

As justificativas em torno da legalidade do estado de exceção (1964-1968) no Brasil

Dayane Cristina Guarnieri (UEL)

O trabalho pretende abordar as narrativas que justificam ou não a legalidade do movimento golpista de 1964 a partir da produção de seu arcabouço “legal”. Dentre as fontes está o periódico *Jornal do Brasil*, que assim como a maioria da imprensa, apoiou o golpe civil-militar, e parte da legislação de exceção. A metodologia histórica sobre o objeto-fonte visa acessar um tipo de comunicação, de linguagem impressa no texto, por meio dos conceitos preponderantes em um período específico. A proposta parte de um olhar sobre o texto, com o objetivo de investigar o percurso do conceito restrito ao recorte cronológico.

A partir, da apropriação pelo *JB*, dos conceitos que caracterizam o ambiente político no texto. Koselleck (1992) salienta que um conceito não é apenas um fato lingüístico, mas a partir dele se pensa a realidade histórica, concreta, assim “um conceito relaciona-se com aquilo que se quer compreender, sendo, portanto a relação entre o conceito e o conteúdo a ser compreendido”. (KOSELLECK, 1992, p. 136)

Ele afirma que os conceitos envolvidos na semântica em determinado processo, fornecem uma chave de compreensão para o passado. Segundo o autor é obrigatório “compreender os conflitos sociais e políticos do passado por meio das limitações conceituais e da interpretação dos usos da linguagem feita pelos contemporâneos de então”. (KOSELLECK, 2006, p. 103)

O periódico justifica ao seu leitor as definições sobre essa singular legalidade após o golpe de 1964. Ao final do Governo Goulart a legalidade significava cumprir a Constituição de 1946 e manter a ordem social, política e econômica, contudo, após o golpe o conceito permanece associado à ordem, mas neste momento a Constituição apesar de existir está submissa ao movimento golpista cuja atuação e legalidade baseia-se no Ato Institucional.

Após o Ato Institucional nº 2, temas como a intensificação do arbitrarismo do regime, o caos constitucional, a constatação da falência da Constituição de 1946 e a urgência de uma Constituinte são constantes no *Jornal do Brasil*.

O periódico expõe que a preservação das instituições, assim como seus atos pautados em uma lei, que significava naquela ocasião o Ato Institucional e tudo que dele provinha, representam a fé democrática e legalista dos revolucionários, que interviram no Governo porque os grupos políticos atuantes não conseguiram preservarem a democracia e permitiram a expansão da subversão.

O periódico expõe que a preservação das instituições, assim como seus atos pautados em uma lei, que significava naquela ocasião o Ato Institucional e tudo que dele provinha, representam a fé democrática e legalista dos revolucionários, que interviram no Governo porque os grupos políticos atuantes não conseguiram preservar a democracia e permitiram a expansão da subversão.

A premissa “defesa democrática e constitucional” foi compartilhada pelo grupo civil-militar brasileiro que deflagrou o golpe. Cabe acentuar que no período que antecede a intervenção ao Governo Goulart, o *Jornal do Brasil* carrega como um dos principais motivos para essa ação, as pretensões de Jango em alterar a Constituição.

Após o golpe civil-militar, no qual a Constituição apesar de existir está submetida à Revolução, a legalidade não se justifica no ato de acatar a Constituição, mas pela sua simples existencia, junto com os demais poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Situação que supostamente, bastava para alegar a tendência democrática do movimento de 1964 que permitiu sua continuidade, desses simulacros da democracia.

O Ato institucional é decretado no dia nove de abril pelo Comando Supremo da Revolução, instrumento que opera cassações de mandatos, suspensões de direitos políticos e transferências de militares para a reserva. Somente depois no dia 15 de abril de 1964, Castelo assume a Presidência.

O ato deveria vigorar até 31 de janeiro de 1966, no entanto a ação punitiva do Ato Institucional perdura somente por sessenta dias até 15 de junho de 1964. O *JB* admite o processo arbitrário, como um meio válido para alcançar o objetivo que considera ser o desejo de todos os brasileiros, a “normalidade democrática”.

O Ato Institucional deixa claro que a “Revolução Vitoriosa” no Brasil, fazia questão da permanência da Constituição de 1946. Mas a partir desse momento o conceito de legalidade no *JB* vincula-se ao Ato Institucional, porém, existe uma

legalidade anterior que provém do próprio movimento revolucionário, esse poder gera outros mecanismos considerados “legais” como o AI e o governo de Castelo Branco:

No trecho acima o *JB* admite a incompatibilidade do atual estado de exceção com as leis, situação que se justifica na deteriorização do regime anterior. Contudo, persiste a concepção de que a permanência dos aparatos e das práticas anteriores ao golpe é sinônimo de democracia. A ambiguidade do discurso, que foi intensamente explorado pelo periódico é nítida, pois ao mesmo tempo em que almeja desvencilhar o governo atual do anterior justifica-se por meio da constância dos seus aparatos e rituais mesmo depois de uma suposta Revolução.

