



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

LUÍS EDUARDO VIANA FERNANDES

**O DEBATE SOBRE O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)**

MOSSORÓ/RN

2022

LUÍS EDUARDO VIANA FERNANDES

**O DEBATE SOBRE O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques.

**MOSSORÓ/RN
2022**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

F363 Fernandes, Luís Eduardo Viana.
 O debate sobre o papel constitucional das
 Forças Armadas na Assembleia Nacional Constituinte
 (1987-1988) / Luís Eduardo Viana Fernandes. - 2022.
 161 f. : il.

 Orientador: Raphael Peixoto de Paula Marques.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
 Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
 , 2022.

 1. Forças Armadas. 2. Assembleia Nacional
 Constituinte (1987-1988). 3. Intervenção militar
 na política. I. Marques, Raphael Peixoto de Paula,
 orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

LUÍS EDUARDO VIANA FERNANDES

**O DEBATE SOBRE O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Defendida em: 29 / 06 / 2022 .

BANCA EXAMINADORA

Raphael
Peixoto de
Paula Marques

Assinado de forma digital
por Raphael Peixoto de
Paula Marques
Dados: 2022.09.27
14:06:52 -03'00'

Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques (UFERSA)
Presidente



Assinado de forma digital por
Rafael Lamera Giesta Cabral
Dados: 2022.09.24 10:06:11 -04'00'

Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral (UFERSA)
Examinador Interno

CRISTIANO OTAVIO PAIXAO
ARAUJO PINTO:41064135153

Assinado de forma digital por CRISTIANO
OTAVIO PAIXAO ARAUJO PINTO:41064135153
Dados: 2022.09.27 11:47:04 -03'00'

Prof. Dr. Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (UnB)
Examinador Externo

À minha querida e amada mãe

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e familiares, especialmente à minha mãe, que apesar da incompreensão sobre o que estou fazendo quando digo que escrevo a dissertação ou um artigo, de toda forma, tem a sensibilidade de entender a minha ausência prolongada nos últimos tempos. A saudade é grande, mas certamente vai passar. Em tempos tão difíceis de pandemia, que coincidiram com a caminhada do mestrado, terminar essa fase ao lado de todos é motivo de muita felicidade.

Ao professor Raphael Peixoto, que teve a difícil tarefa de orientar este pesquisador inconstante, mas que inspirou a confiança para seguir nessa caminhada até o fim. Através da orientação que fui apresentado aos textos essenciais para o entendimento do processo constituinte, o que foi de grande importância para a pesquisa, bem como tive contato com a melhor literatura brasileira e estrangeira sobre os temas centrais do constitucionalismo, o que se deu desde a disciplina de Elementos de Teoria da Constituição, abrindo novos horizontes de compreensão para este pesquisador iniciante, que teve na orientação um verdadeiro privilégio.

Aos professores Cristiano Paixão e Rafael Cabral, que ainda na banca de qualificação trouxeram contribuições de grande valia para os passos seguintes da pesquisa, não somente pelas indicações de literatura, mas também as ressalvas sobre os rumos e abordagens perigosas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFERSA, que desempenha o papel importantíssimo de trazer a pesquisa em direito para a região do semi-árido do Rio Grande do Norte, que orgulha imensamente todos os que fazem parte desse ambiente. Em especial, fica o registro de agradecimento ao professor Rafael Cabral, personagem essencial para que em Mossoró/RN exista um ambiente pulsante para a pesquisa em história do direito, do qual tive o privilégio de participar desde a orientação na graduação.

Ao Programa de Mestrado em História, Política e Bens Culturais da Fundação Getúlio Vargas por dar a oportunidade de cursar a disciplina de Sociologia das Forças Armadas, o que em muito contribuiu para compreensão das questões das relações civis-militares.

Enfim, ao meu tio Felipe Eduardo, por me acolher em sua casa enquanto estive nessa jornada de pesquisa e escrita.

Pesadelo

Paulo César Pinheiro e Maurício Tapajós

*Quando o muro separa uma ponte une
Se a vingança encara o remorso pune
Você vem me agarra, alguém vem me solta
Você vai na marra, ela um dia volta*

*E se a força é tua ela um dia é nossa
Olha o muro, olha a ponte, olhe o dia de ontem chegando
Que medo você tem de nós, olha aí*

*Você corta um verso, eu escrevo outro
Você me prende vivo, eu escapo morto*

De repente olha eu de novo

*Perturbando a paz, exigindo troco
Vamos por aí eu e meu cachorro
Olha um verso, olha o outro
Olha o velho, olha o moço chegando
Que medo você tem de nós, olha aí*

*O muro caiu, olha a ponte
Da liberdade guardiã
O braço do Cristo, horizonte
Abraça o dia de amanhã*

Olha aí...

Olha aí...

Olha aí...

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo estudar a definição do papel constitucional das Forças Armadas na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), o que tanto abrange as discussões sobre intervenção militar na política, a tese de poder moderador das Forças Armadas, bem como a possibilidade de emprego da força militar nas hipóteses de crise de ordem pública e ataques às instituições democráticas. O trabalho também se preocupa com a definição sobre o arranjo institucional entre a figura política do presidente e os ministros militares subordinados, a possibilidade de criação do Ministério da Defesa comandado por um civil, bem como a permanência ou extinção do Conselho de Segurança Nacional. A pesquisa está inserida no campo da história constitucional, sobretudo numa perspectiva doutrinal, focada nos desdobramentos do processo constituinte e como estiveram inseridos não somente os interesses militares naquele contexto, mas ponderando as repercussões das demandas sociais naquele momento, o que requer uma análise empírica forte não somente ao que ocorria dentro dos espaços de deliberação, mas também os movimentos nas ruas, dentro dos quartéis e as manifestações dos ministros militares no período, debruçando-se tanto sobre fontes documentais e jornalísticas da época, bem como valendo-se de fontes de história oral em que foram colhidos os depoimentos dos generais com papel relevante na Nova República. É possível concluir que o texto promulgado na Constituição de 1988 estabeleceu uma função constitucional para as Forças Armadas que difere da tradição constitucional brasileira, prevendo mais claramente a subordinação dos militares aos poderes constitucionais. Entretanto, ao explorar os debates nas diferentes subcomissões, observa-se que o problema da intervenção militar na política era algo difuso nos diversos espaços de deliberação. Além disso, o processo constituinte foi eminentemente vigiado no que diz respeito aos temas de interesse militar, havendo forte acompanhamento pelo Centro de Informações do Exército e Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. A partir das diversas fontes disponíveis, sobretudo as de história oral em conjunto com as matérias jornalísticas, é possível problematizar a noção de coesão total das forças singulares quanto aos interesses deduzidos no processo constituinte, uma vez que, em determinados casos, como foi a possibilidade de criação do Ministério da Defesa, a posição em comum poderia ter justificativas diversas entre as forças singulares. Enfim, o estudo do processo constituinte permite extrair uma nova abordagem sobre a relação estabelecida entre militares e constituição, que se afasta de uma perspectiva de que os quartéis tiveram sucesso em garantir uma função de poder moderador na nova Constituição, mas empreenderam diversos esforços para ter algum papel a ser desempenhado na segurança interna, especialmente, em hipóteses de crises de ordem pública de grande envergadura. Por um lado, a constatação anterior afasta as leituras de legitimidade para intervenção militar constitucional, mas por outro, repercute em problemas que lhes são próprios, principalmente a vulgarização do emprego militar para garantia da lei e da ordem, o que já se observava durante o processo constituinte, no contexto de greves durante a Nova República.

Palavras-chave: Forças Armadas; Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988); Intervenção militar na política.

ABSTRACT

The present research aims to study the definition of the constitutional destination of the Armed Forces in the National Constituent Assembly (1987-1988), which covers the discussions on military intervention in politics, the thesis of moderating power of the Armed Forces, as well as the possibility of using military force in the hypothesis of crisis of public order and attacks on democratic institutions. The work is also concerned with the definition of the institutional arrangement between the political figure of the president and subordinate military ministers, the possibility of creating a Ministry of Defense commanded by a civilian, as well as the permanence or extinction of the National Security Council. The research is inserted in the field of constitutional history, especially from a doctrinal perspective, focusing on the unfolding of the constituent process and how not only military interests were inserted in that context, but also pondering the repercussions of social demands at that moment, which requires a strong empirical analysis not only of what occurred within the spaces of deliberation, but also the movements in the streets, inside the barracks, and the manifestations of the military ministers in the period, focusing both on documentary and journalistic sources of the time, as well as making use of oral history sources in which the statements of the generals with a relevant role in the New Republic were collected. It is possible to conclude that the text enacted in the 1988 Constitution established a constitutional destination for the Armed Forces that differs from the Brazilian constitutional tradition, providing more clearly for the subordination of the military to the constitutional powers. However, when exploring the debates in the different subcommittees, it is observed that the problem of military intervention in politics was somewhat diffuse in the various spaces of deliberation. Moreover, the constituent process was eminently watched with regard to issues of military interest, with strong monitoring by the Army Information Center and the General Secretariat of the National Security Council. From the various sources available, especially oral history and journalistic reports, it is possible to problematize the notion of total cohesion of the individual forces regarding the interests deduced in the constituent process, since in certain cases, such as the possibility of creating the Ministry of Defense, the common position could have different justifications among the individual forces. Finally, the study of the constituent process allows us to extract a new approach on the relationship established between the military and the constitution, which moves away from a perspective that the barracks succeeded in guaranteeing a moderating power function in the new constitution, but made several efforts to have some role to play in internal security, especially in cases of large-scale crises of public order. On the one hand, the previous observation dispels the readings of legitimacy for constitutional military intervention, but on the other, it has repercussions on their own problems, mainly the vulgarization of military employment to guarantee law and order, which was already observed during the constituent process, in the context of strikes during the New Republic.

Keywords: Armed Forces; National Constituent Assembly (1987-1988); Military intervention in politics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1 FRAGMENTOS DA DISCUSSÃO SOBRE INTERVENCIONISMO MILITAR NA CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-1988.....	19
1.1 FUNÇÃO DE GARANTIA DOS PODERES CONSTITUÍDOS E DA LEI E DA ORDEM: A BUSCA POR UM DISPOSITIVO DE SUBORDINAÇÃO DOS MILITARES AO CONTROLE CIVIL.....	24
1.2 PODER MODERADOR CONTRA AS FORÇAS ARMADAS: O ESCUDO PARLAMENTARISTA COMO DEFESA CONTRA O INTERVENCIONISMO MILITAR NO BRASIL.....	43
2 COMANDANTES, MINISTROS E CONSELHEIROS: O ARRANJO INSTITUCIONAL DA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA CONSTITUINTE	62
2.1 LEALDADE, SUBMISSÃO E ISOLAMENTO NA RELAÇÃO ENTRE COMANDANTE SUPREMO DAS FORÇAS ARMADAS E SEUS MINISTROS MILITARES.....	62
2.1.1 Política, economia e operacionalidade: fragmentos da discussão em torno da criação do Ministério da Defesa.....	62
2.1.2 Parlamentarismo à Saulo Ramos: a vedação da moção de desconfiança aos ministros militares.....	72
2.2 O CONSELHO E A DOCTRINA: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ATUAÇÃO DA SECRETARIA-GERAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL (SG/CSN) NA CONSTITUINTE.....	80
2.2.1 O conselho em causa própria.....	81
2.2.2 O conselho pela segurança nacional	89
3 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA: OS MILITARES E A EMERGÊNCIA NO CONTEXTO DA CONSTITUINTE.....	95
3.1 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS COMO PODER DE EMERGÊNCIA DE LONGO ALCANCE.....	96
3.2 AS GREVES COMO EMERGÊNCIA DO MOMENTO CONSTITUINTE E O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	135

INTRODUÇÃO

O intervencionismo militar na política é um ponto problemático na história constitucional brasileira, que teve em algumas de suas rupturas institucionais a marca do golpe militar. Foi assim na própria Proclamação da República circunstanciada muito pela “questão militar”, bem como no golpe civil-militar que instaurou a ditadura militar de 1964-1985. As quarteladas do período republicano não raramente estiveram acompanhadas da tentativa de legitimar a ação através do próprio texto constitucional, fazendo menção ao discurso de que a função para “garantia” ou “manutenção” da lei e da ordem autoriza a interferência da caserna na vida política nacional.

Dentre as preocupações basilares no campo da Sociologia dos Militares ou Sociologia das Forças Armadas está a organização e a profissão militar. Sobre tudo no contexto norte-americano do pós-guerra, verifica-se interesse notável em traçar as diferenças de perfil entre o profissional militar e os demais¹ (CARREIRAS, 2017). Helena Carreiras (2017, p. 1036) lembra que a Sociologia das Forças Armadas também reserva atenção ao papel dos militares na política, que é outra importante linha de pesquisa na qual diversos autores com Samuel P. Huntington e Janowitz já apresentaram teorias polêmicas, tanto no que se refere à propensão dos militares para intervenção na política, quanto à natureza e as condições para o controle civil dos militares.

Os estudos das relações civis-militares são mais amplos do que a questão da intervenção militar na política, cujo impulso é fortemente voltado à observância dos princípios democráticos², justamente a preocupação por excelência da produção intelectual no Brasil sobre o tema. Os pontos de partida são diversificados, haja vista que a matéria desperta curiosidade de pesquisadores de diferentes áreas: são cientistas políticos, historiadores, sociólogos, antropólogos, juristas e os próprios militares. Os problemas enfrentados também são amplos, como podemos exemplificar com as questões sobre coesão das Forças Armadas³: haveria discrepâncias de cunho político entre as forças singulares ou mesmo entre as praças e o

¹ Carreiras (2017) fala da interdisciplinaridade característica da Sociologia dos Militares, o que envolve uma ampliação das questões para além do profissionalismo ou da organização militar, passando pela preocupação em abordagens eminentemente empíricas sobre questões de gênero nas Forças Armadas, a família militar etc.

² Birthe Anders (2018) lembra que as relações civis-militares servem como chave aos estudos sobre a relação entre: um governo civil de um Estado e os militares; destes e a população civil de um mesmo Estado; as organizações militares internacionais e uma população civil local; Organizações Não-Governamentais (ONG's) internacionais e Forças Armadas de um determinado Estado. Enfim, o próprio Anders também constata que boa parte dos estudos em termos de relações-civis militares está concentrada nos problemas com desdobramentos de cunho democrático.

³ Esse tipo de divergências entre alta e baixa oficialidade é bem perceptível em Chirio (2012), além do que as diferenças das forças singulares entre si podem ser melhor observadas nos depoimentos de oficiais-generais de destaque na Nova República, relatos colhidos pelos pesquisadores Celso Castro e Maria Celina D'Araújo (2001).

oficialato? Qual é a origem social de praças e oficiais? Que interesses de classe representam? São aspirações externas que acabam entrando nos quartéis ou ocorre o inverso?

Se há diversidade nos pontos de partida, notadamente, também são diversos os caminhos das respostas, alguns mais generalistas e outros mais específicos, especialmente as tentativas de estudar o contexto brasileiro sem necessariamente se prender aos modelos já clássicos de controle civil sobre os militares⁴. Fala-se de modelos clássicos em razão da compreensão das causas do intervencionismo militar na política (no Brasil e fora dele) já ter sido objeto de pesquisa, cujos resultados incluíam a formulação de chaves de interpretação que se destacam na literatura sobre o tema. A dicotomia entre a perspectiva institucional-organizacional e a vertente instrumental serve muito bem para ilustrar o que seriam essas abordagens clássicas sobre o militarismo na política brasileira⁵.

Do ponto de vista instrumental, o enfoque se dá na busca pelas manifestações dos grupos de interesse no campo político, justamente os setores que estariam aptos ao recurso da força militar para consecução dos seus objetivos políticos, daí a qualificação das Forças Armadas enquanto “instrumento”. Portanto, a tropa ficaria à espera de ser acionada para atendimento de anseios alheios aos quartéis, onde militares engajados na política nada mais seriam do que a reprodução do ambiente externo dentro das estruturas militares, havendo aqueles que tomam partido por um ou outro grupo de interesse (PEIXOTO,1980a).

Por outro lado, a perspectiva institucional-organizacional compreende as instituições militares de um modo fechado às influências externas, as incursões das classes armadas na política são tomadas como resultado das próprias tensões internas aos quartéis. Vistas desse ângulo, as características militares são consideradas em grande monta, pois, confere relevância às questões de hierarquia, disciplina e espírito de corpo como determinantes para a atuação militar na política, haja vista a interpretação desse conjunto como vantagens frente aos grupos civis (PEIXOTO,1980a).

A constatação de que os militares não agem somente após a convocação dos setores civis, tampouco são totalmente autônomos para intervir no cenário político, de fato, dificulta o enquadramento dos movimentos cruciais na história brasileira em qualquer das duas vertentes.

⁴ Para citar um exemplo, um dos autores que tem uma preocupação especial com o Brasil e a América Latina em geral, Alfred Stepan (1975, p. 46-49), considera três modelos clássicos: o liberal, o aristocrático, o comunista e o profissional, os quais descreve resumidamente em seus pontos centrais para, enfim, acrescentar o seu “modelo moderador” voltado para o papel dos militares no contexto brasileiro de 1945-1964.

⁵ Um resumo interessante dessas vertentes é encontrado em Peixoto (1980a), que, mesmo reconhecendo as respectivas contribuições de ambas as matrizes explicativas, alerta para as lacunas, além do que reconhece a dificuldade de tratar de modelos explicativos diante da diversidade de variáveis e pontos de partida que podem ser usados para avaliar as manifestações militares sobre política e os sentidos da intervenção.

Conforme já adiantado, a definição constitucional das Forças Armadas na história brasileira é permeada de usos controversos, isto é, determinados grupos invocam a função de garantia da lei e da ordem na intenção de legitimar o golpe militar; o referido uso do dispositivo também é objeto de estudo, o que é delimitado na avaliação sobre a subordinação constitucional das Forças Armadas ao poder civil ou, do contrário, se há legitimidade para intervenção militar na política a partir do texto constitucional.

Certamente o período de abertura política do regime militar proporcionou um ambiente favorável ao enriquecimento das discussões em torno das intervenções militares na política e, de fato, publicações significativas passaram a ser mais editadas. Conceitualmente, o campo foi reforçado com as abordagens em torno dos “partidos militares”⁶, além do estabelecimento de contrapontos às visões dos brasilianistas como o “modelo (ou padrão) moderador” de Alfred Stepan (1975), segundo o qual os militares exerceram a condição de moderadores do sistema político brasileiro nos períodos de crise entre 1945 e 1964⁷. Não se trata, por óbvio, de uma sobreposição de abordagens no tempo, o que seria uma compreensão evolucionista da literatura sobre as relações-civis militares, cujo progresso linear das gerações seguiria continuamente incorporando ideias ao arcabouço já consolidado sobre o tema, tampouco significa que haja uma superação natural da validade explicativa dos trabalhos antigos pelos novos.

José Murilo de Carvalho (2006) tentou um afastamento de todos esses estudos militares, inclusive dos seus próprios, conforme as palavras do autor em trabalho apresentado ao XI Encontro Anual da ANPOCS em 1987. Carvalho pretendia se distanciar das acusações contra os militares como sendo os vilões do golpismo, ao mesmo tempo em que chamava os civis - sobretudo os acadêmicos - à autocrítica. O autor também buscava fazer um novo distanciamento, que seria mais vinculado ao momento constituinte, pois, mesmo reconhecendo a importância de se discutir no âmbito macro acerca de qual deve ser o papel constitucional das Forças Armadas, temia a redução do debate somente tal ponto. Portanto, Carvalho queria “um debate além da constituinte”.

Contudo, novas pesquisas sobre as relações civis-militares na constituinte estão em desenvolvimento, destacando-se de imediato as contribuições de Costa (2020), quando ressalta que boa parte das pesquisas acerca do problema até o momento são baseadas nos modelos como

⁶ Referência ao livro coordenado por Alain Rouquié (1980) em que se trata da tese dos partidos militares no Brasil no qual há uma reunião de trabalhos preocupados em estudar como os exércitos se comportam politicamente e como os militares se decidem em matéria política. Um ponto forte dessa corrente é a tentativa de afastamento da compreensão dos militares como um todo coeso, na verdade, por este ângulo o ambiente interno das relações nas Forças Armadas é visto como um espaço complexo de disputas políticas.

⁷ O referido modelo não é isento de críticas, conforme pode ser visto em Moraes (1989), que demonstra os problemas da tentativa de dar caráter de cientificidade à tese apologética de “poder moderador” dos militares.

os já anteriormente descritos, conceitos abstratos ou ancoradas em uma perspectiva institucionalista. Um dos problemas apontados pelo autor é o fato de as sínteses anteriores excluírem ou diminuírem a ação popular ao longo da década de 1980, especialmente as mobilizações populares para participação e conscientização do processo constituinte. O autor captou as nuances do contexto que envolve a instauração da ANC, mormente a convocação pela Emenda Constitucional nº 26 em 1985, portanto, impulsionada pela mobilização popular pela anistia, além do clamor social por democracia traduzido no movimento das “Diretas já!”.

Já há uma historiografia considerável sobre o período constituinte, dentre as contribuições elementares, destaca-se a atenção sobre a pressão popular exercida para elaboração de uma nova constituição para o Brasil, demanda que foi sendo construída como forma de superação do regime e que se mostrou como uma via de frustração aos anseios de transição lenta e gradual e de confirmação do arcabouço constitucional construído durante o regime (PAIXÃO, 2014; VERSIANI, 2014). Segundo Maria Helena Versiani (2014), a Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987-1988 não foi uma medida política ofertada, mas na verdade, consistiu em exemplo raro de participação política ampliada⁸.

Os debates acerca das Forças Armadas se desenvolveram na constituinte rodeados de polêmicas quanto ao *lobby* militar, mais precisamente sobre a atuação dos assessores parlamentares vinculados à figura do ministro do Exército do governo Sarney, o general Leônidas Pires Gonçalves, o qual teria agido fortemente para a manutenção da atribuição dos militares para garantia da “lei e da ordem”. Desse modo, Leônidas personalizou⁹ o anseio da caserna em permanecer com as funções condizentes com aquelas que estavam previstas no texto da constituição outorgada pelo regime militar.

A preferência por esses termos em detrimento da tese de defesa somente da “ordem constitucional” é muitas vezes apontada como um grande problema, inclusive, há quem afirme que a preparação do texto no processo constituinte estava sendo encaminhada para retirar dos militares a prerrogativa de atuar para a garantia da lei e da ordem, o que teria ensejado uma ameaça do general Leônidas de “zerar todo o processo de redação constitucional” (ZAUERUCHA, 2010, p. 50). O referido autor complementa que os constituintes optaram por

⁸ Conforme a já citada observação de Costa (2020), no sentido de que as pesquisas sobre as relações civis-militares na constituinte, em muitos casos, reduziram o peso da participação popular na constituinte, podemos destacar o exemplo de João Quartim de Moraes (1989) o processo constituinte brasileiro de 1987-1988 muito mais como uma via de afastamento do titular do poder soberano do pleno exercício. Nesse sentido, Moraes foca demasiadamente nas articulações entre as elites do que nos movimentos de afirmação dos anseios da sociedade civil durante os trabalhos da ANC.

⁹ Segundo os depoimentos concedidos por oficiais-gerais das Forças Armadas que atuaram na Nova República (CASTRO, D'ARAÚJO, 2001), a escolha do general Leônidas seria uma espécie de manobra de Tancredo Neves para passar tranquilidade aos que temiam pelo “revanchismo” contra as Forças Armadas.

ceder e, ao fim da ANC, a função dos militares como garantidores da lei e da ordem retornaria ao texto constitucional (ZAVERRUCHA, 2010).

Durante o percurso da gestação do texto do artigo 142, da Constituição Federal de 1988 a atribuição para atuar na “garantia da lei e da ordem”, de fato, foi retirada do texto no primeiro substitutivo de Bernardo Cabral (PMDB-AM), relator da Comissão de Sistematização. No entanto, o dispositivo teve o retorno da “lei e da ordem” através do segundo substitutivo do mesmo relator, texto que findou prevalecendo ao final do processo. Logo, é válida a incursão a fim de esclarecer os meandros desses movimentos de retirada e da nova inserção.

Trabalhos e eventos relevantes sobre as relações civis-militares durante o processo constituinte foram desenvolvidos ainda durante o desenrolar dos trabalhos da ANC¹⁰, bem como surgiram publicações nos anos seguintes à promulgação do texto da Constituição de 1988¹¹. A literatura em comento faz algumas detecções nos debates como a separação feita por Eliézer Rizzo Oliveira (1993, 1994) de dois modelos em disputa durante a constituinte: o primeiro, que era ligado ao *lobby* militar e se colocava em prol da manutenção de uma função interventora das Forças Armadas na política; já o segundo grupo, era composto pelos defensores da tese da subordinação dos militares ao poder civil, mesmo que o autor reconheça as dificuldades de se encaixar determinadas propostas nesse último recorte.

É sintomático que grande parte dos trabalhos mais voltados para a ciência política reforce a compreensão, mesmo que em tom de crítica, de que o texto do atual artigo 142 da Constituição Federal mantém a função interventora, autoriza de algum modo a intervenção militar na política ou, pelo menos, abre margem para interpretação nesse sentido pelos militares. A indicação de vantagens em relação às constituições anteriores estaria resumida à previsão de iniciativa por um dos poderes constitucionais para a atuação das Forças Armadas visando a garantia da ordem, além da retirada da expressão “dentro dos limites da lei”, pois, com isso,

¹⁰ Podemos citar como exemplos os trabalhos do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE), da Unicamp, que se reunia ao menos desde 1985 e cujas conclusões podem ser vistas na obra conjunta do grupo publicada em 1987, intitulada “As Forças Armadas no Brasil” e que em grande medida contempla questões sobre os desdobramentos da ANC no tocante à relação entre poder civil e militar. Além deste, José Murilo de Carvalho (2006) deu conta de reunião de um grupo de trabalho ocorrida no Rio de Janeiro, no início de 1987, patrocinada pelo *Social Sciences Research Council* (SSRC), da qual participaram Alfred Stepan, Eliézer Rizzo de Oliveira, Augusto Varas, Geraldo Cavagnari Filho, João Quartim de Moraes, Antônio Carlos Peixoto e a pesquisadora do SSRC, Joan Dassin. Outros núcleos de estudos estratégicos também foram formados no período, inclusive chegando a realizar eventos em conjunto com militares da Aeronáutica (MORAIS, 1987).

¹¹ Podemos citar a tese apresentada na Unicamp por Eliézer Rizzo Oliveira com a qual conseguiu em 1994 o título de livre-docente em Instituições Políticas Brasileiras, pelo Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas daquela instituição de ensino. Acrescentamos a dissertação de mestrado de Arthur Trindade Maranhão Costa (1998) que deu conta do *lobby* militar na constituinte, extraindo uma nova dinâmica das relações civis-militares a partir da atuação dos militares enquanto grupo de pressão.

estaria reduzida a possibilidade de discricionariedade dos militares quanto à obediência das ordens oriundas do poder político.

Nesse sentido, entre abril e maio de 2020, vimos a manifestação do jurista Ives Gandra Martins afirmando que as Forças Armadas estariam na condição de exercer o “poder moderador”, o que se dava a partir da leitura do art. 142 da Constituição, justamente em razão da função de garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Em seguida, a retirada do sigilo de vídeo de reunião da qual participaram o presidente Jair Bolsonaro e seus ministros¹², aliada à possibilidade de determinação de apreensão do celular do presidente por ordem do então ministro Celso de Mello fizeram com o que o chefe do Executivo cogitasse uma “intervenção”¹³, alternativa essa que foi tratada ao lado de alguns dos ministros de Estado oriundos da caserna.

Tudo isso contribuiu para reacender uma discussão já antiga na história do Brasil República em torno do intervencionismo militar na política. A celeuma vem repercutindo de forma mais significativa desde 2016, geralmente, por meio de manifestações de integrantes do alto escalão do Exército¹⁴. Tais episódios demonstram que, de certa forma, há algo mal resolvido na transição para a democracia em relação à função dos militares, cuja possibilidade de protagonizar um golpe de Estado ainda persiste como um fantasma que assombra àqueles preocupados com a qualidade da nossa democracia.

É nesse sentido que talvez o presente trabalho possa trazer alguma contribuição em termos dos usos da “garantia da lei e da ordem” como legitimadores do golpe militar no texto constitucional. Ainda que as discussões para formação do texto constitucional não vinculem a interpretação posterior, explorar a compreensão dos constituintes sobre a amplitude de sentido de tais termos, ao ponto de serem lidos como legitimadores do golpe militar, serve, ao menos, para constatar como a classe política eleita para atuar na constituinte soberana encarou o

¹² Reunião realizada em 22 de abril de 2020, cujo sigilo da gravação do vídeo foi retirado por determinação do ministro Celso de Mello no âmbito da investigação sobre suposta interferência de Bolsonaro na Polícia Federal.

¹³ Conforme noticiado em reportagem de Monica Gugliano (2020), veiculada pela Revista Piauí, ao que se soma a “Nota à Nação Brasileira” assinada pelo general Augusto Heleno, ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), na qual observa-se o tom elevado do ministro que alertava sobre eventual apreensão do celular do presidente configurar interferência de um poder sobre outro, o que “poderia ter consequências imprevisíveis para a estabilidade nacional”.

¹⁴ Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado por um cidadão mediante o Mandado de Injunção n.º 7311/DF a fim de regulamentar o artigo 142 da Constituição, o que se deu na justificativa de que deveriam ser explicitadas as normas de convocação das Forças Armadas por qualquer um dos três poderes em situações de ameaça à democracia. Na oportunidade, o ministro Luís Roberto Barroso rejeitou o pedido e asseverou que a ação emergia de um contexto de especulação por autoridades e figuras públicas acerca de um pretense poder moderador militar e, dentre outros fundamentos, considerou que o poder moderador somente esteve previsto na Constituição de 1824, sendo expelido da prática constitucional brasileira a partir da primeira constituição republicana em 1891 (VALENTE, 2020).

problema. Assim, busca-se estudar se houve reafirmação dos anseios democráticos ou se havia consciência ou mesmo aceitação do intervencionismo após o fim da ditadura militar.

A tese exposta por Ives Gandra, todavia, encontrou resposta entre diversos constitucionalistas e também das instituições. Por exemplo, o Parecer elaborado pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020d), que enfatizou a necessidade de interpretação sistemática do texto constitucional de 1988, a partir do qual se extrai a separação entre os poderes civil e militar, bem como se observa a preponderância do poder civil, não havendo margem para interpretação de um poder moderador ou papel das Forças Armadas enquanto árbitro dos conflitos entre os poderes¹⁵. Além das reações na esfera institucional, também vale registrar o empenho de juristas independentes em rechaçar qualquer leitura do suposto poder moderador, bem como de firmar a subordinação do poder militar ao poder civil na ordem constitucional vigente¹⁶.

Sendo assim, observa-se que não há unanimidade em termos de aceitação da narrativa que considera “garantia da lei e da ordem” e “garantia dos poderes constituídos” como sendo autorizadores de intervenção militar nos momentos de crise. Portanto, tal problema ainda é presente na prática institucional brasileira e demanda esforços acadêmicos dos mais diversos.

A atualidade do problema pode inspirar o historiador do direito a direcionar o olhar ao passado (STOLLEIS, 2020, p. 65), assumindo a preocupação de captar como a questão se deu noutro contexto, mais precisamente, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A intenção não é propriamente de se extrair uma *mens legis* sobre o art. 142, mas antes de tudo, numa perspectiva doutrinal (SUANZES-CARPEGNA, 2008), focada em visualizar o desenvolvimento de um tema tão caro à história constitucional brasileira, na tentativa de juntar os fragmentos espalhados nos espaços de deliberação da constituinte.

A fim de delimitar com mais precisão o recorte temático, cumpre esclarecer que há certa amplitude de temas de interesse militar na constituinte: serviço militar obrigatório; papel constitucional das Forças Armadas; Ministério da Defesa; manutenção da Justiça Militar; política para energia nuclear etc. Portanto, a presente pesquisa não se propõe a abranger a totalidade de matérias afetas de algum modo ao meio militar, na verdade, o foco está na função

¹⁵ Essa também foi a tônica do parecer elaborado pela Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB, inclusive, ambos os pareceres tomam o cuidado de esclarecer que o sentido de “garantia da lei e da ordem” já teria uso consolidado na prática, o que estaria delimitado no emprego em situações de perturbação da ordem quando há esgotamento das forças tradicionais de segurança pública (BRASIL, 2020d; ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2020).

¹⁶ Recomenda-se a leitura da obra conjunta lançada pelo Observatório Constitucional (VALE et al., 2020) que traz diversos textos sobre a impossibilidade de extrair qualquer poder moderador das Forças Armadas do texto constitucional brasileiro de 1988.

constitucional das Forças Armadas, na possibilidade/legitimidade de intervenção destas na política, além do arranjo institucional que envolve a relação entre o poder político e o militar, dando conta, ainda, da discussão quanto à atribuição dos militares em atuar não só na defesa externa, mas também na defesa interna.

O objetivo principal é estudar os percursos de construção do texto do artigo 142, através dos debates e votações sobre a matéria na constituinte, detectando as teses discutidas nos espaços de deliberação sobre o intervencionismo militar, subordinação do poder militar ao civil, além de eventuais mecanismos de controle social sobre as Forças Armadas.

Especificando mais os objetivos, procura-se explorar as discussões doutrinárias e políticas dos constituintes e palestrantes convidados para audiências públicas acerca da compreensão dos militares enquanto responsáveis pela garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem, o que para alguns pode ser lido como atribuição de “poder moderador” já tradicional na história constitucional brasileira.

Outra pretensão é de estudar a formulação do arranjo institucional, entendido nas opções por adoção de Ministério da Defesa ou a permanência dos ministérios específicos para as forças singulares, bem como quanto à previsão constitucional de conselho para assessoria do presidente em matéria de defesa.

Também objetiva-se captar as discussões em volta da possibilidade de emprego dos militares na segurança interna, o fazendo em conjunto com a repercussão na própria ANC da memória quanto à atuação das Forças Armadas na contenção de movimentos populares durante a ditadura e alguns episódios ao tempo da constituinte.

Em todos os casos estaremos concentrados em fontes primárias, dentre as quais listamos as atas das reuniões de Comissões e Subcomissões Temáticas, sendo elas: a) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; b) Subcomissão do Poder Executivo; c) Subcomissão do Poder Legislativo; d) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; e) Comissão de Sistematização. Além das reuniões nos espaços de deliberação, também serão estudadas as emendas oferecidas aos anteprojetos e substitutivos dos relatores.

Outras fontes de relevância para a pesquisa são os Relatórios Periódicos Mensais (RPM) do Centro de Informações do Exército (CIE), na medida em que demonstravam um acompanhamento minucioso pelo setor de inteligência do Exército sobre os desdobramentos da Constituinte, sobretudo no que se refere às questões que interessavam aos militares, assim, torna-se imprescindível avaliar esse processo constituinte “vigiado”. A produção dos documentos era feita com periodicidade mensal e, durante o período analisado, entre fevereiro

de 1987 e novembro de 1988, sempre constavam informações sobre a constituinte, cuja comunicação estava dentro do léxico da Doutrina de Segurança Nacional (DSN).

Os relatórios do CIE, ainda eram carregados pelo interesse de impedir o avanço da “ameaça comunista” no Brasil, o que demanda certo cuidado do pesquisador em termos de tratamento das informações pelo contexto em que são escritas. Veja-se que monitoramentos do “clero progressista” e do “movimento comunista internacional”, ao final da década de 1980, sugerem até mesmo uma estratégia defensiva para permanência dos próprios órgãos da comunidade de informações, os quais, sem um inimigo interno, não teriam justificativa para manutenção da maior parte das funções a que estavam destinados na ditadura. Entretanto, os documentos são úteis quando vistos em confronto com outras fontes, porque servem principalmente para captar como os desdobramentos da constituinte eram encarados por um setor eminentemente reacionário dentro da comunidade de informações.

As memórias e estudos elaborados no âmbito da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN) também desenvolvem a função de acompanhamento dos trabalhos da constituinte, entretanto, diferem substancialmente dos relatórios do CIE, na medida em que os últimos tem um caráter descritivo e de análise de conjuntura. Por outro lado, os documentos da SG/CSN ostentam um viés muito mais propositivo, quer dizer, procuram estabelecer pontos do texto constitucional em construção que deveriam ser modificados de acordo com este ou aquele sentido, além de declinar quais seriam as autoridades que poderiam ser provocadas para ajudar na aprovação dos textos requeridos.

O caráter propositivo também abrangia orientações ao governo sobre a forma de proceder no emprego das Forças Armadas em momentos de crise no contexto de greves durante o mandato de Sarney. As memórias da SG/CSN, algumas vezes, estão acompanhadas de propostas de emendas a serem assinadas por constituintes e apresentadas ao longo dos trabalhos da ANC, assim, o confronto dos textos de tais propostas com as emendas submetidas à apreciação dos constituintes permite visualizar casos em que o CSN se envolveu na preparação de emendas sobre diversos temas de interesse do órgão.

O documento que é singular porque congrega as duas funções acima descritas, quais sejam, a de acompanhar os desdobramentos da constituinte e também por ser propositivo, é justamente o Relatório Especial nº 05/SC-1, de 03 de junho de 1987, elaborado após o fim da etapa das subcomissões temáticas pela Comissão Inter-forças de Estudos de Legislação das Forças Armadas (CIELFA). A referida comissão era composta por três oficiais-generais, um de cada força, além de um oficial-general do EMFA, designados pelos respectivos ministros de

Estado, cuja finalidade era acompanhar o processo constituinte e traçar as ideias básicas das forças singulares sobre determinado tema, ao que se seguiam as estratégias a serem adotadas.

A pesquisa se vale, ainda, de fontes de história oral produzidas com o depoimento dos generais com papel importante na abertura prestados aos pesquisadores do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Também no âmbito das fontes orais, recorreremos aos depoimentos concedidos pelo general Leônidas e pelo deputado José Genoíno ao Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”, do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC; havendo, ainda, os depoimentos colhidos pelo jornalista Ronaldo da Costa Couto (1999), que inclusive foi ministro do Gabinete Civil do governo Sarney, figura que também concedeu entrevista ao antigo ministro.

Além das fontes bibliográficas contemporâneas ao período pesquisado, também vale recorrer às fontes secundárias que já se debruçaram em alguma medida sobre a relação entre poder civil e militar na constituinte. Outro recurso bastante utilizado foi o das fontes jornalísticas da época, as quais mostram-se úteis quando confrontadas com as outras fontes acima descritas.

O primeiro capítulo buscou-se demonstrar, primeiro, as discussões dentro do âmbito da constituinte sobre intervenção militar na Constituinte, no sentido da possibilidade de o texto constitucional ser capaz de impedir ou legitimar o golpe militar. A segunda parte cuida igualmente do intervencionismo militar, entretanto, focado na inserção do problema dentro do debate sobre sistema de governo.

