

O LEGADO AUTORITÁRIO PRESENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE AUTHORITARIAN LEGACY PRESENT IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

Daniel Francisco Nagao Menezes*

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar o legado autoritário presente de forma difusa no texto da Constituição Federal de 1988. O texto parte da premissa de que houve uma transição negociada, isto é, os militares fizeram um grande acordo para devolver o poder aos civis, porém, alguns privilégios e prerrogativas dos militares deveriam ser mantidas. A manutenção do legado autoritário ocorreu pela inclusão ou manutenção no texto constitucional de artigos que afastam o controle civil do poder militar, negociada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e que, se tornaram cláusulas antidemocráticas, contrárias ao próprio espírito da Constituição. O método utilizado é o hipotético dedutivo decorrente da revisão bibliográfica realizada.

PALAVRAS-CHAVE: Assembleia Nacional Constituinte. Regime Militar. Legado Autoritário.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the authoritarian legacy present diffusely in the text of the Federal Constitution of 1988. The text starts from the premise that there was a negotiated transition, that is, the military made a grand agreement to return power to civilians, however, some privileges and prerogatives of the military should be maintained. The maintenance of the authoritarian legacy occurred by including or maintaining in the constitutional text articles that distract civil control of military power, negotiated during the work of the National Constituent Assembly and which became antidemocratic clauses contrary to the very spirit of the Constitution. The method used is the hypothetical deductive from the bibliographic review.

KEYWORDS: National Constituent Assembly. Military regime. Authoritarian Legacy.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Regime Autoritário do Brasil e a Transição para o Regime Civil. 2. Pressão militar no Congresso. 3. Uma nova Constituição é promulgada. 4. Artigos constitucionais não democráticos. Conclusão. Referências.

254

INTRODUÇÃO

Entre 1964 e 1985, o Brasil experimentou o mais longo regime ditatorial militar da história. O regime autoritário promulgou uma nova Constituição em 1967 e alterou-a em 1969 em uma abordagem centrada no Estado que consagrou a doutrina da segurança nacional. Em 1988, como parte da transição negociada do Brasil do autoritarismo para a democracia¹, uma Assembleia Constituinte congressional² aprovou uma nova Constituição que veio a ser chamada de “Constituição Cidadã”. Cita a palavra “direitos” com muito mais frequência do que a palavra “deveres”. Esta Constituição garante o direito ao trabalho, o direito a um salário decente, o direito à educação, o direito de férias, o direito à seguridade social, o direito para licença

* Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública Social (CIRIEC-Brasil).

¹ Os conceitos de autoritarismo e democracia, especialmente no período de transição do primeiro para o segundo tratado no artigo, são bem definidos no artigo de Cícero ARAÚJO (2013) – “O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte”, os quais adotamos neste texto.

² Esta foi uma das condições exigidas pelos militares, qual seja, que o Congresso deveria ser o responsável por escrever a nova Constituição ao invés de uma Assembleia Nacional eleita com fins específicos, entendendo que com isso, o Congresso, como veremos, não desapontaria as crenças das Forças Armadas.

materna e paterna, os direitos dos índios à terra, proteção do meio ambiente, etc., além da clássica proteção aos direitos individuais, criando toda uma estrutura institucional e social jamais vista no Brasil³.

Embora muitos aspectos da Constituição tenham avançado e criados progressos consideráveis, não foi o caso quando das questões civis-militares. A Constituição manteve muitas das prerrogativas militares antidemocráticas que existiam na Constituição anterior e até adicionaram algumas novas. Na Assembleia Nacional Constituinte, que vai de fevereiro de 1987 até 05 de outubro de 1988, os constituintes não questionaram com a firmeza necessária parte do legado do regime militar⁴. Além disso, os civis formalizaram constitucionalmente as prerrogativas militares, conferindo aos poderes militares um verniz democrático. Processualmente, o processo de redação da Constituição foi democrático, no entanto, a essência do resultado não foi igual ao seu processo de construção.

O presente artigo tem dois objetivos principais: a) discutir a natureza antidemocrática de muitas das prerrogativas constitucionais e extra constitucionais das forças armadas brasileiras e; b) mostrar como essa situação dificulta as tentativas de consolidar relações democrático-civis militares⁵.

Dada a aceitação de fato do *status quo* por parte dos líderes democráticos do mais alto escalão do Brasil, pode-se até mesmo questionar se houve uma tentativa séria de consolidar as relações democráticas civis-militares no Brasil. Os atores políticos brasileiros parecem felizes com as regras constitucionais existentes que tratam das relações entre civis e militares. Embora os presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e, Dilma Rousseff tenham persistentemente declarado que a Constituição deveria ser revisada, eles nunca tentaram qualquer mudança importante na relação civil-militar.

³ Infelizmente, a maioria destes novos direitos não podem ser invocados por cidadãos individuais perante um Tribunal independente, autorizado a enfrentar a ação/omissão governamental, protelando a plena efetividade da Constituição (SUSTAIN, 1993, p. 373).

⁴ No mesmo sentido SOUZA, LAMOUNIER (1990).

⁵ Não é fácil definir, operacionalizar e identificar quando a democracia é “consolidada”. Lembre-se que o Chile em 1973, pouco antes do golpe de Pinochet, era considerada uma democracia consolidada. O caso mais recente é a Venezuela considerada um exemplo de democracia latino-americana até 1992, quando um golpe dos militares tentou derrubar o presidente Pérez. Ben Ross SCHNEIDER (1995, p. 231) sugere que: “*way to sidestep these problems of definition and measurement is to disaggregate the composite concept of democratic regime and focus the analysis on how the component parts operate rather than trying to assess whether the political system overall is consolidated*”. Portanto, o foco do texto é estudar se as cláusulas constitucionais que podem ajudar ou prejudicar as perspectivas de consolidação das relações civis-militares.

Somente com Michel Temer há uma tentativa de maior empoderamento dos militares, muito mais por incapacidade política do presidente e o clamor de uma minoria reacionária desejosa de uma nova ditadura militar do que, propriamente, uma discussão racional do papel dos militares no cenário político brasileiro.

