

A Ditadura Militar e o insulamento burocrático: o SNI, um estudo de caso

Sonale Diane Pastro Oliveira¹

Resumo: Nesse momento em que se discute a reforma do Estado, num processo de consolidação do regime democrático, a proposta deste artigo é analisar, à partir da perspectiva histórica de construção do Moderno Estado Brasileiro, a relação entre insulamento burocrático e autoritarismo. Para tanto, partindo de fundamental arcabouço teórico, optamos pelo período da Ditadura Militar iniciada em 1964, focando a análise na atuação do Serviço Nacional de Informações (SNI), destacado órgão da burocracia estatal. Pretendemos vislumbrar em que medida esse organismo ultrapassou suas funções puramente burocráticas e até que ponto essa disfunção foi importante sustentáculo do regime ditatorial, em particular durante os ‘anos de chumbo’ (1969-1973).

Palavras-chave: Burocracia; Insulamento; Ditadura.

Abstract: At a moment in which discussions about State reform are being held as part of a process of consolidating the democratic regime, the aim of this article is to analyze the relations between bureaucratic seclusion and authoritarianism from the historical perspective of the construction of the Modern Brazilian State. For that, starting with sound theoretical basis, the period of Military Dictatorship was chosen, focusing the analysis on the doings of the SNI (National Information Service), distinguished agency of the State bureaucratic functions and to what extent these possible excesses were important supporter of the dictatorial regime, especially during the ‘lead years’ (1969-1973).

Keywords: Bureaucratic; Seclusion; Dictatorship.

1. Introdução

Passados mais de vinte anos de retorno à normalidade institucional, a sociedade brasileira vive, hoje, um momento de amadurecimento político-democrático e, nesse contexto, coloca o Estado no centro do debate. Sua estrutura e funcionamento têm sido alvos de duras críticas: gigantismo, ineficiência, corrupção, descaso e autoritarismo são alguns dos vícios identificados pelos cidadãos.

Não se trata de um discurso puramente neoliberal em defesa do Estado mínimo. É fato que a administração pública brasileira apresenta sérios problemas e distorções que, se para alguns já é parte da ‘cultura política’ nacional, para a maioria, indicam urgente necessidade de reformas.

Nesse ambiente, a defesa da reforma do Estado ganha fôlego e a desburocratização acaba sendo vista como caminho para a eficiência e para a boa gestão do dinheiro público. Essa realidade nos

¹ Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC/UFABC. Graduada e Licenciada em História pela Universidade de São Paulo/USP.

*Artigo submetido em 09/05/2012 e aprovada em 15/07/2012

remete a questões teóricas, bem como a aspectos da história nacional que remontam aos períodos mais autoritários de nossa trajetória política, mais recentemente à Ditadura Militar.

De fato, a origem dessa estrutura é anterior, entretanto, pela própria natureza autoritária dos governos militares, a necessidade de maior controle sobre a sociedade exigiu o aumento da máquina estatal, favorecendo o aumento do burocratismo e, mais importante, do discricionarismo desses órgãos. O ranço desse período em particular ainda se faz muito nítido na administração do Estado brasileiro, o que justifica nossa opção por estudá-lo mais a fundo.

Talvez não por acaso, alguns estudiosos do tema o denominam Estado Burocrático-Autoritário. Longe de pretender adentrar esse debate e sem ignorar que não existe Estado sem burocracia, é inegável que essa denominação, de imediato, nos remete ao peso que o aparato burocrático teve no governo que se inicia em março de 1964.

Fruto de um contexto de crise econômica e radicalização política interna - e alimentado pela tensão do contexto mundial da Guerra Fria -, os militares lideraram um golpe e instauraram uma ditadura.

Tendo como base a Doutrina de Segurança Nacional, os primeiros presidentes militares pautaram suas administrações pelo binômio 'segurança e desenvolvimento'. Nesse sentido, montaram uma estrutura jurídico-repressiva, cujo papel era preservar a 'segurança nacional', afastando o 'perigo comunista', segundo o governo, uma ameaça iminente.

Com esse objetivo, o que se observa é um processo de recrudescimento ditatorial que, aos poucos, eliminará os espaços clássicos de participação política dos cidadãos, cerceando direitos e liberdades elementares: expressão, organização, voto e representatividade.

O auge desse processo virá com a assinatura do AI-5, em dezembro de 1968. Segundo os estudiosos, o AI-5 – assinado pelo presidente Costa e Silva - será responsável pela implantação da ditadura 'sem disfarces', mergulhando o país nos chamados Anos de Chumbo (1969/1973) do Gal Médici: prisões, desaparecimentos, tortura e mortes serão a marca do governo brasileiro no período.

É imprescindível lembrarmos que, nesse período, o país vivenciou o chamado 'milagre brasileiro', apresentando um crescimento econômico digno de nota e que foi muito explorado politicamente, garantindo apoio político de parcelas da sociedade beneficiadas pelas oportunidades econômicas. Um intenso plano propagandístico foi posto em prática e, com *slogans* como 'Ninguém segura este país', o governo procurou tingir seu discurso e contagiar a sociedade com um nacionalismo ufanista e tendencioso. Além de legitimar o regime, esse panorama econômico contribuiu para o

combate à luta armada e para desviar a atenção de setores sociais com ampla capacidade de consumo de questões como a tortura e os desaparecimentos nos porões da ditadura.