Sader (1982, p. 152) aponta que apesar dos líderes civis almejar a legitimidade nas instituições existentes, o Governo de Castelo Branco possuía duas origens a da “legalidade constitucional”, que provém da decisão parlamentar do regime representativo e da “legalidade extraconstitucional” do sistema militar, cujo representante é o Comando Revolucionário.

Sem a concretização de mudanças na área política o AI é inútil, pois sua função segundo o periódico é ser um facilitador legislativo constitucional. Apesar de tanto poder e tanta expectativa com relação ao Ato Institucional, o periódico questiona o porquê ele é usado em prol de medidas repressivas, que são necessárias, e não nas reformas políticas que são prioridade.

Os editoriais evidenciam a postura de defesa do *Jornal do Brasil*, em relação ao Ato Institucional, verifica-se que ele é justificado inicialmente, por representar um poder da Revolução imprescindível para manter a Constituição e as instituições que representam à democracia (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de possuir um caráter provisório com um prazo que define seu término.

O *Jornal do Brasil* defende a inclusão do Ato Institucional na Constituição. E para isso a ênfase recai sobre a concessão do Ato sobre a permanência do Congresso que ao aceitar essa investidura se torna parte dessa lei, e a incorporação do AI comprova o desejo por uma normalidade democrática.

Um tópico que persiste é a questão dos prazos que o Ato Institucional impôs a ele e a própria Revolução, esta validade desemboca para o *JB* na celebração de um feito democrático: as eleições de 1966 e o fim do Ato Institucional,

no entanto, o periódico se inclina veementemente, a favor da anexação do Ato institucional à Constituição, e alega que ele não é um instrumento contra ela, mas complementar, logo a processo revolucionário também é compatível com os fins democráticos e o Ato faz parte do percurso.

O *JB* anuncia que as eleições de 1965 provariam a vontade do governo federal em obter a normalidade política. Mais uma vez, o jornal relaciona a importância das eleições como indicio de intenções democráticas. No entanto a derrota governista desencadeia uma crise política-militar que culmina com o segundo Ato Institucional.

Varias contradições permeiam o editorial de boas vindas ao AI-2, *Podêres e responsabilidade*, primeiramente ele destaca o caráter excessivo de poder concentrado no Executivo que não condiz com os objetivos democráticos. Mas ao mesmo tempo defende que o Presidente “sobrepõe-se a ordem política e legal”, porque ela é incompatível com os ideais da Revolução. (*Jornal do Brasil*, 28, de outubro de 1965, p.1, tít.: Podêres e responsabilidade)

O movimento de 1964, cuja origem visou extirpar a ordem de impasses enfrentada pelo país. Contudo nos momentos iniciais a permanência de elementos democráticos dessa ordem era o seu bastião para se diferenciar de simples golpe de estado ou uma ditadura. Ou seja, a preservação da ordem institucional e constitucional perdurou como justificativa. Porém, os símbolos democráticos são anulados quando se tornam empecilho e provocam derrota ao Governo revolucionário.

Kushnir (2012, p.77) aponta que no Brasil os momentos de exceção tinham a garantia de que o ato de legislar daria “aos atos de arbítrio aparência e conteúdo de legalidade”, situação que caduna com a abundante produção da legislação durante o período de exceção.

Embora o governo golpista tenha mantido o sistema de 1946, o mesmo não conseguiu se readaptar a ele. A evidencia está na enxurrada de medidas jurídicas e na ampliação da desordem no âmbito legal, situação que se agrava com o segundo Ato Institucional.

Castelo Branco almejou seguir o calendário eleitoral, assim como o já citado arcabouço legal do regime deposto, para afastar as suspeitas sobre as intenções

autoritárias da Revolução e confirmar as finalidades de uma normalidade democrática vinculada com a imposição da ordem social.

O AI-2 representa o repúdio a ordem anterior, pois extingue os partidos e amplia ao absoluto o poder Executivo. Este segundo o *JB* “sobrepõe-se a uma ordem política e legal com a qual afirma não ter compromissos”. (*Jornal do Brasil*, 28, de outubro de 1965, p.1, tít.: Podêres e responsabilidade).