1 REGIME AUTORITÁRIO DO BRASIL E A TRANSIÇÃO PARA O REGIME CIVIL

Em 31 de março de 1964, as Forças Armadas Brasileiras entraram na política de forma nunca antes vista ao derrubarem o regime democraticamente eleito do presidente João Goulart. Antes de 1964, os militares intervinham na política a pedido de grupos civis que usavam os militares para derrotar seus rivais. Intervenções anteriores a 1964 foram descritas em termos funcionalistas. Alfred STEPAN (1971), por exemplo, argumenta que os militares cumpriram o papel de “poder moderador”. A função das Forças Armadas era restabelecer a ordem e depois devolver o poder aos políticos. De fato, no Brasil, cada “intervenção moderadora” anterior foi usada pelos militares para atualizar informações sobre o comportamento civil e construir sua própria alternativa política.

Em 1964, o padrão de atuação mudou radicalmente. Civis que achavam que os militares iriam fazer outra intervenção cirúrgica, restaurar a velha ordem e depois voltar para o quartel, calcularam mal. As Forças Armadas não só não retornaram ao quartel, mas também acabaram tomando e detendo o poder há vinte e um anos, um recorde na história brasileira. Em 1964, as Forças Armadas, especialmente o Exército, intervieram porque se sentiam mais confiantes em sua organização coletiva, porque percebiam que o poder civil estava desmoronando e porque achavam que podiam administrar o país. Esses três fatos juntos induziram os militares a jogar seu jogo em vez de defenderem estritamente o interesse dos civis.

Com o passar do tempo, os políticos brasileiros aprenderam que a proteção oferecida pelos militares contra a ameaça esquerdista era muito cara: no curto prazo, eles não podiam recuperar o poder perdido durante a instauração do regime de 1964. Os empresários, em especial, também aprenderam que o golpe servia aos interesses do capitalismo, mas não necessariamente aos interesses dos capitalistas. As Forças Armadas criaram muitas empresas estatais, prejudicando aquelas com interesses de mercado.

A perda de aliados no setor civil e as rivalidades militares internas entre os “profissionais” e a “comunidade de inteligência” levaram o general-presidente Ernesto Geisel

a decidir abrir o regime de forma lenta, gradual e segura, a partir de 1974⁶, transição notoriamente prolongada⁷. Somente em 1985 foi José Sarney, vice de Tancredo Neves, indiretamente eleito presidente, foi empossado Presidente da República.

Em 1985, o Colégio Eleitoral, instituição controlada pelo regime autoritário, elegeu Tancredo Neves como presidente. O companheiro de chapa (vice-presidente) de Tancredo, foi José Sarney, quem, até seis dias antes da inscrição da chapa era presidente do PDS, que apoiava a política do regime militar no Congresso⁸. Dias antes da posse presidencial, Tancredo Neves ficou gravemente doente e morreu. Como Neves nunca assumiu a presidência, discutiu-se se o vice-presidente poderia ser empossado como Presidente da República ou, se o presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, deveria assumir a presidência até uma solução jurídica e política da situação. Como Ulysses Guimarães era um forte defensor do fim do regime militar e lutou por uma pelas eleições diretas⁹ à presidência, defendeu que Sarney assumisse a Presidência da República.

O argumento que ganhou foi que Sarney não era o vice-presidente de Tancredo Neves, mas sim, da Presidência da República. Assim, Sarney foi empossado na Presidência da República e, ao contrário de Guimarães, foi apoiado pelos militares. Como resultado, Sarney tornou-se o presidente de um governo encarregado de liderar a transição do autoritarismo para a democracia. O novo regime civil deveria criar uma nova Constituição que, entre outras coisas, aboliria os “entulhos autoritários” deixados pelo regime militar. As Forças Armadas conseguiram negociar os termos de sua retirada do governo com os civis. Alguns detalhes dessas negociações são conhecidos: a) Tancredo Neves negociou a aceitação militar de seu

⁶ Em Portugal, o encerramento do regime autoritário começou aproximadamente na mesma época - 1974. Enquanto Portugal conseguiu estabelecer um controle civil democrático sobre as Forças Armadas, o Brasil não alcançou tal controle até os dias atuais (GRAHAM, 1995).

⁷ O Equador é considerado uma transição demorada porque levou três anos para o presidente Roldós assumir a presidência em 1979 depois que o general Rodríguez Lara foi deposto. O processo brasileiro, a partir da abertura de Geisel em 1974, até a posse de José Sarney levou onze anos, e mais cinco anos até 1990, posse de Fernando Collor após sua vitória através de eleições diretas no ano anterior.

⁸ O PDS (Partido Social Democrata), o principal partido do governo, se dividiu e seus dissidentes, juntamente com o PFL (Partido da Frente Liberal) formou uma coalizão com o PMDB (partido de Neves, o Partido da Mobilização Democrática Brasileira) conhecido como a Aliança Democrática.

⁹ Em 25 de abril de 1984 o Congresso brasileiro rejeitou a emenda de Dante de Oliveira que exigia que o sucessor do presidente militar João Figueiredo fosse escolhido por eleições diretas. A campanha “Diretas Já” mobilizou milhares de brasileiros que se aglomeraram nas ruas durante comícios políticos exigindo eleições imediatas e diretas, pressionando o Congresso a aprovar essa emenda. Com sua rejeição, o a alternativa da oposição era ir ao Colégio Eleitoral.

nome como novo presidente e manteve contatos secretos com eles¹⁰; b) os militares vetaram uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva, constituída por eleições diretas, temendo a perda de controle de suas decisões e, aceitando apenas um Congresso Constituinte, composto por membros do Congresso¹¹, conforme relatado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso em reunião pública¹²; c) por acordo político, nenhum militar seria julgado por violações dos direitos humanos, diferente do que aconteceu na Argentina de Alfonsín, e; d) em 04 de fevereiro de 1985, um mês antes da posse presidencial, o General Figueiredo assinou um decreto transferindo do presidente para os ministros militares a prerrogativa de enviar oficiais superiores para a reserva ou de os nomear para missões no estrangeiro.

2 PRESSÃO MILITAR NO CONGRESSO

Mas não é apenas no plano da categorização que os conceitos têm um impacto nas lutas sociais. Todo o conflito é, de algum modo, *raisonné*. Ou seja, debate-se mais do que se combate. Esgrimem-se argumentos, tentando desvalorizar os argumentos do adversário e reforçar o consenso social sobre os nossos. Argumentos, há-os para todos os gostos e para todas as causas. As Escrituras Sagradas e a tradição textual do direito (nomeadamente, o *Corpus iuris civilis*) foram fontes inesgotáveis de muito variadas de tópicos políticos. Mas também os argumentos são relativamente indisponíveis. Quando a argumentação e a retórica constituíam a base dos estudos propedêuticos da universidade, todas as pessoas cultas, que participavam nos grandes debates, estavam conscientes das regras de uso de cada argumento. Para isso existiam os tratados *De argumentibus et locis communibus* (Dos argumentos e lugares comuns). Hoje, não

258

¹⁰ Paulo Maluf, o candidato presidencial derrotado do PDS, confirmou a existência de um acordo entre Tancredo Neves e o ministro do Exército, General Walter Pires, sobre a transição, conforme entrevista publicado no “O Estado de São Paulo”, em 9 de julho de 1989.