Em que pese o bom momento da economia e sua contribuição à estabilidade política da Ditadura no início da década de 1970, não podemos subestimar a ação de um aparelhamento burocrático repressivo oficial no combate e no sufocamento da oposição. O esteio dessa repressão, sem dúvida, eram os órgãos de informação, também parte da burocracia estatal.

Isso nos remete ao foco de nossa proposta. Considerando que, segundo a análise weberiana, quem faz as instituições funcionarem – nesse caso, o Estado Ditatorial - é a burocracia, torna-se imprescindível o estudo desse verdadeiro arsenal burocrático, com destaque para os órgãos ligados ao âmbito das informações, visto que alimentavam o regime como um todo; nosso foco será, portanto, o chamado Sistema Nacional de Informações (SNI), fundado em 1964, uma verdadeira ‘ilha’ de poder.

Partindo do pressuposto de que a relação social e do cidadão com a autoridade influencia no tipo de burocracia que teremos, podemos supor que tal burocracia tenha sido tão autoritária e arbitrária quanto o próprio regime, e que apreendê-la nessa perspectiva nos permitirá ir ao âmago do mesmo para melhor conhecê-lo.

Sem dúvida, a compreensão dessa realidade deve contribuir para o fortalecimento dos ideais democráticos em nosso país e para a defesa das reformas que se fazem imprescindíveis no estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade, mais justa e responsável.

2. Apontamentos teóricos acerca do Moderno Estado (Burocrático) e suas principais disfunções

Os teóricos do tema são taxativos: não existe Estado sem burocracia, uma vez que a burocracia é o instrumento mais importante de exercício de poder do Estado sobre a Sociedade, o que nos permite concluir que a burocracia é tão antiga quanto as primeiras civilizações humanas (MOTTA, 1981).

Existem diferentes tipos de burocracias, entretanto, a que nos referimos nesse trabalho tem suas origens mais remotas no processo de formação dos Estados Nacionais Modernos, por volta dos séculos XV/XVI, momento de gênese do Capitalismo.

O Estado Nacional deriva do processo de centralização política em torno dos reis, o que exigirá a formação de um aparato administrativo que garanta, além da unidade política e mesmo em

seu nome, a unidade fiscal, monetária, tributária e militar, que será garantida por um corpo de funcionários fieis ao monarca. Eis a remota origem dos burocratas modernos.

Da crise desse Estado Monárquico Absolutista, por volta do século XVIII, emerge o Estado Liberal que, sob a hegemonia da razão iluminista e do Capitalismo avançado, apresenta-se como baluarte do progresso humano via Ciência. Esse Estado Liberal é o império da lei, fonte e garantia da igualdade, da liberdade e da justiça.

Desse processo resulta o que Weber (2000) chama de Estado Burocrático (Moderno), bem como um tipo de dominação que o autor, na construção de tipos ideais de análise, define como racional-legal. Segundo esse estudioso, dominação seria “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 2000:139).

O autor afirma que essa dominação pressupõe a vontade de obedecer, mas também a existência de um quadro administrativo que possa, de modo confiável, garantir o cumprimento dessas ordens. Logo, podemos estabelecer uma relação direta entre poder e burocracia, uma vez que esse Estado moderno apresenta efetiva capacidade de exercer, em dado território, o “monopólio do uso legítimo da violência” (WEBER, 1967:56), amparado por um exército de funcionários especialistas. Nesse sentido, enfatiza que, para além da força física, a estabilidade de uma situação de dominação depende, fundamentalmente, da legitimidade, influenciando o tipo de obediência e de aparato burocrático necessário para garanti-la.

No que tange à teoria, a dominação racional-legal desse Estado moderno tem sua legitimidade fundada pela crença na justiça da lei, que garante menor grau de discricionarismo uma vez que o governante governa em nome da Lei. A legalidade passa a ser o principal instrumento do Estado que, quando legitimado por eleições, torna-se um Estado Democrático de Direito.

O funcionamento desse Estado é altamente dependente do aparato institucional e implica uma inequívoca separação entre os âmbitos público e privado da vida social, pois segundo a concepção weberiana, o mesmo está assentado num “ordenamento jurídico-formal da separação entre essas duas esferas” (PRATES, 2004:111).

Completando sua caracterização, é necessário esclarecer que a dominação racional legal gera um tipo específico de burocracia (civil e/ou militar), uma burocracia profissional. Segundo os tipos ideais de Weber (2000), esse burocrata profissional visa à eficiência racional que será alcançada via conhecimentos técnicos específicos, formalismo, impessoalidade, respeito à hierarquia, separação em relação aos meios de administração e, por consequência, remuneração na forma de salário, espaços e

mecanismos de atuação limitados; ao final, essa burocracia acaba por garantir a estabilidade e a expansão do Estado.

No século XX, essa expansão foi marcante, em função da transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar Social, política e socialmente mais democrático, pois além de ampliar a cidadania, garantiu melhores condições de vida aos cidadãos ao permitir a eles o acesso a bens e serviços fundamentais. Por outro lado, essa expansão do Estado acabou por fortalecer o aparato burocrático, que ganhou poder, acarretando modificações importantes nas relações entre esse e os políticos, uma vez que os limites de atuação de ambos na prática político-administrativa acabaram sendo, muitas vezes, desrespeitados ou ignorados, resultando em relações nem sempre pacíficas.

