia militar-burocrática, economicamente desenvolvimentista. O regime dará o salto?

A resposta não pode, outra vez, ser buscada no nível ideológico. A atual correlação de forças políticas mostra que ao redor do eixo estabilizador da burocracia estatal-militar reagrupam-se, em torno dos partidos consentidos, os antigos interesses políticos. Estão, naturalmente, submetidos ao crivo centralizador e estabilizador do Regime, como a escolha prévia dos governadores pelo Presidente demonstrou. As assembleias estaduais repetiram a função ritual do Congresso Nacional que elege presidentes previamente indicados. Por outro lado, as decisões de política econômica parecem manter-se numa esfera relativamente autônoma do círculo político, delas participando os grupos empresariais quase corporativamente.

Este sistema, simultaneamente centralizado, burocrático e empresarial, tem sido capaz de gerar políticas, propôr objetivos, e de mobilizar simbolicamente a população por intermédio de ideais de fortalecimento da Pátria. Ele procura legitimar-se (melhor diria, como Candido Mendes, autenticar-se) graças aos êxitos econômicos. As críticas & repressão são respondidas com cifras sobre o desenvolvimento, na mesma perspectiva dos analistas que crêem que economia e política têm uma correspondência direta.

Entretanto, o sistema tem dois desestabilizadores, um no seu interior, outro alheio e oposto a ele: a repressão incontrolada e a ação armada de esquerda. Além disso,

por não conseguir institucionalizar-se, encontra em cada período de sucessão um momento de crise.

Ao poder de veto dos grupos ultra, que condicionam o processo político brasileiro desde o governo Castelo Branco, veio somar-se o do aparelho repressivo e dos grupos armados de esquerda, Nenhum dos dois extremos parece, neste momento, estar em condições de gerar objetivos políticos e implementá-los. Mas ambos, reciprocamente, condicionaram o Regime e podem frear políticas oriundas dele. Além disso, na medida em que impedem maior permissividade política, diminuem a capacidade do regime absorver grupos opositores e de gerar políticas capazes de passar pelo crivo da "participação crítica" dos que a ele se opõem mas não querem perder influência política no Estado.

As probabilidades de que se agravem as condições de coação em detrimento da informação (para dizê-lo de maneira eufêmica) dependerão da capacidade que tenham os setores governamentais do Regime ou as forças que se opõem a seus aspectos mais repressivos (como a Igreja), para frear a corrida da violência política. Não creio, novamente, que exista uma inevitabilidade favorável ao totalitarismo (22). Mas não acredito que sem uma reação vigorosa de dentro e de fora do Regime se possa evitar o fortalecimento dessa tendência. O curso atual do processo político levou o regime a um impasse. Apesar do êxito econômico e da disposição de parte de setores que o apóiam para criar um "sistema de reconciliação", as forças contrárias a isso estão estrategicamente colocadas dentro e fora do sistema. A oposição, armada ou verbal, não tem forças, por outro lado, para provocar uma derrocada do Regime.

Ao contrário, este está se beneficiando dos efeitos favoráveis do desenvolvimento e a conjuntura é antes "de consolidação burguesa", dentro de um regime de estilo burocrático-desenvolvimentista. O paradoxo político reside precisamente nisso: a escalada repressiva e a ação armada

---

(22) Essa afirmação não significa que a alternativa ao totalitarismo seja uma "abertura democrática". Refiro-me apenas à estabilização de um regime autoritário, nos moldes que o caracterizei. Por outro lado, mesmo os que propugnaram pela transformação do regime na direção de uma "abertura democrática" concebem-na em termos da ampliação da participação da burguesia e das classes médias, e não da reconstituição das organizações representativas das classes populares. Este último processo, a curto prazo, parece estar excluído do horizonte de possibilidades.

desenvolvem-se num contexto que, abstratamente, pareceria torná-las neste momento inecessárias ou inúteis. Com isso se cria a possibilidade de degenerescência "tchequista" da dominação burocrática, sem que a ação armada da esquerda chegue a constituir um elemento mobilizador. É possível que a sociedade assista, paralisada, o confronto "técnico" entre dois contendores violentos. Por trás desta situação está, naturalmente, o fato de que as "elites de poder" (e com elas a intelectualidade) foram incapazes de propor alternativas para resolver a questão de base: o desenvolvimento econômico mobilizou socialmente a "massa", mas não preencheu o vazio histórico de uma sociedade e uma cultura que jamais lograram organizar esta massa, educá-la, torná-la capaz, enfim, de reivindicar tanto pão, como liberdades.