O segundo capítulo parte do arranjo institucional formulado no texto constitucional, mais precisamente, a definição sobre o Ministério da Defesa ou a permanência dos ministérios das forças singulares, bem como sobre a permanência do Conselho de Segurança Nacional na segunda parte. A mudança de nível aqui sai do campo da intervenção militar na política no sentido limite do golpe militar, preocupando-se com a inserção das instituições militares dentro do governo e as nuances decorrentes: a concentração do poder militar na figura do ministro, a resistência militar ao ministério da defesa, além da problematização da permanência das competências do CSN.

O terceiro capítulo procura desenvolver a intervenção militar na ordem interna enquanto um poder de emergência do executivo, visando a garantia da lei e da ordem. A abordagem depende da inserção do emprego militar no contexto de greves que caracterizou o momento constituinte, cuja repressão em diversos episódios foi capitaneada pelas Forças Armadas.

1 FRAGMENTOS DA DISCUSSÃO SOBRE INTERVENCIONISMO MILITAR NA CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-1988

O projeto de abertura iniciado com o presidente Ernesto Geisel e seguido por João Batista Figueiredo não abrangia a elaboração de uma nova constituição, entretanto, a distensão passou de projeto a processo (CASTRO, D'ARAÚJO, SOARES, 1995), assim, a pressão popular por democracia desde o fim da década de 1970 tem recebido maior atenção ultimamente, adquirindo novas linhas de abordagem. O que parte da historiografia encarara como algo capaz de influir em maior parte no ritmo da transição e não no conteúdo¹⁷, no entanto, recebe novo significado a partir dos estudos que conferem maior relevância ao movimento de pressão popular em torno de uma nova constituição (PAIXÃO, 2014; VERSIANI, 2014).

Nesse sentido, o compromisso de elaboração de uma nova Constituição, ainda que assumido por Tancredo Neves e reafirmado por Sarney¹⁸, era visto como algo até desnecessário no projeto de abertura que se tentava efetivar de cima para baixo desde meados da década de 1970, tendo em vista que os constituintes ostentariam os poderes de emendar a Constituição do regime para adequar o seu conteúdo à nova realidade brasileira; porém, sobretudo a partir da derrota das campanhas das “Diretas Já!”, a pressão popular por uma nova constituição ganha força (VERSIANI, 2014). Convocada via Emenda Constitucional nº 26/1985, a constituinte brasileira se viu envolta dos seus problemas de afirmação enquanto representação da ruptura com a ordem estabelecida pelo regime militar, bem como sobre sua limitação na qualidade de poder constituinte originário ou derivado (PAIXÃO, 2014). É possível, contudo, afirmar o sucesso da constituinte enquanto poder constituinte soberano que superou o regime militar e a pretensão de controle militar sobre o processo (BARBOSA, 2018; PAIXÃO, 2014).

O processo de transição que na perspectiva dos partidários do regime (militares, políticos e juristas) deveria ser comemorado pela ausência de ruptura violenta, portanto, seria uma mera etapa para formalização e consolidação do arcabouço constitucional construído no regime, o que encontrava respaldo discursivo, por exemplo, no jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho e na fala de Moreira Alves, ministro do Supremo que abriu os trabalhos da ANC.

¹⁷ Adriano Nervo Codato (2005) reconhece que o projeto de abertura dos militares tem origem nas composições das elites, mas o desenrolar do processo teria respeitado não somente a dinâmica das elites, mas também a da pressão popular sobre o Estado militar, sendo a primeira mais vinculada à natureza e ao conteúdo, já a segunda, seria talvez mais influente sobre o ritmo. O citado autor entende que a Nova República, ainda que sendo um governo civil, seria o último ciclo do regime ditatorial-militar.

¹⁸ No caso do último, ainda há a ressalva de que diligenciou tanto para viabilizar a constituinte como posteriormente lutou fortemente para limitar os poderes da ANC através do trabalho de Saulo Ramos (BARBOSA, 2018; NOBLAT, 1987; PAIXÃO, 2014).

É nesse sentido que importantes vozes com a de Raymundo Faoro insurgem para enfatizar a ruptura com o regime autoritário, o que não demandaria um incêndio nas ruas, mas seria concretizada dentro da Assembleia Nacional Constituinte (PAIXÃO, 2014).

A questão da soberania da constituinte teve atenção de setores mais militarizados bem antes da própria instalação da ANC, conforme se observa na Memória nº 027/1ª SC/86, de 09 de junho de 1986 (BRASIL, 1986b), que é um estudo realizado pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), cujo foco era a preparação para os desdobramentos da constituinte, a participação popular, os poderes investidos na assembleia e o seu caráter ilimitado ou não. O documento tinha em conta a instalação da Comissão de Estudos Constitucionais, que foi presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL-RJ), mas também notava as manobras dos diferentes atores envolvidos naquele contexto para formação de pautas a serem alçadas na constituinte.

A SG/CSN tomou nota de estudos extraoficiais que estavam sendo realizados e conduzidos por diversas entidades da sociedade civil e partidos políticos, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Partido dos Trabalhadores (PT), que estaria associado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), setores indigenistas, entidades voltadas para a defesa do Movimento dos Negros, Movimento de Defesa dos Direitos da Mulher, além de um grupo da própria Câmara dos Deputados liderado pelo deputado Alencar Furtado (PMDB-PR) (BRASIL, 1986b). Dentro do CSN, portanto, percebia-se a mobilização que viria a caracterizar o processo constituinte, marcado pela intensa participação de vários setores populares na busca pela efetivação dos respectivos interesses (VERSIANI, 2014).

Por outro lado, a Memória nº 027/1ª SC/86 (BRASIL, 1986b) também revela a articulação pelos ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que juntos constituíram uma comissão relativa aos debates sobre a Assembleia Nacional Constituinte¹⁹, tudo com o objetivo de atender ao convite formulado pelo Comitê da Comissão de Estudos Constitucionais encarregado dos temas atinentes às Forças Armadas e à segurança nacional nos dispositivos da Constituição. Os referidos atores

¹⁹ A existência de comissões dos militares bem antes de instaurada a constituinte se confirma tanto pela já citada Memória nº 027/1ª SC/86 (BRASIL, 1986b), bem como por outra que lhe era anterior, justamente a Memória nº 005/1ª SC/86, de 15 de janeiro de 1986 (BRASIL, 1986a), também elaborada no âmbito da SG/CSN, que tratava da reunião dos representantes das forças singulares ao menos desde janeiro de 1986, cujo objetivo era a articulação e elaboração de propostas sobre temas de interesse militar debatidos no âmbito da Comissão de Estudos Constitucionais.

apresentaram ao comitê qual seria a posição das Forças Armadas²⁰ e do CSN sobre as alterações admitidas no novo texto constitucional, tendo a SG/CSN contribuído aos trabalhos dessa comissão na parte dos itens da constituição ligados à segurança nacional.

O estudo da SG/CSN tem a preocupação inicial de resumir a trajetória das constituições brasileiras até a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convoca a Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana para 1º de fevereiro de 1987 (BRASIL, 1986b, p. 5). Em seguida, o texto faz menção a um trecho de artigo cuja autoria seria do Consultor-Geral da República, o jurista Saulo Ramos, para quem:

O país inteiro deverá estar presente na Assembléia Nacional Constituinte: empresários, empregados, operários, funcionários, estudantes, militares, motoristas, marinheiros, enxadeiros, bóias-frias, sitiantes, sindicalistas, comunistas, liberais, monarquistas, socialistas, conservadores, mulheres e homens, todos, sem exceção. Evidentemente, será impossível a participação pessoal de 130 milhões de brasileiros, mas cada cidadão deverá ter a chance de escolher, e bem, um representante fiel às suas idéias. Isto será viável se a nação começar já os debates em todos os centros comunitários, escolas, ambientes de trabalho, clubes, sociedades de classe, patronais e profissionais, nas estivas, nos navios, nos portos, nas fazendas. Assim serão encontrados os que poderão representar cada setor da opinião e cada grupo de interesses, os legítimos interesses dos que trabalham e produzem para a nação. Constituinte não é campanha eleitoral para eleger este ou aquele político de carreira. Constituinte é eleição de idéias e princípios a serem debatidos, defendidos e inscritos na lei fundamental, pelos representantes desses princípios e dessas idéias. (RAMOS, 1986 *apud* BRASIL, 1986, p. 6).

Observa-se que surge um Saulo Ramos aparentemente interessado na participação popular intensa no processo constituinte, desde que, não fosse pessoal, mas via representação, assim, era mais uma forma de tentar estabelecer um controle da forma de exercício do poder constituinte (BARBOSA, 2018), sendo que a forma colocada por Ramos fechava a questão na eleição, dentro de um roteiro bem definido. Entretanto, essa conclamação de Saulo Ramos ao debate popular é vista pela SG/CSN com certa cautela, pois, conforme já havia observado no documento estudado, certas entidades estariam desenvolvendo propostas a serem apresentadas na constituinte. Dessa forma, surge a ressalva de que alguns desses grupos queriam a submissão dos temas polêmicos da constituinte ao referendo popular (BRASIL, 1986b).

A Memória nº 027/1ª SC/86, então, chega a delimitar como pressupostos básicos da Assembleia Nacional Constituinte: o fato de ser um poder soberano, portanto, ilimitado e

²⁰ Em um dos dossiês disponíveis no Arquivo Nacional podem ser encontrados dois documentos que teriam resultado dos trabalhos dessa comissão, o primeiro deles é o “Posição e sugestões das FFAA sobre a Constituição”, o qual teria sido aprimorado posteriormente pelo “Sugestões das FFAA sobre a Constituição”, este último que teria servido de base para o depoimento prestado ao Comitê 10, da Comissão de Estudos Constitucionais (POSIÇÃO..., [1986?]; SUGESTÕES..., [1986?]).

absolutamente tudo ficaria aberto ao seu exame e deliberação²¹; não existiria qualquer poder acima da assembleia reunida, o qual pudesse lhe ditar as regras ou normas e; para que fosse soberana, a ANC haveria de ser livre, isto é, “os representantes do povo que a formam - chamados constituintes, não podem ficar sujeitos a qualquer constrangimento, ameaça e, muito menos, sofrer qualquer sanção ou penalidade.” (BRASIL, 1986b, p. 7-8).

As colocações seminais da SG/CSN não se mostram tanto como respeito aos ditames da soberania da constituinte eleita, mas expõem o temor da falta de consciência dos brasileiros sobre o que seria uma constituinte ou mesmo a própria constituição, trazendo um certo problema de responsabilidade dos constituintes eleitos com poderes ilimitados. Assim, a SG/CSN temia as articulações dos setores populares em curso, sugerindo que o governo encabeçasse uma campanha de conscientização sobre a constituinte.

Ao menos o temor da SG/CSN em termos de participação popular no processo constituinte se confirmou (VERSIANI, 2014), sagrando-se como “a experiência mais democrática da história constitucional brasileira” (KINZO, 2001, p. 8). Leonardo Augusto Barbosa (2018) percebeu que as tentativas de se controlar o exercício do poder constituinte desde o regime serviram, antes de tudo, para mostrar a incontrollabilidade de tal poder, frustrando tanto os anseios do CSN, do próprio Saulo Ramos e do projeto de abertura iniciado na década de 1970.

Dessa forma, o apelo de caráter pedagógico da SG/CSN, como um meio de informar a população sobre os poderes da ANC, demonstra a preocupação paternalista e elitista de que os brasileiros não tinham conhecimento do que seria a constituinte, o que esconde a preocupação real de que essa informação viesse dos setores populares. Por outro lado, a ressalva de que os representantes eleitos para o exercício do poder constituinte não poderiam ser constrangidos ou ameaçados foi desafiada por diversas vezes ao longo dos trabalhos da constituinte, o que em grande medida envolvia os ministros militares.

O problema que daremos maior atenção na relação dos militares com a constituinte está delimitado na permanência do tratamento constitucional das Forças Armadas conforme a tradição constitucional brasileira, ou seja, algo envolto da função para garantia da lei e da ordem e a celeuma da atribuição de um papel político aos militares. Ao ser convocada a constituinte, é visível o amadurecimento da compreensão nas Forças Armadas de que a nova constituição

²¹ Ao longo do processo constituinte, o próprio Saulo Ramos citado pela SG/CSN revelou-se um dos notáveis defensores da tese de que os poderes da ANC não seriam ilimitados, mas apenas teriam o caráter de poder constituinte derivado (BARBOSA, 2018; PAIXÃO, 2014).

poderia ser elaborada com o fim de retaliação ou “revanchismo” político contra a caserna, tendo em vista a repressão política no regime militar.

Conforme Celso Castro e Maria Celina D’Araújo (2001) perceberam ao entrevistar os generais da Nova República, os quartéis entenderam a constituinte como um campo de batalha onde seriam travadas disputas essenciais aos militares. Segundo os autores, os pontos inegociáveis seriam a permanência para atuação na garantia da lei e da ordem nos contextos de crise e convulsão social, bem como a rejeição da reintegração aos quadros das forças singulares dos militares anistiados.

Antes mesmo do início dos trabalhos da constituinte, já repercutiam manifestações de ministros militares e do próprio presidente José Sarney sobre como deveria ser a “missão” constitucional das Forças Armadas na nova Constituição (NOVA..., 1985), no caso, ambos já teriam declinado que não pretendiam grandes mudanças. Em contrapartida, grupos da sociedade civil também se reuniam em debates (OAB, congressos de partidos etc.), portanto, a definição da função das Forças Armadas era um problema que preocupava diversos setores ao tempo da constituinte²².

De fato, o compromisso de instauração da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) dinamizou o diálogo entre alguns grupos majoritariamente civis - tanto acadêmicos quanto atores políticos - sobre a função constitucional das Forças Armadas e outros temas como a criação do Ministério da Defesa. Em suma, era a oportunidade de pensar o novo período democrático que se pretendia construir sob a égide de uma Constituição que afastasse não somente os instrumentos da ditadura militar em decadência, mas que também protegesse mais o poder civil de outra experiência golpista com consequências autoritárias tão desastrosas como foi a de 1964 no Brasil.

Enfim, algo comum nas pesquisas sobre relações civis-militares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 é a limitação ao que aconteceu na Subcomissão de Defesa do Estado, Sociedade e da sua Segurança e, quando a abordagem é ampliada, sobretudo nas pesquisas feitas por juristas, a limitação se dá em relação ao foco nos resultados de cada etapa nos diferentes espaços de deliberação da ANC, de acordo com o percurso linear iniciado na subcomissão citada até a promulgação do texto final. Isso pode ser tomado como uma percepção

²² Nesse sentido, a Memória nº 027/1ª SC/86, de 09 de junho de 1986 (BRASIL, 1986b), que é um documento elaborado no âmbito da SG/CSN é bem emblemática da percepção pelos setores militares sobre a organização dos movimentos populares em virtude dos encaminhamentos para formação de uma nova Constituição. A partir dos Relatórios Periódicos Mensais do Centro de Informações do Exército (CIE), Costa (2020) revela que a atenção do Exército ao recrudescimento dos movimentos sociais ocorria desde 1985, o que teria levado o ministro Leônidas a ampliar a assessoria parlamentar da Força Terrestre.

de que o debate atinente ao controle do poder civil sobre os militares estava adstrito aos espaços de deliberação mencionados. Entretanto, o tema do intervencionismo militar na constituinte mostrou-se como algo difuso nos diferentes espaços de deliberação.

Assim, o presente capítulo se divide em duas seções na tentativa de contemplar o tratamento do tema de forma mais ampla. A primeira, preocupa-se com o percurso da construção do texto positivado no art. 142, da Constituição de 1988, iniciando com as discussões doutrinárias sobre intervencionismo militar, poder moderador ou de tutela no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e da sua Segurança; além da exploração da construção do texto com foco na manutenção ou retirada da função de garantia da lei e da ordem, procurando sempre a percepção dos constituintes sobre tais atribuições representarem ou não a legitimidade da intervenção militar na política. A segunda seção cuida dos debates sobre controle das Forças Armadas travados em espaços estranhos à subcomissão temática específica, justamente as Subcomissões de Poder Executivo e Poder Legislativo. Trata-se da inserção da matéria do intervencionismo militar em meio às discussões sobre o sistema de governo, muito vinculadas ao papel do chefe de Estado ou de governo na condição de comandante das Forças Armadas.

Portanto, busca-se demonstrar que o problema do intervencionismo militar poderia ocorrer com dinâmicas diferentes e embasada por referenciais diversos, sem que necessariamente tivessem a condução por convidados com formação militar. Sendo assim, ao lançar o olhar sobre os fragmentos espalhados pelos diferentes espaços, pretende-se afastar a visão de temáticas estanques e de subcomissões hermeticamente fechadas em suas discussões.

1.1 Função de garantia dos poderes constituídos e da lei e da ordem: a busca por um dispositivo de subordinação dos militares ao controle civil

O processo da construção da Constituição de 1988 foi dividido em várias etapas de votação definidas previamente no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) (BRASIL, 1987ac), que dispunha sobre a divisão dos constituintes em comissões e subcomissões temáticas. O quadro geral continha 24 subcomissões, cada uma delas responsável pela elaboração de um anteprojeto acerca da matéria específica, que após ser votado deveria ser encaminhado para a respectiva comissão a que estivesse vinculada. Assim, cada uma das oito comissões reunia e deliberava sobre os anteprojetos de três subcomissões e, ao fim, também formava o seu próprio anteprojeto. Por sua vez, a Comissão de Sistematização ficaria incumbida

de produzir o projeto de constituição que seria, finalmente, submetido ao Plenário da constituinte (BRASIL, 1987ac; PILATTI, 2019).

A composição das comissões e subcomissões temáticas seria indicada pela liderança dos partidos, devendo respeitar sempre que possível o critério da proporcionalidade partidária; somado ao fato de que cada constituinte deveria ser titular de uma subcomissão e suplente noutra dentro da comissão a que estivessem vinculados, buscava-se garantir a cada um destes o espaço mínimo para exposição das ideias (BRASIL, 1987ac; PILATTI, 2019). Sendo assim, as subcomissões temáticas consistiram nas primeiras etapas de discussão substancial sobre as matérias do novo texto constitucional.

Adriano Pilatti (2019, p. 52) elenca uma série de características sobre o procedimento de trabalho na constituinte, dos quais podemos destacar o poder de direção dos presidentes das subcomissões e comissões e, mais ainda, o amplo poder de agenda concedido aos relatores nestes mesmos espaços, uma vez que, além de serem os únicos capazes de elaborar substitutivos aos anteprojeto, também seriam responsáveis pelos textos-base. Enfim, esse poder de agenda dos relatores foi um ponto determinante ao longo do processo. As disputas, portanto, já começaram na própria definição do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC), afinal, tratava-se da escolha das regras do jogo, que a depender dos rumos tomados nesse momento, acabaria por condicionar bastante os rumos dos trabalhos e estratégias a serem tomadas pelos diferentes grupos (PILATTI, 2019).

Vanessa Dorneles Schinke (2021) percebeu a disputa inicial durante a definição do RIANC no que se refere ao tema das Forças Armadas, sobretudo a partir da colocação do constituinte Haroldo Lima (PCdoB-BA), que teria feito a denúncia de tentativa de golpe na distribuição das comissões, pois, segundo Lima, a matéria estaria sendo retirada da Comissão do Poder Executivo, o que era a tradição nos processos constituintes brasileiros, para ser alocada noutro espaço. A transferência seria para a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, presidida por Jarbas Passarinho (PDS-PA) e relatada por Prisco Viana (PMDB-BA), ambos com ligação histórica ao regime militar e, segundo Haroldo Lima, garantiriam que a questão das Forças Armadas fosse tratada de modo que garantisse a manutenção dos interesses militares (SCHINKE, 2021).

O Relatório Periódico Mensal nº 03/87, do CIE (BRASIL, 1987ad) foi o que se debruçou sobre a fase preliminar da constituinte, enfatizando a conquista da liderança do PMDB pelo senador Mário Covas (PMDB-SP)²³, o que envolvia certa insatisfação de determinados

²³ O relatório cogitou possíveis desdobramentos no decorrer do processo constituinte, que incluía a possibilidade do fim da Aliança Democrática, que dava sustentação ao governo Sarney e, quanto ao PMDB, estaria “[...]”

setores com a condução “autoritária” dos trabalhos por Ulysses Guimarães (PMDB-SP), bem como a insatisfação de parlamentares mais à esquerda do partido que não assimilavam bem o favorecimento do grupo ligado ao deputado Luiz Henrique (PMDB-SC). Covas surge como uma dissidência na disputa da liderança do partido mais representativo na ANC, valendo-se de um discurso emblemático sobre o papel do próprio Ulysses Guimarães na anticandidatura contra o regime e, principalmente, serviu para traçar a diferença entre a lógica dos trabalhos da constituinte, que teriam uma perspectiva de elaboração do texto para o futuro, o que não era compatível com os ditames da prática congressual, regidos pela dicotomia governo e oposição (PAIXÃO, 2014).

Entretanto, o mesmo relatório destacava a quantidade de vezes em que os temas de interesse militar foram tratados em Plenário, inclusive, dava conta das acusações contra as Forças Armadas que partiam do deputado Haroldo Lima, no sentido de “afirmar que a ‘direita’ está preocupada por não estar a Assembleia Nacional Constituinte ‘subordinada aos militares’” (BRASIL, 1987ad, p. 8). A definição sobre a possibilidade de participação popular na constituinte era encarada com grande receio dentro do CIE, que já percebia a mobilização de entidades para garantia da coleta das trinta mil assinaturas necessárias para submissão das emendas populares (BRASIL, 1987ah, p. 38). Tal receio de participação popular pelo CIE foi uma constante ao longo da constituinte, sobretudo quando tiveram início as ocupações dos corredores do congresso pelos setores populares, o que a inteligência do Exército via como uma forma de pressão das esquerdas sobre os constituintes na busca de impor a reversão das derrotas que se seguiam nas votações²⁴ (BRASIL, 1987aw, 1987bx).

A definição constitucional das Forças Armadas foi, de fato, realocada para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança²⁵, que era vinculada à comissão temática dirigida pelos atores atrelados ao regime militar (SCHINKE, 2021, p. 7); a

respaldado pela liderança de um político de personalidade forte, eleito com mais de oito milhões de votos, ameaça, inclusive com sua ala ‘moderada’, uma atuação mais independente do Poder Executivo” (BRASIL, 1987ad, p. 7). Segundo Pilatti (2019), a atuação de Covas, na verdade, teve grande importância para a definição de um equilíbrio improvável na divisão das presidências e relatorias das comissões e subcomissões na constituinte, que em grande medida equiparou a divisão das posições de poder de agenda e direção levando em conta a dicotomia adotada pelo autor entre progressistas e conservadores, o que seria inviável se levado em conta somente a proporcionalidade entre os partidos na constituinte.

²⁴ Segundo o Relatório Periódico Mensal nº 04/87, do CIE, as próprias ocupações de terras para a reforma agrária por parte do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), seriam uma forma de pressão sobre os constituintes, já que o movimento “[...] orientado pelo clero progressista e hoje atuando tal qual uma organização de frente do PT e da CUT, pode-se prognosticar que essas invasões se multiplicarão, sendo utilizadas como instrumentos de pressão sobre os constituintes, visando à aprovação das propostas do Movimento, encampadas pela CNBB, relativas à política agrária e de solo urbano.” (BRASIL, 1987ah, p. 42).

²⁵ A deputada Lídice da Mata (PCdoB-BA) fez críticas ao final dos trabalhos da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, no sentido de que teria sido criada para não mudar nada (DIREITA..., 1987).

distribuição de forças na subcomissão, a princípio, seria desfavorável aos progressistas²⁶. Ainda que seja difícil dividir a composição entre progressistas, moderados e conservadores, nos termos do esforço de Pilatti (2019), ao menos é possível afirmar que os poderes de direção e de agenda não ficaram com nenhum integrante da esquerda nessa subcomissão, já que as funções de presidência ou relatoria foram ocupadas, respectivamente, por José Tavares (PMDB-PR) e Ricardo Fiuza²⁷ (PFL-PE). A definição constitucional das Forças Armadas, então, foi realocada na subcomissão que, paralelamente, também discutia os temas das forças policiais e dos estados de emergência da constituição.

Ainda em termos da definição do RIANC, Leonardo Augusto Barbosa (2018) já notou a tentativa do deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ) em instituir uma vedação à manifestação de autoridades externas em afronta ao poder constituinte em exercício naquele momento, o que incluía os militares e, mais precisamente, os ministros desse setor. A atitude do deputado era uma resposta aos pronunciamentos do general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército do governo Sarney, que desferia críticas à constituinte desde o início. O pedetista queria refrear as declarações externas que atentassem contra a soberania da constituinte, apesar de não ter sido acatada, a estratégia soa quase de forma profética, já que ao longo dos trabalhos da constituinte, as investidas contra a soberania da ANC foram recorrentes, seja tentando impor uma doutrina de Saulo Ramos sobre a limitação do poder constituinte enquanto um poder derivado (BARBOSA, 2018; PAIXÃO, 2014), mas também pelos ataques diretos dos ministros militares aos constituintes que se viram ao longo do processo.

²⁶ A composição na íntegra da Subcomissão se dava da seguinte forma: Presidente: José Tavares (PMDB-PR); 1º Vice-Presidente: Raimundo Lira (PMDB-PB); 2º Vice Presidente: Daso Coimbra (PMDB-RJ); Relator: Ricardo Fiuza (PFL-PE); demais titulares: Iram Saraiva (PMDB-GO); Antônio Perosa (PMDB-SP); Arnaldo Martins (PMDB-RO); Asdrubal Bentes (PMDB-PA); Carlos Benevides (PMDB-CE); Hélio Rosas (PMDB-SP); Ralph Biasi (PMDB-SP); Roberto Brant (PMDB-MG); Sadie Hauache (PFL-AM); Ézio Ferreira (PFL-AM); Ricardo Izar (PFL-SP); Telmo Kirst (PDS-RS); César Maia (PDT-RJ); Ottomar Pinto (PTB-RR); José Genoino (PT-SP). Como Suplentes: Alfredo Campos (PMDB-MG); Gerson Camata (PMDB-ES); Agassiz Almeida (PMDB-MG); Alarico Abid (PMDB-PR); Antônio Carlos Franco (PMDB-SE); Cardoso Alves (PMDB-SP); Domingo Leonelli (PMDB-BA); Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE); Geraldo Fleming (PMDB-AC); Geraldo Melo (PMDB-PE); Jorge Vianna (PMDB-BA); Rubem Medina (PFL-RJ); Furtado Leite (PFL-CE); Sérgio Brito (PFL-BA); Ronaro Corrêa (PFL-MG); Dionísio Hage (PFL-PA); Antônio Carlos Konder Reis (PDS-SC); Lysâneas Maciel (PDT-RJ); José Elias Moreira (PTB-MS); Florestan Fernandes (PT-SP).

²⁷ O Centro de Informações do Exército (CIE) teve boa impressão da atuação inicial do relator, que de maneira “imparcial e equilibrada” considerava os diferentes pontos de vista na subcomissão (BRASIL, 1987ah, p. 6). A partir do que foi relatado também pelo CIE, certamente a composição da subcomissão não era de maioria mais progressista, que dispunha de somente oito integrantes, aos quais se contrapunham 12 constituintes de atuação “ponderada”. O panorama geral ao início da constituinte, segundo o serviço de inteligência da Força Terrestre, dava conta de 169 parlamentares de esquerda em face de 343 “moderados”. Chama mais atenção mesmo é o critério usado para definição nesses termos, pois a filtragem era feita com base nos bancos de dados do centro, considerando como de “esquerda” os que figuravam como “integrantes de organização subversiva”, simpatizantes dessas organizações ou membros de “esquerda não vinculada ao movimento comunista” (BRASIL, 1987ab, 1987ah).

Conforme já adiantado, a criação da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade da sua Segurança, bem como a sua inserção na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições tinha que lidar com ao menos uma crítica: a de ter sido formada com o fim de garantir a manutenção das disposições sobre Forças Armadas²⁸. José Tavares (PMDB-PR) procurou fazer um roteiro para os trabalhos levando em conta a necessidade de audiências públicas com representantes de instituições afetas aos temas ali debatidos, o que em grande parte foi preenchido por generais e representantes de forças de segurança (BRASIL, 1987bg).

O acompanhamento dos militares sobre a constituinte quanto aos temas de interesse das Forças Armadas era articulado desde antes de instaurada a ANC, mas a partir de então²⁹, sucedeu-se a criação da Comissão Inter-forças de Estudos de Legislação das Forças Armadas (CIELFA). Composta por três oficiais-generais, um de cada força, além de um oficial-general do EMFA, designados pelos respectivos ministros de Estado, a CIELFA se reunia com a finalidade de assessorar o ministro-chefe do EMFA, bem como os ministros militares nos estudos sobre dispositivos constitucionais, legislação complementar e ordinária em que houvesse interesse comum a mais de uma força singular, além da obtenção de posição de consenso a respeito dos textos legais e constitucionais (BRASIL, 1988i).

Outra questão preliminar sobre o andamento da subcomissão leva em conta o que já foi percebido por Schinke (2021), mais especificamente, o deslocamento do tema das Forças Armadas para uma subcomissão específica, ao que deve ser somado outro elemento: a elaboração de um documento pelo Centro de Comunicações do Exército (CComSex), que sistematizava os temas de interesse militar e foi distribuído aos constituintes (BRASIL, 1987ad; COSTA, 1998). Dessa forma, é seguro afirmar que o deslocamento repentino de temas específicos sobre os militares para um espaço de deliberação inicial próprio, aliado ao documento preparado pela Força Terrestre e à atuação das assessorias parlamentares (COSTA, 1998), realmente, são todos fatores que conferem ampla vantagem inicial aos militares no início

²⁸ Os fundamentos das acusações miravam os detentores de poder de direção e poder de agenda nos dois espaços de deliberação, tendo em vista o histórico político dos referidos, dado que a presidência ficou com José Tavares (PMDB-PR), que fez carreira como delegado; já o relator Ricardo Fiuza (PFL-PE) era conhecido pelo histórico arenista, inclusive com o voto em Paulo Maluf no Colégio Eleitoral. Em relação à comissão temática, a presidência foi dada a Jarbas Passarinho (PDS-PA), coronel da reserva do Exército, acompanhado de Prisco Viana (PMDB-BA), outro que fez carreira na ARENA, sendo ambos malufistas (MALIN, 1987, p. 3).

²⁹ Todavia, algo de estranho pode ser observado no ato da criação da comissão, justamente a Portaria nº R-212/CEMFA, de 8 de agosto de 1988, pois, em que pese seja de agosto de 1988, ou seja, quando a constituinte já estava nas tratativas finais, o último artigo do provimento dispõe que: “A presente Portaria está em vigor desde 12 Fev 87, data em que a supramencionada Comissão reuniu-se pela primeira vez” (BRASIL, 1988i). Portanto, o que se revela é uma situação ao menos controversa do ponto de vista jurídico, mas que ao mesmo tempo é instigante em termos de pesquisa histórica, na medida em que foi atribuída vigência retroativa ao ato, mas serve como registro importante da situação de fato que pretendia regular: a existência de uma entidade para consulta dos ministros das Forças Armadas, visando a articulação de estratégias acerca dos temas de interesse militar durante a constituinte.

da corrida sobre os temas que lhes interessavam na constituinte; contudo, a vantagem inicial não pode ser confundida com o controle total sobre o processo e a garantia de sucesso ao fim.

As palestras na subcomissão foram abertas com os representantes da ESG³⁰, em que um dos expositores, o professor Pedro Figueiredo, afirmou que não poderia o Estado abrir mão do emprego das Forças Armadas no âmbito interno como última alternativa para manter a supremacia da ordem legitimamente estabelecida, aliás, isso era uma tradição constitucional brasileira. Dessa forma, foi direto ao afirmar que eliminar essa atribuição dos militares não os impediria a realizar um golpe contra o governo³¹, afinal: “não há dispositivo legal que impeça uma revolução” (BRASIL, 1987bi, p. 33). A consequência de tal restrição nas funções da força militar, segundo Figueiredo, seria somente a impossibilidade de o governo valer-se dos militares para defender o regime democrático em tempo hábil (BRASIL, 1987bi).

Na reunião seguinte, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), Márcio Thomaz Bastos, foi mais um a manifestar a ideia realista de incapacidade do texto constitucional para a autodefesa contra o golpe militar, já que: “É claro que ninguém vai evitar um golpe de Estado que (*sic*) põe uma norma constitucional dizendo que o golpe de estado é proibido.” (BRASIL, 1987bj, p. 35). O advogado criticou a tentativa de construção de um dilema entre duas posições sobre as funções das instituições militares: a primeira, no sentido da permissão da intervenção militar para manutenção da ordem interna; já a segunda, congregava aqueles cujo entendimento era pela restrição da atuação das forças singulares na defesa da ordem quando ameaçada externamente³². Na visão do jurista, não haveria óbice de que pudesse haver o emprego dos militares nesse sentido, contudo, a

³⁰ Atendendo ao convite da subcomissão, a instituição enviou três professores de seus quadros para palestrar aos constituintes, sendo eles: o professor Ubiratan Borges de Macedo, Pedro de Oliveira Figueiredo e Paulo César Milani Guimarães. O primeiro deles fez questão de asseverar a independência da escola em relação às Forças Armadas e ao governo, afirmando que se tratava de uma instituição de pesquisa da mesma forma que eram as universidades brasileiras (BRASIL, 1987bi). Nesse sentido, vale a ressalva de que os cursos da ESG dispunham de um corpo permanente de professores que não necessariamente tiveram carreira militar, mas também era composto por civis, como é o caso dos três palestrantes que se apresentaram na subcomissão em comento, todos com trajetória acadêmica em universidades brasileiras, principalmente, em direito e áreas afins. Em termos de público atendido pela escola, também havia a mescla considerável entre militares e civis, sendo estes captados nos diversos setores da elite brasileira, numa perspectiva de formação de uma classe dirigente, capaz de enfrentar o comunismo e conduzir o país rumo ao desenvolvimento econômico (BRASIL, 1983; MIGUEL, 2002; SCHINKE, 2019).

³¹ Compreensão muito semelhante foi expressada por um ator de grande importância para a Subcomissão, justamente o relator Ricardo Fiuza, que em momento posterior, enquanto falava da previsão constitucional dos mecanismos de exceção, acabou afirmando o seguinte: “Não é por excesso de ordenamento que evitaremos quarteladas, golpes, porque não existe Constituição nenhuma no Mundo que permita atos de exceção, e a história está repleta de atos de exceção.” (BRASIL, 1987bi, p. 45).

³² Bastos foi o primeiro palestrante que defendeu a disposição constitucional sobre as Forças Armadas conforme definido pela Comissão Afonso Arinos, que dispunha da seguinte forma: “Art. 414 – As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do País, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional” (BRASIL, 1986d, p. 55).

legitimidade estaria condicionada ao chamamento pelos “superiores constitucionais”, não havendo margem para decisão das classes armadas sobre a intervenção (BRASIL, 1987bj).

Uma das falas que destoou dos quadros de oficiais-generais chamados a contribuir com a subcomissão foi a exposição de Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, coronel da reserva do Exército, que na oportunidade representava o Núcleo de Estudos Estratégicos – NEE³³, da Universidade de Campinas – Unicamp, do qual era diretor adjunto. O palestrante entendia que o debate sobre defesa do estado e da sociedade deveria centrar-se no controle democrático das Forças Armadas e na contenção de eventuais intervenções militares na política nacional³⁴ (BRASIL, 1987bk, p. 53). O coronel buscou estabelecer princípios básicos para organização da relação entre poder civil e militar, os quais resumiu da seguinte forma:

[...] o comando presidencial das Forças Armadas; a total isenção política das Forças Armadas, que comporta o afastamento do seu emprego para fins partidários; a proibição das Forças Armadas de exercerem influência na vida política, enquanto “corpo organizado”; a escolha, por parte do poder político, dos princípios reguladores da organização militar; a intervenção da força armada unicamente a pedido do poder político e não de espontânea iniciativa dos órgãos militares, tanto para a defesa externa quanto interna (BRASIL, 1987bk, p. 54).

Tais princípios demonstram claramente uma perspectiva de subordinação do poder militar ao civil, sendo que as características principais que daí se extraem podem ser resumidas na blindagem do poder civil à interferência militar, ao passo que este último deve ter suas diretrizes básicas definidas pelo poder político. Vale lembrar que essa definição não é desprovida de sentido, na verdade, está intimamente atrelada com a linha de pensamento sobre autonomia militar trabalhada pelo grupo acadêmico do qual Cavagnari fazia parte³⁵.

Enfim, Cavagnari tinha a compreensão clara de que as Forças Armadas não cederiam espaços sem elevado custo de remoção, cabendo à sociedade removê-las, o que somente

³³ O NEE foi atuante na discussão sobre Forças Armadas ao tempo da constituinte, inclusive com intensa atividade na realização de eventos acadêmicos e produção de trabalhos. O constituinte José Genoíno (PT-SP), por exemplo, deu conta do recebimento de convite para participar de um encontro promovido pelo NEE, cujo tema era o papel das Forças Armadas, que seria realizado em 23 de abril de 1987 (BRASIL, 1987bh, p. 28). Desse diálogo resultou o convite de um dos professores da Unicamp para realizar conferência na subcomissão, tarefa cumprida por Cavagnari durante a 9ª reunião ordinária, realizada em 28 de abril de 1987 (BRASIL, 1987bk).

³⁴ Uma visão mais detalhada das conclusões do NEE pode ser vista na obra conjunta do grupo publicada em 1987 cujo título é “As Forças Armadas no Brasil”, que contempla um trabalho do próprio Cavagnari Filho (1987), o qual além da temática do intervencionismo militar na política contém ênfase em termos de geopolítica.

³⁵ João Quartim de Moraes (1987, p. 12) resume bem a tese da autonomia militar a partir da qual as Forças Armadas estão fechadas a qualquer hipótese de invasão das esferas de decisão sobre os assuntos internos da corporação ou referentes aos seus membros, por outro lado, conservam a característica de ingerência sobre o meio externo à caserna, portanto, consiste numa posição privilegiada de não submissão dos militares ao controle social. A autonomização militar no contexto brasileiro foi exposta por Cavagnari em sua fala inicial, mas a listagem dos princípios acima configura uma tentativa ousada de trilhar o caminho diametralmente oposto, o que até mesmo o próprio NEE via com ceticismo em seus escritos da época, bem como na própria explanação na constituinte.

ocorreria com a formalização do controle democrático das instituições militares, etapa que deveria ser seguida por um segundo momento de democratização, traduzido na consolidação das instituições democráticas e o fortalecimento da sociedade civil (BRASIL, 1987bk, p. 55). Com base nos estudos do NEE, foram elencadas as propostas mais práticas do ponto de vista constitucional para o exercício desse controle democrático, que se resumem na adesão às diretrizes para as Forças Armadas contidas no Anteprojeto Afonso Arinos, o que envolvia desde o próprio papel constitucional de Marinha, Exército e Aeronáutica, incluindo também as disposições sobre o conselho de defesa, além da criação de um Ministério da Defesa.