Em tese, aos políticos cabem decisões políticas, para as quais têm um poder que emana da sociedade à qual representa. Para tanto, dependem dos burocratas, a quem cabe administrar de modo técnico, racional e imparcial os meios que garantam a execução das decisões políticas. Nesse sentido, podemos afirmar que os políticos dependem dos burocratas para a tomada de decisões e que os burocratas podem manipular essas decisões, através do controle de dados técnicos os quais, muitas vezes, somente eles conhecem. A conclusão é que ‘a relação entre Estado e sociedade passa pela mediação das organizações burocráticas’ (Loureiro, Olivieri e Martes, 2009:88), o que lhes garante o poder já mencionado.

De fato, o que temos é uma íntima relação entre política e burocracia; uma relação verdadeiramente indissociável. Segundo alguns autores contemporâneos “o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia” (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2009: 74).

Trata-se de uma situação de quase simbiose, cujos desdobramentos podem mesmo ser perigosos. Monopolizando os conhecimentos técnicos necessários para a execução de políticas públicas, definidas no âmbito político, os burocratas, cujas decisões não são neutras, podem interferir em nome de interesses não-públicos; essa disfunção da burocracia é um dos principais riscos representados pela mesma, pois além de confundir público e privado, pode resultar em autoritarismo.

Voltemos nossa análise para o Brasil e essa disfunção autoritária nos parecerá a regra. Isso porque, a construção do Moderno Estado Nacional Brasileiro, a partir de 1930, baseado na dominação racional-legal weberiana que estaria na base do Estado Democrático de Direito, decorreu de um processo de centralização do poder em torno de um Estado centralizador que, para sua sustentação,

erigiu um aparato burocrático bastante autônomo em relação às instituições políticas típicas das sociedades democráticas.

Essa tendência parece ter se consolidado nas práticas políticas nacionais, marcando a trajetória do Brasil republicano, mesmo em períodos ditos democráticos, o que justifica nossa proposta de trabalho nesse artigo e nos exige a apresentação de um breve histórico desse percurso.

3. Breve Histórico da Formação do Estado Nacional Brasileiro

No processo de formação do Estado Nacional Brasileiro, Raymundo Faoro (2001) apresenta a Revolução de 1930 - e a Era Vargas que então se inicia – como um marco divisor de águas. Ainda que não seja o alvo de nossa proposta, caberia uma apresentação breve das inovações que empreendeu na administração nacional, apenas para que se possa compreender o caminho trilhado na formação da burocracia brasileira, sustentada por uma dominação do tipo racional-legal.

Politicamente, a revolução de 1930 garantiu a recomposição – e não a substituição - das forças sociais dominantes (elite agrária e burguesia industrial), fragilizando o Estado descentralizado e clientelista típico da República Velha sem, contudo, destruí-lo. Trata-se, segundo o autor, de um processo de acomodação de interesses que não eliminará as antigas relações patrimonialistas dentro do Estado.

No que se refere à questão social, incorporou a nascente classe operária, de maneira tutelada. Para tanto, o Estado assume a posição de mediador das relações capital/trabalho, o que resultará na desmobilização e na despolitização dos operários.

Desse modo, o governo de Getúlio Vargas garantirá a estabilidade político-social necessária para a modernização do Estado, necessária para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, projeto que então se impunha ao país no contexto de crise mundial do capitalismo.

Permeado por um discurso nacionalista, o governo GV iniciará o que poderíamos chamar de Revolução Industrial Brasileira, via substituição de importações, e que terá na ação do Estado seu motor dinâmico, traduzido na criação de estatais e de agências de controle e fomento; nascia um aparato tecnoburocrático ligado diretamente ao governo federal.

A partir de então, o que se observa é o desenvolvimento de “padrões institucionalizados de relações ou gramáticas que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil” (NUNES, 2010:34). Esses padrões analisados pelo autor serão marcantes na trajetória brasileira, a

partir de então, contaminando a ação político-administrativa nacional e estando na raiz de muitos vícios criticados, atualmente, pelos cidadãos; dentre eles, interessa-nos, particularmente nesse artigo, o chamado insulamento burocrático.

Sobretudo após o golpe de 1937 que instituiu a ditadura do Estado Novo, o Brasil engendrará um processo de reforma da administração pública, de base racional-legal, cujo marco foi a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), em 1938. Surgiam, nesse momento, as primeiras carreiras burocráticas no país, cujo ingresso dependia de concurso público.

Para Nunes (2010), o DASP, ligado diretamente à presidência da República, constituirá exemplo bem acabado de insulamento burocrático, tornando-se referência para a administração pública nacional, mesmo depois de extinto, isso porque, estabeleceu as bases institucionais da burocracia brasileira, sendo o primeiro órgão a sistematizar os principais elementos componentes da administração federal (ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010).

Devemos enfatizar que a construção desse Estado-Nacional - centralizado e altamente intervencionista - e suas ações modernizadoras dependiam da formação de um arcabouço burocrático profissional que lhe daria sustentação. O insulamento burocrático significa:

a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (NUNES, 2010:55)

Bresser-Pereira (Bresser-Pereira *apud* NUNES, 2010:26) afirma que o insulamento burocrático é “a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento”.