¹¹ O argumento comum no Brasil é que o lento processo de transição se deve ao fato de que a Constituição foi escrita por um Congresso Constituinte e não por uma Assembleia Nacional Constituinte “pura”, merece reflexão com base no Direito Comparado. Na Espanha, o processo de elaboração de uma constituição foi ainda mais elitista do que no Brasil: foi iniciado por uma comissão que, para evitar pressões públicas, trabalhou secretamente e, em seguida, trouxe para o plenário do Congresso o esboço que serviu de base para o texto final. O processo constitucional grego foi semelhante ao da Espanha. No entanto, a Espanha e a Grécia estabeleceram controles democrático dos civis sobre os militares e no Brasil não.

¹² Fernando Henrique Cardoso prontamente publicou uma nota negando essa informação. No entanto, o jornalista Marcelo Beraba tinha fita gravações da reunião e publicou seu conteúdo, confirmando suas informações anteriores. Cf.: Folha de S. Paulo, 21 de maio de 1990.

dispomos deste ensino formal. Mas cada argumento, para além de ter as suas regras próprias, chama por outros ou repele outros. Realmente, o campo dos argumentos está organizado por regras de implicação, de simpatia, de antipatia ou de exclusão. De tal modo que o uso de um tópico conveniente pode implicar a aceitação de outros muito inconvenientes. Por exemplo, e como veremos mais tarde, era conveniente, para a justificação da escravatura, aceitar o tópico aristotélico de que havia homens que, por natureza, estavam destinados a servir. Mas a aceitação deste tópica implicava reconhecer algo que podia ser social e politicamente incómodo, embora numa outra região do discurso: ou seja, que o género humano não era uno e que, portanto, a Salvação não podia ser universal.¹³

Ou seja, nem tudo se pode invocar. E, mais do que isso, invocar certas razões pode ter consequências indesejadas e indesejáveis. De onde, as intenções políticas de quem fala – as “razões dos políticos”, colhidas na história política conjuntural – podem não ser a única instância decisiva do que é dito. A lógica interna do próprio discurso em que essas intenções se exprimem fornece, seguramente, uma outra leitura. Também os argumentos de quem fala existem previamente nas memórias tópicas – no senso comum – de uma cultura local (por exemplo, a cultura política, ou a cultura parlamentar); têm regras de uso, competências demonstrativas limitadas e organizam-se entre si segundo relações objectivas.

É este facto da relativa indisponibilidade do discurso pelos falantes¹⁴ que autoriza uma história autónoma das categorias e dos discursos. KOSELLECK (1990, p. 110) exprime esta ideia com nitidez:

cada conceito abre certos horizontes, tal como fecha outros, define experiências possíveis e teorias pensáveis ... A linguagem conceptual é um médium dotado da sua própria coesão que permite exprimir tanto a capacidade de experiência (*Erfahrungsfähigkeit*) como a dimensão teórica (*Theoriehaltigkeit*).

Koselleck vai bem fundo na justificação do carácter criativo do discurso. Na verdade, ele sublinha o modo como o discurso conforma a própria vida: ao pré-determinar a sua apreensão (experiência). Poder-se-ia acrescentar: ao avaliar essa experiência, ao identificar os

¹³ Sobre este tema da cogência das regras de argumentação, o melhor é, ainda, PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1958; e VALLAURI, 1975.

¹⁴ Pode ir-se mais longe neste “descentramento do sujeito locutor”. Do discurso pode passar-se à materialidade do suporte da comunicação: a oralidade, a escrita; ou, mesmo, a materialidade do *layout* tipográfico, como tem sido sugerido pela *material bibliography* e pelos estudos de história do livro.

interesses, ao escolher os comportamentos. Em suma, antes dos momentos pragmáticos, existem sempre momentos “dogmáticos”.

Daí que, muito coerentemente, Koselleck incluía a história das categorias no âmbito da história estrutural. As categorias constituem, de facto, modelos muito permanentes de atribuir sentido aos comportamentos individuais e individualizados – “cada um dos significados ligados a uma palavra ultrapassa a unicidade própria dos acontecimentos históricos” (KOSELLECK, 1990, p. 115). Tal como as estruturas (virtuais) da língua (*langue*) atribuem sentido à língua falada (*langage*) e aos actos de fala (*linguistic utterances*). É neste sentido que as categorias conceituais escapam a uma história cronológica dos seus sucessivos usos, reclamando antes uma história da gramática abstracta que dá sentido aos seus usos verificados e a verificar. A história de um conceito não é, por isso, uma mera cronologia, uma narrativa empirista de usos, comportando, também, aspectos sistémicos. Por isso, o autor afirma (*id, ibid*):

Uma vez “forjado”, um conceito contém, pelo único facto de constituir “língua”, a possibilidade de ser empregue de forma generalizante, de constituir um elemento de tipologia ou de abrir perspectivas de comparação ... Os conceitos não nos informam somente do carácter único dos significados passados, mas contêm possibilidades estruturais, apresentam estruturas contemporâneas em conjunto com outras que o não são, de uma forma que não é possível reduzir ao simples desenrolar dos Antes de promulgar uma nova Constituição em 1988, o Congresso Constituinte teve que decidir a duração do mandato presidencial de Sarney. Essa foi a primeira indicação da natureza da coalizão política de Sarney. Ao contrário do caso de Adolfo Suárez na Espanha, que foi eleito por um parlamento controlado pelos franquistas e, que decidiu convocar eleições depois de um ano e meio no poder, Sarney não reconheceu seu mandato como interino. Em vez de organizar eleições diretas como fez Suárez, Sarney pretendia manter um mandato completo de cinco anos¹⁵. Como presidente, ele poderia influenciar o processo de construção constitucional.