As colocações de Cavagnari renderam uma discussão digna de nota com o constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR), este que falou em tom de queixa sobre uma recorrente reclamação contra a interferência dos militares na vida civil da nação, contudo, ressaltou que muitas vezes foram os arranjos fracassados dos partidos políticos que deram margem para que políticos pragmáticos fossem “[...] buscar nos quartéis o apoio que eles não tiveram nos parlamentos, ou nas praças públicas ou no meio dos trabalhadores brasileiros” (BRASIL, 1987bk, p. 67). Além disso, chamou de “simplista” a acusação dirigida aos militares por atuarem em causa própria nos momentos de intervenção, até afirmou que as Forças Armadas terminaram com queda de orçamento durante a ditadura³⁶ como forma de suscitar um aparente saldo negativo dos militares ao fim do regime autoritário³⁷. A discussão entre o palestrante e o deputado fica próxima da visão instrumental que Antônio Carlos Peixoto (1980a, p. 29) descreve como a compreensão de que os militares permanecem quietos em seus quartéis até que os grupos civis os convoquem para intervir na política.

De um modo geral, vale a ressalva que José Murilo de Carvalho (2006, p. 138) já fazia ao tempo da constituinte: a necessária autocrítica pelos grupos civis em virtude da quase exclusiva abordagem dos militares como os vilões do golpismo que atacam um grupo civil ingênuo. O alerta talvez possa se adequar aqui no sentido inverso, isto é, não somente os civis figuram como os grandes arquitetos maquiavélicos do golpe, enquanto os militares são os detentores da força facilmente suscetíveis aos engodos políticos; tanto os primeiros quanto os últimos podem ser artífices do golpe e da implantação do regime com maior ou menor grau de aceitação do outro grupo.

³⁶ Stepan (1986) confirma que, de fato, essa perda orçamentária aconteceu durante a ditadura.

³⁷ Cavagnari refutou parte das colocações de Ottomar Pinto (PTB-RR) afirmando que a tradição no Brasil era da direita recorrendo aos quartéis para intervenções militares e, enfim, afirmou que “[...] outra coisa que existe no nosso processo político é que sempre disseram que as Forças Armadas constituíam um poder moderador, e elas nunca foram moderadoras, porque elas sempre moderaram favorável (*sic*) ao mesmo tema da alternativa” (BRASIL, 1987bk, p. 68).

Outros dois convidados para palestrar na subcomissão, os generais Euler Bentes³⁸ e Antônio Carlos de Andrada Serpa³⁹, trataram de algo em torno de um poder moderador dos militares. Bentes elencou as funções tradicionalmente atribuídas às instituições militares, que envolviam o combate ao inimigo externo, garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Ao fim, reconheceu que, na vigência dessas atribuições, as Forças Armadas capitanearam intervenções, golpes de Estado e mudanças do estado democrático. Entre outras explicações recorrentes entre políticos, jornalistas, historiadores etc., Bentes citou a justificativa de tradição histórica de um poder moderador dos militares⁴⁰ (BRASIL, 1987bm, p. 48).

Euler Bentes rechaçou a possibilidade de se constitucionalizar o intervencionismo histórico dos militares, pois, geraria uma “Constituição autoritária militarista”. A opção, então, seria eliminar do texto constitucional as interpretações intervencionistas mediante a redefinição do papel das Forças Armadas, o que deveria ser feito para “[...] desfigurar o papel histórico do chamado poder moderador” (BRASIL, 1987bm, p. 49). Enfim, alertou que essa redefinição não impediria as intervenções, mas ao menos dificultaria a aceitação como legítima no meio militar e na própria sociedade⁴¹. Para o general:

Se passasse pela cabeça dos Constituintes que deveria haver um poder acima dos três Poderes da Nação, um novo poder, um poder moderador, um poder de tutela, então, que se insira ele no texto constitucional e se regule a forma pela qual ele vai atuar, porque, se não, fica por aí simplesmente o arbítrio, como eu falei para o Senador, de uma avaliação e um julgamento por uma força que não tem esta atribuição dentro do Estado, mas que puramente a faz baseada não só no seu patriotismo, o seu civismo etc., vamos afastar isso, mas afasta porque tem o poder, as armas que lhe foram concedidas não para este fim, mas para defender o Estado. Então eu acho que escrever uma Constituição admitindo uma escala de intervenção, que não sejam as escalas de

³⁸ General que compôs a Frente Nacional de Redemocratização juntamente como senador Magalhães Pinto (ARENA-MG), sendo candidato da oposição na última campanha disputada aos moldes do regime militar, na qual se sagrou vencedor o general João Batista Figueiredo. Apesar do nome em que se conclama pela redemocratização, a candidatura de Bentes é envolta de controvérsias, sobretudo pelo movimento que tinha um golpista civil histórico, além de um integrante da cúpula militar, gerando mal-estar no próprio Bentes ao ter que justificar uma campanha endossando as mesmas práticas de um regime que pretendia derrubar (CHIRIO, 2012).

³⁹ A comunicação dos dois generais citados ocorreu na 12ª reunião ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, em 5 de maio de 1987, cujo tema era o “papel das Forças Armadas num regime democrático” (BRASIL, 1987bm).

⁴⁰ Bentes endossa o tom pessimista sobre a relevância de se traçarem balizas constitucionais para inviabilizar a intervenção militar em casos de crises políticas, pois, na opinião do general, haveria uma consciência nas Forças Armadas de que em casos de crise, estas se consideram legitimadas até constitucionalmente para intervir, aguardando somente o apelo da sociedade civil, compreensão essa que permanecia naquele momento de transição. O pessimismo é traduzido na afirmação de que independentemente da função constitucional das Forças Armadas no passado, estas “[...] assumiram o papel de poder moderador ou de tutela, acima dos poderes civis” (BRASIL, 1987bm, p. 48). Assim, no entender do palestrante, as crises poderiam gerar intervenção militar independente das novas disposições constitucionais.

⁴¹ Esse também foi praticamente o mesmo sentido tomado pelo general Andrada Serpa, o de que não há grande relevância em termos práticos de se precisar os limites de “garantia da lei e da ordem e dos poderes constituídos”, pois, “[...] O problema é que quando a sociedade entra em crise, o Parlamento entra em crise, os oficiais e sargentos pertencem à classe média, a desse entra em crise, a crise política é levada ao âmbito dos lares e ao interior dos quartéis e, no fim, saem essas intervenções militares como poder moderador.” (BRASIL, 1987bm, p. 59).

estado de emergência ou de alarme ou estado de sítio, etc., mas um estágio superior a tudo em que se dê a completa liberdade de ação às Forças Armadas, perdão, Ex.^a, eu não julgo que isso seja um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência. Nós temos vinte anos de experiência para olhar! (BRASIL, 1987bm, p. 61).

Iniciada a fase das votações, foi deliberado na 15ª reunião ordinária da subcomissão (BRASIL, 1987bo) que a discussão das emendas apresentadas ao anteprojeto do relator Ricardo Fiuza (PFL-PE) seria feita em conjunto com o parecer deste sobre tais emendas, seguindo a ordem estabelecida no anteprojeto, que dispunha sobre as Forças Armadas da seguinte forma:

Art. 12 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 dentro dos limites da lei.

Parágrafo único. Lei Complementar, de iniciativa do poder executivo, estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Art. 13 As Forças Armadas destinam-se à defesa da pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Parágrafo único. Cabe ao Presidente da República a direção da política da guerra e da escolha dos Comandantes-Chefes (BRASIL, 1987aj, p. 31).

Naquele momento, o relator já recebia acusações de parte da imprensa que o taxava de militarista, o que se refletiu dentro da própria subcomissão quando José Genoino (PT-SP) reverberou as críticas em justificativa de emenda de sua autoria⁴². O deputado petista estaria inconformado com o anteprojeto de Fiuza na parte em que permite o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem e dos poderes constituídos, já que considerava válida somente a atribuição para defesa externa, assim, via nas atribuições do anteprojeto de Fiuza “missão de árbitro supremo e tutor da sociedade”⁴³ (BRASIL, 1987ao). Genoino alegava que tudo teria sido feito com base em recomendações de proposta do Exército, mais precisamente, o documento trazido pelo Centro de Comunicação Social do Exército⁴⁴, ao que Fiuza retrucou

⁴² A emenda recebeu a etiqueta 4B0061-6 (BRASIL, 1987ao) visava suprimir do art. 13 do anteprojeto do relator o trecho “[...] e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”, portanto, se admitida tal emenda a função de Marinha, Exército e Aeronáutica compreenderia somente “a defesa da pátria” (BRASIL, 1987ao).

⁴³ A justificativa de Genoino afirma que: “[...] seguindo a linha contida na proposta escrita trazida pelo Centro de Comunicação Social do Exército - apresentou a pior formulação possível, que não passa de um estímulo constitucional ao golpismo, fazendo das Forças Armadas uma espécie da Grande Tribunal Constitucional Armado, que decidiria a seu guante sobre a ‘garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem’. E fariam isso amparadas na própria Constituição” (BRASIL, 1987ao, p. 1-2).

⁴⁴ A dita proposta da Comunicação Social do Exército trata-se do documento “Temas Constitucionais” encomendado pelo ministro do Exército para ser distribuído aos constituintes. O fascículo dispunha sobre os assuntos de interesse militar com as respectivas propostas da Força Terrestre; nesse sentido, o anteprojeto de Ricardo Fiuza (BRASIL, 1987aj) tinha os artigos 12 e 13 dispostos de forma quase idêntica à proposta enviada pela Força Terrestre, havendo o acréscimo no texto do relator da expressão “dentro dos limites da lei”, que tornava o texto de Fiuza mais problemático do que a própria sugestão do Exército. O acesso ao documento temas constitucionais se deu de forma indireta através do anexo presente na dissertação de Arthur Costa (1998), onde

asseverando que recebeu diversas propostas, incluindo o projeto de constituição do Partido dos Trabalhadores (PT)⁴⁵ (BRASIL, 1987bo).

Durante a 17ª reunião da subcomissão (BRASIL, 1987bw), observa-se uma primeira mudança significativa na função constitucional das Forças Armadas, justamente a supressão da expressão “dentro dos limites da lei” do art. 12 do anteprojeto (BRASIL, 1987aj, p. 32). A retirada desse trecho se deu por acolhimento de proposta de José Genoíno, que considerou positiva tal supressão, sobretudo porque eliminava-se a margem para discricionariedade das Forças Armadas em temas de obediência às ordens do poder político democraticamente estabelecido (BRASIL, 1987bw).

Ao todo foram 35 emendas apresentadas somente na Fase B (emendas ao Anteprojeto do relator da subcomissão) sobre o tema do papel constitucional das Forças Armadas (BRASIL, 2020c, p. 9), sendo que três delas tiveram relativa proximidade da aprovação: a de nº 4B0027-6, assinada por Arnaldo Martins (PMDB-RO)⁴⁶, que pretendia transferir as funções de garantia da lei e da ordem e dos poderes constituídos do caput do art. 13 do anteprojeto para o parágrafo único; a emenda 4B0002-1, de Roberto Brant (PMDB-MG),⁴⁷ quase idêntica à proposta da Comissão de Estudos Constitucionais, divergindo por não limitar a intervenção aos casos estritos da lei; além da Emenda nº 4B0010-1 (BRASIL, 1987am), assinada por José Tavares (PMDB-PR) e única que reproduziu o texto da Comissão Afonso Arinos (BRASIL, 1987bw), apesar de as outras propostas também fazerem menção ao texto do anteprojeto da comissão de notáveis. A votação das três emendas pode ser apurada na tabela seguinte:

pode se observar cópia do inteiro teor do documento, além do que também foi possível o acesso de trechos citados em relatório CIE cujo conteúdo é compatível com o anexo da monografia de Costa. O documento do CComSex foi alçado à condição de fator relevante na atuação das assessorias militares junto à constituinte, pois, tratava de forma clara e sucinta a visão do Exército quanto às matérias ali contidas (COSTA, 1998). O Relatório Periódico Mensal n.º 03/87, do CIE dava conta de que tão logo foi instaurada a constituinte, a determinação do ministério do Exército para elaboração do documento foi feita e desde fevereiro já estava sendo distribuído aos parlamentares (BRASIL, 1987ad, p. 9).

⁴⁵ Na imprensa, contudo, corria a notícia de que Fiuza tivesse redigido o seu trabalho com ajuda de três coronéis do Exército e que boa parte do texto já vinha pronta, até mesmo Prisco Viana (PMDB-BA) teria ficado surpreso com o fato de Fiuza ter redigido seu anteprojeto com a ajuda de militares; mesmo assim, o relator da Comissão Temática manifestou que não tinha interesse em alterar muita coisa no texto que recebeu da subcomissão respectiva (DIREITA..., 1987, p.4).

⁴⁶ Emenda 4B0027-6, cujo texto previa a substituição do art. 13 do anteprojeto de Fiuza que: “As Forças Armadas destinam-se a garantir a integridade do território brasileiro e a assegurar a independência e a soberania do País”. No Parágrafo único o texto era: “Lei complementar regulará o emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.” (BRASIL, 1987an).

⁴⁷ Era a emenda 4B0002-1, cuja proposta era a substituição do texto do anteprojeto do relator pelo seguinte: “Art. 13 - As Forças Armadas destinam-se à defesa da soberania, da independência e da integridade do País, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, da lei e da ordem. [...]” (BRASIL, 1987al).

Tabela 1 – Propostas sobre a função constitucional das Forças Armadas apresentadas na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança.		
Emenda/autor	Texto	Resultado (Placar)
4B0002-1/ Roberto Brant	As Forças Armadas destinam-se à defesa da soberania, da independência e da integridade do País, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, da lei e da ordem.	Rejeitada (10 a 9)
4B0010-1/ José Tavares	As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do País, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional.	Rejeitada (12 a 8)
4B0027-6/ Arnaldo Martins	As Forças Armadas destinam-se a garantir a integridade do território brasileiro e a assegurar a independência e a soberania do País. Parágrafo único - Lei complementar regulará o emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.	Rejeitada (12 a 8)

Fonte: Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: art. 142 (BRASIL, 2020c).

Ao fim dos trabalhos das subcomissões, a CIELFA, que era a comissão formada pelas forças singulares e pelo EMFA para acompanhar os trabalhos da constituinte, elaborou o Relatório Especial nº 05/SC-1, de 03 de junho de 1987 como forma de fazer um apanhado geral sobre os temas de interesse militar nas subcomissões (BRASIL, 1987at). Em relação ao papel constitucional das Forças Armadas, a comissão considerou satisfatório o resultado na subcomissão de defesa, tendo em vista o atendimento das ideias básicas sobre a matéria no entender da comissão, quais sejam, a defesa da pátria (interna e externa), além da garantia da ordem constitucional e legal. A recomendação, então, era de trabalhar para manter o texto da forma como estava, evitando o retrocesso (BRASIL, 1987at, p. 5).

A função constitucional das Forças Armadas, questão intimamente relacionada com os debates sobre intervenção militar na política, não teve uma modificação durante a etapa seguinte, ou seja, o anteprojeto da subcomissão foi mantido no âmbito da comissão temática. Todavia, na Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) modificou o texto em seu primeiro substitutivo, cujo artigo 192 acabou aproximando a definição sobre as Forças Armadas da proposta dada pela Comissão Afonso Arinos⁴⁸, sobretudo pela retirada da

⁴⁸ A modificação teria ocorrido após uma investida de um grupo liderado pelo deputado José Genoino (PT-SP), que conseguiu convencer o relator Bernardo Cabral no momento em que estava fechando o Projeto de Constituição na parte das Forças Armadas (GENOINO NETO, 2008; MORENO, 1987). Em depoimento concedido no âmbito do Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”, o petista afirma que após as derrotas sucessivas da proposta do seu partido no sentido de limitar a função das Forças Armadas à defesa externa, houve a tomada de consciência da necessidade de convergir para uma proposta mais próxima da Comissão Afonso Arinos, sendo que o foco

atuação na garantia da lei e da ordem, além da exigência de iniciativa expressa dos poderes constitucionais para intervenção na defesa da ordem constitucional (BRASIL, 1987br, p. 38).

Apresentado o substitutivo de Cabral, estava revertida a situação em desfavor das Forças Armadas que, repentinamente, viram a retirada da função constitucional para atuação na garantia da lei e da ordem. Entretanto, o trabalho do relator era alvo de críticas de diversos setores. O ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, teria reagido de forma truculenta à modificação feita por Cabral em manifestação durante uma reunião do governo, o que dentro da ANC foi encarado por alguns grupos como uma afronta à soberania da constituinte, mas por outro lado, também teve a defesa do líder do governo na Câmara, o deputado Carlos Santana (PMDB-BA), para quem o ministro Leônidas, mesmo sendo um militar, seria um cidadão que teria sua opinião política (RADIOBRÁS, 1987b, 1987c).

Todavia, conforme foi registrado no programa Diário da Constituinte, em 28/08/1987, o deputado José Lourenço (PFL-BA) revelou outro ponto de insatisfação que envolvia diretamente os interesses militares em relação ao substitutivo de Cabral, que era um tema bastante sensível ao tempo da transição: os limites da anistia para os militares cassados⁴⁹. Segundo Lourenço, a anistia teria sido definida nos termos da Emenda Constitucional nº 26/1985, conforme compromisso assumido na ocasião perante os ministros militares, que teve como articuladores o próprio Lourenço, além dos deputados Pimenta da Veiga (PMDB-MG) e Ulysses Guimarães (PMDB-SP), oportunidade em que o presidente da mesa era José Sarney. Para Lourenço, o compromisso de sua parte permanecia o mesmo (RADIOBRÁS, 1987b).

Essa preocupação com as tentativas de ampliação da anistia de modo que permitisse a reintegração dos militares cassados aos quadros das Forças Armadas, de fato, mostrava-se um ponto inegociável⁵⁰ por parte dos militares, conforme se extrai do Relatório Especial nº 05/SC-1, da CIELFA (BRASIL, 1987at), no qual é feita a crítica ao texto aprovado na Subcomissão de Direitos Políticos, Coletivos e Garantias, que garantia a reintegração ao serviço com

principal era a retirada dos termos “lei” e “ordem” por serem, na visão do partido, oriundos da doutrina de segurança nacional (GENOINO NETO, 2008).

⁴⁹ O substitutivo de Cabral dispôs no art. 1º das Disposições Transitórias sobre a anistia da seguinte forma: “Art. 1º - É concedida anistia a todos que, no período de 18 de setembro de 1946 até (sic) a data da promulgação desta Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares e aos que foram abrangidos pelo Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, bem como os atingidos pelo Decreto-Lei nº 854, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes e respeitadas as características e peculiaridades próprias das carreiras dos servidores públicos civis e militares, observados os respectivos regimes jurídicos. [...]” (BRASIL, 1987br, p.47).

⁵⁰ A anistia e a permissão para atuação na garantia da lei e da ordem foram os pontos detectados como inegociáveis pelos militares na constituinte, segundo os depoimentos prestados pelos oficiais-generais do período de transição (CASTRO, D’ARAÚJO, 2001).

restituição de valores contados da data da punição, inclusive os punidos com sanções disciplinares via ato administrativo. A CIELFA definiu como premissa básica a manutenção da anistia nos termos da EC nº 26/1985, impedindo a retroatividade dos vencimentos, bem como para proteger os atos jurídicos perfeitos, ou seja, vedando a revisão das sanções disciplinares aplicadas na caserna contra os opositores. Dessa forma, a comissão entendia que, além do perigo de imposição de elevado ônus financeiro para a União, também haveria “[...] risco de quebra de hierarquia e da disciplina militares, com reintegração de elementos inidôneos⁵¹ punidos por furto, pederastia, peculato, indisciplina, etc.” (BRASIL, 1987at, p. 20).

A reação do ministro Leônidas levou ao presidente da Comissão de Sistematização, senador Afonso Arinos (PFL-RJ), a se reunir com os ministros militares (RADIOBRÁS, 1987b), bem como provocou a manifestação do próprio presidente da ANC, o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP), que, após reunião com José Sarney, reafirmou a independência da constituinte, que não seria intimidade nem subjugada por nenhuma força (RADIOBRÁS, 1987c). Bernardo Cabral, em plenário, defendeu-se das críticas no sentido da quebra de acordo com os militares sobre a anistia, afirmando que não havia feito acordo algum, portanto, não houve traição. Para Cabral, a única alteração do substitutivo em relação ao anteprojeto versava sobre o papel constitucional das Forças Armadas, tendo optado pela definição do projeto Afonso Arinos, ato que o relator assumia a responsabilidade (RADIOBRÁS, 1987d).

Quando havia sido escolhido relator da Comissão de Sistematização, Cabral tentou se mostrar como alguém que nunca fez concessões a qualquer grupo (MARTINS, 1987), mas no impasse em relação ao seu substitutivo, afirmou que esteve na iminência de um golpe militar contra a constituinte⁵² por ter contrariado os interesses da caserna na definição sobre as Forças Armadas (MORENO, 1987). A pressão do ministro Leônidas, enfim, surtiu efeito, na medida em que o segundo substitutivo de Cabral (o “Cabral II”) contemplou novamente a atribuição constitucional das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem⁵³.

⁵¹ O general Tamoyo das Neves, no RPM nº 06/87 – CIE, de 10 de julho de 1987, considera a questão de forma parecida, entendendo que o Anteprojeto de Constituição, que é anterior ao substitutivo de Cabral, em grande parte, contemplava os interesses militares, cuja exceção era a proposta de anistia que, “de forma extemporânea, pretende reintegrar militares desatualizados e desgastados às suas fileiras” (BRASIL, 1987be, p. 26).

⁵² Por outro lado, Leônidas não admite que tenha feito ameaça de golpe, apenas afirmou que alertava os constituintes sobre as consequências do que estava sendo decidido, principalmente, os desdobramentos financeiros para o caso de determinada proposta ser aprovada, o que o relator da Comissão de Sistematização respondia que era pressionado pelo “pessoal” (GONÇALVES, 2009, p. 92).

⁵³ Conforme o texto do segundo substitutivo de Cabral em sua forma literal: “[...] Art. 160 - 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 um destes, da lei e da ordem.” (BRASIL, 1987bt, p. 63).

O brigadeiro Paulo Roberto Coutinho Camarinha, ao assumir o EMFA, em 16 de setembro de 1987, deu declarações de coesão dos militares direcionadas às classes políticas, em especial à constituinte, mantendo o tom ameaçador e esclarecedor do que seria a participação das Forças Armadas da vida nacional, que “não se limitam a contemplar, como simples expectadores, a ação governamental” (EMFA..., 1987), além do que eram responsáveis pela segurança interna. O ministro do EMFA também comentou sobre a aliança com políticos, dando ao presidente da República uma “prova de lealdade e de União (*sic*) das forças armadas em torno do Governo”. No mesmo dia, Leônidas deu declarações sobre a satisfação com a nova fórmula adotada por Bernardo Cabral para as Forças Armadas, admitindo o papel de garantia da lei e da ordem (EMFA..., 1987).

José Genoíno apresentou o destaque nº 3116/87 (BRASIL, 1988c) na pretensão de aprovar emenda modificativa que permitisse o retorno do retorno aos moldes do “Cabral I”. Ocorre que, ironicamente, Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) foi escalado para apresentar a defesa do segundo substitutivo, justamente o constituinte que tinha assumido a autoria da emenda que dava ao primeiro substitutivo a redação próxima do projeto Afonso Arinos (BRASIL, 1988c, p. 18-19). Na defesa do texto do “Cabral II”, Cardoso justificou a mudança para evitar que a ANC produzisse um texto omissivo sobre o emprego das Forças Armadas na ordem interna, o que tornaria a constituição fadada ao desrespeito, pois, haveriam casos em que a intervenção militar na defesa interna se fazia necessária. Assim, FHC sustentou que o segundo substitutivo rompia com a tese da tutela, porque estabelecia a submissão dos militares aos poderes civis. Cabral, por sua vez, defendeu o seu texto e reconheceu Leônidas Pires como um democrata e ao final deu seu parecer pela rejeição da emenda destacada por José Genoíno, que foi derrotada por 64 votos a 20 (BRASIL, 1988c).

O texto aprovado como art. 142 da Constituição Federal de 1988, não raramente, é tomado como sendo autorizador da intervenção militar na política, fenômeno que não somente se observa entre juristas que advogam pela famigerada tese do “poder moderador” das Forças Armadas, mas atingem até mesmo quem não compactua com o autoritarismo militar. Os últimos, ainda que em tom crítico, admitem que o texto constitucional conserva a prerrogativa militar de tutela da democracia brasileira. O próprio João Quartim de Moraes (1989, p. 71) não vê tanta diferença entre o que foi aprovado pela constituinte e o tradicional texto que a acompanha as constituições republicanas do Brasil.

Jorge Zaverucha, por exemplo, partindo da leitura de Agamben, remonta o problema schmittiano de estado de exceção na perspectiva extralegal e decisionista do ordenamento jurídico, cuja ênfase está na compreensão de que o soberano tem o poder legal de suspender a

lei⁵⁴. A conclusão do autor brasileiro é que o texto constitucional fugiria da lógica ao dar aos militares a função de garantia dos poderes constitucionais, bem como da lei e da ordem, pois, são poderes aos quais as classes armadas deveriam estar submetidas. Segundo o autor: “[...] a Constituição de 1988, tal como a anterior, tornou constitucional o golpe de Estado, desde que liderado pelas Forças Armadas. Isto sim é falta de lei e ordem.” (ZAVERUCHA, 2010, p. 49).

O brasilianista Alfred Stepan (1975, p. 58-59) já afirmou que este problema é tradicional na história no Brasil, notadamente pelo que observou nas constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1946, o que se traduz na semelhança das disposições das três constituições mencionadas sobre o papel militar na política. O autor concluiu pela existência de certa conivência e até concordância dos setores civis com o intervencionismo militar no Brasil⁵⁵.

Eliézer Rizzo Oliveira (1993, 1994), por sua vez, formulou a tese de maior articulação das pautas militares na ANC, sobretudo por meio dos assessores parlamentares designados pelas forças singulares para atuar junto ao congresso, o que contrastava com o pouco conhecimento dos constituintes - mormente os progressistas - sobre os temas militares e o consequente déficit em termos de *lobby* por parte dos grupos civis. Assim, o panorama era favorável ao sucesso quase total das Forças Armadas em manter no novo texto constitucional em concordância com seus interesses⁵⁶.

Oliveira (1993;1994) entende que os militares tiveram sucesso em preservar em grande medida o que chama de função interventora, especialmente pela manutenção da atribuição para atuar na garantia da lei e da ordem. Já do lado oposto, os defensores da tese da subordinação dos militares ao poder civil tiveram pouco êxito, embora possamos registrar alguns avanços como a retirada da expressão “dentro dos limites da lei”, reduzindo a margem para discricionariedade dos militares quanto à obediência ao poder civil. Somado a isso, a colocação

⁵⁴ Já nos referimos ao entendimento de Zaverucha sobre a legitimidade para o golpe militar constitucional em outro momento (FERNANDES, 2021).

⁵⁵ Stepan (1975) resume duas cláusulas basilares que denotam um papel militar na política nas constituições brasileiras avaliadas: uma é a função de manutenção das leis e da ordem, bem como do funcionamento normal dos três poderes constitucionais; a outra, apesar de prever a subordinação dos militares à autoridade do presidente, acaba por abrir discricionariedade às Forças Armadas mediante a expressão “dentro dos limites da lei”. Enfim, Stepan (1975, p. 59) cogita que essas disposições constitucionais poderiam ser menos significativas caso fosse constatada a introdução de modo inconsciente nas constituições ou se comprovada a imposição do texto pelos militares, fato que, segundo o autor, não se observou. Com efeito, estaria demonstrada a consciência dos grupos políticos civis elaboradores das constituições brasileiras quanto à preferência por esse arranjo institucional aberto à intervenção militar.

⁵⁶ Oliveira (1993) é corroborado em grande medida por Costa (1998), este último que teve a preocupação de pesquisar mais a fundo a participação das assessorias militares junto aos constituintes. Costa (1998) apresentou em sua dissertação uma narrativa que endossa a fórmula do sucesso da caserna em assegurar a observância das disposições, com protagonismo do Exército, justamente, a percepção de que os interesses militares foram muito bem articulados no âmbito da ANC, isso muito em virtude da atuação dos assessores vinculados aos ministérios militares, o que conferiu uma nova forma de desdobramento das relações civis-militares.

dos três poderes em patamar de igualdade para convocação das forças singulares visando a garantia da lei e da ordem também foi bem vista, considerando a remoção do monopólio dessa prerrogativa pelo Executivo. Por fim, intimamente ligado ao aspecto anterior, o requisito de iniciativa dos poderes constituídos para atuação dos militares na ordem interna representou a extinção da capacidade deliberativa das Forças Armadas na política.

Podemos afirmar, contudo, que não há razão forte para essa interpretação da aceitação, tampouco de defesa expressa de que a “garantia da lei e da ordem” autoriza a intervenção militar na política, pois, dentro do contexto na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, tal função permanecia no texto sob a justificativa de que a força militar pudesse atuar em casos de distúrbios de ordem para os quais as polícias estaduais fossem insuficientes. É possível registrar, quando muito, o temor de alguns constituintes do ressurgimento futuro da tese intervencionista em tempos de crise, ou seja, a função de “garantia da lei e da ordem” permaneceu na constituição sem a pretensão de legitimar intervenções militares por parte dos responsáveis pelo texto, contudo, o controle sobre o uso do dispositivo pelos defensores da tese do “poder moderador” é que se mostra inviável.

De antemão, apesar de concordar com Oliveira (1993; 1994) e Costa (1998) no sentido de que os militares tiveram sucesso em boa parte das suas pretensões na constituinte, todavia, o resultado final conta apenas uma parte da história. Com efeito, a perspectiva da história constitucional faz olhar para os desdobramentos da discussão sobre poder civil e militar nos espaços de deliberação e não somente para o resultado do texto. Ao longo do percurso da formação do texto sobre o papel constitucional das Forças Armadas, tanto foi possível notar avanços e recuos em relação aos interesses militares nessa linha.

Tomando como base o documento do CComsex, observa-se que o anteprojeto de Ricardo Fiuza (PFL-PE) já contemplava uma modificação mais problemática do que a própria proposta do Exército, pois, acrescentava a submissão das Forças Armadas à autoridade do presidente da República, “dentro dos limites da lei”. A expressão resgatada por Fiuza é tradicionalmente polêmica na história republicana brasileira, porquanto representava a abertura para insubordinação dos militares ao poder civil⁵⁷, o que foi suprimido do anteprojeto da subcomissão após o relator acolher emenda de José Genoíno (PT-SP).

Por outro lado, quando olhamos para o recuo de Bernardo Cabral (PMDB-AM), observaremos que não há o retorno ao texto oriundo da comissão temática que desde o início era acusada de ter sido criada para manter o *status quo* das Forças Armadas, que contemplava

⁵⁷ Para um comparativo em relação à permanência da expressão no texto constitucional de 1946, ver Miguel Seabra Fagundes (1947), que também trata de outros problemas do papel constitucional das Forças Armadas.

a proposta do Exército. Portanto, há alguma capacidade criativa na manobra do relator da Comissão de Sistematização, qual seja, a manutenção da necessidade de iniciativa dos poderes constituídos para possibilitar a intervenção das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, dessa forma, retirando dos militares o poder de deliberar sobre a crise passível de intervenção.

Se havia alguma pretensão de controle dos militares sobre a definição da função constitucional das Forças Armadas, tal controle mostrou-se impraticável em alguma medida, reforçando a tese de Leonardo Augusto Barbosa (2018) no sentido da incontrollabilidade do exercício do poder constituinte. Ainda que tenha sido criada uma subcomissão específica para tratar de temas afetos aos militares, a noção de aproveitamento total da caserna na parte do controle sobre o exercício da garantia da lei e da ordem não se confirma, até mesmo porque os resultados que pareciam certos no ponto de partida não se afirmaram na totalidade ao fim do processo, ao menos não sobre a missão constitucional das Forças Armadas, que agora teria mais elementos de evidente submissão expressa aos poderes constitucionais.

As principais preocupações, ou melhor, os pontos inegociáveis para os militares na constituinte, segundo o apanhado dos depoimentos concedidos pelos oficiais-generais da Nova República aos pesquisadores Celso Castro e Maria Celina de D'Araújo (2001), estavam delimitados no impedimento do retorno dos militares cassados por sanções disciplinares na ditadura, além da possibilidade de emprego das Forças Armadas na segurança interna. Outro ponto captado pelos autores como algo recorrente nos depoimentos dos generais era o dito “revanchismo”, o que teria um sentido muito vinculado à imagem dos militares que ficou após a ditadura, isto é, a falta de “anistia moral” aos militares que passaram a ser alvo de ataques constantes pela imprensa (CASTRO; D’ARAÚJO, 2001). Para Caroline Silveira Bauer (2014) a questão do revanchismo estaria vinculada ao medo construído no Brasil de que ocorresse a “argentinização” do processo de transição, ou seja, a busca por reparação pelas violações do regime era entendida no Brasil enquanto revanchismo.

O próprio Sarney (1999, p. 324) admitiu que havia um acordo com as lideranças militares baseado em duas diretrizes: a primeira, “[...] que a transição democrática seria feita com os militares e não contra os militares”; a segunda, “[...] que nós não devíamos partir para nenhum revanchismo”. O presidente afirmava ter sido o “fiador dessa política, uma vez que, como chefe das Forças Armadas, disse aos militares que o dever de todo comandante é zelar pelos seus subordinados.” (SARNEY, 1999, p. 324). Dessa forma, Sarney afirma que garantiu a tranquilidade aos militares sobre a impossibilidade de revanchismo. O general Leônidas assegurou que esse problema revanchismo fazia parte de um acordo assumido pelo próprio Tancredo Neves, que, sendo um político flexível, conferia a certeza aos militares “de que ele

não entraria nesse jogo sujo de fazer revanchismo” (GONÇALVES, 1999, p. 240), nesse sentido, a própria escolha de Leônidas para a posição de ministro do Exército servia como garantia de que não haveria tal revanchismo, dada a personalidade do general que teria o condão de inspirar confiança na tropa.

Em que pese os compromissos de Tancredo e Sarney em evitar o revanchismo contra os militares, Castro e D’Araújo (2001, p. 17) perceberam que a Assembleia Nacional Constituinte implicou em incerteza, já que passou a ser vista como “o palco onde uma importante batalha seria travada entre os que defendiam as Forças Armadas e aqueles que, no entender dos militares, eram movidos por sentimentos de revanche.” De certa forma, enquanto a ANC esteve em curso, os militares estiveram sob o risco de verem os seus anseios não atendidos, até mesmo porque as pressões dos militares, manobras de Sarney e atuação das assessorias parlamentares poderiam exercer influência sobre a constituinte e contribuir para o alcance dos objetivos, entretanto, a próprio episódio de ambas as mudanças de Bernardo Cabral (PMDB-AM) demonstram como essa condição de fiança contra o revanchismo poderia ser frágil em alguma medida, dado que a situação que parecia favorável foi invertida repentinamente. O recuo de Cabral não repetiu a proposta inicial do Exército.

É o caso, portanto, de concordância em parte com o que Costa (2020) apresenta no sentido de que a ação política dos militares em forma de *lobby* não revelaria um controle militar sobre os rumos da democratização, mas ao contrário, demonstra o reconhecimento de que o Congresso Nacional era o lugar de debate e de definições políticas, ficando sujeito às incertezas da participação no processo constituinte. Entretanto, vale fixar as ressalvas na parte em que considera que o Exército teria entrado no jogo político democrático ao tempo da constituinte em obediência às regras predefinidas.

Demanda cautela o entendimento de que o Exército (COSTA, 2020, p. 12) teria agido como grupo de pressão na articulação política parlamentar na constituinte aceitando as regras democráticas, já que tomar a questão da hierarquia, bem como a formação da assessoria parlamentar como sinal de profissionalismo militar, mais ainda, entender que essa questão evidencia o aceite do jogo dentro das regras democráticas, pode ser problemático quando ignora ou não pondera devidamente as manifestações dos ministros militares na constituinte. A conduta dos ministros militares ao exercerem em alguns momentos uma pressão maior sobre a constituinte, fazendo isso enquanto porta-vozes das respectivas forças singulares não pode ser entendida de forma natural ou “dentro das regras democráticas”.

Não há como esquecer que os militares são os únicos que possuem armas, que devem estar voltadas, em princípio, à defesa da soberania nacional e não ao poder constituinte soberano

e democraticamente eleito. Admitir, mesmo que inconscientemente, que o jogo democrático possa acomodar esse tipo de pressão soa heterodoxo, já que os riscos de naturalização da prática são muito mais reveladores da fragilidade da democracia, que estaria ameaçada pela espada. Portanto, mesmo que os militares tenham tomado a atitude de reforçar as assessorias parlamentares desde cedo, o recurso ao tom ameaçador em manifestações recorrentes contra a constituinte são um problema de controle em si mesmo.

1.2 Poder Moderador contra as Forças Armadas: o escudo parlamentarista como defesa contra o intervencionismo militar no Brasil

A relação entre poder moderador e Forças Armadas somente esteve vinculada até aqui com algo em torno da legitimidade ou constitucionalidade da intervenção militar na vida política. Portanto, observa-se que há uma suposta característica na “tradição constitucional brasileira” que às vezes recebe o nome de poder moderador ou função interventora⁵⁸. A questão está mais vinculada ao receio de que terminologias como “garantia dos poderes constituídos” ou “garantia da lei e da ordem” possam ensejar uma interpretação de tutela dos militares sobre os poderes constituídos, legitimando intervenções.

Alfred Stepan (1975) criou um modelo de explicação para as relações entre civis e militares no Brasil no período democrático (1946-1964), que visava o afastamento dos modelos clássicos para explicação do papel político dos exércitos. O nome escolhido pelo autor foi “padrão moderador” (*moderating pattern*) ou “modelo moderador”, segundo o qual, após o fim do Estado Novo, os militares brasileiros “desfrutaram do poder de moderar o sistema político em períodos de crise” (STEPAN, 1975, p. 52). O próprio autor reconhece que o termo “poder moderador” detém um sentido singular para o contexto da monarquia brasileira, época em que o imperador dispunha de poder previsto na Constituição de 1824 para dirimir os conflitos políticos. Portanto, muitos brasileiros partilham da visão de que “os militares não só assumiram como também lhes foi delegado o tradicional ‘poder moderador’, originariamente exercido pelo Imperador” (STEPAN, 1975, p. 52).

O autor admite que, enfim, conserva o termo “poder moderador”, mas na pretensão de usá-lo num sentido mais genérico, portanto, foi assumido que o recurso ao conceito de poder moderador ocorre em sentido fraco, que em sua plenitude somente poderia abranger os

⁵⁸ Os trabalhos do NEE publicados ao tempo da constituinte tinham bastante cuidado em não chamar essa narrativa intervencionista de “poder moderador”. Cf. (OLIVEIRA, 1987; CAVAGNARI FILHO, 1987; MORAES, 1987; DREIFUSS, 1987).

movimentos militares estudados pelo brasilianista naquela oportunidade (STEPAN, 1975). Não se trata de colocar essa perspectiva de poder moderador como um “erro de tradução” pelos brasileiros, tampouco a acusação de que estrangeiros não entendam o que se passa por aqui, mas cuida-se em fazer uma delimitação necessária a fim de que a questão não seja colocada de qualquer forma.