De fato, na história nacional podemos verificar uma relação direta entre insulamento e crescimento econômico, a exemplo dos governos JK e Médici. O insulamento aparece como uma necessidade, na visão de elites modernizadoras, frente ao empecilho representado pela ‘estéril’ luta político-partidária e pelos políticos de carreira. Entretanto, Nunes afirma que:

ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: (...) coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa com o objetivo de garantir a equibilidade dos projetos. (NUNES, 2010:56)

Em se tratando de governos democráticos, o insulamento e a relativa autonomia desses órgãos, que respondem diretamente ao Executivo Federal, seria uma forma de proteção do núcleo técnico da administração, permitindo a tomada de decisões e a implementação de projetos à revelia das interferências e disputas políticas.

Cabe ressaltar, que essa autonomia pode gerar arbitrariedades, o que justifica identificar mais intimamente tal fenômeno aos períodos autoritários de governo. Por suas características políticas “de exceção” (AGAMBEN, 2004), a ditadura militar brasileira conseguiu alçar ao comando de Estados e de importantes Ministérios, uma elite de tecnoburocratas - em detrimento da classe política tradicional -, numa suposta tendência à racionalização, provocando um insulamento ainda mais intenso do que aquele iniciado na Era Vargas ou observado no governo de JK.

Essa nos parece uma questão central em nossa proposta. Tendo em vista ser nosso objeto de análise a Ditadura Militar (ou Estado Burocrático-Autoritário), período no qual, em nome da defesa e do progresso nacional, o governo impôs à sociedade uma administração violenta e marcada por arbitrariedades de toda ordem, nos parece fundamental captarmos não apenas a ascensão ao poder da elite burocrático-militar, mas a importância do insulamento burocrático, nesse caso levado a extremos, para a sustentação do regime em questão, o que reforça a relação entre burocracia e poder.

4. O Serviço Nacional de Informações (SNI), um estudo de caso

Sem pretender recuperar de maneira aprofundada o panorama que levou o país à implantação da ditadura, em 1964, cabem algumas considerações importantes para o debate central proposto.

Adotando a perspectiva de Dreifuss (1981), podemos afirmar que o golpe de 1964 foi uma reação das elites nacionais, aliadas ao capital externo, frente a uma proposta nacional-reformista vista como ameaça a interesses e privilégios.

De fato, o quinquênio Jânio/Jango foi extremamente conturbado: estagnação econômica, crise de credibilidade, radicalização dos movimentos populares e as propostas de Reformas de Base do governo Jango pareciam indicar, além do esgotamento da política Populista, o fortalecimento de um programa nacionalista e distributivista supostamente influenciado pela infiltração do comunismo internacional, cujo objetivo maior seria uma revolução nos moldes cubanos, quiçá, sob a liderança do próprio João Goulart/PTB.

Frente a esse panorama ameaçador - e contando com o aval externo dos EUA -, os militares deram um golpe e assumiram politicamente o controle do país, impondo-se a tarefa da defesa nacional. Era março de 1964 e o Brasil ingressava no ciclo das ditaduras militares na América Latina.

A partir de então, e para além de importantes questões econômicas e sociais que permeiam os 20 anos de ditadura militar, os presidentes militares darão atenção especial ao combate à subversão e à penetração de ideias revolucionárias de esquerda.

Cabe aqui, um parêntese bastante significativo para nossa discussão. A ascensão dos militares em 1964 é a ascensão política de uma elite burocrática forte e muito tradicional na história nacional.

Suas origens remontam ao Império e à defesa do território nacional na Guerra do Paraguai. Nesse momento, o Exército passa a ter autonomia em relação à estrutura político-partidária e se expande, adotando a meritocracia como critério de acesso ao oficialato, o que dará à instituição um caráter mais burocrático. Desde então, os militares alimentaram um ideal positivista de ‘salvação nacional’ que norteou sua liderança no movimento que instituiu a República e se imortalizou no emblemático ‘ordem e progresso’ de nossa bandeira (Cf. BRIGADÃO e PROENÇA JR, 2004).

Projetando essa perspectiva para o período que nos interessa, podemos afirmar que “essa visão de um partido político apartidário, acima das querelas da democracia, está na raiz do golpe de 64 e na forma particular como ela se difundiu através da doutrina de segurança nacional” (BRIGADÃO e PROENÇA JR, 2004:311)

De fato, passado um breve e tenso período democrático-liberal (1946-1964), o Brasil de 1964, na visão de lideranças conservadoras, empresários, intelectuais e dos próprios militares precisava ser salvo do ‘perigo vermelho’ e o Exército, em sua perspectiva de sustentáculo da nacionalidade não se eximiria de responsabilidade na reconquista do Estado.

Para além do eventual apoio de grupos sociais específicos, na perspectiva dos militares, “o principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento modernizador do país”. (ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010:47)

O que se implantou em 1964 no Brasil, portanto, tratar-se-ia de uma administração pautada no “simples conceito de dever” (WEBER, 2000:147). Valorizando a técnica, a racionalidade, a impessoalidade e a busca pela eficiência, esse governo – cujo insulamento burocrático salta aos olhos

em análise mais apurada - não apenas protegerá o país ameaçado por disputas e paixões políticas, como garantirá sua recuperação econômica.