Nesse cenário reaparece o debate a favor da urgência de uma Constituinte para legitimar as iniciativas institucionais do Governo, pois a ideia inicial de agregar os textos de exceção com a Constituição de 1946 se tornou inviável pela alteração profunda que esta sofreu com o AI-2.

O *Jornal do Brasil* conclui que o regime instaurado pela promulgação da Carta Magna em 18 de setembro de 1946 faliu, porque era uma “república do papel”, “um simulacro de democracia”. (*Jornal do Brasil*, 19 e 20 de dezembro de 1965, p.6, tít.: Caminho obrigatório)

O ano de 1965 anuncia um caos jurídico e um vazio institucional, por isso a necessidade da reformulação do regime. A Revolução ignorou e depois destruiu a ordem jurídica-política existente, no entanto, não estabeleceu nada de efetivo, com intenções a longo prazo. A existência da ampla legislação de exceção com os aparatos do regime de 1946 causam a crise da incoerência legal

O periódico apresenta no início do ano de 1966 a desilusão perante a eleição presidencial que será uma simples indicação, ela é emblemática, pois demonstra que o governo revolucionário se desvia da democracia, e define na contradição, pois em 1965 lutou pelas eleições estaduais e pela posse dos eleitos, mas em seguida aceitou o AI-2.

A partir do Ato Institucional n.º2 o periódico constata que o país é conduzido pelo arbítrio. Contudo ampara o Governo ao dizer que seu desejo é “institucionalizar o País segundo uma ordem legal que corresponda às suas aspirações e às suas necessidades”. (*Jornal do Brasil*, 28, 29, agosto de 1966, p.4, tít.: Coluna do Castello. Constituição é para conter Costa e Silva)

Fica evidente porque o *Jornal do Brasil* propaga a ideia da necessidade de uma nova Constituição, pois considera a ordem legal estabelecida pela Constituição de 1946 ineficaz para assegurar a democracia assim como a farta legislação

revolucionária que não preenche o vazio da ordem anterior. A última não é legítima por ser arbitrária, por não ter em sua essência nenhuma participação do povo, dos seus representantes e da opinião pública.

A ordem jurídica de 1946, apesar das limitações era um regime democrático, que foi aniquilado pelos atos arbitrários que restringe as liberdades dos cidadãos, é confesso que não se vive sobre a democracia pretendida, pois ela ainda é posta como algo a ser alcançado. Antes o movimento de 1964 era revolucionário hoje ele é de exceção, imbuído em seus atos extraconstitucionais.

O *Jornal do Brasil* reclama que apesar da descaracterização da Constituição o objetivo principal, a reforma política não foi alcançado. Além disso, o editorial acima ressalta que a “distância entre povo e Governo aumenta a um grau intolerável para o regime democrático”, pois as discussões sobre a nova Constituição ficam restritas aos quatro juristas impostos pelo Governo. (*Jornal do Brasil*, 8 de julho de 1966, p.6. tit.: Apatia política)

Grinberg (2009, p.102) defende que desde o golpe de 1964 o Executivo militar manteve-se governando por meio de leis (atos-institucionais e decretos-lei). Em 1966, com as discussões para a elaboração da nova Carta, torna evidente a “preocupação do governo com os formalismos jurídicos”;

O Governo vai legislando discriminatoriamente, sob a forma de Atos Complementares e decretos-leis. É lícito perguntar, portanto, que tipo de democracia o Presidente Castelo Branco e seus conselheiros mais próximos estão arquitetando para o Brasil. (*Jornal do Brasil*, 5, agosto de 1966, p.6, tit.: Aparências Enganosas)

Perante a imensa legislação produzida pelo governo de Exceção existe uma crítica intensa contra a desorganização jurídica, oriunda da necessidade do Executivo de legalizar suas atitudes, que não encontram respaldo na Carta de 1946. Desse problema emerge a necessidade de uma Constituinte, para devolver a credibilidade ao governo, que perante o montante de Atos Institucionais, Completares e Decretos-lei se tornava, a cada dia, mais discricionário.

O objetivo da Comissão Especial de Juristas era homogeneizar os textos básicos da esdrúxula ordem jurídica em vigor, ou seja, incorporar a legislação de exceção à Constituição. Depois de repelir o projeto constitucional da Comissão

Especial de Juristas, o presidente decide inicialmente pela outorga de um novo projeto sob o comando do Ministro da Justiça. Mas posteriormente, o presidente decide transformar o Congresso em Assembléia Constituinte.