João Quartim de Moraes (1989, p. 71-72) observa que a invocação da doutrina introduzida no século XIX por Benjamin Constant, do poder real, neutro ou moderador como forma de justificar o intervencionismo militar no Brasil, muitas vezes parte de pretensos integrantes do campo do ideário liberal-democrático. O autor enfatiza o caráter apologético-doutrinário dessa invocação, principalmente, que essa tentativa de analogia entre o poder do Imperador e o dos militares na República, o que afirma se converter em dupla mistificação. A primeira, em sentido próprio, o poder moderador no Império “não passa de um elenco juridicamente desconexo de atribuições discricionárias outorgadas a um Imperador” (MORAES, 1989, p. 72), que, não era monarca absoluto, tampouco um monarca constitucional no sentido inglês do termo. Já com relação ao sentido figurado (o que chamo aqui de sentido fraco), a mistificação sobre o “poder moderador dos militares” seria ainda mais tosca, tomando como exemplo o esforço de Alfred Stepan em tentar dar roupagem científica ao que chama de “enxerto autocrático no corpo constitucional liberal” (MORAES, 1989, p. 72).

Entretanto, Moraes ainda traz uma preocupação que certamente é determinante para a compreensão da problematização sobre poder moderador dos militares que se observa na constituinte, o que não envolve somente o problema do anacronismo, mas também o sentido diacrônico que o problema assume. O autor alerta que, de fato devemos ter o cuidado metodológico de modo a não amalgamar anacronicamente categorias jurídico-políticas cujo conteúdo remete a situações históricas distintas, porém, tal cautela não deve fazer perder de vista sua dimensão diacrônica, justamente “o destino que teria, em nossa cultura política, a vinculação constitucional dos militares ‘à manutenção das leis no interior’” (MORAES, 1989, p. 73). Dessa forma, a construção metodológica feita por Moraes é a simples integração do ponto de vista sincrônico, isto é, a significação historicamente originária do “poder mantenedor” com o ponto de vista diacrônico, que é o sentido enquanto justificação do intervencionismo militar em nossa história (MORAES, 1989, p. 73).

O próprio José Murilo de Carvalho (2006) fala de uma primeira formulação da “ideologia do poder moderador” no Exército como uma fusão do intervencionismo tenentista com as ideias reformadoras da organização encabeçadas em grande parte por Góes Monteiro. O general em comento dava coesão a Força Terrestre com o fito de fazer uma política da Força

para organização da sociedade ao mesmo tempo em que repelia a entrada nos quartéis da política externa à caserna. O objetivo da explanação sobre o sentido do termo está no alerta de Continentino (2020) de que a semântica do poder moderador não serve para o debate na segunda década do século XX, portanto, também não se aplica ao contexto da constituinte, diante da sua íntima ligação com a ideia de tutela.

Definidas essas premissas, há como seguir com a exposição dos debates sobre intervencionismo militar e sistema governo. Nessa linha, vale lembrar que o debate em torno de um suposto poder moderador das Forças Armadas se deu notadamente na subcomissão incumbida da definição constitucional sobre os temas de defesa. Porém, na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, uma fala acabou por expor outro caminho para explorar a questão, possibilitando a junção de fragmentos sobre o intervencionismo militar que não seriam captados seguindo a linha reta do percurso mais óbvio. A outra perspectiva citada diz respeito à consideração de um “papel político” para os militares, contudo, aqui realmente se trata de um poder moderador inserido num modelo institucional parlamentarista.

Nesse sentido, Henrique Córdova (PDS-SC), ao comentar sobre o Anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, asseverou que no Brasil se conhecia o papel político das Forças Armadas, que, embora historicamente não estivesse agradando, nem por isso devia ser negado, mas na verdade, cabia a sua institucionalização de modo a ser exercido sem prejuízo das instituições. Na visão de Córdova “[a]s Forças Armadas brasileiras sempre exerceram um papel político em nossa História” (BRASIL, 1987bc, p. 69), o qual teria uma primeira manifestação no episódio envolvendo Dom Pedro II, em 1868, quando este recorreu ao poder previsto na Constituição do Império para destituir ou permitir a queda do Gabinete de Zacarias de Góes Vasconcelos em razão do embate deste com o Duque de Caxias (BRASIL, 1987bc).

A interpretação de tal episódio por Córdova resulta numa tese simples e objetiva: a figura do presidente, assim como foi o imperador, representante do consenso nacional, munido do poder moderador num regime parlamentarista, em caso de pressões das Forças Armadas, poderia colocar tudo em ordem de modo a atender a coerção militar sem a necessidade de mudança de regime, não havendo maiores impactos nas instituições. Em suma:

Que o dissenso abata quantos governos tiver que abater, mas que o consenso preserve a instituição maior da chefia do Estado. O Chefe do Estado, no sistema parlamentarista de governo, pode perfeitamente exercer o papel de Poder Moderador, que há de coordenar e harmonizar o funcionamento livre e democrático das instituições. Para

tanto é necessário que o Presidente da República tenha sob o seu comando as Forças Armadas (BRASIL, 1987bc, p. 69).

Estamos, então, diante de um caso em que as Forças Armadas não exerceriam o poder moderador propriamente dito, mas em grande parte o condicionariam, portanto, o que Henrique Córdova tenta fazer parecer como uma alternativa institucional para eliminar as crises da relação entre o poder político e o militar, nada mais é do que a própria acomodação do intervencionismo militar dentro de um sistema parlamentarista. O tom da narrativa de “papel político” é mais revelador de uma lógica em que o sistema político tenha que abrir mão dos anéis para preservar os dedos, admitindo a intervenção dos militares.

Com efeito, não há ressalva por parte de Córdova no sentido de que o chefe de Estado - essa figura de consenso - tivesse o condão de negar o atendimento dos anseios da classe armada; o dito consenso, na verdade, se propõe à manutenção das instituições apenas do ponto de vista formal. Assim, o compromisso de independência das instituições nos momentos de crise não está no horizonte da proposta de Henrique Córdova, que mais seria uma forma de legitimação e institucionalização de um Estado militarista com aparente legalidade democrática.

Todavia, no momento em que a discussão insere as Forças Armadas em um contexto parlamentarista, contando com um poder moderador dentro do campo político, novos horizontes de busca se abrem, sobretudo para verificar se havia intersecção entre os debates acerca do sistema de governo e o tema do militarismo. Sendo assim, abandona-se a perspectiva de debates estanques nas suas respectivas subcomissões originárias e a matéria do intervencionismo militar na constituinte demanda, agora, observar outros espaços onde a função constitucional dos militares não fosse o assunto principal, mas também não foi um problema ignorado.

Os referidos espaços são justamente as Subcomissões do Poder Executivo e Legislativo, ambientes em que a definição do sistema de governo dispensou maior atenção, mas foi também neles que alguns palestrantes tiveram que falar sobre o papel das Forças Armadas em ambos os sistemas propostos. A questão era saber a quem os militares estariam submetidos: seria ao presidente enquanto chefe de Estado no parlamentarismo ou mesmo cumulando essa função com a chefia de governo no presidencialismo.

A questão surgiu antes na Subcomissão de Poder Legislativo durante a sua 5ª reunião ordinária que contou com uma exposição sobre parlamentarismo e presidencialismo, os

doutrinadores responsáveis pelas palestras eram Miguel Reale, Cezar Saldanha⁵⁹, Sérgio Rezende⁶⁰ e Luiz Pinto Ferreira⁶¹. O debate somente envolveu os militares a partir do questionamento do deputado Henrique Córdova (PDS-SC), que pedia a opinião dos palestrantes sobre qual seria o papel das Forças Armadas em cada um dos sistemas de governo (BRASIL, 1987ag, p. 63).

Para Miguel Reale a questão não tinha um caráter essencial, já que o problema das Forças Armadas era condicioná-las como guardiãs da ordem constitucional. Logo, Reale não via tanta diferença em tratar de uma ordem parlamentarista ou presidencialista, dado que, sendo colocada em risco, seria ordem constitucional de qualquer forma (BRASIL, 1987ag, p. 64).

Sérgio Rezende de Barros, por sua vez, ampliou o escopo ao fazer uma leitura das Forças Armadas enquanto força social, isto é, como grupo social politicamente atuante, lembrando o autor que estaríamos lidando com a realidade latino-americana e brasileira (BRASIL, 1987ag, p. 64). Ao contrário de Reale, Rezende via diferença ao tratamento da questão militar de acordo com o sistema de governo em um aspecto: o apoio popular do chefe de Estado. Em síntese, o voto popular conferiria força política ao presidente, que disporia da capacidade de enfrentar as incursões militares visando constranger o poder civil; em contrapartida, o parlamentarismo revelaria demasiada fraqueza do comandante das Forças Armadas, porquanto não dispõe do voto popular (BRASIL, 1987ag, p. 64).

Cezar Saldanha também via diferença entre a posição das Forças Armadas a depender do sistema de governo, contudo, divergiu de Rezende ao afirmar que a vantagem estava no sistema parlamentarista. Para entender melhor essa discordância, precisamos antes esclarecer qual era a compreensão de Saldanha sobre o parlamentarismo, dado que era desejo do autor ver um modelo parlamentar com um chefe de Estado detentor de “[...] um verdadeiro poder de árbitro, um verdadeiro poder moderador, como assim foi o poder de D. Pedro II [...]” (BRASIL, 1987ag, p. 60). Defendeu-se o modelo aplicado na República de Weimar, acrescentando que foi naquele contexto que se definiu o “verdadeiro parlamentarismo, criando-se o Chefe de Estado eleito pelo povo” (BRASIL, 1987ag, p. 60).

Portanto, Saldanha se distancia do seu antecessor, mas o faz tomando em seu favor o mesmo aspecto considerado essencial para Sérgio Rezende na defesa do presidencialismo: o

⁵⁹ Apresentado como presidente do Centro Cultural, Movimento Parlamentarista e da Frente Parlamentarista Nacional e professor de direito constitucional da Universidade de São Paulo (BRASIL, 1987ag, p. 51).

⁶⁰ Ao tempo da constituinte era professor de direito constitucional da Faculdade de Direito do Recife, ex-diretor da mesma instituição, ex-senador, membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (BRASIL, 1987ag, p. 51).

⁶¹ Então professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Recife, instituição da qual já havia sido diretor, além de ter sido senador e membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (BRASIL, 1987ag, p. 51).

apoio político do chefe de Estado centrado no voto popular. O ponto determinante na defesa de Saldanha ao parlamentarismo reside na mudança crucial das características do parlamentarismo monárquico, onde, de fato, o chefe de Estado conserva uma legitimidade de outra ordem, assim, a escolha do comandante militar submetida ao escrutínio democrático manteria o mesmo “ponto forte” creditado ao presidencialismo.

Saldanha lembrou, ainda, que o parlamentarismo separa a chefia de Estado da chefia de governo; conforme dizia Benjamin Constant (1767-1830), fazer do chefe de Estado o comandante supremo das Forças Armadas era primordial. Entretanto, a mistura das posições de chefia era “o grande drama do presidencialismo”, o que levava o autor a tomar isso como justificativa para “[termos] militarismo na América Latina e não o tivemos no Império. O Brasil não teve militarismo no império, e caímos, com a república presidencialista, no militarismo latinoamericano.” (BRASIL, 1987ag, p. 64). Em síntese:

A cumulação das duas é trágica, é contra o governo, mesmo sem o querer, é contra o Estado, é contra o comandante das Forças Armadas. E mais, pela ótica das Forças Armadas, imaginem também o outro lado, vendo governos que as vezes erram. Elas andam numa crise de lealdade. Ficar com um governo que está errando, que está infelicitando o País ou ficar com aquilo que está escrito na Constituição: “garantia dos poderes e da ordem”. Por esta razão dizia-se que no Império tínhamos esse poder moderador, que era a grande forma de neutralizar partidariamente as Forças Armadas (BRASIL, 1987ag, p. 64).

A última fala de Saldanha inverte, portanto, a relação presente na narrativa de tutela das Forças Armadas, a saber, o abandono da perspectiva de uma condição de detentoras do poder moderador, passando então para a submissão ao dito poder, cabendo enfatizar que se trata eminentemente de um poder exercido por alguém eleito democraticamente, ou seja, a instrumentalização foi posta ao avesso. De certo modo, em se admitindo o poder moderador como capaz de neutralizar as Forças Armadas, evidentemente que uma narrativa de “herança” do poder imperial pelos militares estaria bastante prejudicada.

Entretanto, embora haja essa inversão da posição do ponto de vista da titularidade do poder moderador, inclusive com a menção da neutralização partidária dos militares, a fala de Saldanha também revela que, para o autor, haveria algum nível de justificativa para a intervenção militar na política tendo em vista que os “governos erram”. Acontece que o erro ou acerto dos governos fazem parte do jogo político e os mecanismos de controle, se quisermos falar em democracia constitucional, dependem muito do respeito e confiança na capacidade de resolução do problema dentro da própria institucionalidade. Assim, há um primeiro problema

na postura de Saldanha quando este permite, em alguma medida, ao menos que os militares cogitem intervir sobre os governos, pois, isso é uma clara intervenção na política propriamente.

Outro ponto que merece ser considerado tanto sobre as falas de Saldanha quanto de Sérgio Rezende - e com mais ênfase para aquele - é a aposta de todas as fichas no aspecto eleitoral como escudo em face das incursões militares sobre a política. Certamente pode até ser elogiada a boa intenção da ideia, no entanto, mais especificamente no caso da visão favorável ao sistema parlamentar, o controle dos militares é exercido no último momento e por uma única figura. Assim, se por um lado Saldanha entende razoável que os militares possam se queixar do governo, em contrapartida, não fica claro porque o próprio comandante, ainda que eleito, também não possa fazer o mesmo e, portanto, arvorando-se da sua condição de chefe militar, cuide em romper com a ordem estabelecida.

Passando para a Subcomissão do Poder Executivo, observa-se novamente o recurso à tradição da relação entre poder civil e militar no tempo do Império para defesa do parlamentarismo, até porque o próprio Cezar Saldanha também palestrou na referida subcomissão, mas não somente ele se empenhou nesse sentido. Veja-se o caso do constituinte Bonifácio de Andrada (PDS-MG), para quem haveria uma tradição errônea de vincular as Forças Armadas no Brasil ao presidencialismo, pois, no que estas tinham de mais genuíno, na verdade, era ligado ao parlamentarismo dos tempos de Osório e Caxias: ministros humildes da época do parlamento, as Forças Armadas seriam mais espelho destes primeiros generais do que de Deodoro e Floriano⁶² (BRASIL, 1987ay, p. 99).

Outros debatedores relevantes tinham em boa conta o parlamentarismo como forma de conter as tentativas de intervenção militar. João Amazonas, importante liderança comunista no Brasil, que já havia participado do levante de 1935, além de ter sido eleito como deputado para a constituinte de 1946, opinou que alguma mudança no sistema seria importante para liquidar o militarismo e não as Forças Armadas, além de lembrar uma tradição problemática no Brasil em termos das relações de poder, onde muitas vezes o presidente consultava os militares acerca do apoio de suas medidas e não o fazia com o Congresso, o que eventualmente poderia ser alterado com o parlamentarismo (BRASIL, 1987ay, p. 52).

Na mesma reunião, foi ouvido o jurista Miguel Seabra Fagundes, o qual “[...] não [tinha] dúvidas quanto à sombra do poder militar que paira[va] sobre as nossas instituições, em todas as épocas, na República” (BRASIL, 1987ay, p. 71). Fagundes concordava com João

⁶² No entender de Bonifácio de Andrada (PDS-MG), o presidencialismo somente havia sido imposto no Brasil num momento de decadência das Forças Armadas, em 1889, quando coronéis e generais preferiam ser chamados de doutores e professores em vez de generais (BRASIL, 1987ac, p. 99).

Amazonas no que se refere à capacidade de a instituição do parlamentarismo causar um choque nesse cenário, todavia, ambos os debatedores trataram do parlamentarismo, mas não do poder moderador como forma de barrar o intervencionismo militar na política.

Chegamos a um ponto em que já é adequado fazer um apanhado geral das teses até aqui expostas que de algum modo inserem o problema do intervencionismo militar dentro da dicotomia de presidencialismo e parlamentarismo. Assim, teríamos a defesa do sistema parlamentar por Henrique Córdova (PDS-SC) não como forma de repelir o militarismo brasileiro, mas como meio de garantir a sua incorporação, tornando o presidente capaz de atender à pressão militar nos momentos de crise sem que para isso fosse necessária uma ruptura. Por outro lado, buscando a contenção de fato do intervencionismo militar, observamos a posição de Sérgio Rezende em favor do presidencialismo que seria protegido pelo voto popular. Enfim, apropriando-se dessa característica do voto, Cezar Saldanha expôs a visão favorável ao parlamentarismo, delegando o poder moderador e o comando militar ao chefe de Estado.

Fazendo um breve comparativo entre os pontos centrais abordados na Subcomissão de Defesa do Estado e que foi defendido nas duas outras subcomissões expostas, por um lado, na discussão sobre o papel constitucional das Forças Armadas, o ponto de destaque muitas vezes é que não haveria como um dispositivo constitucional capaz de impedir um golpe militar; por outro, nos diálogos sobre o sistema de governo, a disputa estava em afirmar um determinado sistema enquanto imune ao militarismo. Portanto, há uma diferença clara em termos de realismo quanto ao problema do intervencionismo militar.

Na discussão sobre a função constitucional das Forças Armadas, observa-se uma alternância entre a apresentação dos militares como vilões e a ressalva de que, em muitos casos, são os grupos civis que recorrem aos quartéis visando o golpe. Na seara do sistema de governo, os defensores do presidencialismo viam na falta de voto do comandante militar no parlamentarismo como uma fraqueza, já os parlamentaristas rejeitavam a figura do comandante que também governa num sistema presidencialista. Com efeito, independente do ponto de vista defendido, a definição de culpados pelo intervencionismo militar era imprescindível.

Contudo, há um aspecto semelhante nas palavras de Saldanha e do deputado Henrique Córdova (PDS-SC) no que diz respeito ao tratamento da memória sobre o parlamentarismo no Império. Para o primeiro, não teria existido militarismo durante o período monárquico, já para o último, a utilização do poder moderador, como o fez D. Pedro II, garantia o respeito ao papel político das Forças Armadas sem que a ordem vigente viesse a ruir por completo. Assim, cabe uma breve problematização desse recurso anacrônico à narrativa dos “bons tempos” imperiais, apresentando o poder moderador brasileiro como se fosse o passaporte ao paraíso institucional.

Tobias Barreto (1892, p. 410) já alertava desde a própria época imperial: “[q]uando se diz que o poder moderador foi um fruto da razão e da lógica, é mister não esquecer que esta razão e esta lógica pertenciam a certos homens, e estes homens a uma certa época.”⁶³

Tobias Barreto (1892) nem ao menos via compatibilidade na existência de um Exército permanente com o governo parlamentar, sobretudo porque tinha em mente que a disputa parlamentar se configurava pela luta pacífica. No entanto, uma força permanente possibilitaria o surgimento de um espírito de classe bastante perigoso para os tempos de crise, pois, detendo a força, os militares poderiam impor sua vontade. Para ilustrar a questão, o autor citou a hipótese de o monarca querer se desfazer da constituição e concentrar todos os poderes, havendo motivos para crer que a classe armada seria fiel ao imperador em detrimento do parlamento, mas em seguida fez a ressalva: os militares poderiam ceder à ambição da ditadura, os quais, sendo a classe que dispõe da força, não encontrariam resistência à altura (BARRETO, 1892, p. 435).

Valendo-se do recurso sincrônico tratado por Moraes (1989), a implicação analítica disso é que não há garantia de que se o poder moderador serviu de alguma forma para dirimir problemas sensíveis oriundos da tensão como os militares, não significa, necessariamente, que ao ser colocado no novo texto constitucional, viesse submeter os generais formados na ditadura ao controle civil. Não custa frisar que as mudanças de um século entre o fim do Império e a Constituinte de 1987-1988 são dificilmente assimiláveis numa simples busca no passado por uma solução para aquele “presente” da transição da ditadura, assim, se no Império haveriam generais de ambos os setores em disputa que esperavam muitas vezes angariar vantagens de

⁶³ Optamos aqui por adequar a forma escrita diante das diferentes mudanças ortográficas, sendo que o texto na forma original é escrito da seguinte forma: “[...] Quando se diz que o poder moderador foi um fructo da razão e da logica, é mister não esquecer que esta razão e esta logica pertenciam a certos homens, e estes homens a uma certa época.” (BARRETO, 1892, p. 410).

Dom Pedro II⁶⁴, ao longo do período republicano chegaram ao ponto de estabelecer um regime de governo regido por regras de alternância dentro das próprias Forças Armadas⁶⁵.

Ademais, a colocação de Saldanha de que no Império não houve militarismo, fazendo parecer que isso decorre do parlamentarismo não é tão naturalmente aceitável. O monarca brasileiro munido com um poder moderador não teve diante de si por boa parte do tempo um Exército que sozinho fosse uma tropa de grande força militar e política, sobretudo porque teve por muito tempo que disputar espaço com a Guarda Nacional criada em 1831 e cuja possibilidade de substituir a Força Terrestre pairava sobre os generais (CASTRO, 1995).

Enfim, o recurso historicista ao poder moderador do tempo do Império de forma acrítica e sem contextualização certamente levou palestrantes e constituintes ao anacronismo. Com efeito, mesmo dando o desconto de se tratar de um espaço político onde a retórica tem a sua relevância, o perigo que se tem é muito mais de analisar a relação entre civis e militares na história brasileira apenas por uma perspectiva institucional e formalista em termos da organização do estado, na ingenuidade de que haveria um tipo de sistema de governo com a vantagem da imunidade ao golpe militar⁶⁶. Golpes militares podem ocorrer independentemente de qual seja o sistema de governo, além do que, ironicamente, a instauração da experiência parlamentarista brasileira de 1961-1963 foi consequência do veto militar à posse de João Goulart (LAMOUNIER, 1987), o qual teve fim após ser restaurada a força do presidente, este último retirado do poder por mais um golpe militar.

⁶⁴ A forma apologética de construção do papel do “soldado salvador” reforçada por Henry Hunt Keith (1989) leva muito em conta a condição do Duque de Caxias como liderança conservadora, que teve êxito na pressão exercida contra o gabinete de Zacarias, que advogava pela manutenção do comando das tropas brasileiras na guerra do Paraguai (1864-1870) pelo general Osório, que era liberal. O autor enfatiza como a solução da questão em favor de Caxias sofreu acusações de caudilhismo naquela época, isto é, houve a quebra da regra tácita em que o Imperador exerceria o poder moderador de forma equilibrada entre os grupos adversários, cujo fator de desequilíbrio foi a pressão militar. Haveria antes que ser mensurado de forma mais cautelosa sobre o episódio do retorno dos conservadores após a revanche contra Zacarias não ser muito mais um reflexo característico do jogo político do Império, traduzido na alternância de governos liberais e conservadores, mantendo-se equilibrada pela figura do Imperador, que “moderava” nos momentos de crise institucional, já que mesmo o componente militar tendo adquirido relevância pontual, pode ser um exagero conferir ao fato o peso de um marco de mudança rumo ao caudilhismo, característica que talvez não seja compatível com a experiência institucional brasileira do século XIX, diferindo-a em relação aos vizinhos da América Latina. De todo modo, não se ignora que daí em diante a cisão tenha dado força a narrativa liberal radical de oposição entre nação e monarquia, costumeiramente citada como o primeiro dos passos monótonos e lineares da queda do Imperador (LYNCH, 2012, 2018).

⁶⁵ Para uma melhor compreensão dos processos de escolha do governo dentro das estruturas militares ao longo da ditadura militar brasileira (1964-1985), ver Maud Chirio (2012).

⁶⁶ Invocar a qualidade do parlamentarismo como escudo intransponível contra o intervencionismo militar parece muito mais um recurso retórico para colocar em evidência um anseio dos defensores do parlamentarismo do que mesmo algo realmente preocupado com a controversa relação entre civis e militares no Brasil. Segundo Tobias Barreto, “[o] ponto a liquidar, uma vez por todas, é a impossibilidade de um verdadeiro regimen parlamentar entre nós” (BARRETO, 1892, p. 431), apesar de não necessariamente ser algo impossível, mas certamente não seria o redentor dos problemas característicos do autoritarismo militar na experiência republicana brasileira.

Além disso, é possível apontar ao menos uma armadilha que os defensores do parlamentarismo não tenham atentado, porquanto um dos fundamentos da tese é a sustentação da força do chefe de Estado na sua eleição pelo voto popular. Portanto, este único trunfo não impede o surgimento de caudilhos e populistas alinhados aos militares ou que possam atacar as suas oposições com o apoio das Forças Armadas. Nesse sentido, a experiência republicana no Brasil é um vasto arcabouço de exemplos, pois, o próprio Getúlio Vargas foi uma figura que soube muito bem ter o apoio popular e também militar, vantagens que muito se valeu para dar um golpe, substituir uma constituição e, enfim, iniciar o Estado Novo em que não haviam eleições, portanto, eliminando essa própria chancela democrática.

Em que pesem as incongruências apontadas sobre a perspectiva do sistema de governo, mais precisamente, do Poder Moderador como barreira frente ao golpe militar, vale frisar que a sua exposição tem uma importância singular que é a abordagem do controle dos militares que não esteja limitada à interpretação da função constitucional das Forças Armadas, demonstrando ainda que a temática do controle das instituições militares era um tema difuso na constituinte. É de se reconhecer uma discrepância entre o controle social ou democrático das Forças Armadas abordado na subcomissão de defesa do estado, traduzido no cuidado de se especificar constitucionalmente a subordinação militar ao poder civil, independentemente de qual seja o sistema de governo, ao que se contrapõe a ideia de que a subordinação somente é possível num sistema específico.

A visão da garantia da lei e da ordem como sendo o poder moderador se mostra como algo que não tem relação com os cânones do poder neutral (MORARES, 1989), na verdade, está mais situada numa pretensa legitimidade dos militares para intervir na política nos momentos de crise, o que se dá a partir de interpretações dos termos presentes nos dispositivos escritos ao longo da história constitucional brasileira sobre o papel das Forças Armadas. Dessa forma, levando em conta que seriam as atribuições de “garantia da lei e da ordem” e “garantia dos poderes constituídos”, nem mesmo há como se apegar com certa firmeza ao que Stepan (1975) chama de “poder ou padrão moderador” diante da sua declarada assunção do termo em sentido fraco para tratar do contexto brasileiro de 1946 a 1964.

Enfim, o olhar para os debates nas Subcomissões dos Poderes Legislativo e Executivo permitiu a observância de um espectro amplo da relação entre Forças Armadas e poder moderador. Assim, o que antes envolvia a titularidade deste pelos militares, numa vertente muito mais caracterizada pela narrativa de garantia da ordem, passa pela perspectiva de institucionalização do intervencionismo militar como o poder moderador servindo de engodo para legitimar a coerção do poder militar sobre o civil, sendo possível, ainda, visualizar a

narrativa de poder moderador num regime parlamentarista como escudo protetor frente ao militarismo já visto em nossa história nos tempos do Império.

Apesar dessa nova abertura do debate, a saber, a relação entre Forças Armadas e o sistema de governo, certamente tem a sua validade para a história constitucional em termos doutrinários. Porém, os desdobramentos da questão ao longo da constituinte não se amoldaram ao horizonte de expectativas colocadas pelos doutrinadores que estiveram nas subcomissões estudadas; em outras palavras, a definição do sistema de governo (sobretudo na opção pelo parlamentarismo), ao longo da constituinte esteve longe de se firmar discursivamente enquanto a forma de garantir o controle dos militares.

A adoção de uma forma “pura” ou “clássica” de parlamentarismo ou a cópia de um presidencialismo estadunidense não ganharam corpo ao longo do processo, na verdade, o percurso da definição sobre sistema de governo, que, vale dizer, caminhava para o parlamentarismo até próximo do fim, foi caracterizado pela adoção de saídas próprias para o caso brasileiro. Justamente essa preocupação de formular um parlamentarismo possível para o Brasil encontrava no esforço do presidente Sarney e outros atores influentes do período alguns entraves, mas no caso do primeiro, o problema ganhava uma face peculiar porque recebeu o apoio dos militares em prol do presidencialismo⁶⁷.

O deputado Expedito Machado (PMDB-CE) assinou a emenda cujo conteúdo era parte do substitutivo elaborado por Saulo Ramos, que modulava o parlamentarismo que já vinha do Anteprojeto de José Fogaça (PMDB-RS) com amplos poderes para o presidente; em caso de aceitação a formulação dada por Ramos, o primeiro-ministro seria um mero auxiliar no governo (FÓRMULA..., 1987). Além desse incremento aos poderes do presidente, vale mencionar que o parlamentarismo de Ramos retirava os militares dos azares da conjuntura, isto é, os ministros militares não estariam sujeitos ao voto de confiança na formação de cada governo pelo parlamento, pois, seriam nomeados pelo presidente, o que era compreendido como fator de estabilização (CASTELLO BRANCO, 1987b).

De fato, a leitura da Emenda 3B0292-5⁶⁸ como algo que descaracterizava o sistema de gabinete não era nenhum exagero, já que o art. 1º definia que o Poder Executivo seria “[...]”

⁶⁷ Vale a ressalva extraída do depoimento de Sócrates da Costa Monteiro (2001, p. 150), ministro da Aeronáutica no governo de Fernando Collor, o qual acreditava que não havia posição unânime sobre sistema de governo dentro das Forças Armadas, sendo ele próprio um parlamentarista.

⁶⁸ Um elemento que não é vinculado ao problema do intervencionismo militar, mas que do ponto de vista da história constitucional não pode passar despercebido é a amplitude da cidadania que a emenda pretendia na nova ordem constitucional, a saber, a limitação dos eleitores aptos a eleger o presidente da República, que seria “eleito dentre brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, no exercício dos direitos políticos, por sufrágio universal e voto popular, direto e secreto, cento e vinte dias antes do término do mandato de seu antecessor.” (BRASIL, 1987a, p. 1). Portanto, o trabalho de Saulo Ramos não seria somente um problema de limitação dos poderes da

exercido pelo Presidente da República e Ministros de Estado, com a participação do Conselho de Ministros [...].” (BRASIL, 1987ar, p. 1) Ademais, o art. 4º estabelecia o mandato de cinco anos para o presidente, e o artigo 9º, inc. I, definia literalmente a condição do primeiro-ministro enquanto auxiliar do presidente no exercício da direção superior da administração federal (BRASIL, 1987ar).

Na imprensa já era noticiada a busca de sustentação por Sarney na tutela militar, o que tinha origem na pretensão do presidente em governar por seis anos, conforme autorizava a constituição do regime. Essa manutenção do mandato de Sarney, em contrapartida, seria um descumprimento da promessa de dar sequência aos anseios de Tancredo Neves para a transição, o qual teria a pretensão de somente governar por quatro anos (NOBLAT, 1987), além do que consistiu em sério problema de tentativa de limitação dos poderes da constituinte, traçando uma doutrina que limitasse o poder da constituinte nesse sentido pelo trabalho de Saulo Ramos (BARBOSA, 2018; PAIXÃO, 2014). Sarney não tinha a legitimidade do voto popular, além do que a sua popularidade foi fulminada ante o desastre econômico do governo (FERREIRA, 2018; NOBLAT, 1987).

Os militares tinham um receio específico sobre a adoção do parlamentarismo, qual seja, a possibilidade de submissão à aprovação do congresso dos nomes escolhidos dentro das respectivas forças singulares para a posição de ministro. Tal receio, aparentemente, estaria esmorecendo, já que havia a memória da experiência parlamentarista de 1961-1963, quando foi mantida a tradição de escolha dos ministros dentro das Forças Armadas. Assim, ao tempo da constituinte, os militares não acreditavam que a submissão ao voto de confiança do parlamento fosse colocada em prática imediatamente, portanto, seria algo que demandava o amadurecimento das potencialidades do sistema (CASTELLO BRANCO, 1987c).

Após reunião do Alto Comando do Exército, em comemoração dos 41 anos do EMFA, Leônidas Pires teria revelado a defesa pelo presidencialismo “mitigado” na forma proposta pelo Planalto, ou seja, o mesmo parlamentarismo proposto por Saulo Ramos recebia o nome de presidencialismo certas vezes, tamanha a relevância do presidente. Na mesma oportunidade foi noticiada a ordem do dia do ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas, general Paulo Campos Paiva, fazendo alertas à constituinte, que elogiava a opção pela não adoção do Ministério da Defesa, permanecendo as Forças Armadas individualizadas e os Ministérios independentes. Paiva expôs a aflição sobre “a possibilidade de que venham a ser congregados

constituinte, mas também na parte em que atuava como engenheiro da Constituição, pretendia um arranjo extremamente restritivo da vida democrática aos brasileiros que já estavam há mais de 20 anos sem eleger um presidente.

na futura Constituição determinados mandamentos que possam abalar os alicerces de algumas das nossas mais caras e expressivas instituições, entre as quais incluímos as Forças Armadas.” (EXÉRCITO..., 1987b, p. 2).

Carlos Castello Branco (1987e) fez críticas às falas do general Leônidas por revelar que “o alto comando do Exército, reunido para indicar candidatos ao generalato, tenha se pronunciado em favor do presidencialismo ‘mitigado’” da preferência de José Sarney. O ponto da crítica de Castello lembra um aspecto que às vezes é esquecido quando se trata da manifestação de opinião política por militares, pois, são os detentores de armas, cujo acesso aos demais cidadãos é impedido, o que implica em certo problema no confronto da opinião entre armados e desarmados.

A questão é melhor compreendida de acordo com o papel do Exército enquanto “grande mudo”, conforme é lembrado por José Murilo de Carvalho (2006), enfatizando que esse papel tem dificuldade de se firmar no Brasil. Não se trata somente de uma opinião em relação à própria instituição militar, como foi o caso da fala do ministro Campos Paiva, o que não deixaria de ser problemática, mas o caso de Leônidas demonstra a extensão da opinião do general em relação ao sistema de governo, isto é, a escolha entre parlamentarismo ou presidencialismo é um problema delimitado dentro do campo político, cuja decisão cabia aos constituintes, não havendo onde acomodar uma posição dos militares nessa linha.

Meses antes de começar os trabalhos de formação do Projeto de Constituição na Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) admitiu a sua convicção pelo parlamentarismo, ante a descrença em relação ao presidencialismo brasileiro. Entretanto, o parlamentarismo de Cabral tinha uma ressalva: todos os ministros poderiam ser depostos mediante a moção de desconfiança, com exceção dos militares, os quais seriam de confiança do presidente da República, dizendo ser uma peculiaridade brasileira não passível de alteração. Cabral entendia que na ausência de tal ressalva na Constituição, “amanhã haverá uma moção de desconfiança do parlamento com relação ao ministério e não vai faltar quem diga que a desconfiança é contra os militares. Essa é a forma de tornar mais fácil essa transição” (MARTINS, 1987).

Portanto, a compreensão do relator sobre sistema de governo girava em torno da falta de crença no presidencialismo brasileiro, mas também não assimilava um parlamentarismo que ignorasse as peculiaridades nacionais, vale dizer, por mais controversas que fossem do ponto de vista da independência dos poderes. Mais do que a aparente controvérsia, o entendimento do Cabral contém o elemento da crença de que o tratamento peculiar aos militares seria importante para garantir a transição.

Quando apresentado o primeiro substitutivo de Cabral, um dos pontos polêmicos era o próprio sistema de governo, aliás, o almoço realizado entre alguns constituintes e ministros militares na casa do senador Afonso Arinos (PFL-RJ), o que se deu logo após as polêmicas declarações do general Leônidas Pires sobre o “Cabral I”, ao contrário do que possa parecer inicialmente, não teve a função de apaziguar a questão com os ministros em relação à anistia ou papel constitucional das Forças Armadas, mas foi uma iniciativa de um grupo de parlamentaristas a fim de sondar os militares sobre viabilidade do parlamentarismo no Brasil. Segundo o próprio Arinos, os militares não disseram ser favoráveis ou não ao sistema parlamentarista, mas consideravam “[...] que o presidente da República [era] uma figura institucional representativa e [...] peça indispensável ao processo de transição [...]”, algo que o senador era de acordo (FREITAS, 1987; MILITAR..., 1987; RADIOBRÁS, 1987b).

Sarney continuava suas investidas contra o parlamentarismo e a redução do seu mandato, sendo que as próprias lideranças que em algum momento trabalharam pelo parlamentarismo na constituinte, como foi o caso do senador José Fogaça (PMDB-RS), que no seu anteprojeto da Subcomissão de Poder Executivo já era parlamentarista, se emaranhavam em ajustes no sistema que cada vez mais retirava a força do primeiro-ministro em detrimento do presidente (PARLAMENTARISMO..., 1987). A transição vinculada à figura do presidente, portanto, é que merecia ser assegurada, porém, soa ainda mais estranho que as declarações do ministro Leônidas Pires contra a disposição constitucional das Forças Armadas, bem como o tratamento dado ao tema da anistia no primeiro substitutivo de Cabral tenham rendido aos generais, em vez de críticas, um convite para o almoço, o que se deu na justificativa de explicação sobre o projeto, sobretudo na parte de sistema de governo.

Enquanto Sarney convocava todos os ministros a fazerem uma campanha coesa em favor do presidencialismo, as tentativas de formação de um bloco parlamentarista envolviam diversas correntes, acerto de detalhes, tentativas de acomodar maiores poderes ao presidente. Certos grupos queriam um parlamentarismo puro, como foi o caso acordo entre o “grupo dos 32” e o “grupo do consenso”, liderados pelo senador José Richa (PMDB-PR) e o deputado Euclides Scalco (PMDB-PR), respectivamente, havendo um impasse em termos da duração do período de transição (RADIOBRÁS, 1987e), além do que, entre os próprios progressistas das diversas siglas, não havia consenso (RADIOBRÁS, 1987e). O próprio segundo substitutivo de Cabral não resolveu o problema do sistema de governo, mas na verdade o agravou ao instituir a possibilidade de eleição em dois turnos para presidente, sendo que, em caso de não ser escolhido por maioria absoluta em eleição direta, o Congresso poderia optar por submeter a

disputa novamente ao voto direto ou realizar o segundo turno de forma indireta, ponto que gerou diversas controvérsias (RADIOBRÁS, 1987f, 1987g).

Bolivar Lamounier, em novembro de 1987, publicou artigo no qual chamava a atenção às formulações do sistema híbrido em discussão, ressaltando a opção do primeiro-ministro que seria quase totalmente decorativo, o que teria uma intenção em parte louvável, justamente a de fortalecer o Congresso, mas o autor não acreditava que o fortalecimento do Legislativo dependesse dessa saída. O cientista político, que já tinha uma trajetória de defesa do sistema parlamentarista desde quando compunha a Comissão de Estudos Constitucionais, alertava para as nuances que caracterizavam a discussão ao tempo da constituinte, por exemplo, a memória sobre a experiência fracassada do parlamentarismo brasileiro (1960-1963), assim, lembrou das circunstâncias que levaram ao imprevisto da solução parlamentarista, que envolvia o veto militar à posse de João Goulart (LAMOUNIER, 1987).