Perseguindo esses propósitos, a partir do golpe, a estrutura política elaborada pelo regime militar submeterá o Executivo ao planejamento segundo o estilo militar; uma hierarquia que tinha no topo o presidente, assessorado pelo Alto Comando das Forças Armadas, Estado-Maior das Forças Armadas e **Serviço Nacional de Informações (SNI)**, nosso objeto de estudo (SKIDMORE, 1988).

Em vista da necessidade urgente de neutralizar o jogo político-partidário, tanto no âmbito eleitoral quanto da atuação do Congresso Nacional², e de elaborar um sistema de controle e repressão social via coerção - o que justifica o inevitável insulamento burocrático, fundamental para atingir os objetivos propostos - torna-se imprescindível a elaboração de uma estrutura civil-militar fundamentada em ampliada capacidade de informação.

Segundo Stepan (Stepan *apud* QUADRAT, 2004:318) “nenhum outro país do Cone Sul teve uma organização tão grande e tão bem detalhada do aparato repressivo como o Brasil”. Na origem e no topo dessa estrutura encontra-se o Serviço Nacional de Informações (SNI)³, fundado ainda em 1964 e apontado por Nunes (2010:55) como um excelente exemplo de burocracia altamente insulada e com “alto grau de penetração pelo mundo político e social”. Com o tempo, o SNI daria origem ao Sistema Nacional de Informações (SISNI), formado por um conjunto hierarquicamente organizado de órgãos setoriais de informação⁴, presentes e atuantes nos três níveis da administração pública, no âmbito dos ministérios civis e militares do Poder Executivo.

Segundo seu ideólogo e primeiro diretor, General Golbery do Couto e Silva (um suposto moderado), o SNI (ou simplesmente o Serviço) seria um órgão que, em nome da segurança nacional, deveria ser “centralizado, bem dotado de meios e recursos, valendo-se de agentes e órgãos de busca de toda espécie” (GASPARI, 2002:153). Nesse sentido, deveria “coletar e analisar informações pertinentes à segurança nacional, à contra-informação e à informação sobre questões de subversão interna” (COUTO, 2003:66).

² Importante esclarecer que o controle político-eleitoral foi garantido, a partir de 1964, via inúmeros Atos Institucionais que estabeleceram eleições indiretas para o Executivo, em suas três instâncias (AI-1 e AI-3), a instituição do Bipartidarismo (AI-2) e, completando a agenda, o AI-5 que fechou, por tempo indeterminando, o Congresso Nacional.

³ Lei 4341; herdou a estrutura do Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SIFCI).

⁴ A estrutura do aparato repressivo no Brasil estava assim constituída: SNI, as DSIs (Divisão de Segurança e Informações), as ASIs (Assessoriais de Segurança e Informação), o CIEEx (Centro de Informações do Exterior do ministério de Relações Exteriores), os Serviços Secretos do Exército, Marinha e Aeronáutica (E-2, M-2, A-2), o Centros de Informações e Segurança do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (CIE, CISA e CENIMAR e seus respectivos adidos), além dos diversos departamentos de repressão espalhados pelo país, a exemplo do DOPS e do DOI-CODI. (Cf. Quadrat, 2004)

Os funcionários do SNI eram, inicialmente, recrutados segundo critérios que nos remetem à racionalidade técnica inerente à burocracia. Segundo Gaspari, Golbery queria um serviço com analistas qualificados:

sonhava recrutar os quadros ... entre os melhores alunos das universidades. (...) buscou seus quadros nas Forças Armadas e, quando possível, na máquina do Banco do Brasil ou da administração fazendária. Os militares predominaram sobre os civis desde o primeiro instante de funcionamento do Serviço. Entre os oficiais, os novos quadros saíam essencialmente do Exército. Nos primeiros anos essas duas características deram disciplina e fidelidade ao SNI. (GASPARI, 2002: 157/159).

Podemos ver, claramente, uma pretensa busca por eficiência que só a técnica parecia poder garantir. De fato, frente aos desafios postos pela oposição, sobretudo com o início das ações de guerrilha urbana e rural, foi necessário aprimorar o trabalho da agência via cursos e treinamento. Para isso, em 1971 foi criada a Escola Nacional de Informações (ESNI), cuja estrutura e funcionamento tinham por modelos agências similares de outros países, com destaque para Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra. Como se pode ver, excelência seria a palavra de ordem.

No momento de sua criação, seus propósitos poderiam ser considerados moderados. O Gal Golbery afirmava que o SNI deveria ser um órgão sempre voltado para dentro, “limitando-se a promover a difusão de informações e, quando for o caso, avaliações e estimativas, apenas no âmbito governamental e com a adequada salvaguarda do sigilo” (GASPARI, 2002:156).

Respondendo somente ao Presidente da República - diferente do que ocorria com agências semelhantes existentes em outros países -, o chefe do SNI, cuja nomeação estava sujeita à aprovação prévia do Senado Federal, tinha *status* de superministro.