Dada a grave crise econômica, os políticos ameaçaram encurtar o mandato de Sarney para quatro anos - ainda um recorde para um governo interino na história brasileira. Sarney tomou a discussão sobre a duração de seu mandato como um desafio pessoal, e não como uma prerrogativa do Congresso Constituinte. Sarney dependia fortemente dos militares. Em 2 de março de 1988, Sarney¹⁶ disse que: “existe, dentro do Congresso, um grupo de radicais e

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 8 de 1977 fixou o mandato presidencial em seis anos. Tancredo Neves prometeu publicamente permanecer no poder por quatro anos.

¹⁶ Veja, April 4, 1990.

oportunistas que visa romper a ordem (...) Se eles acham que vão me derrubar estão totalmente equivocados... Se o derramamento de sangue for necessário, então”

Na véspera da votação do Congresso Constituinte tanto no mandato presidencial de quatro anos de Sarney quanto no parlamentarismo, os militares novamente apoiaram o presidente. Sarney havia nomeado seis oficiais militares de serviço ativo para seu gabinete, um recorde mundial em governos interinos (SOUZA, 2005, p. 107). Os militares preferiam o presidencialismo ao parlamentarismo porque consideravam Sarney um aliado e ele teria mais poder como presidente do que como primeiro-ministro¹⁷.

Os militares ameaçaram um golpe no caso de o mandato de Sarney ser encurtado e o parlamentarismo aprovado. Alguns políticos tentaram convencer seus pares sobre a credibilidade da ameaça militar, embora o custo de fechar um Congresso mobilizado que não representasse uma ideologia contra hegemônica ao status quo fosse muito alto para os militares (NOBLAT, 1998). Coincidentemente ou não, todos os 559 constituintes estavam presentes na votação e o resultado foi de 343 a 213 a favor do presidencialismo e um mandato de cinco anos para Sarney. É difícil saber quantos desses votos foram dados por medo dos militares. No entanto, o fato de Sarney, o presidente que supervisiona a transição para a democracia, ter dado passe livre a seus ministros militares para pressionar o Congresso de forma antidemocrática, era um sinal do que seria o comportamento de Sarney durante o processo de elaboração de uma nova Constituição. O Congresso também, em vez de afirmar sua independência em relação aos militares, aceitou, na opinião do autor, essas ameaças sem grandes queixas.

261

3 UMA NOVA CONSTITUIÇÃO É PROMULGADA

Em 5 de outubro de 1988, uma nova Constituição foi promulgada com 246 artigos - uma das mais longas do mundo. Sem dúvida, foi um marco político. A Constituição descentralizou o poder e promoveu importantes benefícios sociais semelhantes aos países democráticos mais avançados. No entanto, pelo menos uma parte da Constituição permaneceu quase a mesma que a Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969: as cláusulas que tratavam das forças armadas, forças policiais militares estaduais e sistema judiciário militar. As Forças Armadas

¹⁷ “Diferentes atores lutam por arranjos institucionais distintos, porque as instituições têm consequências ou, em outras palavras, influenciar as formas e o grau em que interesses particulares e valores são promovidos.” (PRZEWORSKI, 1992, p. 21)

perceberam tão bem a importância das restrições legais que eles nomearam 13 oficiais superiores para fazer lobby dentro da Assembleia Constituinte, defendendo os interesses militares. Esse lobby foi bem organizado, levando representantes do Congresso para visitar instalações militares em todo o país (STEPAN, 1988, p. 134).

A tarefa de redigir a Constituição foi dividida entre oito grandes comissões e várias subcomissões. Havia também uma comissão de sistematização que deveria consolidar os relatórios finais das oito comissões. O chefe do comitê de sistematização era Bernardo Cabral, conhecido por suas ligações estreitas com as Forças Armadas (e que se tornaria ministro de Fernando Collor posteriormente). A “Comissão de Organização do Partido Eleitoral e Garantias Institucionais” tratou de questões relacionadas às Forças Armadas e à segurança pública. Foi presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel reformado que serviu como ministro durante o mandato dos generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo. Passarinho (que também foi ministro de Collor) foi um dos signatários do Ato Institucional nº 5 de 1968, que fechou o Congresso e inaugurou um dos períodos mais autoritários da história do Brasil. O relator da comissão foi Prisco Viana, um dos mais firmes defensores do candidato presidencial conservador Paulo Maluf, derrotado por Tancredo Neves no pleito do colégio eleitoral de 1984.

A subcomissão para a “Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” tinha como relator Ricardo Fiúza (também ministro de Collor). Ele apoiou demandas militares em todo os debates constitucionais. Por exemplo, Fiúza repreendeu à tentativa de alguns representantes do Congresso de criar um Ministério de Defesa. Ele citou duas razões: a) que ele “estava mais preocupado em ter poder militar nas mãos de outra pessoa do que em ter poder civil nas mãos dos militares” (SOUZA, 2005, p. 109); b) que “um Ministério da Defesa permitiria o rebaixamento dos comandantes das três armas com o surgimento de um único ministro com uma posição política, ou seja, os três ministros militares seriam deixados em posições inferiores, uma vez que sua capacidade de influenciar o processo de decisão na prática seria reduzida¹⁸”.

Fiúza queria manter a influência política dos militares: com um ministro da Defesa, os ministros do Exército, da Marinha, da Força Aérea e do chefe conjunto das Forças Armadas perderiam seus membros do gabinete. Fiúza e seus aliados, temerosos de que, com a eleição de um não conservador, o Ministério da Defesa caísse em mãos erradas, preferiram sacrificar o

¹⁸ Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Organização Eleitoral e Garantia das Instituições, Subcomissão de Defesa do Estado, Relatório, maio de 1987, p. 29 e Diário da Assembleia Constituinte (suplemento), julho de 1987, p. 04.

controle civil sobre as Forças Armadas, garantindo a presença de oficiais ativos no gabinete. Portanto, os ministros militares brasileiros tinham que continuar a usar “dois chapéus”, ou seja, serem os representantes do Presidente em relação às Forças Armadas e, simultaneamente, serem o representante dos militares diante do Presidente. Em casos de conflito entre os interesses do Presidente e das Forças Armadas, os ministros militares não podem usar os dois chapéus simultaneamente sem desafiar a autoridade do Presidente ou colocar em risco sua liderança nos quartéis.