O autor ressaltou que o arrependimento da população decorrente de escolha errada do governo poderia ocorrer sem que necessariamente estivesse vinculado às experiências traumáticas, citando o exemplo de crises brasileiras e no exterior que poderiam ter sido menos catastróficas, como foi a crise de 1954 que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas, ou mesmo a derrubada de Allende no Chile, em 1973. Outros problemas se faziam presentes como a tese da governabilidade, a qual não estava garantida no presidencialismo brasileiro, em que pesem as características adquiridas pelo modelo, que em cada período ditatorial angariou mais poderes (LAMOUNIER, 1987).

Lamounier também lançou a provocação com a suposição de que, caso estivesse em um sistema parlamentarista naquele momento, Sarney certamente já teria sido substituído, entretanto, lembrou das manobras do governo que tentava converter constituintes ao presidencialismo mediante a entrega de recursos cujo intermediário seria o deputado Prisco Viana (PMDB-BA). Assim, o autor ressaltava que, sendo a debilidade não só do governo Sarney, mas da própria presidência como tal, não seria plausível a crença de que uma eleição direta em 1988 devolveria a governabilidade (LAMOUNIER, 1987).

A última constatação de Lamounier permite tocar em mais um ponto presente nas discussões sobre sistema de governo: a pretensão de lideranças do período em manter o sistema presidencialista visando concorrer a eleição no ano seguinte, como era o caso de Leonel Brizola (EMENDA..., 1987; LAMOUNIER, 1987). Para o autor, independentemente de quem fosse eleito, o desgaste repentino seria provável, estando fadado a recorrer ao cesarismo para renovação da autoridade, seja pelo imprevisto de melhoramentos sociais questionáveis, medidas de ocasião para agradar uma “massa carente e politicamente desorganizada, e deixando sempre

insinuado o recurso à tutela militar, para quando a popularidade se tornar insuficiente” (LAMOUNIER, 1987).

Para o autor, a debilidade do governo Sarney, a partir de novembro de 1986, criou a imagem do parlamentarismo entre aspas: “A imprensa passou a falar, para simplificar as coisas ou por ironia, num ‘parlamentarismo de fato’, cujo primeiro-ministro seria o deputado Ulysses Guimarães.” (LAMOUNIER, 1987) Enfim, Lamounier entendia que o regime civil e democrático só seria viável mediante uma efetiva guinada ao parlamentarismo o quanto antes, tornando o sistema mais flexível, menos dependente do cesarismo, e apoiado em coalizões parlamentares em vez das chamadas “lideranças carismáticas”, que tendem ao intervencionismo militar. Dentre os argumentos que geralmente eram levantados contra a proposta parlamentarista era comum o apontamento da inexistência de uma burocracia robusta, estrutura partidária estável, assim, o autor entende que algumas objeções seriam válidas não enquanto requisito prévio, mas como proposta para uma transição mais segura (LAMOUNIER, 1987).

Dessa forma, verifica-se que a questão do parlamentarismo foi encarada como um possível óbice para a transição mais segura, ou seja, a instabilidade que não seria desejada. A saída parlamentarista foi derrotada com 212 votos contra 344 em favor do presidencialismo e 3 abstenções, o que se deu em sessão em que todos os 559 constituintes estiveram presentes (PRESIDENCIALISMO..., 1988).

A imprensa noticiou a ameaça de golpe pelas Forças Armadas como tendo um forte peso na reviravolta da votação, o que incluía o rumor de manifesto sigiloso preparado pelos ministros militares, que por sua vez não aceitariam a decisão da constituinte pelo parlamentarismo, menos ainda a definição do mandato de Sarney para quatro anos. O impasse estava na ideia de que a redução do mandato levaria à realização de eleições ao final daquele mesmo ano, fator apontado como de grande relevância para os militares que não aceitariam a instabilidade decorrente do pleito eleitoral em momento de crise, o que poderia ter repercussão na negociação da dívida externa (CASTELLO BRANCO, 1988; CORRÊA, 1988).

Por outro lado, os depoimentos de militares que estiveram em posição de relevância no período da Nova República não corroboram essa narrativa de ameaça do golpe. Por exemplo, Mauro César Rodrigues Pereira, que ao tempo da constituinte era contra-almirante e que viria a ser ministro da Marinha do governo Fernando Henrique, quando foi perguntado se sentia medo na oficialidade em relação à eleição direta para presidente, mais precisamente se poderia sair um “monstro” das urnas, afirmou que poderia haver esse medo, mas ainda que saísse o dito monstro, todo mundo estava convicto de que seria necessário conviver com ele, não havendo outra solução (PEREIRA, 2001, p. 270).

Outro que também foi instigado precisamente nesse ponto da duração do mandato, isto é, sobre os boatos de golpe levantados pela imprensa, foi o ministro da Marinha de Sarney, almirante Henrique Sabóia (2001, p. 62), que rechaçou tal possibilidade, apesar de não concordar com a redução do mandato de Sarney, o que daria início à campanha eleitoral com a Constituição “pela metade”, portanto, correndo o risco de ficar estagnada. Caso tivesse havido a supressão, ainda assim não acreditava em intervenção política, além do que considerava distorcida a tese acadêmica da “democracia tutelada”⁶⁹, até mesmo porque os ministros militares tinham muita responsabilidade já que eram “fiadores daquele processo de evolução democrática que estava acontecendo. E, evidentemente, existia muita gente nas Forças Armadas que achava que esse processo não deveria ocorrer.” (SABÓIA, 2001, p. 62).

A narrativa posterior dos militares enquanto fiadores do processo de evolução democrática encontra anteparo no entendimento já citado anteriormente de que Sarney se diz o “fiador” contra o revanchismo (SARNEY, 1999, p. 324). Portanto, a compreensão dos atores envolvidos na transição é marcada por uma consciência de fiação mútua: enquanto o presidente garantia evitar o revanchismo político contra os militares, os últimos teriam a noção de que precisavam garantir uma transição em ordem, sem ocorrência de risco de retrocesso, ou seja, uma forma de evitar dar justificativa aos setores militares que não queriam a transição. Em grande parte, esse entendimento parece precipitado, talvez uma autocompreensão de relevância maior do que realmente tenha ocorrido de fato.

Contudo, a forma como o regime se desgastou na segunda metade de sua duração torna difícil acreditar que o caminho trilhado rumo ao contexto democrático dependesse de uma garantia dos militares, fato que tem relação com o problema percebido por Francisco Carlos Teixeira da Silva (2003), no sentido de que certos atores da transição cultivam a memória de que a abertura se consolidou nos termos idealizados por Geisel e Golbery e ocorreram dentro do roteiro planejado, o que certamente pretende reduzir a relevância da reivindicação popular por democracia. É de se reconhecer, todavia, que a relevância de movimentos de pressão da sociedade civil por democracia, ainda que não tenham definido a inteireza dos rumos da transição, certamente influíram no ritmo (CODATO, 2005).

⁶⁹ Da mesma forma o almirante Mário César Flores (2001, p. 97), que foi o representante da Marinha na Comissão Afonso Arinos, chegando a ser o ministro da Marinha no governo Collor, também foi questionado sobre a definição dos cinco anos de mandato como um episódio desse poder tutelar, lembrou que a imprensa chegou a noticiar um propósito de golpe de Estado, por parte do ministro do Exército, caso não fossem dados os cinco anos para o Sarney, até ressaltou que, em 1987, era um vice-almirante antigo, no cargo de comandante-em-chefe da Esquadra, portanto, o comandante da maior Força Naval e não ouviu falar do referido golpe.

Não parece claro o que seria o risco real de retrocesso, a ameaça concreta ao processo de transição, havendo somente como delimitar o receio militar sobre o fator que implicaria na desordem, isto é, segundo os depoimentos dos militares, haveria problema em se ter uma eleição, traduzido no risco de instabilidade. Entretanto, esse receio é uma contradição, já que demonstra uma ilusão de que se estava entregando uma democracia que ao mesmo tempo em que se temia ou procurava conter o seu exercício nas ruas ou nas urnas. Conforme Versiani (2014) lembra, a constituinte não era uma conquista ofertada, tampouco o era o exercício da democracia, cujos anseios se fortaleceram desde as lutas pela anistia. Dessa forma, a preocupação do almirante Sabóia pela realização de eleições em paralelo aos trabalhos da ANC evidencia, quando muito, que o exercício da democracia ocorria a contragosto de algumas personalidades da caserna⁷⁰, não repercutindo em incompatibilidade real entre as experiências.

⁷⁰ Em uma das passagens do depoimento de Sabóia (2001, p. 63) aos pesquisadores Celso Castro e Maria Celina D'Araújo, o almirante deixa claro “nem todos sabem viver a democracia. Muitos pensam que democracia é bagunça, é desordem”.

2 COMANDANTES, MINISTROS E CONSELHEIROS: O ARRANJO INSTITUCIONAL DA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA CONSTITUINTE

As matérias relacionadas aos militares no âmbito da constituinte não estavam resumidas ao estabelecimento da função das Forças Armadas no texto constitucional, tampouco aos perigos disso implicar em legitimidade para intervenção militar na política. Interessava aos generais garantir a parcela dos espaços no governo que permaneceriam ocupados por militares, notadamente os ministérios e o órgão de assessoria junto ao chefe de Estado sobre assuntos de defesa; era o anseio de apenas confirmar o que foi construído no regime militar ou manter o quadro institucional o mais próximo possível desse modelo.

Dentro da ANC, portanto, os temas se traduzem na criação do Ministério da Defesa através do texto constitucional, o que somente ocorreria na década seguinte, através da Lei Complementar nº 97/1999, além da discussão quanto à impossibilidade de a moção de desconfiança atingir os ministros militares caso o parlamentarismo fosse adotado. A segunda temática diz respeito à opção pela extinção do Conselho de Segurança Nacional (CSN) ou pela continuidade de um órgão com finalidade semelhante, mas descaracterizando-o em relação ao léxico da segurança nacional.

2.1 Lealdade, submissão e isolamento na relação entre comandante supremo das Forças Armadas e seus ministros militares

A presente seção destina-se à exposição da temática dos ministérios militares, o que se divide em dois pontos: a disputa entre a tese de reunião dos ministérios das forças singulares em um único Ministério da Defesa; ademais, novamente na discussão sobre sistema de governo, explora-se a possibilidade de os ministros militares sofrerem moção de desconfiança do Congresso em eventual cenário de adoção parlamentarismo. Mais uma vez, os meandros das discussões e estratégias ganham características diferentes a depender do espaço de deliberação a que estivessem adstritos.

2.1.1 – Política, economia e operacionalidade: fragmentos da discussão em torno da criação do Ministério da Defesa

O quadro de ministérios militares durante o governo Sarney (1985-1990) compreendia os ministérios de Marinha, Exército e Aeronáutica, além de outras pastas como era o Serviço

Nacional de Informações (SNI), a Casa Militar e o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA)⁷¹. A definição de um ministério que reunisse ao menos as três forças singulares - ou mesmo todas as pastas acima - foi discutida nos temas afetos às Forças Armadas, mormente na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança.

A criação do Ministério da Defesa em substituição aos ministérios militares individualizados não estava desvinculada totalmente do problema do intervencionismo militar, na verdade, importava na relação de confiança entre os ministros da caserna e o Presidente da República, o que do ponto de vista das relações civis-militares envolve a adequação do arranjo para maior controle civil sobre os quartéis. Assim, valia debater se cada um dos chefes das pastas militares seriam representantes da tropa no governo ou, em vez disso, seriam políticos de confiança do presidente frente aos quartéis.

Avaliar a conveniência de reunião de diversos ministérios em uma única pasta abre outros horizontes de exploração, permitindo aos constituintes dialogar em termos de coordenação operacional entre Marinha, Exército e Aeronáutica no teatro de operações moderno. Outro caminho possível era a abordagem segundo os ditames da eficiência administrativa, redução de custos e burocracia. Partindo desse breve panorama, já podemos extrair três pontos que estariam presentes no debate da constituinte: os aspectos político, econômico e operacional.

A possível guinada no rumo das discussões que até poderia representar uma ampliação da capacidade dos constituintes para o debate, todavia, não impediu a repetição do protagonismo militar em tais pautas na ANC. Costa (1998, p. 133) elencou bem que as posições dos militares quanto à pertinência de criação do novo ministério descritas nos campos econômico, operacional e político⁷², porém ressaltamos que todos esses assuntos estavam de acordo com o documento produzido pelo CComSex⁷³.

⁷¹ João Bosco da Silva, vereador em São José dos Campos/SP pelo PCdoB e presidente da Confederação Nacional das Associações Moradores (Conam), durante sua fala na Subcomissão de Poder Legislativo fez questão de observar que “historicamente, os Presidentes do nosso País (sic) sequer dão um passo sem que se façam acompanhar de um ministro militar, ou que não se aconselhem com eles”, o que de certa forma não deixa de ser um bom retrato do momento constituinte, sobretudo na relação entre o presidente José Sarney e o ministro do Exército. Além disso, Bosco da Silva asseverou a quantidade exorbitante de ministros militares, para tanto, concluiu seu raciocínio com uma aritmética simples: um universo de 300.000 integrantes das Forças Armadas contava com 6 ministros militares, o que proporcionalmente era bem mais concentrado do que a realidade de outros segmentos da sociedade brasileira que, na casa dos milhões, não demandavam tantos ministérios. (BRASIL, 1987ae, p. 35).

⁷² Assim como Oliveira (1993), o referido autor também demonstra “surpresa” com o protagonismo da Marinha contra a Ministério da Defesa (COSTA, 1998, p. 133), todavia mostraremos mais adiante que tal posicionamento da Armada tem justificativas bastante plausíveis.

⁷³ O representante do Ministério do Exército, general de Brigada Oswaldo Pereira Gomes, leu a parte do documento do CComsex que trata do Ministério da Defesa quase na sua integralidade durante a 13ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado (BRASIL, 1987bn, p. 61).

A previsão constitucional de um ministério específico gerava controvérsia, porquanto consistia em matéria a ser regulamentada, ao menos em tese, no âmbito infraconstitucional⁷⁴. Assim, os militares formaram teses defensivas, mais voltadas à desconstrução dos argumentos favoráveis à inserção do Ministério da Defesa no texto constitucional (COSTA, 1998, p. 133-134). Trata-se de uma antecipação estratégica das Forças Armadas na condução dos debates nesse sentido, na medida em que bastava justificar os inconvenientes da inovação pretendida.

A criação de um Ministério da Defesa já vinha sendo ventilada pouco antes da instauração da própria ANC, mormente no meio acadêmico e no campo da esquerda. Clóvis Brigadão (1986, p. 144), por exemplo, via a necessidade de unificação das Forças Armadas em uma pasta de defesa através da constituição, o que justificava “por razões de racionalidade, de coerência política e de visão do futuro”. Daí o autor seguir com o argumento comparativo do Brasil com outros contextos, explicitando que noutros países a experiência mostrava o caminho para o Ministério da Defesa, cujo ministro geralmente era um civil⁷⁵.

O diálogo entre o meio acadêmico e os militares pode ser visto, em outubro de 1986, quando estudiosos de universidades paulistas e fluminenses reuniram-se com integrantes da Aeronáutica no anseio de discutir temas estratégicos⁷⁶. O seminário foi presidido pelo chefe de gabinete do ministro da Aeronáutica, brigadeiro Murilo Santos, sendo registrado o incentivo dos militares para criação de outros núcleos de estudos estratégicos por grupos acadêmicos, o que foi complementado com o plano para um novo seminário, em abril de 1987, cujo tema fixado era a criação do Ministério da Defesa (MORAIS, 1987, p. 2). Embora haja o registro do encontro na antevéspera da constituinte, vale ressaltar que a predisposição ao debate não era a mesma para cada uma das forças, havendo maior abertura por parte de Marinha e Aeronáutica, mas o Exército era averso a esse tipo de aproximação (MORAIS, 1987, p. 2).

⁷⁴ Uma matéria veiculada no *Jornal do Brasil*, ainda no início dos trabalhos da ANC, dava conta de que parte dos constituintes não sabia “distinguir matéria constitucional de lei complementar ou legislação ordinária” (CARNEIRO, 1987a), como exemplo da referida ignorância foi citada justamente a prenunciada polêmica sobre a criação do Ministério da Defesa, que atingia as Forças Armadas já preocupadas com a iniciativa dos setores da esquerda visando retirar as funções de atuação dos militares para garantia da lei e da ordem.

⁷⁵ O texto resumido compunha um dossiê publicado pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, que se tratava de Organização Não-Governamental – ONG voltada para articulação de movimentos populares e defesa dos interesses desses grupos na constituinte, sobretudo dos indígenas. O CEDI inclusive esteve envolvido em polêmicas veiculadas na imprensa do período no sentido da criminalização destas ONG’s como forma de prejudicar a legitimidade destas instituições (BERABA, 1988).

⁷⁶ A iniciativa teria partido do centro de estudos estratégicos da Convivium, entidade católica paulista de cientistas sociais que teve o convite aceito pelo gabinete do ministro da Aeronáutica. Na oportunidade, estiveram presentes oficiais-gerais da Força Aérea e, dentre os acadêmicos, podemos citar Edmundo Campos Coelho pelo então Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), além de outros estudiosos das universidades paulistas e fluminenses, jornalistas, membros da reserva Aeronáutica e o general Ari Pires, que atuava como ministro do Superior Tribunal Militar – STM (MORAIS, 1987).

A constituinte já estava em andamento na data esperada para o novo evento, havendo notícia do Jornal do Brasil de que “[f]inalmente, as Forças Armadas bateram o pé contra a criação do Ministério da Defesa” (CARNEIRO, 1987b). Ocorre que, outra notícia da mesma edição informava a presença da Força Aérea no segundo seminário, no entanto, a Aeronáutica teria apresentado argumentos não tão severamente contrários à inovação ministerial. A ênfase das razões contrárias à criação do ministério da defesa se dava no âmbito político, mais precisamente, no esforço em desmistificar a criação do Ministério da Defesa como forma de reduzir a influência de ministros militares junto ao governo (LIMA, 1987).

Apesar de refutar a tese da criação de um Ministério da Defesa como antídoto ao golpismo, a Força Aérea demonstrava interesse em possíveis benefícios apontados como frutos da unificação, os quais poderiam ser implantados independentemente da medida. As ditas vantagens seriam a institucionalização da participação de lideranças civis na política de defesa brasileira e no controle da sua execução, além da proposição via Congresso Nacional dessa mesma política de defesa, elaborando um orçamento de acordo com critérios técnicos. Segundo a Aeronáutica, esse conjunto de medidas poderia reduzir o prejuízo da força em relação ao Exército, tendo em vista a primeira entender-se na vanguarda do desenvolvimento tecnológico militar e, por isso, seria merecedora da atenção condizente (LIMA, 1987).

Com efeito, podemos extrair uma posição “coesa” das Forças Armadas na constituinte⁷⁷ contra a criação do Ministério da Defesa, em contrapartida, fora dos muros do Congresso, a Aeronáutica demonstrava interesse em alguns dos benefícios atribuídos à unificação ministerial. De certo modo, a posição da Força Aérea no seminário demonstra uma insatisfação que não reverbera dentro da ANC, apontando um silêncio dentro dos espaços de deliberação sobre o novo texto constitucional que pode ser muito revelador.

O desenrolar do tema da criação do Ministério da Defesa no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado respeitou em grande medida os pontos centrais de discussão já citados anteriormente, quais sejam, o viés político, econômico e operacional. Antes mesmo do tema entrar em debate, o relator Ricardo Fiuza (PFL-PE) já havia afirmado sua oposição ao Ministério da Defesa, tanto é assim que não constou no seu Anteprojeto⁷⁸.

⁷⁷ Castro e D’Araújo (2001, p. 11) lembram ser comum aos que estudam os militares a percepção de que “eles não compõem um bloco coeso ideologicamente”, havendo divergências internas, no entanto, esse tipo de opção por demonstrar a unidade da instituição militar apesar das diferenças entre as forças é percebido. Apesar de os pesquisadores conseguirem captar as diferenças após o fim do regime, mormente através das entrevistas realizadas com os principais atores militares da Nova República, observa-se que durante as disputas da constituinte o apego à unidade entre os militares também parecia imperar, mais especificamente com a aceitação das posições do Exército.

⁷⁸ As justificativas constantes no relatório do anteprojeto lavrado por Ricardo Fiuza são amplamente adeptas das teses expostas pelas Forças Armadas para rejeição do Ministério da Defesa (BRASIL, 1987aj. p. 28-29).

Os argumentos de maior conotação política em favor da criação da pasta foram esposados pelo coronel Geraldo Cavagnari, aliás, dentre as propostas mencionadas pelo representante do NEE já citadas no capítulo anterior, uma das únicas que não provinha do texto da Comissão Afonso Arinos era justamente a criação do Ministério da Defesa⁷⁹. Cavagnari falou sobre a necessidade de os responsáveis pela política de defesa terem representatividade política (mandato), compreendendo que os ministros militares representam o governo nas respectivas forças singulares e não o contrário⁸⁰. Os comandantes de cada uma das forças seriam subordinados ao presidente da República, verdadeiro elo político-administrativo das Forças Armadas, porquanto depositário da confiança majoritária da população e a quem caberia a legitimidade para tomada das decisões sensíveis em nome da Nação (BRASIL, 1987bk, p. 55).

O general Euler Bentes afirmou ser partidário do Ministério da Defesa desde muito tempo, o que entendia ser capaz de reduzir a influência militar sobre os poderes constitucionais, entretanto, não acreditava em inovação naquela conjuntura muito em razão da resistência dentro das próprias Forças Armadas (BRASIL, 1987bm, p. 55). Todavia, Ricardo Fiuza (PFL-PE) levou Bentes a concordar facilmente com a tese de que um único ministro militar implicaria numa concentração de forças exagerada, assim, apesar do último sugerir que a introdução de um elemento civil aprovado pelo Congresso seria interessante, reconheceu que não ocorrendo essa hipótese, a concentração de forças seria observada (BRASIL, 1987bm, p. 63).

Uma das reuniões da subcomissão tinha a criação do Ministério da Defesa como um dos temas, contudo, os convidados a palestrar foram unicamente representantes dos ministérios militares e do EMFA⁸¹. Basicamente, os oficiais-generais compareceram com o fim de defender a permanência da divisão das forças singulares nos três ministérios respectivos, ostentando unidade de posicionamento, apontando as adversidades da criação do Ministério da Defesa, principalmente, o isolamento mútuo entre presidente e os comandantes das forças singulares, dada a ausência de intermédio do respectivo ministro militar⁸². Dessa forma, informaram sobre o risco de florescimento do militarismo nos quartéis por quebra da lealdade, ressaltando que

⁷⁹ A criação do Ministério da Defesa é colocada como uma das medidas importantes para o exercício do controle civil sobre os militares e integra as teses do NEE que podem ser vistas em resumo constante na obra conjunta do grupo (OLIVEIRA, 1987, p. 170-171).

⁸⁰ Cavagnari até mesmo lembra que em tempos de conflito os ministros militares são postos de lado, porque não são comandantes de tropa alguma (BRASIL, 1987bk, p.55).

⁸¹ Justamente a 13ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, que teve a exposição sobre o tema pelos expositores o general-de-brigada Roberto Pacífico Barbosa, o contra-almirante Sérgio Tasso Vasques de Aquino e os brigadeiros-do-ar José Elislande Bayer de Barros e Sidney Rubino Azambuja (BRASIL, 1987bn, p. 55-56).

⁸² A tese dos militares consistia na ressalva de que, ao mesmo tempo que os ministros da caserna falavam diretamente com o presidente, em contrapartida, também eram diretamente influenciados por ele (CARNEIRO, 1987b).

maiores problemas surgiriam nos momentos de crise, quando os comandantes de tropa, isolados do Presidente, tenderiam a adotar posições de sobreposição do aspecto militar, configurado na lealdade corporativista⁸³. Por fim, haveria o problema do “superministro”, detentor de todo o poder militar e capaz de enfraquecer o comandante supremo (BRASIL, 1987bn).

O aspecto político da proposta do Ministério da Defesa não encontrou um ponto de consenso entre constituintes e militares na subcomissão, sendo praticamente reduzido aos problemas de presença exagerada de militares no governo, ao que se opunha o temor da concentração de poder militar somente em um ministro. Entretanto, nem tudo na discussão acerca da criação do ministério pairava sobre essa dicotomia no aspecto político e, de certo modo, já podemos caracterizar a discrepância do que era discutido no meio acadêmico com relação ao que entrou na ANC.

René Armand Dreiffus (1987, p. 138-139) elencou outra finalidade de cunho político para a criação de um Ministério da Defesa, que estava para além do veto ao superdimensionamento dos militares no governo e decorria justamente da reestruturação orgânica das Forças Armadas. A referida vantagem tinha relação com a formulação da política de defesa nacional através do novo ministério, o que deveria contribuir para reduzir a influência do Exército, na medida em que essa política, adequada ao papel constitucional das Forças Armadas para defesa do território nacional, orientaria estratégias subordinadas à política de Estado e não por razões corporativistas.

Quando entramos no aspecto econômico, observamos a superficialidade do debate, que não ultrapassou a cogitação da unificação ministerial como algo capaz de gerar economia de gastos públicos, o que nas palavras do general Euler Bentes “seria de uma economia administrativa muito grande” (BRASIL, 1987bm, p. 63). Foi sobre esse ponto que os representantes das Forças Armadas se debruçaram reiteradamente e com a unidade característica, no sentido de que Marinha, Exército e Aeronáutica manteriam suas estruturas e, portanto, dificilmente a suposta economia ocorreria de fato (BRASIL, 1987bn).

A condução da discussão de modo reducionista era mais um reflexo da já mencionada falta de intimidade dos constituintes com relação aos temas de interesse das Forças Armadas. Todavia, essa limitação não deixou de ser uma saída pela tangente por parte dos militares, que diante do ônus de simplesmente refutar o argumento de economia de gastos, dispensaram a

⁸³ Em grande medida, os constituintes Raimundo Lira (PMDB-PB) e Ottomar Pinto (PTB-RR) corroboraram o entendimento esposado pelos representantes dos ministérios militares (BRASIL, 1987bn).

preocupação com uma discussão mais adequada sobre a distribuição do orçamento entre as três forças, o que sem dúvidas beneficiava a Força Terrestre⁸⁴.

O interesse da Força Aérea em uma redistribuição adequada de recursos foi revelado no evento citado anteriormente, por volta de um mês antes da presença na ANC, entretanto, a força não sustentou tais posições no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado. A omissão implicou na supressão de dois caminhos para a discussão: impediu a apresentação da unificação dos ministérios militares como vetor dessa política de reestruturação; tornou igualmente fora de cogitação a busca por uma solução de forma diversa, como foi a proposição de uma política de defesa via Congresso, nos termos sugeridos pela própria Aeronáutica.

A sincronia das teses rechaçando a criação do Ministério da Defesa na subcomissão não destoava das diretrizes estabelecidas no documento distribuído pelo Exército aos constituintes, sendo que tal fato não impediu que Marinha e Aeronáutica tivessem suas próprias razões para rejeitar a unificação dos ministérios⁸⁵. Ambas as forças teriam receio de que o Ministério da Defesa contribuísse à hipertrofia do Exército, justamente o responsável pelo controle das ações no regime militar, fazendo a sucessão política dentro dos limites do generalato⁸⁶ e que tomava a frente das pressões políticas sobre a constituinte.

Assim, não era exagero o temor de que a criação de uma pasta única para as Forças Armadas fosse convertida em ministério dominado pelo Exército, que tomaria de conta do orçamento de todas as três forças e, certamente, poderia favorecer o seu reduto. Foi justamente essa a revelação feita pelo relator da Subcomissão do Poder Executivo, senador José Fogaça (PMDB-RS), que não incluiu o Ministério da Defesa em seu relatório atendendo aos pedidos dos assessores parlamentares da Marinha e da Aeronáutica, estes que estavam tomados pelo receio de serem “engolidas pelo Exército”, cujo contingente exorbitava em muito a realidade de ambas as forças (EMPREGUISMO..., 1987).

O teor do contato de Fogaça com assessores parlamentares de Marinha e Aeronáutica nos bastidores pode ser confrontado com o silêncio dos brigadeiros e almirante na exposição

⁸⁴ Dreifuss (1987, p. 139) reforça que uma mudança da conceituação estratégica de uma política de defesa adequada às necessidades do Brasil demandaria uma reorientação organizacional, além da redistribuição de efetivos e recursos das três armas, o que seria um reforço das atribuições de Marinha e Aeronáutica e consequente reapreciação dos recursos destinados à Força Terrestre.

⁸⁵ A leitura de que a não criação do Ministério da Defesa atenderia aos interesses do Exército já foi observada por Oliveira (1993, p. 217-219), contudo o autor demonstra surpresa com o fato de que a Marinha tenha sido a Força mais empenhada contra a unificação, inclusive, tal posicionamento foi levantado na própria subcomissão como já tradicional da Armada (BRASIL, 1987bn).

⁸⁶ Maiores contribuições para compreensão das questões de sucessão dentro do regime militar podem ser observadas sobretudo em Chirio (2012) e, com maior atenção ao entendimento dos próprios militares envolvidos na direção do regime, recomenda-se a leitura dos depoimentos dos generais concedidos ao projeto de história oral desenvolvido por pesquisadores do CPDOC-FGV (CASTRO, D'ARAÚJO, SOARES, 1995).

feita na ANC, cuja síntese tem implicações de ordens diversas para análise das relações civis-militares na constituinte. Primeiro, trazem questionamentos sobre a visão de unidade total entre as armas no que tange aos interesses no texto constitucional, isto é, as três armas podem ter alcançado uma solução comum por motivos diversos. Ademais, o protagonismo da Marinha contra o Ministério da Defesa, que causou a surpresa de Oliveira (1993, p. 217-219) e Costa (1998, p. 133), mostra-se bastante plausível em termos de preservação dos interesses da própria Armada e, indiretamente, da Aeronáutica.

O posicionamento foi externado anos depois no depoimento do almirante Henrique Sabóia, ministro da Marinha do governo Sarney, que revelou ser contrário ao Ministério da Defesa desde sempre. Sobre a Armada ser a mais incisiva contra a criação no novo ministério⁸⁷ em razão do temor de que o Exército tomasse conta da pasta, o almirante enfatizou que o próprio general Leônidas também era contrário. Todavia, Sabóia lembrava o exemplo dos Estados Unidos, onde uma das condições para a reunião das Forças Armadas em um ministério era a equivalência das forças singulares, situação fora da realidade brasileira, na qual o Exército era sozinho maior do que Marinha e Aeronáutica juntas⁸⁸ (SABÓIA, 2001, p. 59-60).

A manutenção dos ministérios para cada uma das forças singulares fazia sentido para Marinha e Aeronáutica, cujo interesse mútuo na conservação de uma esfera mínima de autonomia frente ao Exército impunha uma postura defensiva (KRAMER, 1987, p.11). Disso também pode ser lançado um novo olhar sobre os papéis das assessorias parlamentares, sobretudo em Costa (1998) e Oliveira (1993), tendo em vista que a atuação individualizada de acordo com o interesse de cada força também se observa, relativizando a ideia de assessorias militares de forma genérica na ANC⁸⁹.

A criação do Ministério da Defesa, se desacompanhada de uma política nacional de defesa para reestruturação das Forças Armadas, poderia reforçar as discrepâncias econômicas entre Marinha, Exército e Aeronáutica em vez de atenuá-las. As forças singulares, ou ao menos duas delas, poderiam contribuir bem mais para o debate na constituinte no sentido de um Ministério da Defesa ou outra forma de redistribuição orçamentária para a defesa, contudo,

⁸⁷ Esse temor de sobreposição da Força Terrestre sobre as demais a partir da criação do MD foi registrado na fala do constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR); oriundo da Força Aérea, o deputado lembrou da “teoria do abacate”, que nada mais é do que um ditado corrente no meio castrense de que “tudo o que mistura com abacate, sai verde” (BRASIL, 1987bk, p. 67).

⁸⁸ O ex-ministro da Marinha também criticou a possibilidade de criação de um Ministério da Defesa além das três pastas das forças singulares, na opinião de Sabóia: “Isso não tem o menor sentido, seria mais um cabide de emprego. Não serve para nada. Eu acho que o Brasil tem ‘n’ problemas, mas essa área não é problema, vem funcionando muito bem.” (SABÓIA, 2001, p. 60)

⁸⁹ Isso foi percebido pelos entrevistadores dos ministros militares durante o período constituinte, que frisaram a existência de “arestas e desconfortos entre as três forças.” (CASTRO; D’ARAÚJO, 2001, p. 42).

mesmo presentes na constituinte, isto é, um espaço onde poderia culminar em modificações relevantes nesse sentido, os representantes de Força Aérea e da Armada optaram pelo silêncio. Talvez seja o caso de admitir a leitura feita por Celso Castro e Maria Celina D'Araújo (2001, p. 42), no sentido de que a própria natureza mais refratária a mudanças das Forças Armadas tenha contribuído para o temor de alterações profundas.

É possível notar, por um lado, o descompasso entre Forças Armadas e academia acerca da criação do Ministério da Defesa, uma vez que a tentativa de aproximação através da Aeronáutica acabou não prosperando; por outro, a falta de identidade interna no conjunto das forças singulares sobre o que deva ser uma política de defesa nacional também transparece. De toda forma, é visível que a tônica das tratativas sobre o Ministério da Defesa na constituinte esteve próxima da exposição de benefícios como uma panaceia⁹⁰ e a refutação dos argumentos em nível superficial parecia o caminho mais adequado. Dreiffus (1987, p. 137) também alertava para os riscos de se compreender o MD como um “retoque burocrático” ou como uma agência administrativa justaposta a um corpo estranho, mas foi esse entendimento que permeou a Subcomissão de Defesa do Estado.

Do ponto de vista operacional, a exploração do tema permite captar outras peculiaridades, por exemplo, o general Euler Bentes rememorou que o próprio Castello Branco tentou algo nesse sentido durante o regime autoritário e “teve que se acomodar” (BRASIL, 1987bm, p. 63). Geraldo Cavagnari (BRASIL, 1987bk, p. 57) falou em “otimizar o emprego operacional” com o MD, porque na direção e execução da guerra não existe teatro de operações em uma arma só, evitando que na hipótese de conflito cada força faça a sua própria guerra. A Guerra das Malvinas (1982) servia como exemplo negativo nessa linha, o que permite tomar a fala do representante do NEE para introduzir um ponto recorrente nessa parte do aspecto operacional, que é a comparação do Brasil com outros contextos.

Os defensores da criação do Ministério da Defesa tinham o país vizinho como exemplo de falta de integração entre as forças singulares, citando reiteradamente a incapacidade argentina de colocar em prática ações de comando envolvendo grandes contingentes. Stepan (1986, p. 100-101) relata que os militares brasileiros ficaram surpresos com a inoperância das Forças Armadas argentinas no enfrentamento de um inimigo superior na atividade precípua de defesa externa, o que teria íntima ligação com o longo período de dedicação de combate ao

⁹⁰ Esse foi justamente o termo usado pelo almirante Henrique Sabóia (2001, p. 59), para quem o MD era somente uma forma de reduzir os ministérios militares ao subordinar as Forças Armadas ao controle de mais um civil, o julgava desnecessário, afinal, os militares já estavam submetidos ao presidente da República.

inimigo interno. O autor também menciona que isso permitiu uma autorreflexão pelos militares brasileiros, encarando o fato de que estariam sujeitos aos mesmos problemas da Argentina.

O contraponto do Ministério da Defesa como articulador de um preparo conjunto mais eficiente se dava na defesa do arranjo desenvolvido no Brasil, caracterizado pela colaboração operacional a partir do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Na visão dos oficiais-generais, o EMFA era uma solução brasileira e adequada a realidade nacional⁹¹, preservando as especificidades de cada arma, por isso criticavam até mesmo o modelo do Pentágono estadunidense, responsável, segundo os oficiais, pela falta de vitórias militares da potência norte-americana desde a integração (BRASIL, 1987bn). A ênfase na comparação revela a ausência de referencial próprio, afinal, desde a independência, o Brasil mantém a média de praticamente uma participação em conflito internacional de relevância a cada século.

A falta de compreensão da realidade brasileira também pode ser atribuída aos próprios militares presentes na Subcomissão de Defesa do Estado, no que se refere à avaliação negativa do Pentágono. Os Estados Unidos enfrentavam uma realidade bem diferente da nossa, na condição de grande potência militar do Ocidente, rivalizando há décadas com a União Soviética. Em contrapartida, era igualmente descabível resumir a sorte argentina nas Malvinas à (in)existência de ministério da defesa, dado que nem ao menos lembraram que o lado vencedor (Inglaterra) tinha uma pasta de defesa, além disso, Estados Unidos e Argentina não eram os únicos exemplos e os militares sabiam disso. Assim como nas questões econômicas, a existência de ministério da defesa no país vizinho como motivo da derrota militar, ou melhor, o apego exagerado a tal relação de causa e efeito, reforça a falta de critério para a discussão.

Algumas propostas trataram da criação do MD, dentre as quais podemos citar a emenda aditiva de autoria do deputado José Genoíno (PT-SP)⁹², que pretendia alterar o art. 12 do substitutivo do relator, contudo, foi rejeitada por 10 votos a 2⁹³. Segundo levantamento do Jornal da Constituinte, ao fim dos trabalhos das subcomissões, somente as lideranças do PT, PDS e PCdoB manifestavam interesse na criação do Ministério da Defesa; havendo posicionamento contrário do PMDB e PFL como principal entrave para a proposta⁹⁴. Na leitura

⁹¹ Na opinião de Sabóia (2001, p. 59): “O Ministério da Defesa é uma integração administrativa. A integração operacional é proporcionada pelo Emfa. O papel do Emfa é exatamente esse.”

⁹² Tratava-se da Emenda 4B0065-9 cujo texto pretendia alterar o artigo 12, do substitutivo do relator que ficaria da seguinte forma: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica e atinentes a um único Ministério - o da Defesa, são instituições...” (BRASIL, 1987ap; DISCURSO..., 1987).

⁹³ Votaram “sim” os constituintes: José Genoíno (PT-SP), Lysâneas Maciel (PDT-RJ). Votaram “não” os constituintes: Arnaldo Martins (PMDB-RO), Asdrubal Bentes (PMDB-PA), Carlos Benevides (PMDB-CE), Daso Coimbra (PMDB-RJ), Ezio Ferreira (PFL-AM), Ottomar Pinto (PTB-RR), Raimundo Lira (PMDB-PB), Ralph Biasi (PMDB-SP), Ricardo Fiuza (PFL-PE), Ricardo Izar (PFL-SP)(BRASIL, 1987bt, p. 41).

⁹⁴ Na imprensa houve algum esforço pela criação do Ministério da Defesa, mas sem sucesso (JAGUARIBE, 1987).

dos dois últimos partidos, não haveria necessidade de a transição democrática sofrer mudança radical no setor militar (DISCURSO..., 1987) e assim, a proposta não teve sucesso ao longo do processo constituinte.

O saldo do processo de tentativa de criação de um Ministério da Defesa envolve a constatação de que a iniciativa não teve grande adesão. Outro fator que entra na conta é a superficialidade que permeou boa parte do debate exigente no conteúdo; avaliação que não se trata de menosprezo aos constituintes envolvidos na discussão, mas na verdade é uma forma de esclarecer como o efeito condensador da proposta do Exército fixava as balizas para o problema e, de certa forma, apontava o caminho para a permanência na mesma situação.