A medida da importância do SNI (...) pode ser aferida por indicadores precisos: seu comandante, com título de ministro, era um dos quatro que mantinha encontro diário com o presidente da República, logo no início do expediente. E dessa chefia saíam dois presidentes militares do regime de 1964: Emilio Garrastazu Médici e João Baptista de Oliveira Figueiredo. (BRASIL NUNCA MAIS, 1986:73)

Analisando a atuação do órgão, algumas questões nos chamam a atenção e nos remetem aos aspectos teóricos que envolvem o estudo da burocracia e de suas disfunções. Apesar de a obediência hierárquica ser condição para o controle sobre a burocracia, o “ministério do silêncio”⁵, que mantinha, além da agência central sediada em Brasília, doze agências regionais, apresentava tamanha autonomia administrativa e independência em termos de jurisdição que o tornariam praticamente invulnerável.

⁵ Assim o denominaria o Gal Golbery (Gaspari, 2002, p. 154).

Circulando livremente pelas estruturas de poder, tornou-se um serviço temido, sobretudo depois do AI-5. O anonimato do qual desfrutavam muitos de seus integrantes criava um ambiente favorável para uma atuação cada vez mais arbitrária e violenta. Esse elevado grau de autonomia dos burocratas do Serviço de Informações comprometia não apenas as liberdades democráticas – nesse caso, já eliminadas pela própria natureza autoritária do regime militar – como também o grau de controle da elite política frente à ação burocrática.

A lei permitia que o SNI se instalasse em todos os Ministérios e que seus funcionários tivessem acesso a todos os gabinetes do governo para fiscalizar mais facilmente a política oficial, cabendo-lhes ainda dar parecer sobre todas as nomeações e promoções. (SKIDMORE, 1988:120)

Sua autonomia era tamanha que tinha condições de “permitir que uma parte dos arquivos do SNI fosse programada de forma a manter-se intacta, e indecifrável, mesmo que o governo mudasse de mãos” (GASPARI, 2002:169). Como podemos verificar, não se limitou à sua atuação puramente burocrática, ao cumprimento de ordens vindas de uma hierarquia superior.

Ressalte-se, ainda, que o monopólio do conhecimento e o sigilo garantem um poder que permite a manipulação política. Em se tratando de um órgão de informação ligado à segurança, o sigilo, e portanto o insulamento e o poder, tornam-se ainda maiores. No que tange ao formalismo, mais uma vez temos um panorama interessante e, ao mesmo tempo, ilustrativo do insulamento e da disfunção atingidos pelo órgão.

Por um lado, como bom exemplo de burocracia, havia uma grande preocupação com a elaboração de farta documentação, relatórios e normas criteriosas segundo as quais o Sistema de Informações deveria agir em cada situação e que garantiam, não apenas a comunicação interna do órgão, mas dela com autoridades civis e militares que compunham o governo.

A importância dessa documentação, obviamente, vai além de seu caráter informativo, sendo elemento norteador das ações políticas do governo dentro de uma perspectiva ideológica específica, uma vez que “tais informações não se constituíam em um amontoado caótico de folhas dispersas abordando temas fragmentados (...). Configuravam, isto sim, uma rede intertextual produtora de eficazes efeitos de sentido e de convicção” (FICO, 2001:21).

Trata-se, explicitamente, da produção de um discurso legitimador e norteador do regime e seus efeitos políticos são incalculáveis. Longe de ser uma atuação neutra, trabalha em favor de um projeto político maior – o combate ao comunismo – com o qual estão comprometidas parcelas específicas da sociedade brasileira e não o seu conjunto. Apresenta uma capacidade de interferência no

âmbito político da administração pública que, com certeza, ultrapassa os limites teóricos da ação do burocrata e reforça o caráter antidemocrático do regime militar. “Desde o início funcionou como uma assessoria política, partidária quanto à defesa do regime, pessoal quanto à defesa das manobras do mandatário, pretoriana quanto ao código de conduta militar que seguia.” (GASPARI, 2002:168).

Em contrapartida, mas visando ao mesmo fim, o formalismo é negligenciado quando se mostra desinteressante e até perigoso, a exemplo dos acordos firmados entre o Serviço brasileiro e agências de inteligência de inúmeros outros países. Em certa ocasião, Golbery teria afirmado: “Eu não faço acordos escritos” (GASPARI, 2002:167), o que contraria, portanto, princípios teóricos básicos da burocracia apontados nos estudos de Weber.

Para seu bom funcionamento, contou com preciosas alianças e contatos, dentre eles, aristocratas, banqueiros, jornalistas influentes, religiosos, sindicalistas pelegos e empreiteiros, ignorando o princípio básico da impessoalidade, ao contrário do que afirmava o governo Médici, segundo o qual, “o Brasil precisava, acima de tudo, de um governo sem compromissos com os interesses de qualquer grupo, classe, setor ou região” (SKIDMORE, 1988:275).

A colaboração desses atores político-sociais seria fundamental para viabilizar a ação do SNI. Como decorrência, podemos supor que tais atores se valiam dessa articulação com esse importante órgão da administração estatal para garantir interesses e privilégios. Essa situação é denominada de “anéis burocráticos” por Fernando Henrique Cardoso (FHC *apud* LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES:2010), uma situação de entrelaçamento entre organizações públicas e privadas que garante a existência e a defesa de interesses de setores da sociedade civil dentro do Estado.