Para o mesmo fim, Fiúza bloqueou a possibilidade de acabar com o controle das Forças Armadas sobre os efetivos policiais das Forças Policiais Militares (PM) estaduais. Em vez de separar as forças responsáveis pela ordem interna das responsáveis pela ordem externa, e certificando-se de que, em tempo de paz, as tropas militares federais sejam o apoio das tropas policiais militares dos estados, Fiúza novamente favoreceu a autonomia e as prerrogativas das forças armadas. Esse arranjo distingue o Brasil de todas as outras democracias consolidadas¹⁹. Fiúza argumentou que o governo precisaria de todos os seus recursos para conter os manifestantes.

A subcomissão de Fiúza patrocinou oito audiências de maneira muito desequilibrada. Foram convidados: cinco professores da Escola Superior de Guerra (ESG); cinco oficiais das Polícias Militares dos Estados; um oficial do Corpo de Bombeiros Militar; quatro representantes do Conselho de Segurança Nacional; dois generais aposentados; cinco enviados do Chefe do Estado Maior do Exército; três representantes da Polícia Federal; o presidente da Comissão Nacional da Polícia Civil; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e o diretor do Centro de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas. Das vinte e oito pessoas que foram convidadas a fazer apresentações perante a subcomissão, apenas as três últimas ofereceram sugestões sem *status quo* sobre as relações civis-militares. A comissão pode gabar-se de ter tido debates acalorados, mas dada a natureza dos debatedores, o resultado pró-militar era previsível.

Entre as sugestões rejeitadas pela subcomissão estava a suspensão do Serviço Nacional de Informações (SNI) e suas ramificações - a Divisão de Segurança Interna (DSI) e o Gabinete

¹⁹ O exército dos EUA é usado em assuntos internos apenas como último recurso. A tarefa do Exército dos EUA é garantir a ordem e segurança geral, cabendo a polícia executar esta atividade ordinariamente. Existe até uma lei que proíbe o serviço ativo tropas do exército de prender pessoas. No Brasil, o Exército continua sendo frequentemente usado em assuntos internos como primeiro recurso. Portanto, as forças policiais se tornam as reservas do Exército, e não o contrário.

de Assessoria para a Segurança Interna (Assessoria de Segurança Interna, ASI) - que operavam dentro de ministérios, universidades e empresas estatais²⁰. Sob o regime autoritário, estes últimos eram usados para identificar aquelas pessoas que eram consideradas politicamente não confiáveis (BRIGAGÃO, 1985, p. 25). Essa ampla rede de atividades de vigilância era apoiada pela Agência Central do SNI e estava totalmente fora do controle do Congresso²¹. As unidades de inteligência das Forças de Polícia Militar do Estado, que reportam ao ministério do exército, mas não aos conselhos legislativos estaduais, também permaneceram durante o período autoritário. A conclusão é que a Assembleia Constituinte manteve o aparelho de inteligência política autoritário intacto.

4 ARTIGOS CONSTITUCIONAIS NÃO DEMOCRÁTICOS

O artigo 142 da Constituição de 1988²² ilustra como uma regra ambígua oferece a oportunidade de estruturar a interação entre os atores políticos de maneira não democrática. Este artigo estipula que o propósito das Forças Armadas é defender a Nação, garantir os poderes constitucionais do governo e, por iniciativa de qualquer um desses ramos, lei e ordem. Por um lado, os militares não são mais obedientes exclusivamente ao Presidente, já que estão “dentro dos limites da lei²³”. A Constituição de 1988 mantém o papel dos militares como garantidores da lei e da ordem²⁴. Assim, de acordo com a nova Constituição brasileira, os poderes

264

²⁰ Em 1990, o presidente Fernando Collor decidiu abolir o SNI, DSI e ASI. Arquivos políticos do SNI, no entanto, foram transferidos para o Centro de Inteligência do Exército. Collor criou a Secretaria de Planejamento Estratégico (Secretaria de Assuntos Estratégicos, SAE) liderada por um civil. O Presidente Fernando Henrique Cardoso remilitarizou a questão. O presidente retirou o Departamento de Inteligência do controle da SAE e nomeou seu chefe de Casa Militar, general Alberto Cardoso, para liderá-lo. Simultaneamente, F. H. Cardoso designou o general Cardoso para preparar um projeto de lei a ser enviado ao Congresso, criando a Agência de inteligência. Esta agência responde a um comitê que inclui as três Forças Armadas. in “Civis perdem a batalha da inteligência”, Relatório Brasil, 2 de maio de 1996.

²¹ “O SNI foi criado em 13 de junho de 1964, logo após o golpe de 1964. Inicialmente, seu chefe tinha que ser nomeado pelo Senado, mas este artigo foi continuamente desconsiderado. A Constituição de 1988 não restabeleceu o direito do Senado de nomear o chefe do SNI e aprovou uma lei clara que permitiria o controle democrático sobre o orçamento das forças de inteligência.” (BAFFA, 1995, p. 13)

²² Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

²³ “This in effect authorized the military to give only discretionary obedience to the president, since obedience was dependent upon their decision regarding the legality of the presidential order.” (STEPAN, 1971, P. 75)

²⁴ A Constituição Sandinista de 1987 e a Constituição de Pinochet de 1980 também dão as Forças Armadas nicaraguenses e chilenas o papel de guardiões da lei e da ordem. Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional em todos os níveis do processo de elaboração de políticas envolve escolhas que refletem a estrutura

constitucionais do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) não mais garantiriam e controlariam o funcionamento das Forças Armadas; em vez disso, as Forças Armadas garantiam o funcionamento de seus ramos através da “lei”. A nova Constituição declara que não apenas o Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário podem pedir às Forças Armadas que intervenham nos assuntos internos para garantir a lei e a ordem. A regra ainda é não democrática. Suponha que os três ramos constitucionais do governo não pensem que exista necessidade de recorrer às Forças Armadas, mas que os militares pensem de maneira diferente. Dado o papel de garantes da lei e da ordem, o desejo dos militares prevalecerá sobre o dos três poderes constitucionais.

No primeiro esboço do artigo 142, os militares perdiam seu poder de garantidores da lei e da ordem. O ministro do Exército de então, general Leônidas Pires Gonçalves, ameaçou anular todo o processo constitucional. Os constituintes decidiram ceder e no próximo esboço o papel de fiadores da lei e da ordem foi assegurado aos militares. Para tornar a capitulação mais branda, o Congresso também concedeu ao Judiciário e ao Legislativo o direito de convocar as forças armadas. Sem especificar o que é o Judiciário, a Constituição deu ao chefe do Supremo Tribunal Federal e, a um juiz de uma pequena cidade do interior, direitos idênticos para chamar as Forças Armadas. Também colocou na mesma cesta o Presidente do Congresso Nacional e um deputado em seu primeiro mandato.