Vale lembrar a ressalva de Dreiffus (1987, p. 137) no sentido de que a criação do ministério não poderia ser encarada como “retoque burocrático”, afinal, a adequação da unificação exigia uma modificação estrutural brusca nas funções das Forças Armadas e mesmo a formulação de uma política de defesa nacional adequada aos anseios do país. Costa (1998, p. 134) fala que “perdeu-se a oportunidade de discutir uma outra forma de controle dos militares”, porquanto um Ministério da Defesa chefiado por um civil contaria com técnicos e analistas civis na elaboração de projetos na área militar. Entretanto, não parece tão simples acreditar que a mera criação do MD traria todos esses benefícios, sobretudo pela própria aversão do Exército à integração com outros grupos de estudos estratégicos de fora da caserna.

2.1.2 Parlamentarismo à Saulo Ramos: a vedação da moção de desconfiança aos ministros militares

O arranjo institucional na parte dos ministérios militares, que era o foco do tópico anterior e, de certa forma, permanece na exposição que segue, estava mais atrelado aos tipos de relação possíveis entre o comandante supremo das Forças Armadas e os ministros respectivos. As colocações trazidas anteriormente consideravam somente a existência de um presidente da República, o que em grande parte se deu no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado e de acordo com a perspectiva dos militares convidados.

Ocorre que, a concentração do poder militar na figura de um único ministro como ameaça ao poder civil eleito democraticamente não encerrava todo o problema na relação entre a chefia de governo e as Forças Armadas, especialmente em relação ao receio de não aceitação pelos comandantes das tropas em eventual demissão dos ministros. O sistema parlamentarista colocava também a problemática da resistência militar à submissão dos ministros respectivos aos infortúnios do jogo político, justamente a questão a ser trabalhada doravante.

Assim, talvez o maior destaque sobre a participação do Consultor-Geral da República no processo constituinte, realmente, seja aquele vinculado à teoria do poder constituinte, ou mais precisamente, à limitação dos poderes da ANC para definir certos assuntos (BARBOSA, 2018; PAIXÃO, 2014). Todavia, Saulo Ramos também foi requisitado constantemente para elaborar emendas e substitutivos que atendessem aos interesses do governo.

Ramos propôs um parlamentarismo em que o presidente nomearia o primeiro-ministro, por sua vez, este indicaria os demais ministros, entretanto, o Congresso poderia derrubar primeiro-ministro ou qualquer outro através da moção de desconfiança (SAULO..., 1987). Percebe-se, assim, que a centralidade da formação do governo estaria na figura do presidente, na medida em que a ingerência parlamentar sobre os ministros seria apenas ocasional. Mais uma vez o problema do controle civil sobre os militares estava relacionado com os meandros da definição sobre o sistema de governo na ANC, tratava-se de uma manobra delimitada no ajuste do sistema parlamentarista para que as moções reprobatórias⁹⁵ e de desconfiança, no caso de serem admitidas na forma individual, não pudessem atingir os ministros militares.

Interessante que a lógica do revanchismo contra os militares não permeou a discussão sobre a moção de desconfiança, o que difere do tratamento dado ao núcleo duro de temas de interesse militar, cuja contrariedade ao estipulado pelas Forças Armadas poderia facilmente ser tachada como proveniente do despeito dos derrotados. Na verdade, a celeuma sobre a vedação da moção de censura aos ministros fardados foi tratada enquanto privilégio, isto é, não era um ponto tão assimilável como essencial para a caserna e capaz de ser considerado como injusto aos militares em caso de não aprovação.

O problema do privilégio dos ministros militares teve o seu percurso iniciado no âmbito da Subcomissão do Poder Executivo, o que demonstra mais uma vez a difusão dos temas de interesse militar nos diversos espaços de deliberação da ANC. A subcomissão contava com a presidência de Albérico Filho (PMDB-MA), político cuja carreira teve início no PDS justamente no momento em que o partido era presidido por seu primo, o então senador José Sarney, até que ambos migram para o PMDB em 1984. Em contrapartida, a relatoria ficou a cargo do senador José Fogaça (PMDB-RS), que fazia oposição ao regime militar desde a época do bipartidarismo (ALBÉRICO FILHO, 2010).

O desenvolvimento dos trabalhos na Subcomissão do Poder Executivo, na medida em que envolvia os primeiros passos para definição do sistema de governo, atribuições do

⁹⁵ A moção reprobatória era a ferramenta da qual se valeria o Congresso para desaprovação prévia do(s) nome(s) sugerido(s) para o(s) ministério(s). A moção de desconfiança ou de censura trata da desaprovação a posteriori do(s) ministro(s) após o período mínimo de seis meses.

presidente e/ou primeiro-ministro, por si só, já conferia uma tarefa exigente aos envolvidos. Também foi na subcomissão em comento que o problema da extensão do mandato de José Sarney teve alguns de seus primeiros episódios; o relator Fogaça não só previu um sistema parlamentarista em seu anteprojeto, como também deu quatro anos de governo para o presidente Sarney (PMDB-MA), fixando eleições para novembro de 1988 (BRASIL, 1987ai, p. 14).

O parlamentarismo idealizado por Fogaça dispunha sobre a possibilidade de moção de desconfiança em face de: a) um ministro isoladamente; b) todo o Conselho de Ministros; c) do próprio Primeiro-Ministro (BRASIL, 1987ai, p. 19). O deputado Expedito Machado⁹⁶ (PMDB-CE), contudo, apresentou emenda que introduzia a vedação da moção de desconfiança para dez ministros, dentre os quais estavam os seis ministros militares⁹⁷ (BRASIL, 1987ar, p. 9). Com isso, estava preservada a sujeição dos ditos “ministros da casa” (SNI, Gabinete Militar e Gabinete Civil) somente ao presidente, além de outro corpo composto pelas Forças Armadas e relações exteriores incluídos sob a justificativa de serem matérias de Estado e não de governo.

A proposta, na verdade, era parte do substitutivo de Saulo Ramos para o sistema de governo elaborado a pedido de José Sarney (PMDB-MA), cujo plano inicial era ser apresentado pelo deputado Borges da Silveira (PMDB-PR), inclusive a emenda foi batizada com o nome deste (GOVERNO..., 1987), além do que era visivelmente elogiosa ao parlamentar na sua justificativa (BRASIL, 1987ar). Então, coube a Expedito Machado apresentar a emenda que também contava com o apoio do deputado Carlos Santana (PMDB-BA)⁹⁸, o ex-ministro da saúde e líder do governo na Câmara, o qual somente concordava com o parlamentarismo “possível para o Brasil real” (GOVERNO..., 1987).

Albérico Filho (PMDB-MA) foi quem entregou o texto a Ulysses Guimarães (PMDB-SP); também insistiu em convencer José Fogaça quanto à retirada da moção de desconfiança em face dos ministros militares (DEPUTADO..., 1987; FÓRMULA..., 1987). O parlamentarismo de Fogaça já sofria críticas dentro e fora da Subcomissão de Poder Executivo, sobretudo a acusação de manter poderes excessivos ao presidente da República, mas o senador

⁹⁶ Machado teve formação militar como oficial pela Escola Militar de Realengo (1938-1940) e, em 1963, assumiu o Ministério da Viação e Obras Públicas do governo João Goulart. Teve o seu mandato de deputado na legislatura 1963-1967 cassado, além dos direitos políticos suspensos por dez anos em face do disposto no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964 (MACHADO, 2010).

⁹⁷ Os referidos ministérios eram: a) da Marinha; b) das Relações Exteriores; c) do Exército; d) da Aeronáutica; e) do Estado Maior das Forças Armadas; f) Chefe do Gabinete Militar; g) Chefe do Gabinete Civil; h) Chefe do Serviço Nacional de Informações; i) Consultor-Geral da República; e j) Procurador-Geral da República, conforme proposta de redação para o art. 9º, inc. XX, conferida pela emenda 3B0292-5 (BRASIL, 1987ar, p. 9).

⁹⁸ Segundo o apurado por Teresa Cardoso (1987b), o projeto de Saulo Ramos foi adotado por Borges da Silveira (PMDB-PR), Expedito Machado (PMDB-CE), Carlos Santana (PMDB-BA) e Marcos Lima (PMDB-MG).

gaúcho fazia questão de asseverar que não admitia o privilégio conferido aos ministros militares pela emenda de Machado (CARDOSO, 1987; DEPUTADO..., 1987).

A saída do general Sylvio Frota do Ministério do Exército no governo Geisel e a consequente possibilidade de golpe⁹⁹ ilustrava a problemática demissão de ministros militares no Brasil (EMPREGUISMO..., 1987). Dessa forma, a compreensão de que um ministro militar como sendo um homem de tropa e detentor máximo da lealdade dos quartéis causava receio de que o inconformismo castrense servisse de pretexto para o golpe. Antevendo problemas de ordem democrática, a solução para alguns era constitucionalizar a submissão civil ao temor do golpismo, delimitando um espaço onde o controle pelo parlamento não alcançasse os militares.

A vedação de controle sobre os ministros militares parece objetivamente mais reveladora de uma tentativa de manutenção da autonomia militar¹⁰⁰. É certo que um dos fundamentos para afastamento do controle parlamentar sobre os militares apelava para a coerência de acordo com o próprio anteprojeto do relator, que nada mais era do que a preservação do presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas, quer dizer, sendo a subordinação ao chefe de Estado, a alteração se prestaria a corrigir a falha criada pela intromissão do Congresso na disposição dos cargos que eram do presidente: um problema de freios e contrapesos (BRASIL, 1987bu, p. 12).

Antes mesmo de apresentado o substitutivo de Saulo Ramos, o jurista Miguel Reale Jr.¹⁰¹ declinou o conhecimento de proposta que inviabilizava a moção de censura em face dos ministros militares. O autor questionava o motivo para os ministros militares estarem distantes da avaliação política e quanto à configuração de submissão do Poder Legislativo ao poder militar, “pressupondo que qualquer moção de censura ou contestação a um ministro daquela

⁹⁹ As impressões sobre o ocorrido dentro do universo de generais que ocuparam posições relevantes no regime é controversa: para alguns o interesse do general Sylvio Frota em lançar candidatura para a sucessão de Ernesto Geisel não era claro; outros relativizam o real perigo do golpe ser deflagrado em 12 de outubro de 1977, havendo quem entenda a demissão como uma manobra política bem sucedida do governo e outros que interpretaram a situação como um grande risco de conflito armado (CASTRO; D'ARAÚJO; SOARES, 1995, p. 12-32). Nesse sentido, recomenda-se o confronto os depoimentos dos generais Ivan de Souza Mendes e Ênio dos Santos Pinheiro no trabalho citado.

¹⁰⁰ Carlos Castello Branco (1987b;1987c) mencionava o temor das Forças Armadas de que o parlamentarismo poderia incluir a indicação de oficiais ao cargo de ministro militar no campo da indecisão característica das votações parlamentares, mas também citava outras formas de solução, inclusive a criação do Ministério da Defesa liderado por um civil.

¹⁰¹ A colocação se deu na 6ª Reunião Ordinária da Comissão do Poder Executivo (BRASIL, 1987ba, p. 90), mas vale ressaltar a trajetória anterior do referido doutrinador no que tange à discussão sobre sistema de governo construída na Comissão Afonso Arinos. Reale Jr. desenvolveu um desses modelos híbridos, que por vezes recebia o nome de semipresidencialismo, caracterizado pelo presidente eleito governando com um ministro auxiliar, mas sem a possibilidade de dissolução do congresso. Por outro lado, havia a alternativa do cientista político Hélio Jaguaribe, trazendo um presidencialismo congressional em que o presidente eleito poderia dissolver o congresso, mas também poderia ser destituído por este (ARINOS..., 1986). Essa tese de Miguel Reale Jr. também serviu para uma alternativa parlamentarista que atendesse ao interesse de Ulysses Guimarães (PMDB-SP), porém não houve sucesso (CARDOSO, 1987b).

área levaria ao fechamento do Congresso.”¹⁰² (BRASIL, 1987ba, p. 90). Enfim, Reale Jr. entendia pela possibilidade de controle, apesar disso, sugeria a busca por outro caminho que não a oposição direta da moção de censura ao próprio ministro militar, por exemplo, com uma solicitação prévia ao presidente da República, sendo a moção cabível somente no caso de não atendimento da solicitação pelo presidente (BRASIL, 1987ba, p. 90).

A emenda do deputado Expedito Machado (PMDB-CE) foi destacada pelo constituinte Genebaldo Correia (PMDB-BA) e aprovada¹⁰³ por 16 votos a 8, porém a quantidade de ministros imunes à moção de censura já não era mais a mesma do substitutivo de Saulo Ramos. O anteprojeto da subcomissão terminou somente com seis ministros impassíveis de moção censura e, dentre os militares, apenas os respectivos ministros das forças singulares (BRASIL, 1987bp, p. 43).

O saldo da Subcomissão do Poder Executivo em relação aos temas militares não foi considerado satisfatório pela CIELFA, sobretudo pela retirada da nomeação dos ministros do SNI, EMFA e Gabinete Militar como incumbência do presidente da República¹⁰⁴. Da mesma forma, os oficiais gerais não assimilaram positivamente a ausência dos ministérios já citados do rol de imunes a moção de desconfiança, aos quais acrescentavam o Ministério das Relações Exteriores e o Gabinete Civil. No caso, o EMFA apresentava as razões já citadas de freios e contrapesos, evitando a sujeição da nomeação dos “ministros da casa” e o próprio Estado-Maior ao crivo do parlamento, bem como na necessidade de continuidade da política externa e na execução de planos e programas na área militar (BRASIL, 1987at, p. 45-46).

¹⁰² O jurista lembrou episódios da ditadura militar (1964-1985) em que esse embate entre Legislativo e militares teve consequências catastróficas para a democracia; questionava a tradição de fechamento do Congresso como solução de crises, “[...] Na hora em que se desrespeitou o Presidente da República, quando se afrontou o Presidente ou quando um Deputado fez um discurso afrontando o poder militar, discurso até sem a menor relevância, baixava-se o A1-5. Na hora em que é solicitado à Câmara que vote autorização para processar um Deputado por ter ofendido as Forças Armadas, e a Câmara nega, submete-se o País inteiro ao regime mais horroroso, mais tenebroso que já tivemos que foi o regime do AI-5. Será que continuamos com estas ameaças distantes, que os Ministros militares não podem ser julgados politicamente?” (BRASIL, 1987ba, p. 90).

¹⁰³ Votaram “sim”: Albérico Filho (PMDB-MA), Aloysio Teixeira (PMDB-RJ), Bonifácio de Andrada (PDS-MG), Cesar Cals Neto (PDS-CE), Dalton Canabrava (PMDB-MG), Enoc Vieira (PFL-MA), Eríco Pegoraro (PFL-RS), Expedito Machado (PMDB-CE), Genebaldo Correia (PMDB-BA), Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), Humberto Souto (PFL-MG), Jorge Leite (PMDB-RJ), Leur Lomanto (PFL-BA), Marluce Pinto (PTB-RR), Costa Ferreira (PFL-MA) e Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG). Votaram “não”: Agassiz Almeida (PMDB-MG), Eduardo Bonfim (PMDB-AL), Gurmercindo Milhomem (PT-SP), José Fogaça (PMDB-RS), Jutahy Júnior (PMDB-BA), Miro Teixeira (PMDB-RJ), Osvaldo Macedo (PMDB-PR) e Vivaldo Barbosa (PDT-RJ). (BRASIL, 1987bp, p. 43).

¹⁰⁴ É o Relatório Especial nº 05/SC-1, de 03 de junho de 1987 - CIELFA, que trata dos Anteprojeto das Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, elaborado com auxílio da 1ª Subchefia e assessoria parlamentar do EMFA, cuja finalidade era fazer o confronto entre as ideias básicas das Forças Armadas para a Constituição e os resultados das subcomissões da ANC e, a partir disso, traçar estratégias e sugerir modificações (CIELFA, 1987).

O tratamento diferenciado aos ministérios militares, mesmo que restrito aos três ministros das Forças Armadas, ainda assim, não agradou a José Fogaça (PMDB-RS), que reagiu ao revés sofrendo apresentando a primeira emenda ao anteprojeto no momento em que este foi recebido na Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo (FOGAÇA, 1987 *apud* CASTELLO BRANCO, 1987a). Daí em diante, o senador gaúcho seguiu movendo-se para impedir o que chamava de privilégio dos militares, asseverando que a emenda de Expedito Machado havia desfigurado seu projeto de parlamentarismo, institucionalizando a tutela militar (FOGAÇA..., 1987).

Na comissão temática, a emenda de Fogaça que suprimia a exceção concedida aos ministros das Forças Armadas foi acolhida no anteprojeto do relator Egydio Ferreira Lima (PMDB-PE), porém isso não significava o fim do entrave. Os debates na comissão temática nesse sentido tiveram continuidade e o resultado foi alterado, mas não pelo retorno a possibilidade de moção de censura individual aos ministros militares, na verdade o que houve foi a impossibilidade de moção individual como um todo, cabendo somente a derrubada conjunta dos ministros. Tal configuração não se deu sem críticas de ser uma manobra no intuito de proteger os ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica (CARNEIRO, 1987c).

Genebaldo Correia (PMDB-BA) já havia apresentado uma emenda conferindo tratamento peculiar aos ministros militares na fase anterior, o que defendia com base na reciprocidade. Dizia Correia: se por um lado não era razoável o presidente fazer indicações para as pastas de governo, por exemplo, o Ministério da Fazenda; por outro, os subordinados ao chefe de Estado também não poderiam sofrer ingerências de outro poder (BRASIL, 1987aq).

Michel Temer (PMDB-SP) foi um dos que falaram contra a manutenção da imunidade dos ministros militares, questionando a colocação de dois focos de poder mediante a oposição de uma instância de governo contraposta por um presidente militarizado. Jorge Hage (PMDB-BA) denunciou a manobra para impedir a moção individual, que tanto protegeria corruptos – inclusive os que afirmava existir no governo Sarney – e também pelo fato de acobertar os ministros militares. Hage invocou o reconhecimento da “maioridade” para decidir qual o melhor sistema de governo; não admitia neurose acerca de qual sistema pudesse ser tomado como vulnerável ao golpe em caso de choque com os militares (BRASIL, 1987bu, p.14).

A emenda de Genebaldo Correia foi aceita, mas na comissão de sistematização o desenvolvimento da temática foi caracterizado por um fator: enquanto o parlamentarismo fosse o sistema de governo escolhido, Saulo Ramos e Sarney persistiriam no encaminhamento de emendas e substitutivos à ANC para evitar uma moção de censura que pudesse atingir os ministros militares. Nesse sentido, o deputado Prisco Viana (PMDB-BA) foi quem assumiu o

papel de signatário da proposta em face do anteprojeto de constituição que reuniu os trabalhos das comissões temáticas (PRISCO..., 1987).

Chama a atenção o empenho do Planalto para impossibilitar moção de desconfiança individual, ou mesmo pela garantia de um gabinete ao presidente da República livre de qualquer intromissão do parlamento, cuja composição era em grande parte militarizada. As propostas de Saulo Ramos estavam bastante alinhadas com o exposto no relatório especial da CIELFA sobre os trabalhos das subcomissões, relatório esse que até aconselhava o apoio às emendas já formuladas e a busca pelo aprimoramento do texto de acordo com as ideias básicas das Forças Armadas. Com isso, é válido falar da aquisição de um entrosamento entre os militares e o governo Sarney para o resguardo dos ministros da caserna, mais do que isso, enquanto estivesse presente a possibilidade de parlamentarismo ser adotado, o governo trabalharia pela imunidade dos ministros militares¹⁰⁵.

Mesmo após a derrota dos parlamentaristas na constituinte, a moção de desconfiança ficou como um organismo residual do parlamentarismo, que logo foi tomada como um instituto capaz de trazer muito mais problemas de governabilidade do que alguma vantagem. A permanência da moção de desconfiança, segundo os críticos, inviabilizaria o presidencialismo saudável, na medida em que seria atacável tão ferozmente pelo congresso, dessa forma, a própria moção de censura teve fim (CONGRESSO..., 1988).

Os fragmentos sobre a moção de desconfiança, ao fim, permitem problematizar a forma como se costuma apresentar o papel das assessorias parlamentares dos militares enquanto autossuficientes – ou quase isso – para assegurar os interesses das Forças Armadas na constituinte (COSTA, 1998; OLIVEIRA, 1993). No caso, a atuação constante junto aos congressistas parece que não era a única estratégia, demonstrando que a depender da matéria – ou mesmo do espaço – a articulação da base governista também se fazia imprescindível para perseguir o resultado desejado. Isso não significa propriamente um atestado para contrapor a qualidade do trabalho das assessorias militares, mas pode indicar o envolvimento dos militares dentro das complexidades do jogo político, valendo-se também da colaboração do Planalto, vide a colaboração do Consultor-Geral da República.

¹⁰⁵ Mesmo no caso de Sarney optar por defender o presidencialismo na forma como desejava, ainda assim, por um certo tempo admitia negociar a concessão maiores poderes ao congresso, dentre eles, a moção de censura, que não poderia atingir os ministros militares (PARLAMENTARISTAS..., 1987). Veja-se o caso da própria emenda que une Sarney ao PDT, apresentada por Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), ela ganha força dentro do Planalto porque representa o retorno ao presidencialismo, o que na visão do pedetista era necessário para garantir que Brizola fosse eleito num sistema em que fosse chefe de Estado e de governo, contudo, a emenda de Barbosa previa a moção de censura ampla, inclusive sobre os ministros militares, o que não agradava o governo. Assim, permanecia a diferença com a emenda de Theodoro Mendes (PMDB-SP), também inspirada em Saulo Ramos, que exclui os militares da moção de censura (EMENDA..., 1987).

A ampliação do escopo sobre os agentes envolvidos mais ativamente na defesa dos interesses militares na constituinte oportuniza a correção de certas incongruências na avaliação da dinâmica civil-militar na ANC, uma vez que a articulação do governo e o trabalho dos congressistas talvez tenham sido bastante subestimados até aqui. Os desdobramentos do percurso sobre o voto de confiança aos ministros militares demonstram o empenho de parlamentares ligados diretamente ao governo.

Portanto, em vez de compreender a situação por uma única linha, qual seja, o convencimento dos deputados e senadores pelo preparo dos assessores parlamentares das Forças Armadas, devemos acrescentar o trabalho eminentemente político, comunicando-se pelos canais próprios dos congressistas entre si e destes com o Planalto e o Consultor-Geral da República. Tais desdobramentos não excluíram os militares, muito pelo contrário, oportunizaram a inserção destes em outras dinâmicas e atalhos.

A concentração de boa parte dos assuntos militares em uma subcomissão específica poderia trazer excelentes resultados aos quartéis, na medida em que também permitia concentrar a maioria dos esforços em matérias amplamente tidas como amadurecidas na caserna. Em contrapartida, a inevitável difusão de temas que poderiam afetar as Forças Armadas pelos diferentes espaços de deliberação também implicava em certo grau de imprevisibilidade e, em última análise, na perda de protagonismo militar em determinadas frentes de interesse dos generais.

Os militares não previram o perigo de sujeição ao julgamento político do parlamento em caso de o sistema de governo ser o parlamentarismo e, nesse caso, tiveram que agir no improviso e com notório protagonismo do governo Sarney e da engenhosidade de Saulo Ramos. Vale lembrar que, inicialmente, os militares não viam tanto problema na diferença entre parlamentarismo e presidencialismo, somente estavam preocupados com a manutenção do comando supremo das Forças Armadas pelo presidente, não havendo qualquer cogitação a respeito no documento encomendado pelo general Leônidas.

Caso a moção de desconfiança não pudesse ser oposta aos ministros militares, a viabilidade de uma política de defesa com controle civil seria demasiadamente dificultada. Ademais, reforçaria a construção de dois núcleos de poder: de um lado, o governo civil formado e sustentado pelo congresso; do outro, o chefe de Estado extremamente militarizado, o que foi lembrado pelo deputado Michel Temer (PMDB-SP) (BRASIL, 1987b, p. 17).

Ao final, o desenvolvimento acerca do voto de confiança aos ministros militares também revela a falta de perspectiva para a função além da imagem arraigada no fantasma do militarismo, qual seja, a de posto máximo da tropa. Nos momentos de crise, sobretudo no caso

do Exército, essa imagem se traduz em risco de golpe. De certa forma, é curioso como a construção da identidade permeia uma aversão ao político, tendo em vista que no arranjo herdado da ditadura pelos militares o posto máximo da carreira militar é um cargo político: na ditadura, o de presidente; na Nova República, o de ministro.

2.2 O conselho e a doutrina: perspectivas a partir da atuação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN) na constituinte

A permanência do Conselho de Segurança Nacional (CSN) também foi uma questão submetida à constituinte, convertendo-se num ponto sensível em termos de reforma institucional. O tratamento peculiar dado ao CSN pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a saber, a composição restrita ao Poder Executivo (o presidente e seus ministros), além da competência para definição dos objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional, eram todos estes motivos de atrito com a classe política, afinal, era o retrato da exclusão do Poder Legislativo na política nacional.

A própria topografia constitucional evidenciava a associação do CSN com a doutrina que lhe dá o nome, porquanto integrava a seção específica sobre segurança nacional. O comando da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN) era destinado ao ministro chefe da Casa Militar, reforçando a compreensão de tal secretaria enquanto organismo de expressão do poder militar, ainda que o conselho fosse considerado de natureza civil (OLIVEIRA, 1987, p. 167). Todavia, a ideia da SG/CSN como eminentemente militarizada merece uma ressalva, já que se fazia notar a integração entre civis e militares nas subchefias que dividiam a secretaria por matéria: eram militares das três forças e civis oriundos das relações exteriores, Incra, Banco Central etc., segundo relato do general Rubens Bayma Denys¹⁰⁶ (2001), que era o ministro da Casa Militar do governo Sarney, portanto, chefiava a SG/CSN.

¹⁰⁶ Bayma Denys (2001, p. 84) descreveu a divisão das subchefias da SG/CSN da seguinte forma: “[a] 1ª Subchefia tratava dos Assuntos Políticos, e o chefe era um capitão-de-mar-e-guerra da Marinha. A 2ª Subchefia tratava dos Assuntos Econômicos, e o chefe era um diplomata, no posto de conselheiro do MRE. A 3ª Subchefia tratava dos Assuntos Psicossociais, e o chefe era um oficial coronel da Aeronáutica. A 4ª Subchefia, sob chefia de um coronel do Exército, tratava de Assuntos Militares e do Programa Ambiental. A 5ª Subchefia tratava dos Assuntos Territoriais e era chefiada por uma funcionária civil do Incra que tratava de assuntos ligados aos projetos da Amazônia, como o Calha Norte e outros ligados à Faixa de Fronteira. Havia ainda a 6ª Subchefia, que tratava dos Assuntos Estratégicos, chefiada por um coronel do Exército, Flávio Acanam Souto, e uma Assessoria de Assuntos Jurídicos. Então, a secretaria geral era bem-estruturada e em seus quadros havia técnicos competentes de diversas áreas. Na 2ª Subchefia, por exemplo, havia economistas, civis, gente do Banco Central e do Ministério das Relações Exteriores, entre outros órgãos do governo. Eu tinha, nessas subchefias, gente civil e gente militar

A reunião das diversas especialidades no quadro de pessoal da SG/CSN, ainda que predominantemente militarizado, ajuda na compreensão das competências do CSN: definição de áreas indispensáveis à segurança nacional, particularmente nas regiões de fronteira; o assentimento prévio para construção de estradas e outras obras de infraestrutura, bem como para o funcionamento de indústrias nas respectivas áreas de interesse; ou seja, do amplo controle pela União das atividades em determinadas áreas. Logo, as atribuições do CSN tinham íntima ligação com o discurso do desenvolvimento que compunha a doutrina de segurança nacional brasileira, respeitando o binômio segurança/desenvolvimento (BRASIL, 1983, p. 212-213; MIGUEL, 2002).

As peculiaridades do conselho traziam desafios no cenário da transição acerca da continuidade de um órgão tão representativo da arquitetura institucional montada pelo regime, além da preservação do tratamento de certas questões no âmbito da segurança nacional, até mesmo a fragmentação desses pontos para outras esferas da política ordinária com a nova Constituição. Dessa forma, o CSN tanto estava ameaçado em sua existência, assim como tinha que garantir a manutenção de certos interesses ditos de segurança nacional, o que incluía a definição sobre empresa nacional e o desenvolvimento de tecnologia de ponta no país.

A inserção do CSN na constituinte será exposta em duas etapas: a primeira, cuja finalidade é a exploração da atuação do conselho para garantia da sobrevivência do órgão em si mesmo; a segunda, por sua vez, estuda os esforços da SG/CSN em interesses que refletem a abrangência da segurança nacional. A partir dos documentos que circulavam pela SG/CSN, as estratégias adotadas ao longo do processo constituinte podem ser avaliadas, cuja exploração permite detectar a dinâmica relação entre CSN o campo político na constituinte.

2.2.1 O conselho em causa própria

Ainda quando estavam sendo dados os primeiros passos da ANC, em fevereiro de 1987, o CSN elaborou um estudo sobre as perspectivas para o órgão durante a constituinte, o que levava muito em conta os resultados da Comissão de Estudos Constitucionais¹⁰⁷. Nesse sentido, o documento avaliava negativamente a proposição do Conselho de Defesa Nacional no

trabalhando junto. No conselho, entre oficiais e funcionários civis de nível de oficial, devia haver umas 30 e poucas pessoas, talvez 40, contando com os juristas.”

¹⁰⁷ Tratava-se do Estudo nº 001-GT-1ª SC/87, em fevereiro de 1987, que tinha origem em determinação do Chefe do Gabinete da SG/CSN (BRASIL, 1987aa, p.1).

anteprojeto Afonso Arinos, tendo em vista a omissão do CSN, ou melhor, nem ao menos “segurança nacional” era citada no texto (BRASIL, 1987aa).

Dentro do CSN, contudo, a questão foi tomada como uma falta de compreensão acerca do real sentido da “segurança nacional”, talvez em virtude da interpretação equivocada inserida nos próprios órgãos de segurança nacional¹⁰⁸ (BRASIL, 198aa, p.1). Portanto, o Estudo nº 001-GT-1ª SC/87 seguia com um resgate dos conceitos de segurança nacional já amplamente repetidos em manuais da ESG, prezando a diferenciação entre segurança e defesa nacional (com maior abrangência no primeiro termo), não esquecendo do entendimento “jurídico”¹⁰⁹.

Diante do cenário, urgia traçar a estratégia em resposta ao movimento organizado no intuito de extirpar a segurança nacional e o respectivo conselho do novo texto constitucional; inclusive, fizeram menção ao Congresso Nacional do PMDB, em agosto de 1986, onde foi dito que era “preciso libertar a sistemática constitucional brasileira de impregnação da ideologia da segurança nacional desenvolvida no pós-guerra pelos centros pensantes dos Estados Unidos e aplicada e reciclada em países do Terceiro Mundo como o Brasil” (BRASIL, 1987aa, p.4). Havia também a queixa de que o conselho previsto pelo anteprojeto da comissão Afonso Arinos era somente de “defesa”, isto é, não abrangia as questões de “segurança nacional”¹¹⁰.

Outro recurso utilizado no estudo elaborado pela 1ª Subchefia da SG/CSN era o discurso de certa tradição brasileira, qual seja, a previsão de um órgão superior de consulta aos moldes do CSN. Apologética, anacrônica e continuísta, a narrativa afirmava que, desde a época do Império, houve um órgão superior de consulta por parte do Imperador em assuntos especiais e, com alguns ajustes evolucionistas ao longo do tempo, desembocou no conselho criado pelo regime militar (BRASIL, 1987aa).

Ao fim, as diretrizes dadas eram três: endossar a existência de um conselho de segurança ou de defesa; deixar para o âmbito da lei complementar a definição da competência

¹⁰⁸ Especificamente sobre segurança nacional, o referido estudo dizia que “[a] expressão [...] foi-se ampliando de um modo tal que, hoje, o seu entendimento se apresenta difícil e controvertido, pela falta de uma conceituação precisamente explicitada, nacionalmente difundida e aceita pela sociedade brasileira. Essa carência tem propiciado uma variada gama de interpretações por parte dos próprios órgãos envolvidos com a Segurança Nacional, muitas vezes, com distorções revestidas de caráter político e entregues ao discricionarismo dos juízes de oportunidade e de valores das autoridades competentes, gerando, assim, reações contrárias a tudo que se relacione com a referida matéria.” (BRASIL, 1987aa, p.1)

¹⁰⁹ Conforme firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário nº 62.739/SP, conceituado que “Segurança Nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas ou internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial ou remoto” (BRASIL, 1987aa, p.3).

¹¹⁰ A tese da insuficiência da “defesa” era compartilhada pelo general Bayma Denys (1998, p. 86) e, quando indagado sobre a substituição do Conselho de Segurança Nacional pelo Conselho de Defesa Nacional, respondeu que “não exprime a mesma coisa. Segurança nacional, a meu ver, está acima da idéia (*sic*) de defesa nacional, que se restringe mais às ações ligadas aos ministérios militares.”

da secretaria do conselho a ser instituído; examinar conveniência de encaminhar formalmente a representação do órgão para acompanhamento parlamentar ininterrupto dos trabalhos constituintes (BRASIL, 1987aa, p. 17). O acompanhamento dos encaminhamentos da ANC pelo órgão foi algo que aconteceu de fato, no entanto, não foi nada próximo ao que fizeram as assessorias parlamentares das forças singulares.

Na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, as críticas ao CSN surgiram em diversos momentos, por exemplo, o presidente do CFOAB, Márcio Tomaz Bastos, foi um dos que citou de forma negativa a definição de objetivos nacionais permanentes, que, em vez de serem identificados no âmbito do Congresso Nacional e das entidades da sociedade civil, na verdade, eram extraídos de forma maniqueísta e monopolizada pelo CSN (BRASIL, 1987bj, p. 31). Outro problema apontado pelo jurista era a falta de representatividade do conselho, ou melhor, diante desse problema de concentração da definição das aspirações nacionais pelo Poder Executivo, Bastos entendia que a arquitetura institucional de conselho era inconciliável com qualquer ideia de democracia (BRASIL, 1987bj).

A presença de representantes do CSN na constituinte, todavia, somente ocorreu durante a 11ª reunião ordinária, em 30 de abril de 1987, na qual compareceu o chefe do gabinete da SG/CSN, coronel Luiz Antônio Rodrigues Mendes Ribeiro, acompanhado de três assessores¹¹¹. A fala do coronel não foi nada destoante dos documentos que circulavam na secretaria do conselho, em grande parte reproduzindo a visão apologética e anacrônica da importância do CSN na história constitucional do Brasil, além do reforço na distinção entre defesa e segurança nacional e alguma discussão sobre objetivos nacionais permanentes (BRASIL, 1987bl).

Ocorre que, apesar de não ser digna de nota pelo que foi dito, a explanação do representante do CSN pode ser destacada pelo que, propositalmente ou não, silenciou. O próprio roteiro traçado uma semana antes da exposição, dava conta de “assuntos de interesse dos constituintes passíveis de debate”, quais sejam: “o Ministério da Defesa; Serviço Militar Obrigatório (soldado profissional); Medidas de Emergência; Forças Armadas na função de Segurança Interna; Polícias Militares sob a tutela do Exército” (PALESTRA..., 1987, p. 4). Entretanto, a maioria dos referidos assuntos não chegou a ser discutida, tanto porque não houve provocação pelos constituintes, mas sobretudo devido à percepção ao longo da reunião de que

¹¹¹ Eram estes o conselheiro Luiz Augusto de Castro Neves, diplomata de carreira; o capitão-de-mar-e-guerra Odilon Luiz Wollstein; e Maria Jovita Wolney Valente, procuradora federal com atuação prévia na representação judicial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no estado de Mato Grosso, trabalhando na zona de fronteira, ou seja, área de interesse da segurança nacional (BRASIL, 1987bl, p. 65).

o representante do CSN não detinha autonomia para falar abertamente sobre quase nenhum ponto levantado¹¹² (BRASIL, 1987bl).

O senador Iram Saraiva (PMDB-GO), ao criticar a falta de autonomia do representante do CSN, toca num ponto digno de nota: o nível de engajamento do presidente Sarney na manutenção do Conselho de Segurança Nacional. Saraiva sustentou que o projeto Afonso Arinos, encomendado pelo presidente, simplesmente omitiu o conselho, “por entendê-lo caduco, por entendê-lo viciado, por entendê-lo fora da realidade brasileira” (BRASIL, 1987bl, p. 70). Diante de tal cenário, o senador goiano questionava como o conselho ainda se recusava a ir debater seriamente com o congresso; acreditava que, ao proceder dessa forma (talvez para não contrariar o presidente), o órgão cruzava os braços e concordava com o que a ANC estaria por fazer, a saber, a extinção do CSN ao fim da constituinte (BRASIL, 1987bl).

O caminho para extirpar o CSN do texto constitucional, contudo, não era tranquilo; veja-se que o conselho foi mantido no anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado conforme proposto pelo CComsex, inclusive com o aceite pelos militares de que membros do Poder Legislativo fizessem parte do novo Conselho¹¹³, o que foi confirmado na comissão temática. Todavia, o encontro das águas na Comissão de Sistematização representou uma alteração significativa no percurso do CSN na constituinte, momento em que surge a concorrência com o Conselho da República, oriundo da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo.

A criação de uma subcomissão específica para temas de interesse das Forças Armadas certamente implicaria em alguns efeitos colaterais, em outras palavras: as matérias da subcomissão relatada por Ricardo Fiuza (PFL-PE), na verdade, correspondiam a uma parcela significativa dos assuntos da competência do Poder Executivo, que tinha uma subcomissão

¹¹² A situação concreta em que a falta de autonomia ficou evidente pode ser delimitada na recusa de reposta à pergunta feita pelo deputado José Genoíno (PT-SP), no que diz respeito à manutenção da competência do CSN. Mendes Ribeiro, então, respondeu: “[c]om relação à manutenção da competência permito-me não me esquivar da pergunta, mas me escusar, porque sou um membro da Secretaria Geral, eu não posso, não tenho competência nem tenho delegação para responder em nome dos membros do Conselho. Essa pergunta deixarei sem resposta, porque eu não posso responder em nome desse Conselho. Entendo que isto teria que ser, vamos dizer assim, por delegação. Vim aqui fazer uma exposição e me sinto na situação de dificuldade para responder a esta pergunta [...]. A referida falta de autonomia fez-se sentir na reunião, sobretudo na fala do senador Iram Saraiva (PMDB-GO), que esperava melhor comprometimento do conselho, “porque temos realmente que ouvir os conceitos das pessoas que comparecerem e não poderão, absolutamente, deixar de fazê-lo. E vi que o Coronel tem problema com relação até mesmo à hierarquia, para poder debater e expor claramente o assunto.” (BRASIL, 1987bl, p. 69)

¹¹³ Algo que também foi percebido pela CIELFA (BRASIL, 1987at, p. 15), recomendando a manutenção do texto na forma como foi elaborado pela Subcomissão de Defesa do Estado, porém, levantava a possibilidade mudança do nome para Conselho Nacional de Segurança, similar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento; o que seria tanto em atenção ao binômio segurança e desenvolvimento, bem como ajudaria na fuga da rejeição à expressão “segurança nacional”, inclusive esta já era uma estratégia adotada pela ESG, alterando a “Política de Segurança Nacional” para “Política Nacional de Segurança”.

própria. Com efeito, não era de se estranhar a chegada de textos na Comissão de Sistematização tratando sobre a mesma matéria de forma inconsistente ou conflitante, afinal, poderiam ser deliberados em ambos os espaços, abrindo margem para soluções diversas, justamente o caso dos órgãos de assessoria do presidente.