Segundo Mattos (2006), essa estrutura encontra-se mais sofisticada durante esse período, em virtude da maior centralização do poder e da maior ingerência dos tecnocratas nas decisões políticas. Para o autor, “é nesse sentido que a noção de poder discricionário, enquanto discricionariedade administrativa, materializou-se na forma de poder arbitrário” (Mattos, 2006:147).

Seguindo na análise, percebe-se que a atuação e os meios de ação do Serviço não foram limitados e especializados, como prevê a teoria. Esteve envolvido em conflitos de terras indígenas, distribuição de canais de televisão, negócios de exportação, mineração e financiamento de jornais; um alcance muitíssimo amplo, não se detendo à sua “tarefa de subsidiar o Presidente da República com informações necessárias à tomada de decisões” (Fico, 2004:268). Corroborando, Gaspari afirma que:

O SNI nasceu fazendo em segredo tudo aquilo que a Presidência precisava que fosse bem-feito. Assim, se uma votação no Congresso parecia difícil, cabia ao Serviço – e não

à liderança parlamentar ou ao Gabinete Civil – facilitar as negociações com a bancada.
(GASPARI, 2002:168).

Mais uma vez, recorreremos à teoria weberiana para melhor avaliar a questão. Esse teórico afirma que o burocrata não deve “fazer política”, não deve “combater”, pois essas são características do homem político (Weber, 1967:78-79).

Seu *modus operandi* também extrapolou os limites das regras e da legalidade, envolvendo-se em atentados a bombas, incêndios a bancas de jornais, escândalos de corrupção, e, no extremo da violência, em casos de assassinatos. Contando com a inimizabilidade, não assumia responsabilidades perante regras ou autoridades políticas e a falta de controle criou espaços para impunidade e corrupção.

Em poucos anos, “distorcido, o SNI torna-se poder político de facto, paralelo ao Executivo. Atua também como polícia política, com plena liberdade de ação após o enrijecimento do regime nos governos Costa e Silva e Médici” (Couto, 2003:66); representaria exemplo perfeito daquilo que a teoria define como **disfunção burocrática**, transformando-se em poder paralelo, um verdadeiro “monstro”, nas palavras do próprio general Golbery; sustentáculo do governo Médici.

Absorvendo de maneira visceral a máxima dos governos maquiavélicos, não se furtaria à utilização de todos os recursos em defesa de uma suposta segurança nacional. Agindo como verdadeira polícia política, participará de decisões, transformando-se em “tribunal de instância superior para questões políticas” (GASPARI, 2002:170). Desse modo, não restam dúvidas de que foi importante instrumento na tentativa de garantir a estabilidade do governo ditatorial e, talvez nesse aspecto, aproxima-se mais de sua essência burocrática.

A partir da ascensão de Ernesto Geisel, em 1974, nasce o projeto de distensão política via Abertura lenta, gradual e segura. O presidente, um moderado, ao adotar uma agenda de liberalização do regime pretende garantir não apenas segurança contra supostas forças de esquerda, mas também preservar os militares e seus colaboradores após a passagem do poder aos civis.

Essa decisão foi contestada pela “ala dura” das Forças Armadas (do Exército, em particular), que se insurgiu contra o processo, tornando a distensão um momento conturbado. Para Ernesto Geisel, um verdadeiro técnico no que diz respeito à valorização da ordem e da hierarquia (Cf. COUTO, 2003), seu projeto poderia ser ameaçado pelo SNI, fortalecido ao extremo no governo anterior do general “linha dura” Garrastazu Médici.

Desse modo, parecia urgente “reprimir a repressão, conter seus excessos, enquadrá-la na hierarquia e disciplina militar. Impor-lhe a cadeia de comando” (COUTO, 2003:150), enfim, resgatar

seu caráter mais estritamente burocrático, pois, nesse contexto, não era apenas a redemocratização que parecia ameaçada, mas a própria ordem dentro das Forças Armadas.

Não foi uma tarefa fácil, e o SNI, enfraquecido na gestão Geisel, voltou a fortalecer-se durante a administração de João Batista Figueiredo, envolvendo-se em ações de terrorismo reacionário⁶ que atentavam contra a redemocratização.

Após um período de esvaziamento no início da década de 1980, levado a efeito pelo seu último comandante, o general Ivan de Souza Mendes, a tarefa de desmontagem do Serviço ficará a cargo do governo civil que assume em 1985, sob o comando de José Sarney. Sua extinção foi finalmente decretada⁷ pelo ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1990.

Considerações Finais

É inegável que o processo de construção de uma nova ordem política torna-se, necessariamente, um processo de constituição e de fortalecimento dos atores políticos. De fato, a redemocratização e a paulatina remoção do lixo autoritário no Brasil, no qual incluímos o SNI, mostraram-se terreno fértil para a gradual reconstrução da sociedade civil, alimentando a crença na reelaboração das práticas e da percepção política, tanto por parte de políticos e burocratas da administração pública, quanto do cidadão comum.

Essa perspectiva trouxe à tona, sobretudo depois da Constituição de 1988, um debate acerca das reformas necessárias para o fortalecimento do regime democrático em nosso país, em particular das reformas política e administrativa.