Após os fatos ocorridos em novembro de 1988, quando um juiz da 3ª Vara de Volta Redonda solicitou a intervenção do Exército para reprimir uma greve na Companhia Nacional de Siderurgia, que terminou com o assassinato de três trabalhadores, o Congresso aprovou em 23 de julho de 1991, Lei Complementar nº 69. Esta Lei restabeleceu a cláusula da Constituição de 1967 que dava apenas ao Executivo o direito de convocar as Forças Armadas. A novidade, é que os presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal poderão pedir a intervenção das Forças Armadas, no entanto, o Executivo tem o direito de vetá-lo. Em outras palavras, o Executivo continua sendo aquele que tem o direito de enviar tropas para intervir na política interna.

Uma importante mudança introduzida por esta Lei (Art. 8º, 2º parágrafo) foi a que declarou que as Forças Armadas só deveriam intervir em assuntos internos somente após todas

política e ideológica dominante. Consequentemente, uma cláusula tão vaga pode prevalecer tanto no socialista quanto não socialista e regimes capitalistas não democráticos.

as forças policiais terem sido destacadas e não fossem capazes de assegurar a paz social. No entanto, esta cláusula foi violada tanto pelo ex-presidente Itamar Franco como pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Em maio de 1993 e janeiro de 1994, tropas federais foram mobilizadas para conter protestos na ponte Rio-Niterói. Em março de 1994, uma manifestação política contra os trinta anos do golpe de 1964 foi dispersada por tropas federais, no Rio de Janeiro. Em maio de 1994, Itamar enviou tropas de elite do Exército, enviadas do Rio de Janeiro, para reprimir a greve dos membros da Polícia Federal, enquanto tropas da Polícia Militar do Distrito Federal cobriram as ações do Exército. Mais recentemente, em maio de 1995 e outubro de 1996, FHC enviou tropas federais para reprimir uma greve na refinaria de petróleo e, para expulsar garimpeiros de terras federais no Estado do Pará.

Em ambos os casos, sem primeiro tentar implantar forças policiais. Portanto, é possível dizer que a intervenção doméstica do Exército em 1988, em Volta Redonda, durante o mandato de Sarney, foi constitucional, enquanto intervenções militares durante os mandatos de Franco e Fernando Henrique Cardoso eram inconstitucionais.

O artigo 137 da Constituição Federal trata do Estado de Sítio: um caso típico em que a lei e a ordem estão em perigo. De acordo com o Artigo 137, o presidente precisa de autorização do Congresso para declarar Estado de Sítio. Suponha que o Congresso não pense que a lei e a ordem estão em perigo; então o presidente não pode chamar os militares para intervir. Mas ele, sob pressão militar, pode contornar a decisão do Congresso invocando o Artigo 142 e depois pedindo aos militares que restabeleçam a lei e a ordem.

O Artigo 22, XXI, juntamente com o Artigo 144, IV, § 6º, não ajudam a estabelecer o controle civil sobre as forças armadas. O primeiro afirma que o governo federal é responsável pela organização das forças da Polícia Militar dos Estados, tropas e armamentos, além de convocar e mobilizar essas forças. Este último, além de afirmar que a Polícia Militar deveria estar subordinada aos Governadores de Estado (que pagam salários à polícia e nomeia o comandante), afirma que a Polícia Militar deve ser considerada tanto uma força auxiliar como uma força de reserva pertencente ao Exército²⁵.

Ambos os artigos acabaram por estabelecer um duplo comando: um federal e outro local. Os governadores estaduais têm o ônus de pagar os salários das forças policiais militares;

²⁵ Teoricamente, todo cidadão brasileiro é uma reserva do Exército. As forças policiais como forças auxiliares do Exército é prática comum durante regimes autoritários. Nas democracias, só em tempo de guerra a Polícia deveria se tornar forças auxiliar do Exército. Em tempo de paz, o Exército é aquele que pode ajudar a Polícia.

no entanto, eles não podem decidir que tipo de armamento a ser comprado, a organização das tropas, ou como ou quando novos quartéis serão construídos. Eles precisam do consentimento federal da Inspeção Geral da Polícia Militar, IGPM, órgão subordinado ao Ministério do Exército. O IGPM foi criado durante o período de pico da repressão militar para coordenar as atividades das forças policiais militares do Estado, bem como para garantir um melhor controle dessas forças pelo Exército²⁶.

Esse arranjo institucional gera conflitos. No caso da mobilização da Polícia Militar do Estado devido, por exemplo, à agitação social, toda força Policial Militar tem em seu estado uma unidade do Exército, que a controlará. Se o Governador do Estado tiver diferenças políticas com o Ministério da Defesa, ele estará em uma situação embaraçosa: o governador continuará pagando os salários de sua Polícia Militar estadual, mas essas forças podem ser usadas pelo Ministério da Defesa contra o governador.

A Lei de Segurança Nacional (LSN), fruto do regime autoritário, tem funcionado como um apêndice do Código Penal Militar, no sentido de que aqueles que violam esta lei podem ser julgados em tribunais militares federais. A última versão do mesmo foi promulgada em 14 de dezembro de 1983 (Lei nº 7.170) e ainda é válida hoje²⁷. A novidade da Constituição de 1988 era considerar crimes militares somente aqueles sob a jurisdição do Código Penal Militar. Consequentemente, a Constituição mudou a jurisdição militar da LSN para a jurisdição comum. Ainda assim, a ambiguidade permanece. O artigo 109, IV da Constituição de 1988 afirma que *“os juízes federais têm autoridade para processar e julgar crimes políticos”*.

No entanto, não há legislação brasileira que lide com crimes políticos. Assim, a Lei de Segurança Nacional acaba cobrindo os crimes políticos e os infratores são julgados em tribunais militares federais como durante o regime militar. De fato, em maio de 1993, quatro brasileiros foram indiciados pela LSN e serão julgados por um tribunal militar por defender a criação de um novo país no sul do Brasil²⁸.

²⁶ Trata-se do Decreto 317, 13 de março de 1967. Pelo menos uma vez por ano, um general do exército visita todas as forças militares do estado comandantes para verificar o funcionamento dessas forças. Essas visitas também podem ser usadas para refrear qualquer tentativa de forças militares estaduais questionarem sua subordinação ao Exército.