O jornalista Castello sublinha que tanto a primeira como a segunda opção acima seriam um golpe de Estado, pois “não faz sentido atribuir ao Congresso poderes constituintes, transformando-o no que já é, ou seja, numa Constituinte permanente”. (*Jornal do Brasil*, 30, agosto de 1966, p.1, tít.: Coluna do Castello. Posição do Congresso é política e não jurídica)

Para disfarçar a imagem de Constituição autoritária ela é outorgada indiretamente, porque o Presidente opta por transformar o Congresso Nacional em Assembléia Constituinte para votar a carta no dia 31 de dezembro. O *JB* diz que a participação parlamentar é melhor que a simples integração da legislação de exceção à carta de 1946. No entanto a rejeição do projeto liberal elaborado pelos juristas confirma que a nova ordem legal virá para dar continuidade revolucionária, o que sinaliza o fim das esperanças de redemocratização em 1967.

Outro ponto que indignou o *JB* foi o presidente submeter a reformulação constitucional a um Congresso em final de mandato, que seria substituído em 1967 pelos novos eleitos, além disso, estes ainda vivem sob a constante ameaça das cassações. Na realidade, os anúncios jornalísticos apontam que a solução constitucional, além de organizar a legislação de exceção, surge após a candidatura de Costa e Silva, ou seja, a constituição seria um instrumento para contê-lo.

O periódico já demonstra o receio perante a nova Constituição cuja essência desconhece, mas parece suspeitar do seu teor autoritário e da permanência da tutela revolucionária no poder. Em torno da elaboração constitucional a impressão que prevalece é que o Governo pretende consolidar o regime de Exceção instalado no país com o golpe civil-militar de 1964, pois a finalidade democrática que foi a razão da existência, tanto da Revolução, quanto do Governo Castelo Branco, esta esquecida.

O *JB* anuncia a princípio que obra de Castello é “constitucionalizar uma situação revolucionária”, no entanto, em um segundo momento apresenta que a função da nova Constituição deveria realizar a transição do regime de exceção para o democrático. Considera que a nova Carta não pode ser um mecanismo para

consagrar o regime vigente, mas a representação do esforço de um governo que visa a recuperação democrática e a normalização institucional.

Kushnir (2012, p. 82, 83) diz que a Constituição de 1946 é fruto de longo período de ditadura por isso era uma “legislação invasiva e centralizadora”, já a Constituição de 1967 surge para incorporar os atos de exceções e operar uma encenação para mascarar o caos das normas jurídicas. O *JB* concorda que a constituição seria um “disfarce da outorga indireta (*Jornal do Brasil*, 4 e 5, dezembro, de 1966, p.1, tít.:Prelúdio Constitucional)

Mesmo assim, expressa a crença de que a Constituição de 1967 indicaria o fim das medidas de exceção, conquanto, os parlamentares não podem alterá-la, além de ter sua tramitação orientada por um Ato Institucional, o n.º 4, que determinou a votação da Carta. O periódico desaprova a posição do governo de desconsiderar a opinião de “setores influentes” da sociedade e desprezar a opinião pública, ao impedir a exposição da elaboração do texto constitucional ao debate público, e depois por não se justificar perante a imposição de uma sessão extraordinária.

O *JB* constata que arbítrio revolucionário, impera com a atual constituição que é o instrumento que irá consolidar, confirmar e institucionalizar a estrutura de poder vigente. A Carta mistura mecanismos democráticos e autoritários, pois foi aprovada por um Congresso, em parte, recém-saído do recesso para revestir de constitucionalidade esse documento.

Kinzo(1988, p.219) afirma que a Constituição que carrega a duplicidade, pois é “autoritária e legaliza um Executivo com excesso de poder, mas mantinha eleições para os governos estaduais e um pouco de autonomia para o Congresso que a ratifica”. Ou seja, ainda existe um “relativo respeito às regras constitucionais”. (KINZO, 1988, p.219)

A posse do Presidente Costa e Silva em 15 de março coincidiu com o fim dos Atos Institucionais e a vigência da Constituição de 1966, o *Jornal do Brasil* revela em seus textos editoriais que estimulam a crença na ordem legal em direção à normalização institucional:

A fase de arbítrio político encerrou-se com a instauração do regime constitucional em março último, mas para que fôsse possível

10.4025/6cih.pphuem.223

reingressar na ordem jurídica tornou-se imperativo reconhecer e, portanto consolidar a fase revolucionária. A passagem à ordem constitucional significou o reconhecimento da legitimidade das punições e a incorporação de toda a mecânica instituída para tal fim. (*Jornal do Brasil*, 6 e 7, agosto, de 1967, p.6, tít.: Árvore Secular)

Os textos do *Jornal do Brasil* apóiam um suposto “novo momento” que matiza seus primeiros contornos em direção à democracia, mas guarda sua crítica ao crasso formalismo legal que vive de aparência, pois não ultrapassa por completo a fase da força, do desrespeito, da violência e da ilegalidade. A imagem de ordem legal encobre a permanência do arbítrio, que será usado de acordo com as oposições, enfrentamentos e riscos ao grupo que controla o Governo.