Na comissão de sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-AM) e os relatores auxiliares optaram somente pelo Conselho da República presente no projeto que veio da Comissão da Organização dos Poderes (BRASIL, 2020a), relatado por Egydio Ferreira, em detrimento da proposta da Comissão da Organização Eleitoral, que foi relatada por Prisco Viana (PMDB-BA) e que mantinha o CSN (SISTEMATIZAÇÃO..., 1987). O Conselho da República esteve presente desde o relatório de José Fogaça (PMDB-RS) na Subcomissão do Poder Executivo e foi confirmado na comissão temática, cujas atribuições estavam ligadas eminentemente ao aspecto político¹¹⁴. A opção de Bernardo Cabral, no entanto, incluiu a competência de manifestação do conselho sobre “assuntos relacionados com a segurança nacional” (BRASIL, 2020a, p. 7).

Nesse contexto, observa-se a mudança no ritmo da articulação da SG/CSN junto ao Congresso (e ao Planalto) para tentar reverter a situação adversa. Interessante que, no mesmo dia 25 de junho de 1987, os ministros das três Forças Armadas e do SNI se reuniram para definir uma posição contrária à anistia, não aceitando o retorno dos condenados por subversão aos quadros das respectivas forças singulares (MINISTROS..., 1987); porém, não fizeram estardalhaço sobre a extinção do CSN. Assim, nota-se que Bernardo Cabral (PMDB-AM) não teve atuação restrita à definição do papel das Forças Armadas, mas juntamente com os relatores adjuntos, também contribuiu à extinção do CSN; por outro lado, verifica-se, ainda, certo desdém dos ministros militares em relação ao conselho.

A reação dentro da SG/CSN é traduzida no Parecer nº 010/1ª SC/87, de 26 de junho de 1987 (BRASIL, 1987bb), que expõe a compreensão de que a extinção do CSN resultaria, certamente, no fim da própria secretaria. Ainda que boa parte das funções do CSN migrassem para o novo Conselho, o documento contém diversas avaliações negativas sobre o caráter eminentemente político do Conselho da República, que negligenciava a segurança nacional, ameaçando toda a estrutura de subchefias voltadas ao estudo da matéria.

¹¹⁴ Conforme art. 58 do Anteprojeto da comissão temática, caberia ao Conselho da República pronunciar-se: I - dissolução da Câmara dos Deputados; II - nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro, nos casos previstos no Art. 60, desta Constituição; III- realização de referendo; IV - declaração de guerra e celebração de paz; V - intervenção federal nos Estados; VI - decretação do estado de alarme, do estado de calamidade e do estado de sítio. (BRASIL, 2020a, p. 6).

Diante de tal cenário, foram pensadas duas estratégias dentro da SG/CSN: a primeira envolvia manter ambos os conselhos; a segunda, optava somente pelo Conselho da República por ser mais aceitável pelos constituintes. O primeiro plano previa um CR focado nas decisões de caráter político (dissolução do parlamento, nomeação de primeiro-ministro e realização de referendo etc.), composto em grande parte por autoridades políticas; além de manter o conselho de defesa ou segurança, de maior presença militar e preservando as competências de segurança nacional. O plano “B”, por sua vez, seria “[c]riar um órgão de assessoramento ao Presidente da República, cuja finalidade, composição e competência sejam tão abrangentes que, de tal forma, sirvam à execução dos objetivos propostos na área da política e da segurança nacional.” (BRASIL, 1987bb, p. 4).

O parecer concluiu que a primeira proposta certamente seria mais interessante em se tratando de segurança nacional, apesar de a segunda opção ter maior plausibilidade. Com efeito, observa-se certa consciência dentro da SG/CSN quanto ao risco de extinção do conselho, sendo que esse juízo sobre a viabilidade da proposta é baseado eminentemente na aceitação pelos constituintes da permanência do Conselho. A incerteza pode ser extraída da conclusão do parecer, pois, admite que a adoção de qualquer uma das alternativas, sobretudo a primeira solução (dois conselhos), “implica a atuação de altas autoridades do Governo (Min SG/CSN, Min Militares, etc.) junto à Comissão de Sistematização e principalmente junto à cúpula do PMDB, único caminho possível para modificar a tendência atual da Constituinte.” (BRASIL, 1987bb, p. 5-6).

Posteriormente, a Memória nº 35/1ª.SC/87, de 17 de julho de 1987 (BRASIL, 1987bf) ampliou para três o número de propostas, sendo que, agora, na forma de emendas aditivas¹¹⁵ a serem oferecidas aos constituintes, o que aconteceu com alguns parlamentares assinando emendas com texto e justificativas da proposta idênticos aos termos colocados pela SG/CSN. Naquele momento somente o CR estaria no texto, portanto, a situação era desfavorável dentro da SG/CSN, que passava a considerar usar o termo “defesa” em vez de “segurança nacional” para nomear o conselho, ante a consciência da rejeição à doutrina da segurança nacional no meio político.

Contudo, o documento cita o conhecimento de que a Consultoria Geral da República (de Saulo Ramos) estaria trabalhando em emenda para manter todos os ministros de estado na

¹¹⁵ Conforme o Anexo B, da Memória nº 035/1ª SC/87, de 17 de julho de 1987 (BRASIL, 1987bf), da Emenda nº 2 foi apresentada pelo deputado Jorge Arbage (PDS/PA) com a numeração 1P09480-1 de forma idêntica, incluindo a quase totalidade da justificativa, que somente não contempla alguns comentários sobre a flexibilidade da composição do Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 2020b, p. 13-15).

composição do CSN, o que não era o interesse da própria Secretaria-Geral, que amadurecia bem delimitação do rol de ministros com interesses pertinentes à questão de segurança nacional. Desta feita, observa-se que a SG/CSN não tinha um alinhamento com Sarney da mesma forma que outros setores do aparelho militar, talvez pelo temor de que a passagem do poder para os civis implicasse no excesso de atores estranhos tratando de segurança nacional, o que não seria um problema tão sensível durante o regime, afinal, a última palavra seria de um militar no exercício do poder político máximo na nação.

A SG/CSN, enfim, não concorda com a alteração na Comissão de Sistematização que extingue o órgão da segurança nacional e preserva o Conselho da República, inclusive o deputado Konder Reis (PDS-SC) assina uma emenda do CSN para reverter a situação. Konder Reis, aliás, foi o relator da Constituição de 1967, sendo que a manifestação do constituinte demonstra claramente o seu alinhamento com os ditames da segurança nacional, posto que reclama da retirada dos ministros militares, assim como da inadequação para formulação de uma política de segurança nacional (SAÍDA..., 1987).

As articulações continuavam na SG/CSN conforme revela a Memória nº 38/1ª.SC/87, de 03 de agosto de 1987 (BRASIL, 1987bs), que trata da urgência em aprovar as emendas de interesse do conselho na fase de sistematização¹¹⁶. A estratégia considerava que “[o] insucesso nesta oportunidade acarretar[ia] maiores dificuldades no futuro (na fase de plenário) quando qualquer alteração de texto exigir[ia] o apoio mínimo de 280 Constituintes.” Além disso, percebeu-se a necessidade de ampliação do rol de aliados a que o CSN deveria recorrer, uma vez que “implica[va] atuação junto ao relator da Comissão de Sistematização e, em especial, junto ao Presidente da ANC. Esta ação, por sua importância, deve[ria] ser conduzida a nível de Ministro e, em especial, a nível Presidente da República.” (BRASIL, 1987bs, p. 3).

Acontece que essa colaboração de Sarney provavelmente não ocorreu, ou melhor, ao menos não passou perto do engajamento em termos da manutenção da função constitucional das Forças Armadas e da proteção dos ministros militares contra a moção de desconfiança. Uma matéria do Jornal do Brasil deu conta da votação em plenário que extinguiu o CSN da nova constituição, em 05 de abril de 1988, no caso, foi citado como o CSN estava sendo esvaziado em suas reuniões no fim do regime, contudo, a SG/CSN permanecia com grandes poderes de articulação, opinando sobre diversas áreas do governo. O relato de alguns militares conforme a notícia é de que as reuniões com todos os ministros acabam sendo indesejáveis, uma vez que o

¹¹⁶ O documento também mencionava que “[a]través de análise efetivada a respeito, foi possível concluir que atuaram na assessoria daquela Comissão [de Sistematização], Constituintes que têm como compromisso a exclusão do CSN da nova Constituição.” (BRASIL, 1987bs, p.).

problema da pertinência temática era real, isto é, ministros da agricultura poderiam dar palpite em assuntos como material bélico e energia nuclear, o que os militares queriam afastar, daí a explicação para as propostas de emenda em que o presidente tivesse a condição de dispensar ministros não vinculados ao tema discutido na reunião (CONSTITUINTE..., 1987).

Ao fim, não havia mais um Conselho de Segurança Nacional na Constituição de 1988, mas sim um Conselho de Defesa Nacional. Sarney apelou fortemente para os decretos regulamentando temas governamentais de acordo com a CRFB/1988, uma das medidas foi a que transformou a SG/CSN em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden), órgão autônomo que assume a estrutura da antiga SG/CSN. A chuva de decretos contou também com a ação Consultor-Geral da República, inclusive foi confirmado pelo general Bayma Denys (2001) que essa foi uma medida solicitada pelo próprio¹¹⁷ a Saulo Ramos para aproveitar a estrutura da SG/CSN (SARNEY..., 1988).

Bayma Denys (2001, p. 87) reforça a percepção no meio político da SG/CSN enquanto monstro político, relatando que chegou a fazer uma palestra “para 60 e tantos parlamentares”, mostrando o que era a secretaria; contudo, no final, um deles fez a pergunta: “Vocês tomam conta de todo o governo?” o general afirma que não era bem assim, na verdade, acontecia o acompanhamento ou condução das atividades com interesse estratégico “geralmente ligadas ao desenvolvimento regional e social, à soberania, à unidade e à integridade nacionais, mas não tínhamos interferência em todas as ações do governo” (DENYS, 2001, p. 87)¹¹⁸. O ponto é que o pavor não era tanto sobre o CSN em si, mas a secretaria do conselho é que era o problema¹¹⁹.

¹¹⁷ Nesse sentido, o general Denys (2001, p. 87) falou da solicitação dirigida ao ministro Saulo Ramos, o que visava encontrar uma fórmula para evitar que toda a estrutura da Secretaria-Geral do CSN, com todo o seu acervo, fosse extinta com a promulgação da Constituição Federal. O então chefe da SG/CSN informou que o Consultor-Geral da República, via decreto, ajudou na mudança da denominação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional para Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden).

¹¹⁸ Segundo o general: “O então deputado Roberto Campos dizia que o Conselho de Segurança Nacional manteve um espírito nacionalista, durante os trabalhos da Constituinte. Mas nós não interferimos, não demos parecer, oficialmente. É possível que algumas pessoas do conselho tivessem sido consultadas informalmente por parlamentares mais de esquerda que iam lá e perguntavam: ‘O que vocês acham disso e daquilo?’ Um ou outro falava qualquer bobagem, dando sua opinião pessoal, por exemplo: que o minério tinha que ser explorado só por brasileiros e não sei o que mais, e o parlamentar que consultara ia dizer aos constituintes que o Conselho de Segurança Nacional era de tal parecer a respeito de determinado tema controverso” (DENYS, 2001, p. 87). Entretanto, a próxima subseção do texto trará um contraponto ao que foi dito pelo general, ante a existência de alguns documentos que dão conta da atuação da SG/CSN forte na proposição de emendas sobre terras indígenas e recursos minerais, o que somente corrobora a impressão de que o CSN acompanhou ativamente a constituinte, tanto em causa própria como pela segurança nacional em si mesma.

¹¹⁹ Em outubro de 1988, o PSDB, através do seu líder no Senado, Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), entrou com projeto de decreto legislativo junto à mesa do Senado para sustar os efeitos do decreto administrativo nº 96.814, de 28 de setembro de 1988, que Sarney encomendou a Saulo Ramos. O principal problema era a transformação da antiga SG/CSN em Saden, na opinião dos críticos, era o absurdo do decreto nomear cargos sem concurso público, além do que se reportava a créditos extraordinários do antigo CSN. O grande número de decretos de Sarney causava reações no Congresso (PSDB..., 1988).

O balanço final sobre as relações com o Congresso Nacional dentro da já renovada Saden, conforme Memória nº 017/1ª SC/88 (BRASIL, 1988l), dava conta de uma percepção de maior preparo pelas Forças Armadas para manutenção dos seus interesses na constituição, uma vez que, desde o início, organizaram assessorias parlamentares com estrutura permanente. O documento acrescentava que, apesar de a secretaria não dispor de estrutura semelhante, a assessoria se dava de forma improvisada, através de um assessor da 1ª Subchefia, que tratava de assuntos políticos, cumulando ambas as funções. Diante do exposto, podemos extrair que as assessorias parlamentares das Forças Armadas lá estiveram em prol das próprias forças singulares, caso pretendesse exercer *lobby*, o CSN que formulasse sua própria assessoria, situação que resulta em significativa desvantagem da SG/CSN em relação à estrutura das três armas, além do que sugere a cooperação tímida ou inexistente entre governo e CSN.

2.2.2 O conselho pela segurança nacional

Bayma Denys (2001, p. 87-88) reforça a narrativa de que a SG/CSN, enquanto instituição, não opinou “formalmente” sobre nenhum tema na constituinte além da transformação da própria secretaria em Saden, bem como da criação de um Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional. Diz o secretário que não havia *lobby* da SG/CSN, na verdade, seriam apenas alguns deputados, que, após conversas com assessores da secretaria, divulgavam as opiniões externadas pelos indivíduos como sendo da instituição; em síntese, o general Denys afirma com veemência que a SG/CSN não defendeu sequer um dispositivo a favor ou contra o índio ou sobre a exploração de recursos minerais.

Os documentos que circulavam dentro da SG/CSN na época, contudo, sugerem algo diferente, pois, apesar de não haver um posicionamento oficial da secretaria, o que acontecia, de fato, ultrapassava a mera conversa isolada entre integrantes do órgão e os constituintes. O estudo dos dossiês disponíveis no Arquivo Nacional revela que os ditos temas ligados à segurança nacional, que incluíam a definição sobre recursos minerais, faixa de fronteira, terras indígenas e empresa nacional, foram motivo de empenho da secretaria na elaboração de estudos, pareceres, trocas de documentos com outros ministérios, além de preparação de propostas de emendas que chegaram a ser assumidas pelos parlamentares sem alteração do conteúdo.

Cumprir lembrar que o quadro da economia brasileira na Nova República era um fator de grandes repercussões não somente para a própria popularidade do governo, mas também sobre os trabalhos da ANC (FERREIRA, 2018). Assim sendo: o descontrole inflacionário; dívida externa; ao lado do assédio do capital estrangeiro sobre o Brasil; bem como as definições

constitucionais sobre exploração mineral, compunham uma pauta bastante sensível¹²⁰. Os referidos temas eram de interesse da SG/CSN, já que, de algum modo, a secretaria encontraria uma forma de visualizar repercussão direta ou indireta em questões de segurança nacional, por isso a preocupação do órgão em manter as respectivas restrições no texto constitucional.

Notícias da época reportavam o pedido de apoio por um grupo de índios a Ulysses Guimarães, ao mesmo tempo que mantinha contato com o general Denys para tratar da demarcação de terras indígenas na faixa de fronteira; entretanto, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi)¹²¹ denunciava que a demarcação nessas áreas não prosseguia porque vários processos ficavam travados no âmbito do CSN. A questão dos indígenas com a segurança nacional era um emaranhado entre o interesse em definir seus próprios rumos (inclusive sobre mineração em suas terras), enquanto grupos religiosos como o Cimi se colocavam como protetores dos povos originários, ao mesmo tempo que elites e parlamentares da região amazônica viam na possibilidade de exploração mineral nas terras indígenas como uma oportunidade e, por fim, o CSN, preocupado em manter o controle do Estado sobre as terras indígenas e os recursos minerais como bens da União (LIBERDADE..., 1987).

Alguns documentos mostram a preocupação da SG/CSN a respeito, mais especificamente, na elaboração ou pelo menos revisão de emendas que eram apresentadas pelos constituintes, uma vez que tiveram acesso aos formulários devidamente preenchidos, mas ainda sem assinatura e, uma delas, foi apresentada com o mesmo texto¹²² e justificativa por mais de

¹²⁰ Para maiores detalhes sobre os percursos temas ligados à ordem econômica, remetemos o leitor ao trabalho de Adriano Pilatti (2019), que trata dos temas na ANC desde a subcomissão temática, ainda que mantendo a dicotomia entre progressistas e conservadores, enfatizando as formações de coalizão e dissidências em ambos os blocos ao longo da constituinte. Todavia, a partir dos documentos que circularam na SG/CSN, podemos ter outra perspectiva, considerando que a própria secretaria atuou no convencimento de constituintes, colaborando pontualmente com setores mais progressistas, o que não permite enquadrar a SG/CSN como tal, mas apenas admitir a prevalência do viés nacionalista para a tomada da decisão pelos constituintes.

¹²¹ O Cimi teve os seus conflitos próprios com a SG/CSN ao longo da constituinte, veja-se a polêmica após matéria do Estadão que teria revelado suposta intervenção do conselho indigenista na viabilização de emenda subscrita por jovens austríacos tentando formular uma demarcação de terras com “soberania restrita” (CSN..., 1987).

¹²² No caso tratam-se de três formulários de emenda destinados aos constituintes para apresentação em Plenário, os quais estão em um dos dossiês do Arquivo Nacional, situados logo após a Memória nº 38/1ª.SC/87, de 03 de agosto de 1987 (BRASIL, 1987bs). O texto de um deles tratava da demarcação das terras indígenas e da exploração mineral nos respectivos territórios e foi proposto por Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), que era conhecido por ser inimigo dos indígenas na constituinte (IGREJA..., 1987). A Emenda 1P06978-5 tratava da questão da seguinte forma: “Art. - São reconhecidos aos índios os direitos originários sobre as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizados e destinadas à sua habitação efetiva, às suas atividades produtivas e as necessárias à sua preservação cultural segundo seus usos, costumes e tradições. § 1º - As terras de que trata este artigo, nos termos que a lei federal determinar, são bens inalienáveis da União, que as demarcará. § 2º - Lei especial disporá sobre a exploração e o aproveitamento, das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica, em terras indígenas, bem como a proteção das instituições, bens, saúde e educação dos índios.” (BRASIL, 1987bq, p. 726).

um deputado¹²³. O conteúdo da proposta tratava do reconhecimento do direito originário dos indígenas em relação aos territórios de “posse imemorial”, apesar de trazer ressalvas sobre a disposição em lei para regulação da exploração mineral nestes locais.

A lógica da SG/CSN pode ser resumida da seguinte forma: era necessário definir a faixa de fronteira como importante para a segurança nacional, seja por questão de defesa ou mesmo porque tem reservas minerais estratégicas; reservas que deveriam ser mantidas sob controle da União (BRASIL, 1987aa). Logo, os índios que ocupam tradicionalmente boa parte dessas faixas de fronteira e, geralmente, estão em conflitos por terra¹²⁴ com garimpeiros, também merecem tratamento peculiar na Constituição, evitando que o reconhecimento de direito originário aos indígenas se converta em abertura para que os garimpeiros, isto é, os que usurpam as reservas minerais da União, sejam beneficiados com a falta de controle dessas áreas estratégicas.

O manuscrito intitulado “Declaração sobre a Ordem Econômica e Poder Militar”, de 23 de abril de 1988, mas sem autoria conhecida, dava conta da aprovação do dispositivo que reconhecia a propriedade da União sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo “somente após a consulta espontânea pelos parlamentares, ao Conselho de Segurança Nacional” (DECLARAÇÃO...,1988, p. 1). Segundo o documento, outros dois temas “resultaram de consultas e entendimento com o Conselho de Segurança Nacional” (DECLARAÇÃO...,1988, p. 2), justamente a competência do Conselho de Defesa Nacional para propositura de critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, sobretudo a exploração da faixa de fronteira ou áreas de exploração de recursos minerais; além da competência da União para legislar sobre exploração e pesquisa de minérios nucleares.

O documento ressalta uma lição da Guerra das Malvinas (1982) para um novo posicionamento das Forças Armadas brasileiras, no sentido de que o material bélico deveria ser produzido por empresas nacionais¹²⁵, dotadas de tecnologia protegida contra a concorrência predatória. Aliás, a Guerra das Malvinas servia como exemplo noutra linha, tendo em vista o

¹²³ No caso, a emenda 1P06978-5 (BRASIL, 1987bq, p. 726) apresentada por Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR) Pág. 726, Vol. 227, que é idêntica à emenda 1P08398-2 (BRASIL, 1987bv, p. 146) do deputado Rubem Branquinho (PMDB-AC).

¹²⁴ Relatório Periódico Mensal nº 03/88 – CIE, de 10 de abril de 1988 tomou nota dos conflitos entre indígenas e garimpeiros no território de Roraima, cujo potencial de recursos minerais existentes nas regiões que abrangiam parte da área indígena yanomami era motivo de cobiça. A possibilidade de exploração acabava por atrair um grande número de garimpeiros, que estavam em constante conflito com os indígenas, resultando em intervenção militar e do próprio CSN no garimpo de Cambalacho, contudo, sem atingir o resultado desejado facilmente, tendo os militares enfrentado dificuldades, do que podemos extrair que a tentativa de presença maior dos militares na região norte ao longo da década de 1980 não ocorreu sem maiores obstáculos (BRASIL, 1988e).

¹²⁵ Stepan (1986) aponta como a indústria brasileira de material bélico teve um crescimento vertiginoso na segunda metade do regime militar.

testemunho do diretor da Companhia Brasileira de Antibiótico (CIBRAN), no sentido de que a Argentina sofreu com a participação no conflito pelos laboratórios e farmacêuticas de multinacionais com subsidiárias no país, uma vez que deixaram de fornecer fármacos ao governo argentino, que precisou do socorro dos laboratórios brasileiros. Assim, observa-se o interesse na definição constitucional de empresa nacional como algo sensível à segurança nacional no que se refere à autonomia tecnológica (DECLARAÇÃO..., 1988).

A respeito de empresa nacional, uma notícia veiculada pelo Jornal do Commercio dava conta de que, em abril 1987, o CSN havia aprovado uma política de incentivo à industrialização nacional com ênfase nos setores ditos de ponta, a saber: química fina, biotecnologia e mecânica de precisão. Todavia, ao final de julho do mesmo ano, Sarney lançava uma política de industrialização demasiadamente aberta ao capital externo (BUENO, 1987).

Diante de tal contexto, a ambiguidade do governo Sarney no que se refere à proteção da indústria brasileira vem à tona, contrariando setores que não admitiam empecilhos ao desenvolvimento da indústria nacional, mormente o alcance de autonomia tecnológica, caso estivesse vulnerável à concorrência predatória estrangeira. A SG/CSN era um desses redutos nacionalistas mais particularmente inclinado ao desenvolvimentismo de segurança nacional; o próprio do Estudo nº 001-GT-1ª SC/87, de fevereiro de 1987, enfatiza no Anexo I o “progresso” como um dos objetivos nacionais permanentes a serem perquiridos com prioridade, o que “[p]ressupõe e exige, necessariamente, a certeza da educação para todos, o fortalecimento da Universidade e o apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural; requer ainda o apoio à livre iniciativa, o fortalecimento das empresas nacionais [...]” (BRASIL, 1987aa, p. 4).

Entre os meses de setembro e outubro de 1987 circularam dois documentos dentro da SG/CSN: o primeiro, a “carta aberta dos constituintes”, supostamente feita por um grupo de parlamentares, apesar de não ser especificado; o segundo, era um manifesto que invertia pronominalmente a situação e estava dirigido genericamente ao “senhor constituinte”, mas cujo teor era bastante parecido com a carta aberta. Em síntese, é possível admitir que se tratavam de documentos de viés panfletário produzidos por constituintes vinculados ao nacionalismo de esquerda¹²⁶. O conteúdo da carta e do manifesto consistia em apanhado dos trabalhos da

¹²⁶ A SG/CSN tomou conhecimento dos documentos, mas é devido o cuidado sobre a concordância dentro da secretaria acerca dos pontos neles contidos, por exemplo, um trecho do manifesto fazia críticas à anistia disposta no “Cabral II”, que “retirava dos brasileiros cassados - quase todos por serem nacionalistas- o direito de serem indenizados pelas perdas profissionais e financeiras que sofreram.” (SENHOR..., 1987, p. 7). Portanto, não seria razoável admitir que alguma concordância nessa parte pelos setores militares mais conservadores dentro do CSN. Enfim, haviam diferentes nuances de nacionalismo em jogo.

Comissão de Sistematização, direcionando fortes críticas ao tratamento das matérias de ordem econômica no segundo substitutivo de Bernardo Cabral (CARTA..., 1987; SENHOR..., 1987).

O manifesto, que estaria sendo estudado na ANC, definia o segundo substitutivo de Bernardo Cabral como “Novo Estatuto da Colônia”, na medida em que chegava “ao cúmulo de definir como empresa nacional a que estrangeiros [pudessem] constituir em nosso território”, apontando a contradição no trabalho do relator pela falsa proteção às indústrias brasileiras, porquanto se “cria uma reserva de mercado para as ‘empresas nacionais’ do setor da Informática, dos setores de tecnologia de ponta e demais ramos estratégicos, [...] mas ‘empresa nacional’ é qualquer estrangeira ou multinacional estabelecida em nosso território.” (SENHOR..., 1987, p. 2)¹²⁷. Tal crítica estava delimitava como “exemplo típico - e maior - da ação entreguista” do art. 192, do segundo substitutivo de Cabral pela subversão do conceito de empresa nacional¹²⁸.

A assessoria jurídica da SG/CSN elaborou comentários sobre o art. 192 do “Cabral II”, endossando diversas críticas ao texto enquanto vazio e por trazer vulnerabilidades às empresas nacionais; todavia, o que mais chama atenção são as anotações nos cantos do documento, em 22 de setembro de 1987, dando conta que “[a] SG está entrando com destaque para que a definição de empresa nacional seja definida por lei e não na Constituição” e que “[a] razão de ir para a Lei é porque a SG só possui esta emenda a respeito deste tema e não concorda c/o (*sic*) contido no art. 192.” (BRASIL, 1987by, p. 296) O teor das anotações confronta diretamente as afirmações do general Bayma Denys no sentido de que a SG/CSN não opinou sobre outros temas, até porque é assumido que a secretaria “teria emendas”, que, por óbvio, não são assumidas pela instituição ao público, mas devem ter sido assinadas por algum constituinte.

A avaliação conjunta dos manifestos dos constituintes e do documento da Assessoria Jurídica da SG/CSN, ambos criticando o art. 192 do segundo substitutivo de Cabral permite uma reflexão: apesar do não alinhamento em quase todas as questões fundamentais a serem

¹²⁷ Segue o documento mencionando que os Estados Unidos acabavam de editar uma nova Lei de Comércio (*Trade Act*), “a mais nacionalista lei de reserva de mercado de toda a história norte-americana”, havendo expectativa pelos bancos credores em “garantir-se com a transformação (*sic*) de uma suposta dívida externa em capital de risco e, assim, assumir nova e boa parte do parque industrial brasileiro.” (SENHOR..., 1987, p. 4) Justamente por isso é que tentou-se definir “empresa nacional” no texto constitucional: para proteger os empreendimentos brasileiros, “[...] assegurando-lhes a nacionalidade econômico-financeira, estimulando-se sua capacidade tecnológica e reservando-lhe o mercado interno, isto é, o potencial aquisitivo dos próprios brasileiros.” (SENHOR..., 1987, p. 4) Ocorre que, ao longo do percurso, a proposta foi se desvirtuando e, naquele momento, chegava-se a proibir qualquer tipo de discriminação às empresas em razão da origem do capital.

¹²⁸ “Art. 192 - Será considerada empresa nacional a pessoa jurídica constituída e com sede no País, cujo controle decisório e de capital votante esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliados no País, ou por entidades de direito público interno.” (BRASIL, 1987bw, p. 70).

definidas na constituinte, a secretaria do conselho percebia uma possibilidade de articulação, especificamente, sobre a definição de empresa nacional na ANC. Ocorre que, essa possibilidade de articulação envolvia aceitar dialogar com parlamentares que, provavelmente, queriam o fim da segurança nacional e do respectivo conselho no texto constitucional.

Ao fim, nas movimentações para assegurar apoio na votação que definiria o tratamento para empresa nacional na constituição, a SG/CSN se viu envolvida em meio de polêmicas sobre a sua participação nas articulações. No caso, foi apontada a existência de aproximação entre integrantes da secretaria e constituintes da Frente Parlamentar Nacionalista, composta por parlamentares de diversas vertentes ideológicas, inclusive progressistas do PMDB e PDT (AFONSO, 1988; MILITAR..., 1988). O noticiário dava conta de que, enquanto Bayma Denys dizia que o CSN não estaria envolvido em negociações na constituinte, os assessores parlamentares do CSN caminhavam com constituintes da Frente Parlamentar Nacionalista em busca de votos, entretanto, tal situação foi desmentida pela SG/CSN; vale frisar que o general Denys não foi o único ministro militar procurado pela frente (AFONSO, 1988; CONSELHO..., 1988).

As notícias de que a SG/CSN buscava costurar um acordo em que as empresas nacionais de setores estratégicos parecem mais verossímeis, pois, conforme os documentos já citados, haviam restrições dentro da secretaria não somente em relação ao texto do Centrão, mas também sobre a proposta que vinha da Comissão de Sistematização. O entendimento dentro do SG/CSN era que empresas estrangeiras pudessem atuar no Brasil, obtendo o devido lucro (DECLARAÇÃO..., 1987); “[n]o entanto, nos setores estratégicos da economia, a lei poder[ia] exigir que o controle se estend[esse] às atividades tecnológicas e ao poder de decisão dentro dessas empresas por brasileiros.” (CONSELHO..., 1988).

Ao fim, a própria articulação da SG/CSN com setores do PDT revela a dificuldade em definir certos interesses e grupos como progressistas e conservadores. Pesadas as medidas, as definições no tema específico permitiam um alinhamento ocasional de diferentes vertentes nacionalistas. Portanto, o nacionalismo de esquerda talvez tenha sido um ponto explorado pela secretaria na sua articulação junto aos constituintes para manter alguma proteção às empresas nacionais, assim, mais uma vez, a SG/CSN parece ter atuado nessa parte com agenda própria e com certa independência dos outros setores militares.

3 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA: OS MILITARES E A EMERGÊNCIA NO CONTEXTO DA CONSTITUINTE

O papel constitucional das Forças Armadas para além da função precípua de defesa da integridade do território e da soberania nacional, quando trabalhado no primeiro capítulo, estava delimitado no intervencionismo militar, lastreado na discussão sobre Poder Moderador, isto é, sobre os termos “lei e ordem” legitimarem o golpe de Estado. A abordagem que se pretende a seguir perpassa por uma diferenciação necessária: o esforço de setores mais progressistas em apontar a ambiguidade da expressão “garantia da lei e da ordem” enquanto perigo intervencionista não contempla, assim como não pode ofuscar, todo o debate na constituinte sobre o emprego das Forças Armadas na segurança interna, valendo a ressalva quanto ao risco de perder as diferentes nuances do debate.

A memória sobre o golpe de 1964 é certamente traumática, entretanto, o apego nesse sentido concentra a preocupação em questões como a aceitação pela caserna do resultado das eleições presidenciais ou o receio de que os militares assumam o controle do país caso julguem necessário, moderando, assim, o jogo político (STEPAN, 1975). Essa redução problemática ignora a possibilidade de utilização das Forças Armadas em situações de crise, inclusive de ameaça às instituições democráticas após exaurida a capacidade de resposta pelos instrumentos ordinários de manutenção da ordem, como é o caso da força policial.

Dito isto, a primeira seção do capítulo é voltada ao desenvolvimento dos debates sobre o emprego das Forças Armadas e a sua relação com os poderes ou estados de emergência na Constituinte; além disso, a própria compreensão dos militares sobre como seria o enquadramento da força militar no arranjo de respostas às emergências também é objeto de investigação. As duas chaves de leitura adotadas estão delimitadas na ampliação do alcance dos poderes de emergência para além dos problemas eminentemente de conflito armado, servindo também para o enfrentamento de emergências econômicas (SCHEUERMANN, 2000); além de tratar o problema enquanto “pequena emergência” (SCHEPPELE, 2006).

A segunda parte do capítulo é destinada à exposição do emprego reiterado das Forças Armadas no enfrentamento de greves e alguns outros contextos durante o período constituinte, dando aos militares um papel importante no problemático cenário brasileiro de alta na inflação e sucessivos fracassos dos planos econômicos adotados pelo governo Sarney. Esse emprego dos militares conferiu às Forças Armadas um lugar importante na sustentação do governo, contudo, não ocorreu sem repercussões negativas à imagem dos militares e do próprio Sarney.

3.1 O emprego das Forças Armadas como poder de emergência de longo alcance

O documento “Sugestões das FFAA sobre a Constituição”¹²⁹ representa bem a preocupação das Forças Armadas quanto à própria função constitucional. Os militares ressaltam a importância de não só manter a função para defesa externa, mas também como instrumento transitório de defesa da ordem constitucional e legal, após esgotada a capacidade de emprego eficaz de outros mecanismos de contenção da crise, por exemplo, a força policial. O apelo para a tradição constitucional também se fazia presente, a saber, a ideia de que todas as constituições “mais ou menos explicitamente sempre admitiram essa hipótese”, qual seja, do Estado se valer das Forças Armadas na segurança interna (SUGESTÕES..., [1986?], p. 6).

A questão, portanto, está delimitada no papel constitucional das Forças Armadas como instrumento de defesa da ordem nos tempos de crise, ou seja, no contexto de emergência. As sugestões das três forças para a Constituição incluíam críticas aos resultados da Comissão Afonso Arinos, que pareciam limitar ao máximo o emprego das Forças Armadas para defesa da ordem constitucional, conforme se observa no texto:

Raciocinemos francamente: com ou sem a previsão constitucional, que governo responsável abriria mão do emprego das Forças Armadas na ordem interna¹³⁰, constitucional e legal, se a situação se deteriorasse ao ponto de chegar ao limbo do caos, fugindo ao controle dos instrumentos civis e policiais? É óbvio que nenhum, sendo preferível, portanto não deixar o governo na contingência inexorável de agir sem respaldo na Constituição, em situação tão extrema! Admitir que adoção estado (*sic*) de sítio ou alarme (nome do estado mais brando, preconizado pela Comissão de Estudos Constitucionais) cobriria a lacuna, é algo problemático e duvidoso. Talvez nem houvesse tempo para isso e mesmo para esses “estados” conviria o respaldo da abrangência ampla da finalidade das Forças Armadas, pois sua ausência poderia permitir interpretações jurídicas de controvérsia, que dificultassem o uso daquelas Forças. (SUGESTÕES..., [1986?], p. 8-9)

Assim, as Forças Armadas compreendem a própria relação com os estados de emergência a partir de duas premissas: a primeira, consiste no temor de serem consideradas

¹²⁹ Elaborado em coordenação pelas três forças no âmbito do EMFA, o documento serviria como base aos depoimentos dos militares no Comitê 10 da Comissão de Estudos Constitucionais, justamente o que tratava das matérias de defesa. A versão que tratamos aqui, segundo consta no próprio documento, já engloba alguns pontos aprovados em plenário pela Comissão Afonso Arinos (SUGESTÕES..., [1986?]). Pesquisas anteriores também se debruçaram sobre o referido documento, sobretudo Oliveira (1993; 1994).

¹³⁰ Algo muito semelhante foi dito pelo almirante Henrique Sabóia, ministro da Marinha do governo Sarney, quando afirma que: “Com referência à destinação constitucional, é uma barbaridade pensar que em hipótese nenhuma, caso se entre em uma convulsão social no Brasil, as Forças Armadas não possam participar. O governo não tem o direito de utilizar as Forças Armadas se houver uma convulsão social que ultrapasse a capacidade das polícias? O governo constituído não pode utilizar as Forças Armadas nisso? Isso era o que pretendiam. Tudo por quê? Estavam olhando para trás ainda, com medo de que os militares tomassem o poder.” (SABÓIA, 2001, p. 64).

dispensáveis, ante a suficiência dos estados de defesa e sítio ¹³¹ para salvaguarda das instituições; a segunda, que é uma resposta ao receio anterior, reflete a convicção de que, sem o poder coercitivo dos militares, os estados de exceção de nada adiantariam. Dessa forma, justificava-se a ressalva para que esses estados viessem reforçados com o “respaldo da abrangência ampla da finalidade das Forças Armadas” (SUGESTÕES..., [1986?], p. 9).

As Forças Armadas, então, pretendiam a sua inserção no quadro de instrumentos de defesa do Estado de forma ampla e flexível, sendo acionáveis nos estados de emergência, mas não somente nestes casos. Outra questão notável é a consciência de que, mesmo não sendo previsto constitucionalmente, o emprego das tropas federais seria impositivo no limiar do caos, o que aproxima a questão do ditado latino do estado de necessidade lembrado por Agamben (2004), no sentido de que a necessidade não tem lei ou cria a sua própria lei, afastando o apego legalista receoso quanto à adoção de medidas para salvaguarda da própria ordem, ainda que ausente a previsão legal para tanto.

Durante os trabalhos da subcomissão em que era relator, Ricardo Fiuza (PFL-PE) reforçou o emprego das três armas para garantia da lei e da ordem como algo independente do estado de sítio, não afetando normalidade das garantias e direitos constitucionais. Fiuza entendia o instituto como “[...] uma faculdade que a União reserva para problemas menores, sem a utilização dos institutos jurídicos mais fortes ¹³². O emprego, nessas oportunidades, neutralizaria o desdobramento de situação” (BRASIL, 1987bt, p. 43).

Embora pareça equivalente à justificativa do documento das Forças Armadas, a fala de Fiuza é de uma diferença significativa quanto à amplitude da garantia da lei e da ordem; em resumo, o relator pensava o instituto como um instrumento de primeira resposta às crises, ainda em sua gênese, justamente para evitar o emprego dos estados de exceção caracterizados pela suspensão das garantias constitucionais, ou seja, para “problemas menores”. A saída encontrada por Fiuza mostra o emprego das Forças Armadas como algo benéfico, isto é, uma forma de contenção das crises que evita a deflagração de institutos de suspensão da ordem constitucional totalmente ou de parte dela.