²⁷ Se alguém atirar uma pedra contra o Presidente (Art. 1, III) ele perpetrou um crime contra a segurança nacional. Para intimidar jornalistas e acadêmicos, o artigo 23, II considera crime se alguém provocar animosidade entre as Forças Armadas ou entre elas e as classes sociais ou instituições civis.

²⁸ “Separatistas são indiciados na LSN no Paraná,” Folha de S. Paulo, 07 de maio de 1993.

A Constituição de 1967, em seu artigo 219, afirma que a Justiça Militar deveria julgar militares ou civis que trabalham para os militares que cometeram crimes militares definidos por lei. Outros civis só seriam julgados por tribunais militares se tivessem cometido crimes contra a segurança nacional. Já o Artigo 124 da Constituição de 1988 afirma que a Justiça Militar deve julgar os crimes militares como definidos pela lei, no caso o Código Penal Militar de 1969. Em seguida, acrescenta que a lei deve definir a jurisdição da Justiça Militar. Esta lei adicional ainda não foi aprovada, somente existindo pequenos ajustes como a recente lei ordinária 13.491 de outubro de 2017. Isso significa que o escopo da Justiça Militar hoje, com relação à possibilidade de civis serem julgados sob tribunais militares, é mais amplo do que antes da promulgação da Constituição de 1988. Por quê? A definição de crime militar pode ser encontrada no Código Penal Militar, promulgado em 21 de outubro de 1969 - durante o auge da repressão política - pela Junta Militar que governa o Brasil.

Portanto, ao contrário da situação anterior a 1988, os civis podem ser julgados pelos tribunais militares, mesmo que tenham cometido crimes comuns. A Espanha de Franco, a Filipinas de Marcos, sob a Lei Marcial de 1974, até a sua revogação em 1981, e o Chile de Pinochet se assemelham à situação brasileira após a Constituição de 1988. Dado que Franco e Marcos morreram e a influência de Pinochet (embora já falecido) está desaparecendo lenta, mas progressivamente, o Brasil tende a ampliar a jurisdição militar sobre os civis. A possibilidade de militares federais ativos serem julgados por tribunais civis é praticamente nula. Em julho de 1996, o Senado decidiu suavemente mudar essa situação. Aprovou que somente crimes premeditados perpetrados pelos militares contra a vida civil deveriam ser julgados em tribunais civis, embora a investigação permanecesse nas mãos militares. Os ministros militares vetaram o projeto, porém, pelo contexto político, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou em 7 de agosto de 1996 um novo projeto e imediatamente o enviou de volta ao Congresso afirmando que o anterior é vinculante apenas para as forças policiais militares dos estados. Consequentemente, não contempla os membros das Forças Armadas!

Quando um crime militar ocorre, é aberto um inquérito militar (Inquérito Policial Militar, IPM). O chefe do IPM tem o poder de impor uma detenção provisória por trinta dias, seja o suspeito ser civil ou militar (Código de Processo Penal Militar, CPPM, art. 18). Para prender alguém, o agente militar não precisa de um mandado judicial, nem o suspeito estar em flagrante delito. Por um lado, o agente militar precisa do consentimento do Judiciário para fazer a prisão, por outro lado, ele somente precisa comunicar ao Judiciário que alguém está na prisão.

Além disso, a detenção pode ser renovada por mais vinte dias (CPPM, Art. 18). A pessoa responsável pela renovação não é o juiz, mas a mais alta autoridade militar na região militar. Este artigo antidemocrático promulgado, como mencionado anteriormente, no auge da repressão política militar, foi mantido pela Constituição de 1988. Ele declara no artigo 5º, LXI: *“ninguém será preso a não ser em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de uma autoridade judicial apropriada, exceto no caso de crime militar ou crime estritamente militar como definido por lei”*. Vale ressaltar que a Polícia Civil fez lobby pelo direito de fazer a detenção provisória. A Polícia Civil pediu cinco dias de detenção, condicionada à apresentação de notificação, em vez de apenas se comunicar com um juiz. O Congresso Constituinte de 1988 não aprovou o pedido da Polícia Civil. No entanto, manteve a prerrogativa militar intocada.

Durante todo o período do regime militar, os policiais militares dos estados não eram *de jure* considerados funcionários públicos militares. Eles só tinham *status* militar não oficial. Outros países democráticos separaram, assim que a transição começou, os papéis da Polícia das Forças Armadas. Os constituintes brasileiros adotaram outro caminho. A Constituição de 1988, pela primeira vez na história brasileira, reconhecia que policiais militares e bombeiros militares tinham o mesmo status de pessoal das Forças Armadas: servidores públicos militares²⁹. Como resultado, a pessoa que patrulha as cidades brasileiras, aquele que é responsável pela extinção de incêndios, e aquele que é treinado para combater as guerras, todos eles são regidos pelo mesmo código penal militar e por códigos disciplinares militares semelhantes.

É uma prática comum em países democráticos atribuir ao Senado a responsabilidade de aprovar ou vetar as principais promoções militares de alto escalão. Por exemplo, na Argentina, durante o mandato de Alfonsín, muitos oficiais ligados à “guerra suja” foram promovidos. O alto escalão teve que negociar com o Senado as promoções aprovadas pelo Presidente, mas rejeitadas pelo Senado por causa das violações dos direitos humanos dos candidatos no passado³⁰.

No Brasil, pelo contrário, o Artigo 84, XIII, afirma que o Presidente brasileiro é o único responsável por promover todos os oficiais gerais. O procedimento é geralmente o seguinte: O

²⁹ Não conheço nenhum outro país que dê aos bombeiros o status exclusivo de ser militar. Não há bombeiros civis no Brasil, e sim brigadistas, capacitados para o primeiro combate à incêndios ou outras emergências. O chefe do Corpo de Bombeiros é subordinado ao Comandante da Polícia Militar do Estado.

³⁰ Bolívia, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Venezuela também são países onde seus presidentes têm que consultar com o Senado antes de promover o alto escalão.

alto comando de cada força prepara uma lista de oficiais a serem considerados para promoção. O presidente somente chancela. Nenhum caso foi relatado de um oficial recusado para promoção por qualquer presidente civil.

Tal comportamento presidencial ajuda a fortalecer a ligação institucional entre os militares e o Presidente. As Forças Armadas brasileiras tornam-se uma extensão do Poder Executivo³¹ em detrimento do Legislativo. De fato, o Artigo 48, III, diz que o Congresso deveria lidar com a fixação e modificação do tamanho das tropas nas forças armadas, no entanto, não forneceu uma definição clara do papel dos militares além de sua tarefa puramente profissional. Praticamente nada é dito sobre o papel do Congresso no controle do orçamento militar, leis de defesa, programas nucleares militares, serviços de inteligência militar ou administração militar.