O alvo central dessa discussão é uma estrutura político-administrativa construída historicamente, viciada e bastante ineficiente. De um lado, um Estado com Executivo hipertrofiado e centralizador e, de outro, uma realidade político-partidária marcada por relações de clientelismo, cooptação e fisiologismos, pouco representativa e, concretamente, sem funções governativas (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010). Ao que parece, o Brasil não superou suas formas tradicionais e distorcidas de fazer política e de administrar a coisa pública.

Essa situação, mesmo estando o país em pleno regime democrático, reforça o poder do aparato burocrático que, distanciando-se em muito do modelo clássico weberiano, apresenta elevado

⁶ Entre as ações citadas, destacam-se ataques contra bancas de jornais, carta bomba enviada à sede da OAB e atentado ao Rio-Centro (1981).

⁷ Medida Provisória número 150, 1990.

grau de influência nas decisões políticas, ampliando as possibilidades de distorções quanto às demandas prioritárias, assim como dificultando a capacidade de avaliação e controle (político e social) das políticas públicas, o que compromete os resultados das mesmas e, em última análise, o próprio regime democrático.

O poder desse aparato burocrático decorre das características institucionais do sistema político brasileiro, sobretudo em função das prerrogativas do presidencialismo e do multipartidarismo vigentes. Como resultado, observamos verdadeiro “loteamento” de cargos em órgãos públicos em nome de uma coalizão para a governabilidade (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES., 2010), que acaba por deixar em segundo plano a voz indignada dos eleitores.

Como decorrência, pesquisas revelam enorme porcentagem de desinteresse em relação às questões político-eleitorais, sobretudo entre os jovens, que contestam os caminhos tradicionais a partir dos quais se definem os canais articuladores junto ao Estado (CARDOSO, 1990). Segundo a autora, esse desinteresse na classe política, nos mecanismos tradicionais de atuação político-institucional parece estar se transformando numa desilusão com o sistema representativo e numa descrença no próprio regime democrático, em última análise, legitimado pelo voto.

Isso porque, na percepção de muitos cidadãos, o voto, um dos grandes símbolos do retorno ao regime democrático, tem se mostrado uma nulidade e a participação do eleitor se faz débil frente à permanência de práticas e lideranças autoritárias, o que acaba por desvalorizar as instituições públicas.

Trata-se de um tema polêmico e entendemos não ser possível e nem necessário separar política e burocracia; entretanto, o estudo de caso proposto parece ilustrar, de forma consistente, os perigos que a falta de controle do aparato burocrático pode representar. Disso decorre a urgência de aprimorarmos o controle e o *accountability* dos componentes do Estado democrático, controle que também deve ser compreendido como importante ato de representação política (ARANTES e outros, 2010).

Em que pesem recentes propostas e avanços na reforma administrativa pós Constituição de 1988 e, em particular, a partir do governo FHC, bem como a importante atuação de órgãos já existentes de controle interno e externo ou de outras formas de controle da sociedade civil sobre esse aparato burocrático, queremos destacar a função fiscalizatória a ser efetivamente exercida pelo Poder Legislativo que, sendo indicado por sufrágio universal e considerando o voto o ponto de partida de qualquer Estado livre, deve ter uma atuação responsável e comprometida com as demandas sociais para que se construa uma sociedade independente e politicamente soberana.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L., PEDROTI, P., PÓ, M. V. 'A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas'. In: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. RJ: FGV, 2010.
- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. SP: Boitempo, 2004.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=142#sni2. Acessado 05/12/2011.
- ANTUNES, P. C. B. *Sni & Abin: uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX*. SP: FGV Editora, 2002.
- ARANTES, R. B., LOUREIRO, M. R., COUTO, C. e TEIXEIRA, M. A. C. 2010. 'Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público'. In: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. RJ: FGV.
- BRIGADÃO, C. e PROENÇA JR, D. 'Os militares e a política'. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. RJ: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, SP: Unesp, 2004.
- CARDOSO, R. C. L. Participação Política e Democracia. *Novos Estudos/CEBRAP*. SP, nº 26, p. 15-24, 1990.
- COUTO, R. C. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura: Brasil 1964-1985*. 4ª ed., RJ: Record, 2003.
- DREIFUSS, R. Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Revisada, SP: Globo, 2001.
- FICO, C. 'A pluralidade das censuras e das propagandas da ditadura'. In: *O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964/2004)*. Bauru, SP: Edusc, 2004.
- GASPARI, E. *A ditadura envergonhada. As Ilusões Armadas*. SP: Cia das Letras, 2002
- LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, C. e MARTES, A. C. B. 'Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil'. In: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. RJ: FGV, 2010.
- MATTOS, P. T. L. A formação do Estado regulador. *Revista Novos Estudos/CEBRAP*. SP, nº 76, p. 139-156, 2006.
- MOTTA, F. C. P. *O que é Burocracia*. SP: Brasiliense, 1981.
- NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4 ed., RJ: Garamond, 2010.
- PRATES, A. A. P. 'Administração pública e burocracia'. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. RJ: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, SP: Unesp, 2004.
- QUADRAT, S. V. 'Muito além das fronteiras'. In: *O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964/2004)*. Bauru, SP: Edusc, 2004.
- WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. Trad. de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. SP: Cultrix, © 1967.

_____ *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Régis Barbosa e Karen E. Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 4ª edição, Brasília: Ed. Universidade de Brasília, vol. 1, 2000.