Embora a fase de arbítrio abra espaço para a fase de legalidade revestida pela nova ordem jurídico-constitucional. Ela ainda existe e seu âmago arbitrário será demonstrado no caso do deputado do MDB Márcio Alves. Este em um pronunciamento pede para o povo não comparecer à parada de Sete de Setembro.

No momento em que seu discurso foi anunciado ele não obteve repercussão na grande imprensa, mas dias depois os militares aparecem revoltados com as palavras do deputado pedindo a concessão da Câmara à licença para a cassação e julgamento pelo Tribunal Federal de seu mandato.

O *Jornal do Brasil* interpreta que o sentido do caso Márcio Alves, “forneceu pretexto e a oportunidade para a iniciativa da ação política de sentido exemplar”. Era um recado dos militares à classe política, que deveria saber seu limite. (*Jornal do Brasil*, 13 de dezembro 1968, p.1. tít.: Câmara nega licença e Exército entra em prontidão)

Apesar, de o Governo acreditar que a Câmara aprovaria a licença, ela nega “por uma diferença de 75 votos o pedido de licença para processar o Deputado Márcio Alves”. (*Jornal do Brasil*, 13 de dezembro 1968, p.1. tít.: Câmara nega licença e Exército entra em prontidão) A derrota do Governo proporciona uma breve sensação de vitória dos parlamentares, depois de uma crise política que durou três meses e em um instante de esperança nas instituições democráticas.

O *Jornal do Brasil* considera que um novo Ato Institucional é inviável a partir da posse de Costa e Silva e da vigência da Constituição de 1967, a edição de um Ato Institucional resultaria na derrogação da Constituição, pois considera que

após 1967 o “Brasil se reconstitucionalizou, a fase de arbítrio revolucionário foi encerrada”. (*Jornal do Brasil*, 29 de outubro 1968, p.6. título: Ato e Constituição)

No entanto, diante das pressões militares sobre o Governo no mesmo dia da negação da licença pela Câmara ocorre a edição de um novo Ato Institucional nº 5, que foi justificado em nome da ordem, contra a subversão e em prol da continuidade da Revolução. (*Jornal do Brasil*, 21 de dezembro 1968, p.3. título: Defesa da democracia está na lei, diz Lira)

Antes do Ato Institucional nº 5, já existiam suspeitas sobre a possibilidade da edição de um novo Ato Institucional ou a instalação de uma ditadura. E a opinião pública percebia que o cenário relembra os idos de 1964, com as suspeitas golpistas e as agitações nas ruas. O retorno da crise cuja causa estava nas dificuldades de organização dos partidos limitados pelo bipartidarismo, junto com o imobilismo do Presidente em reconhecer e atuar sobre os problemas políticos e as reivindicações da sociedade.

Contudo, dias antes da edição do AI-5 os líderes políticos negavam a possibilidade do governo sair da nova ordem legal, para solucionar as crises. O governo pregou até o último instante o respeito à constituição. Mas em sua primeira prova a nova carta magna, que já se tornava velha sucumbe. Sua rápida degradação reside em sua ambiguidade, pois apesar de conceder liberdade ao Congresso, possui um Executivo com poderes ditatoriais capaz de baixar atos institucionais, decretos-lei e fechar o Congresso sem nenhuma consulta prévia a outro poder.

Referências bibliográficas.

GRINBERG, Lucia. *Partido Político ou bode expiatório, um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA, (1965-1979)*. Rio de Janeiro: Muad X, 2009.

KINZO, Maria Dalva Gil. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Vértice, 1988.

KOSSELECH, Reinhardt. *Sobre a Teoria e o método da determinação do tempo histórico*. In: *Futuro do Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Trad.: Wilma P. Mass e Carlos A. Pereira. Rio de Janeiro: Contrapontos: Puc Rio, 2006.

KUSHNIR, Beatriz. *Cães de Guarda – jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

SADER, Eder. *Um Rumor de Botas. A militarização do Estado na América Latina*. São Paulo: Polis, 1982.