A Constituição de 1988, no artigo 91, criou um Conselho de Defesa Nacional, um órgão consultivo do Presidente. Ele lida, entre outras coisas, com assuntos externos (considerando guerra) e assuntos internos (considerando estado de sítio ou intervenção federal nos estados). Além do Presidente da República, as seguintes autoridades têm um assento fixo no Conselho: Vice-Presidente da República, Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, Ministros da Justiça, Relações Exteriores, Planejamento e ministros militares. Portanto, há uma forte presença militar que discute as políticas internacionais e domésticas. Essa é uma das razões pelas quais os militares sempre resistiram a criação do ministro da Defesa. Eles perderiam quase todo o seu poder neste Conselho.

Por último, mas não menos importante, a Constituição de 1988 não descartou a participação militar ou o controle total sobre atividades econômicas específicas. O Departamento de Aviação Civil é controlado pela Força Aérea, e não pelo Ministro dos Transportes. A Força Aérea também controla espaço aéreo comercial e inspeção de segurança de aeronaves. A legislação brasileira permite até mesmo que o Ministério da Defesa intervenha se uma companhia aérea comercial estiver sendo mal administrada. Da mesma forma, o licenciamento da frota mercante e dos barcos de passeio e jet-skis é concedido pela Marinha.

³¹ Ao contrário dos países democráticos, a segurança pessoal do presidente brasileiro é garantida pelas forças armadas. Existe uma Casa Militar liderada por um general da ativa, possuindo três oficiais militares: um do Exército, um da Marinha e um da Força Aérea. Enquanto em Brasília, o Presidente e o Vice-Presidente são guardados pelo Batalhão de Guarda da Presidência (cerca de 1.500 homens) e pelo Regimento de Cavalaria da Guarda (cerca de 1300 homens). Estas duas unidades do exército são também usadas durante recepções a altas autoridades políticas do exterior. Fujimori adotou o estilo brasileiro: depois seu autogolpe ele decidiu que o exército peruano faria sua segurança, em vez de a polícia.

Além disso, acidentes com aviões civis ou barcos civis são investigados pelos militares e, os militares envolvidos nesses acidentes são julgados pelos tribunais militares.

5 CONCLUSÃO

Quando os militares e seus aliados na sociedade civil se convencerem de que deveriam entregar as rédeas do poder à oposição civil, é natural que as Forças Armadas cobraram um preço compatível com a transação negociada. Afinal, as Forças Armadas eram plenamente capazes de reverter o processo de democratização. A manutenção de graus de autonomia política para os militares, que variam em intensidade de país para país, é o preço pago pelos democratas para garantir a aquiescência dos militares em troca do controle de um governo.

Consequentemente, em qualquer transição negociada, é de se esperar que o novo governo democrático faça temporariamente algumas concessões aos militares. A tarefa daqueles que tomam o poder é retomar essas posições enquanto buscam, simultaneamente, criar novas instituições democráticas³².

No Brasil, depois de 1985, a moeda política utilizada era um acordo, explícito ou não, de que os interesses fundamentais dos militares não seriam afetados³³. Uma grande parte da autonomia militar foi preservada constitucionalmente em 1988³⁴. As cláusulas constitucionais refletiam as escolhas políticas do representante do Congresso. Portanto, o resultado final foi uma vitória da coalizão conservadora que foi construída dentro da Assembleia Constituinte com apoio externo do presidente Sarney e das forças armadas. É espantoso que essa coalizão conservadora ainda controle o Congresso hoje. Os artigos constitucionais civis-militares praticamente não foram contestados durante o processo de revisão constitucional (1993/94) e até hoje.

Mais de trinta anos após o início da transição, os civis, em vez de abolir os artigos que se assemelham ao autoritário 1967/69 Constituição, concorda em manter a maioria deles. Em

³² Uma transição semelhante à do Brasil, em termos de prerrogativas militares, é a do Chile. Em 1980, Pinochet, prevendo a possibilidade de um governo civil, tinha uma constituição escrita garantindo excessivo autonomia aos militares. Os presidentes Patricio Aylwin e Eduardo Frei, tentaram essas cláusulas autoritárias, promovendo o controle civil sobre os militares, mas sem sucesso.

³³ Os Pactos de Punto Fijo (Venezuela), Sitges (Colômbia) e Moncloa (Espanha) são exemplos de pactos de transição. O Pacto do Clube Naval (Uruguai) e os encontros secretos entre o presidente brasileiro Tancredo Neves e o ministro do Exército Valter Pires estão dentro dos limites dos pactos implícitos.

³⁴ Ao contrário do general Pinochet no Chile ou do general Lino Oviedo no Paraguai, o Brasil não ter um militar que personifique a presença militar na política. Portanto, é necessário ultrapassar a superfície política para encontrar o legado autoritário que, neste caso, está embutido no Texto constitucional.

vez de ser uma “Constituição Fundadora” de uma nova relação civil-militar democrática, a Constituição de 1988 preservou um modo dessa relação que é incompatível com a democracia. O que parece estar consolidado no Brasil é a “consolidação não democrática” de suas relações civis-militares.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 327-380, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 Aug. 2019.

BAFFA, Ayrton. *Nos Porões do SNI*. São Paulo: Objetiva, 1995.

GRAHAM, Lawrence. Democratization and the Grassroots in Brazil. *Paper presented at the 19th International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, D.C., September, 28-30, 1995.

NOBLAT, Ricardo. A História do golpe que não houve. *Jornal do Brasil*, 24 de março de 1988.

PRZEWORSKI, Adam. A Escolha de Instituições na Transição para a Democracia: Uma Abordagem da Teoria dos Jogos. *Dados*, v. 35, 1992.

SCHNEIDER, Ben Ross. Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments. *Latin American Research Review*, vol. 30, no.2, 1995, p. 220-241.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, 1990, p. 81-104.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

SUSTAIN, Cass R. The Negative Constitution: Transition in Latin America. in STOTZKY, Irwin P. (org.) *Transition to Democracy in Latin America: The Rule of the Judiciary*. Boulder: Westview Press, 1993, pp. 361-379.

Submissão: 09/09/2018
Aceito para Publicação: 08/08/2019