¹³¹ O interesse dos militares sobre como seriam tratados os estados de emergência na constituinte antecedia em mais de um ano o início dos trabalhos da ANC, conforme se observa na Memória nº 005/1ª.SC/86, de 15 de janeiro de 1986 (BRASIL, 1986a).

¹³² O relator cita como hipótese em emprego para garantia da ordem “[...] o que acontece nos pleitos eleitorais, quando as polícias estão suspeitas por facciosismo etc. Se o texto omitir, teríamos que decretar um estado de exceção naquela hora, para que a eleição fosse assegurada, e como poderíamos fazer uma eleição sob estado de defesa ou sob estado de sítio?” (BRASIL, 1987bt, p. 43).

Algo bem parecido surgiu quando Ottomar Pinto (PTB-RR) provocou o general Euler Bentes sobre o uso das Forças Armadas em caso superação das polícias judiciária e ostensiva, enfatizando que não poderia deixar o caos se alastrar. Bentes não se opunha ao emprego das Forças Armadas na segurança interna, desde que previsto constitucionalmente, regulando o procedimento que atenderia aos problemas postos pelo constituinte, “[...] mas que não podem explodir no finalmente da anarquia¹³³, da crise e não pode explodir numa intervenção das Forças Armadas que não estão reguladas.” (BRASIL, 1987bm, p. 62).

O emprego das Forças Armadas, assim, surgia como instrumento “coringa” no esboço do conjunto de medidas de defesa do Estado que estava em construção, pautado pela gradação dos recursos, dado que serviria ao sufocamento da crise em seu início, sendo ainda imprescindível aos estados de exceção. Geraldo Cavagnari, contudo, foi um ponto destoante na questão, pois, embora reconhecendo o emprego das Forças Armadas como última alternativa, segundo o coronel inexistia uma “[...] necessária inter-relação entre defesa e uso da Força Armada,” afirmando que a defesa “[...] cuida tanto de agressões vindas do exterior quanto de agressões vindas do interior.” (BRASIL, 1987bk, p. 54) No último caso, a defesa estaria voltada às instituições democráticas, e as Forças Armadas seriam:

[...]igualmente chamadas a defender o Estado de agressões internas, que tenham por objetivo a destruição dos sistemas políticos e administrativo constitucionalmente estabelecidos, esta acepção vincula estritamente a resposta militar aos atos de agressão realmente efetuados, limitando, por isso, a defesa a uma posição defensiva e excluindo as ações preventivas ou agressivas. No caso da defesa interna há uma distorção, quando passa a abranger a salvaguarda da ordem pública, controlando a vida política e as suas manifestações de rua. É quando a classe política dominante faz coincidir o conceito de defesa da Pátria e das suas instituições com a defesa da ordem social e econômica vigente, o da defesa do status quo. As Forças Armadas assim utilizadas tornam-se instrumento de regulação dos conflitos de interesses e das tensões econômicas e sociais do País, chegando a desempenhar verdadeiras e autênticas atribuições policiais (BRASIL, 1987bk, p. 54).

O entendimento do integrante do NEE-Unicamp oferece um contraponto à ideia benéfica de emprego das Forças Armadas quando não estejam vinculadas à defesa das instituições democráticas, fixando essa hipótese como a que, de fato, ensejaria o emprego excepcional das Forças Armadas, deixando clara a ressalva de que isso não deve abranger a manutenção da ordem pública. Logo, entender como possível a utilização das tropas federais

¹³³ Questionado por Ottomar Pinto o caso era: “Deixa[r] a crise se avolumar?” Bentes respondeu: “Não! Acho que a Constituição prevê todos os poderes que ela quer escrever. Por isso é que pode, em estados maiores, de emergência ou de sítio; até menor, ela deve prever. No momento em que tudo isso for derrubado, o Estado não existe mais, e as Forças Armadas com ele, porque não posso admitir que dentro de uma Constituição democrática exista a participação das Forças Armadas numa coisa que não está regulada”. (BRASIL, 1987bm, p. 62)

na segurança interna não é algo simples, haveriam de ser avaliadas as hipóteses em que isso seria pertinente; a perspectiva de Cavagnari, por exemplo, deixa clara a restrição, vinculando à defesa das instituições democráticas, já as “crises” entendidas pelos constituintes Ottomar Pinto e o relator Ricardo Fiuza teriam caráter bem mais genérico e autorizador de intervenção na ordem pública, bastando a alegada insuficiência da força policial, tudo como forma de não deixar a “crise se avolumar”, sem que necessariamente o problema tivesse o condão de interferir na ordem democrática¹³⁴.

Lysâneas Maciel (PDT-RJ), por sua vez, pretendia fixar com a Emenda nº 400B153-1 a requisição das Forças Armadas para, no estado de defesa, realizarem “projetos de alcance social ou de defesa de reservas minerais”, estabelecendo na Constituição um padrão de defesa mais amplo possível. Maciel pregava que a função de defesa não estivesse limitada “apenas à repressão dos movimentos sociais” (BRASIL, 1987bt, p. 34), visando, também, permitir que a força integracionista das Forças Armadas pudesse ser utilizada em projetos sociais como a reforma agrária e a correção das desigualdades. Tais possibilidades, contudo, certamente não agradariam ao general Leônidas, já que em entrevista concedida anos depois rejeitou a possibilidade de as forças singulares serem utilizadas em situações como “dar injeçãozinha na beira do rio” (GONÇALVES, 1994, p. 255).

A amplitude social máxima dada por Lysâneas Maciel no estado de defesa seria demasiadamente problemática, uma vez que condicionaria o emprego das Forças Armadas em projetos sociais (algo definitivamente alheio aos contextos de crise e emergência contra as instituições democráticas) ao decreto de um estado de exceção, criando uma hipótese inusitada. O deputado José Genoíno (PT-SP), por sua vez, além de não desejar o emprego das Forças Armadas na segurança interna, queria excluir a possibilidade do estado de defesa, mantendo somente o estado de sítio para o caso de enfrentamento de guerra externa¹³⁵, ou seja, a

¹³⁴ Ottomar Pinto (PTB-RR) citava os conflitos oriundos da relação de trabalho quando não pudessem ser coibidos pelas forças policiais, já que segundo o petebista: “[o] interesse do atacadista é diferente do varejista, o interesse do trabalhador - vamos dizer, metalúrgico, é muito diferente do dono da metalúrgica. Então, há o dissenso na sociedade e, para isso, esses interesses têm que ser intermediários dos seus conflitos pela segurança pública, competência, a ostensiva, o patrulhamento, as ruas, das polícias fardadas, porque não é justo jogar um monte de homens com revólver na cintura, sem nenhuma formação militar. E, depois, da prática do ilícito penal, criminal, então entra a competência da polícia civil judiciária para essa fase subsequente. E, nos casos de segurança interna, quando essas duas instituições falharem nas medidas repressivas, aí, então, não se pode deixar o caos se alastrar pela Nação, levando a todos a insegurança e o medo. Eis, aí, as Forças Armadas. Quer dizer, é uma solução - a meu ver - quase cartesiana muito ao gosto do meu novo Líder General Andrada Serpa” (BRASIL, 1987bm, p. 62).

¹³⁵ Falando diretamente ao relator Ricardo Fiuza (PFL-PE), Genoíno afirmou que “[...] conden[a] as medidas apenas coercitivas do estado, predominando o aspecto militar aqui no Brasil. Eu condeno na Polônia, porque eu acho que o Estado não deve ser apenas repressivo, não é sua função principal. Isso eu vou criticar, isso faz parte de uma posição teórica, isso está escrito na emenda que eu apresento a outro projeto de V. Ex.^a, suprimindo o estado de defesa e aceitando o estado de sítio em outras circunstâncias [...]” (BRASIL, 1987bo, p. 95).

conformação dada pelo petista era justamente a desvinculação total das Forças Armadas e a segurança interna, excluindo até mesmo o estado de emergência “menor” (BRASIL, 1987bo, p. 95).

A posição do PCdoB sobre o papel das Forças Armadas é avaliada dentro do CIE como um dos pontos que caracterizam o objetivo imediato da conquista pelos comunistas do “Estado liberal fraco” no texto constitucional. O RPM n.º 05/87 – CIE expõe uma compreensão do centro sobre o que seriam os objetivos imediatos e remotos dos comunistas no processo constituinte, que, segundo o relatório, todos os passos faziam parte do plano para atingir o comunismo em estágio final (BRASIL, 1987aw).

O percurso de todo um processo revolucionário passava pela ditadura do proletariado socialista, exigindo a afirmação das condições para iniciar a jornada contestatória, que, no entender do CIE, estaria traduzido no anseio comunista de estabelecer um Estado sem mecanismos apropriados de defesa contra a subversão, ao passo que as liberdades políticas seriam exacerbadas (BRASIL, 1987aw, p. 8). Dentre as medidas de salvaguarda do Estado que os comunistas pretendiam alterar para formar o “Estado liberal fraco”, o RPM n.º 05/87 citava: a alteração na função constitucional das Forças Armadas; a extinção do serviço militar obrigatório; criação do Ministério da Defesa; promoção de oficiais-generais das forças singulares com prévia aprovação do Congresso Nacional; extinção do SNI e de todas as organizações de caráter semelhante (BRASIL, 1987aw, p. 8).

Ao fim das deliberações da Subcomissão de Defesa do Estado, conforme já exposto anteriormente, a função das Forças Armadas não foi alterada significativamente em relação ao que foi sugerido pelo documento do CComSex. Ocorre que, ao analisar os resultados das subcomissões que deliberavam sobre temas de interesse das Forças Armadas, a CIELFA elaborou o Relatório Especial n.º 05/SC-1, de 03 de junho de 1987, no qual a comissão avaliou positivamente o texto aprovado na subcomissão, recomendando a sua manutenção, evitando o retrocesso (BRASIL, 1987at, p. 4-5). A CIELFA avaliou, ainda, a inclusão de um estado de guerra além dos estados de defesa e sítio, planejando também a permanência da competência da União para legislar sobre mobilização nacional. A ideia básica era a “Manutenção dos Estados da Defesa e do Sítio contidos no Relatório da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de (*sic*) sua segurança e acréscimo do Estado de Guerra”¹³⁶ (BRASIL, 1987at, p.

¹³⁶ O texto sugerido pela CIELFA para o estado de guerra seria “Art - O Presidente da República decretará o Estado de Guerra, ‘ad referendum’ (grifado no original) do Congresso Nacional, quando configurada a necessidade de ativação da Estrutura Militar de Guerra e de um Teatro de Operações. A ideia inicial na CIELFA foi a existência de três situações de emergência, a cada uma correspondendo ‘Estados’ definidos, e cada um destes com medidas próprias: - Estado de Emergência; - Estado de Sítio; e - Estado de Guerra.” (BRASIL, 1987at, p. 26).

22). Assim, observa-se o anseio da cúpula militar que acompanhava os trabalhos da constituinte em diferenciar o estado de sítio do estado de guerra, apesar de não ficar claro o sentido da diferenciação no que diz respeito aos prejuízos em termos de garantia constitucional.

Entretanto, outro ponto que seria de interesse das Forças Armadas não estava necessariamente vinculado à atribuição para atuar na defesa interna, mas também foi tratado no relatório, que eram a sindicalização e direito de greve pelos militares; como ideia básica, definiu-se a “inaceitabilidade da extensão desses direitos as Forças Armadas” (BRASIL, 1987at, p. 14). Nesse sentido, avaliando os relatórios das subcomissões que trataram sobre tais matérias, entendiam que o texto da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, que trazia a possibilidade de lei regulamentar a sindicalização e o direito de greve, seria algo melhor do que o previsto na Subcomissão de Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias, que assegurava a todos o direito de manifestação coletiva em defesa do próprio direito, inclusive a paralisação do trabalho, sem exceções (BRASIL, 1987at).

O interesse militar sobre as greves, no entanto, não estava resumido à sua extensão dos direitos aos soldados, mas ao longo da constituinte isso se ampliou ao direito de greve nos serviços essenciais. O RPM n.º 08/88 – CIE (BRASIL, 1988j), por exemplo, faz amplas considerações sobre o direito irrestrito de greve¹³⁷ e suas consequências, já que no entendimento do órgão, a ANC estaria aprovando um direito sem qualquer possibilidade de preservação dos serviços essenciais, contrariando a legislação vigente e os exemplos de outras constituições, já que o texto não impede a greve em serviços essenciais, apenas manda a lei definir quais são, sem especificar quem prestaria tais serviços em casos de greve.

O mais interessante no último relatório do CIE citado são as possíveis alternativas elencadas como respostas do Estado às greves por ameaça à instabilidade institucional, justamente o estado de defesa: uma delas seria a possibilidade de o trabalhador reivindicar o livre exercício do trabalho; a outra alternativa, segundo o relatório “[...] prende-se à possibilidade de o Estado decretar o ‘Estado de Defesa’ (Art 141), considerando a ‘ameaça por grave e iminente instabilidade institucional’, nos casos aplicáveis.” (BRASIL, 1988j, p. 16-17). Ao fim da menção de tal possibilidade, o documento reconhecia o caráter polêmico da medida.

¹³⁷ Segundo o Relatório Periódico Mensal nº 08/88 – CIE, de 10 de setembro de 1988 “[...] A redação do §1º do Art 9º, por seu turno, gera polêmica: determina que a lei ordinária defina os serviços ou atividades essenciais, porém não limita o alcance do caput do artigo. Ou seja, não exclui os serviços essenciais de serem atingidos por paralisações, de vez que assegura aos trabalhadores nesses setores o direito de greve. Resta, portanto, a dúvida a quem caberá a responsabilidade pela manutenção dos serviços essenciais, visando ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.” (BRASIL, 1988j, p.15).

O texto produzido ao final da constituinte expõe diferenças cruciais em relação ao que esteve sendo discutido inicialmente na Subcomissão de Defesa do Estado, ou seja, casos de greve não eram mais simples turbações da ordem pública ou mera superação da capacidade da força policial como pensado por alguns constituintes e palestrantes, mas definitivamente hipótese em que se cogitava a aplicação de um dos estados de emergência caracterizado pela suspensão de direitos: verdadeira instabilidade institucional. Ora, mas quais foram os meandros dessa relação durante a constituinte para que a greve viesse a ser cogitada por setores mais reacionários do Exército como uma hipótese de estado de emergência? A resposta pode estar nos desdobramentos do contexto socioeconômico da Nova República, marcado pela greve e que teve uma participação determinante – e muitas vezes violenta – das Forças Armadas como instrumento de controle do Estado sobre os movimentos de paralisação.

As sucessivas eclosões de movimentos grevistas tanto contribuíram ao temor da repercussão negativa sobre a função constitucional das Forças Armadas na constituinte, bem como ao surgimento de propostas de estados de exceção específicos para a recessão econômica, dispondo sobre a suspensão do direito de greve e locaute. Não é de se estranhar que a questão em volta da utilização das Forças Armadas como instrumento de defesa do Estado pelos poderes constituídos seguisse, muitas vezes, praticamente ao lado dos estados de exceção possíveis no novo texto constitucional, traduzindo-se na possibilidade de vincular o emprego das Forças Armadas na segurança interna somente aos casos de estados de emergência ou se poderia o mecanismo ser acionado independentemente dos estados de exceção: ambas são consideradas formas de lidar com as crises.

A Subcomissão de Defesa do Estado, Sociedade e da sua Segurança também contemplava entre as matérias de sua competência a definição sobre os estados de emergência. Uma das primeiras instituições a expor suas ideias sobre defesa do Estado na subcomissão foi a Escola Superior de Guerra (ESG), na palestra sobre questões fundamentais da natureza e finalidade do Estado. Segundo os professores da ESG, adotando a concepção do francês Julien Freund, o papel do Estado estaria resumido em dar a segurança externa e concórdia interna, permitindo, assim, a busca pelo desenvolvimento¹³⁸ (BRASIL, 1987bi, p. 30).

¹³⁸ Luis Felipe Miguel (2002) lembra que o desenvolvimentismo não é algo inerente à ideia de segurança nacional, contudo, o pensamento autoritário da Primeira República com larga difusão no Exército, sobretudo nas figuras de Oliveira Viana e Alberto Torres, acabou por introduzir uma peculiaridade no caso brasileiro: a consideração pelos militares da necessidade de combater grupos subversivos, bem como de conduzir o país ao seu destino enquanto grande potência. Esse percurso somente seria percorrido com um Estado forte e elitista, distante de uma democracia representativa, que era vista como um entrave para o desenvolvimento nacional. Assim, no Brasil, a ESG formula um conceito de desenvolvimento intimamente ligado à segurança nacional, pregando uma interdependência entre ambos (BRASIL, 1983; MIGUEL, 2002; SCHINKE, 2019).

Indagado depois pelo constituinte Iram Saraiva (PMDB-GO) sobre o que seria essa concórdia interna, Ubiratan Macedo falou sobre a herança por Julien Freund de uma “tradição ruim” que era concepção de política schmitiana de amigo-inimigo, que, segundo o autor francês, essa distinção estaria no plano externo, ao passo que os nacionais seriam entendidos enquanto adversários e não como inimigos. O professor da ESG, inclusive, mencionou uma suposta tradição brasileira em não considerar a existência de inimigos no plano interno¹³⁹ (BRASIL, 1987bi). Talvez não seja proposital, mas não deixa de se observar semelhança no que se refere ao papel esperado do Exército por Gilberto Freyre (2019, p. 18) que vê na Força Terrestre uma “força de coordenação dos contrários”, o que não se pode confundir com um papel de “ordenador violento e arbitrário”, mas de “coordenador pacífico”, isto é, evitando fazer da força militar organizada um instrumento de prevalência de um grupo materialmente poderoso sobre outro, fato que Freyre entendia ainda característico do caso brasileiro quando proferiu sua palestra, em 1948, na então Escola de Estado-Maior do Exército.

O professor Pedro Figueiredo também deixou clara uma visão da ESG no que se refere à necessidade de previsão legal para as medidas de defesa do Estado, que, ao dispor do monopólio do uso da força, seria utópico imaginar que o ente estatal não fosse utilizá-la para casos de ameaça à sua própria existência e da nação. Então, caberia somente estabelecer a devida previsão legal dos casos em que a totalidade da força deveria ser empregada, numa ideia de gradação de disposição da violência estatal de modo proporcional ao perigo, até o limiar das medidas de emergência e do estado de sítio (BRASIL, 1987bi).

Outra ideia presente na exposição de Figueiredo era que não poderia o Estado abrir mão do emprego das Forças Armadas no âmbito interno como última alternativa para manter a supremacia da ordem legitimamente estabelecida, aliás, isso era uma tradição constitucional brasileira. Dessa forma, foi direto ao afirmar que eliminar essa atribuição dos militares não os impediria de realizar um golpe, afinal: “não há dispositivo legal que impeça uma revolução” (BRASIL, 1987bi, p. 33). A consequência de eventual restrição sobre as três armas, segundo o professor da ESG, seria somente a impossibilidade de o governo valer-se dos militares para defender o regime democrático em tempo hábil.

A doutrina esguiana poderia ser tomada como uma evidente abordagem legalista no tocante à discussão da legalidade/extralegalidade dos poderes de emergência (AGAMBEN, 2002, 2004; SCHEPPELE, 2008). Todavia, Kim Lane Scheppele (2008) confere maior carga empírica ao problema, concluindo que a distinção legal/extralegal é insuficiente para sua

¹³⁹ Para maiores informações em relação ao problema no inimigo interno no período da ditadura e, mais especificamente, sobre as reformas institucionais nas polícias nos anos de chumbo, ver Cabral e Fernandes (2020).

compreensão, na prática, podem existir espaços de normalidade que permaneçam durante os períodos de exceção, bem como em situações onde a ordem não é suspensa, não raramente, os poderes de emergência são usados de forma sorrateira, ou seja, as emergências costumam ocorrer de modo que contemplem elementos do legal e do extralegal como solução.

O professor Paulo César Milani foi o expoente da tipologia esguiana dos instrumentos a que poderia se valer o estado nos momentos de ameaça às instituições e à sociedade, o que traz um componente essencial para desvendar os estados de emergência na constituinte¹⁴⁰. No total, seriam cinco estados de emergência: a intervenção federal; medidas de emergência; estado de emergência; estado de sítio e, segundo Milani, as sociedades contemporâneas também precisavam de um novo tipo que era o “[...] estado de recessão econômica, dando meios legais ao Estado para atuar na defesa dos interesses sociais fortemente ameaçados nesse tipo de conjuntura econômica.” (BRASIL, 1987bi, p. 35).

O estado de recessão econômica seria aplicável para conjunturas econômicas recessivas de maior gravidade¹⁴¹, tendo como medidas possíveis na sua vigência: a “proibição de dispensa de empregados, a não ser por justa causa; controle de preços e salários redução (*sic*) da jornada de trabalho e de salários correspondentes, suspensão do direito de greve e de locaute” (BRASIL, 1987bi, p. 35). A ESG, portanto, queria um estado de exceção para, ainda mais em momento de crise, amarrar o conflito inerente à relação trabalhista e o problema dos preços e salários, retirando-os da equação estatal para reestabelecimento da estabilidade econômica enquanto variáveis e, forçosamente, impondo-os como constantes.

Em resumo, significa segurar a derrocada da economia pela força, arrochando os salários e controlando preços, o que já se mostrava uma alternativa catastrófica desde o Cruzado I (FERREIRA, 2018); além disso, havia a suspensão do direito de greve. Com efeito, o problema da greve e da emergência econômica chegaram ao debate sobre poderes de emergência ao longo da constituinte, o que não deixa de ser reflexo do contexto em que eram

¹⁴⁰ Na parte mais generalista do tema, Milani citou brevemente algumas tradições sobre estados de emergência e cuidou em inserir o caso brasileiro como inspirado no modelo francês do estado de sítio, com o aumento dos poderes momentâneos do Executivo até o reestabelecimento da ordem, além da sujeição das medidas ao controle do Judiciário para averiguar eventuais abusos (BRASIL, 1987bi). Para uma visão panorâmica sobre as principais tradições teóricas de diferentes nacionalidades sobre os estados de emergência ver Scheppele (2008), o que também pode ser complementado com a tipologia dos poderes de emergência feita por John Ferejohn e Pasquale Pasquino (2004).

¹⁴¹ O estado seria instaurado mediante decreto do Poder Executivo, com a oitiva prévia de um Conselho de Estado para assessoramento do Presidente em assuntos de segurança e defesa, sendo que, o reconhecimento da exceção econômica dependia, ainda, do referendo por parte do Congresso Nacional. A duração para o estado de recessão econômica foi estipulada em até 120 dias, os quais seriam prorrogáveis por igual período e, finda a emergência, caberia ao Poder Executivo prestar contas ao Congresso Nacional das medidas adotadas no prazo de 30 dias (BRASIL, 1987bi).

constantes as eclosões de paralisações¹⁴² na luta por melhores condições salariais ou mesmo como mecanismo de pressão contra o governo e os planos econômicos que fracassavam seguidamente (FERREIRA, 2018).

William Scheuerman (2000, p. 1876-1877) faz uma abordagem panorâmica dos usos dos poderes de emergência econômica desde o século de XIX (quando eram mais raros) e principalmente ao longo do século XX (em que o recurso foi bastante utilizado), asseverando que parte considerável da literatura sobre o tema tem muito em conta o caráter militar do expediente, principalmente, o contexto dos estados de emergência durante a Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, o autor trás diversos relatos de utilização dos poderes de emergência com o fim de acabar com greves e dismantelar o movimento operário¹⁴³, o que trazia uma marca sangrenta aos estados de emergência de cunho econômico e social, como foram os períodos entre a Guerra Civil (1861-1865) e a *New Deal* para os Estados Unidos e também a década de 1920 na Inglaterra.

Scheuerman (2000) aponta a contradição na perspectiva muitas vezes oriunda das elites econômicas e políticas privilegiadas, que tomam os distúrbios trabalhistas e socialistas como estopins da insurreição civil; a resposta veio na afirmação da autoridade emergencial como instrumento político contra as classes trabalhadoras, permitindo o emprego aberto do poder emergencial durante os tempos de paz. O autor considera que isso se dava em nome da luta contra as tendências de crise de uma economia capitalista moderna, tendo em vista o desafio que os movimentos trabalhistas de insurreição representavam à aparência de uma economia de mercado harmoniosa, pautada nas visões liberais embrionárias, baseada na promessa de prosperidade e bem-estar para todos. A tudo isso, segundo o autor, se opunha a eclosão de movimentos trabalhistas militantes em praticamente todos os lugares, constituindo a maior manifestação imediata da vida real do capitalismo industrial e suas limitações e patologias inerentes (SCHEUERMAN, 2000).

¹⁴² A 3ª Subchefia da SG/CSN, que cuidava de “assuntos psicossociais” apurava o quantitativo de greves mensalmente ao menos entre os meses de abril e junho de 1987, repercutindo o quantitativo de movimentos deflagrados ao redor do país, que ultrapassam a casa das centenas, preocupando demasiadamente o setor (BRASIL, 1987af; 1987ak; 1987au; 1987bd).

¹⁴³ A história republicana do Brasil é repleta de exemplos da repressão aos movimentos sociais por parte do Estado, nesse sentido, Angela de Castro Gomes (2005), em seu trabalho acerca da invenção do trabalhismo no Brasil, demonstra a forte repressão estatal aos movimentos grevistas ao longo da trajetória das lutas por direitos sociais no país. Do mesmo modo, a propaganda contra a “ameaça comunista” serviu muitas vezes como justificativa para decretação de estado de sítio, sobretudo na Primeira República, sendo que, na verdade, se tratava de pretexto para liquidar o direito de associação dos trabalhadores, conforme abordado por Heloisa Fernandes Câmara (2014). O próprio Scheuerman (2000, p. 1877) reconhece que “disputas e agitação trabalhistas não raramente envolviam conflitos violentos, mesmo que a causa principal da violência muitas vezes fosse o emprego do próprio poder de emergência (tradução nossa)”.

O temor acerca da possível banalização dos poderes de emergência contra movimentos sociais também se fazia nos relatos dos próprios constituintes, como foi o caso de Roberto Brant (PMDB-MG), o qual, falando do extenso rol de medidas de exceção já existentes e, diante da tentativa esguiana de criação do estado de recessão econômica, recordou um momento emblemático: “[o] episódio da votação das eleições diretas pela Legislatura anterior, quando a simples ameaça da presença, em Brasília, de organizações populares ao Planalto [...] justificou a decretação da medida de emergência” (BRASIL, 1987bi, p. 44). Naquela oportunidade, o governo Figueiredo decretou as medidas de emergência previstas no texto constitucional de regime após o fim do AI-5, cujo executor foi o general Newton Cruz (1999, p. 124).

O deputado José Genoino (PT-SP) indagou os professores da ESG sobre a possibilidade de não haver certa hipertrofia do Executivo nos momentos de crise e acerca de qual seria o papel do Legislativo para deliberação e fiscalização das medidas emergência. Ubiratan Macedo respondeu usando o estado de recessão econômica como exemplo, caso em que, evidentemente, a decisão caberia ao Executivo, justamente o maior detentor de informações, conhecedor das finanças e quem primeiro deveria dizer se o país entraria em recessão, deliberando sobre o respectivo estado de emergência (BRASIL, 1987bi).

David Dyzenhaus (2012) trata da celeuma acerca da concentração no Poder Executivo da decisão quanto à resposta à emergência, inclusive, lembra que esse protagonismo do Executivo tem forte base política e jurídica. Para o autor, os defensores dessa prevalência dos poderes presidenciais se valem muito do citado argumento da detenção de informação para qualificá-lo como o mais capacitado e, justamente por isso, não haja muita margem para uma determinação no texto constitucional regulando a questão de forma diversa; ou seja: se o Poder Executivo é o mais capacitado, cabe somente cancelar essa autoridade na Constituição.

Jorge González-Jácome (2011) abordou o florescimento de duas retóricas legitimadoras dos poderes de emergência para questões sociais e econômicas na América Latina ao longo do século XIX, cujo teor era característico do pensamento autoritário do subcontinente no período imediatamente posterior às declarações de independência. A primeira retórica era fundada na caricatura do latino-americano enquanto povo vicioso, portanto, seria inviável a aplicação do estado de direito até que a população adquirisse virtudes republicanas. O outro discurso pautava-se no atraso da região, motivo pelo qual demandava amplos poderes de emergência para manutenção da ordem, viabilizando, assim, a mudança rumo ao progresso econômico¹⁴⁴.

¹⁴⁴ González-Jácome (2011, 2017) cita Mariano Egaña, o qual logo após a independência do Chile pregava a necessidade de o Congresso daquele país conceder ao chefe do Poder Executivo os meios para impedir o

A proposta esguiana de estipulação de um quadro de cinco possibilidades de poderes emergência, todos meticulosamente definidos na constituição, assim como os respectivos mecanismos de controle anterior ou posterior, foi frustrada na própria Subcomissão de Defesa do Estado, não encontrando acolhimento no relatório de Ricardo Fiuza (PFL-PE). Tomando como base as proposições de François Saint-Bonnet, Gilberto Bercovici (2014) é enfático ao tratar da obsessão legalista sobre o estado de exceção:

Os constitucionalistas se preocupam essencialmente com os meios jurídicos de controle dos poderes de crise, buscando uma fórmula perfeita que responda a todas as situações, atuando no campo da eficácia e do controle desses poderes. A preocupação se concentra na justificação (sempre posterior à violação da regra) ou no fundamento (antes da atuação violadora) da utilização dos poderes excepcionais. Ou seja, a crise é entendida como um mero exercício normal de competências extraordinárias. O legislador sempre pensa que as crises podem ser enfrentadas sem sair da estrita legalidade. Se a legislação de exceção permitiu que se resolvesse uma crise sem ultrapassar os limites legais, não significa que servirá para solucionar outra. As crises são imprevisíveis. No fundo, concordando com a afirmação de François Saint-Bonnet, toda previsão de legislação de exceção é inútil.¹⁴⁵ (BERCOVICI, 2014, p. 741).

Entretanto, ao fim, o saldo é que mesmo não existindo algo similar ao estado de recessão econômica como via para suspensão do direito de greve na EC n.º 1 de 1969, observa-se que o Estado não deixou de se valer de um instrumento para desarticular os movimentos grevistas durante o processo constituinte, traduzido do uso recorrente das Forças Armadas contra as paralisações. Essa prática construída no governo Sarney, demonstra que não se deixou de agir na emergência das greves, apenas escondeu o decreto, pois deixou de ser algo formal, conforme previsto na Constituição do regime, para ser um decreto confidencial.

A partir da categoria de *small emergencies* colocada por Scheppele (2006;2008), no sentido de que as emergências ocorrem muitas vezes de forma sorrateira, sem a suspensão da ordem, a questão principal é que a emergência daquele momento constituinte tinha um componente econômico forte, caracterizado pelas sucessivas deflagrações de greve e tentativa

desenvolvimento de um ambiente de anarquia. Além disso, Egaña pretendia que o Executivo pudesse também controlar a imprensa e, assim, evitar que fossem veiculadas notícias sobre crises sociais no Chile, permitindo, então, que a imagem perante a grande potência da época - a Inglaterra - permanecesse boa a ponto de angariar recursos financeiros no exterior.

¹⁴⁵ Cabe apenas uma ressalva ao caráter generalista da afirmação, no sentido de que toda previsão de legislação de exceção seja inútil. Ainda que muitas vezes a previsão sobre uma forma de emergência não possa servir para outros casos, mesmo assim, é algo útil para os momentos em que a emergência se assemelha ao problema previsto inicialmente, afinal, nem todas as emergências são inéditas e não há razão para desconsiderar a incorporação na constituição de experiências vividas. No caso, a ressalva sutil é que não dá para dizer que todas as previsões legais sobre os estados de exceção sejam inúteis, mas certamente é permitido assegurar que não são infalíveis, essa ideia parece ser mais próxima da compreensão dos legalistas, na pretensão de mostrar o direito como um todo homogêneo e sem imperfeições, até mesmo nas questões limite. Enfim, a imprevisão das novas emergências é uma sombra permanente.

de controle de preços pelo governo. As medidas tomadas pelo Estado, contudo, não incluíam o recurso aos institutos de medidas de emergência previstos constitucionalmente, portanto, sem a suspensão da ordem e de parte dos direitos fundamentais, mas a resposta estaria no emprego das Forças Armadas, cujo papel era inviabilizar, na prática, os anseios grevistas.

Ao mesmo tempo, a própria tentativa por uma escola ligada ao pensamento dos militares em apresentar um estado de exceção contra a greve demonstra que o problema fazia parte da ordem do dia. Ocorre que, esse “estado de recessão econômica” não passou na constituinte”, mas a possibilidade de utilização das Forças Armadas para manutenção da ordem, tanto nos estados de exceção quanto fora deles, conservava um espaço de atuação amplo como poder de emergência em diversas hipóteses, sobretudo a emergência característica do momento, fluindo da pequena à grande crise e, acima de tudo, foi uma construção paralela aos trabalhos da ANC.

Tal construção, diga-se, tem alguma influência do contexto da abertura, no sentido de que a representatividade do emprego das medidas de emergência previstas na Constituição do regime implicava num péssimo sinal para o itinerário montado pela abertura, sobretudo em razão dos últimos acontecimentos do governo de João Batista Figueiredo. Peralva (1986) percebeu uma mudança para a cidade de Brasília-DF a partir da Nova República, afirmando que “o quadro se alterou: não mais as arbitrariedades e violências das medidas de emergência, não mais a proibição prática do uso de greve como forma de reivindicação dos trabalhadores, não mais a fisionomia da caserna que haviam emprestado à cidade.”

As arbitrariedades e violências no período constituinte continuaram a ocorrer, entretanto, sem o acionamento das medidas de emergência, o que jogava toda a antipatia sobre a atuação das Forças Armadas, definitivamente, as protagonistas da repressão. Isso não deixou de ser percebido dentro das instituições militares como um perigo à imagem da tropa, o que seria altamente explorado pelos setores progressistas a fim de capitalizar ganhos políticos na constituinte, tudo na intenção de retirar a função das Forças Armadas para atuação na segurança interna.

3.2 As greves como emergência do momento constituinte e o emprego das Forças Armadas

A acepção de “usos” da “garantia da lei e da ordem” é revestida aqui de um caráter de fato, posto que o desenvolvimento dos trabalhos da constituinte se dava em paralelo ao emprego das Forças Armadas na segurança interna, mormente na contenção de greves. Tal conjuntura não se dava de modo incomunicável nos espaços, quer dizer, a ação militar reverberava dentro

da ANC, ao passo que os militares tinham forte preocupação com essa repercussão. Preocupamo-nos, assim, com os usos da garantia da lei e da ordem a partir de uma perspectiva eminentemente empírica, diferenciando a questão do debate sobre Poder Moderador. O tratamento enquanto poder de emergência baseia-se no fato de que, fora dos muros do Congresso, o emprego de tropas para garantia da lei e da ordem no conturbado contexto socioeconômico da Nova República integrou a construção do sentido da garantia da lei e da ordem nos debates parlamentares.

Antes mesmo de iniciados os trabalhos da Subcomissão de Defesa do Estado, em 11/03/1987, o Exército assumiu o controle de todas as refinarias do país em antecipação à greve dos petroleiros, enquanto a Marinha tomava navios carregados com grãos paralisados pela greve dos marítimos (EXÉRCITO..., 1987a; PREJUÍZO..., 1987). Sobre o emprego da Força Terrestre nas refinarias, o próprio senador Jarbas Passarinho (PDS-PA) afirmou que essa foi uma medida que nem mesmo o governo militar adotou, reforçando ser um caso para a esfera policial e não papel das Forças Armadas”, além do que demonstrava “endurecimento do Governo”, inclusive, “maior do que no tempo do autoritarismo” (PASSARINHO..., 1987). Passarinho comparou tal recurso com a utilização de um “canhão para matar um mosquito” e, disse que enquanto foi ministro do Trabalho, nunca fizeram uso do Exército ou da Marinha para coibir greves, cuja atribuição era da polícia civil¹⁴⁶; dizia o senador que “as Forças Armadas devem ser usadas para garantir o regime democrático, não para interferir em manifestações grevistas. Quer dizer, por exemplo, no caso de guerrilhas.” (PASSARINHO..., 1987).

O caso da paralisação dos marítimos e outros episódios receberam a atenção da 3ª Subchefia da SG/CSN, justamente a que tratava dos assuntos “Psicossociais”, conforme o Estudo nº 008/GT-3ª SC/87, em 14 de maio de 1987, que listava as greves ocorridas até o mês de abril daquele ano. A greve dos marítimos durou entre 27 de fevereiro e 07 de abril de 1987, em caráter nacional, atingindo toda a categoria e, segundo o estudo, a paralisação “acarretou grandes prejuízos de ordem econômica para o País, prejudicando seriamente as exportações e o abastecimento dos portos nacionais com produtos de primeira necessidade” (BRASIL, 1987ak, p. 5). A Marinha, então, entrevistou sobre o movimento, passando a manobrar os navios para atracação e auxiliando nas suas descargas, levando ao seu esvaziamento.

¹⁴⁶ Há que se ter cuidado com a fala do senador na parte em que define a greve como caso para a polícia civil, sobretudo porque Passarinho foi ministro do Trabalho durante o governo Costa e Silva, justamente o período de maior endurecimento da repressão, inclusive com a força policial dentro dos porões da ditadura. Portanto, a ideia de divergência entre caso de polícia e caso de Exército por Passarinho pode não ter muita diferença qualitativa, isto é, a repressão ocorria de toda forma.

Outro exemplo do Estudo nº 008/GT-3ª SC/87 foi a greve dos ferroviários da Central do Brasil, que iniciaram a “Operação Padrão” no final da tarde do dia 08 de abril de 1987, operação que na verdade era uma greve. A paralisação teria gerado a revolta de 40 mil usuários que estavam retornando para suas casas, transformando “a Estação num campo de batalha” e demandando a ocupação das instalações da estação Central do Brasil por tropas do Exército para contenção do tumulto (BRASIL, 1987ak, p. 6).

O estudo concluía, com base em números fornecidos pela Agência Central do Serviço Nacional de Informações (AC/SNI), que “foram registrados no País aproximadamente 240 movimentos grevistas durante o mês de Abril. A maioria deles atingindo o funcionalismo público e as atividades consideradas como essenciais.” (BRASIL, 1987ak, p. 7). A reclamação era de que continuava “[...] prevalecendo o não cumprimento da lei para contenção desses movimentos, que por esse motivo torna[vam-se] longos, acarretando sérios prejuízos para a população.” (BRASIL, 1987ak, p. 7).

O emprego das Forças Armadas contra greves e movimentos sociais já tinha sido observado antes mesmo do início da ANC, conforme outros exemplos dados por Oliveira (1987, p. 155) que fala nas manifestações da CUT e CGT contra o Plano Cruzado II no fim de novembro de 1986, evento que ficou conhecido como “badernaço”, que culminou depois com a greve geral, em 12 de dezembro de 1986. O plano Cruzado I tinha congelado preços e salários e fracassou, assim, a proposta do cruzado II não foi bem recebida por boa parte dos assalariados e as próprias eleições de 15/11/1986 demonstram a perda da credibilidade do Governo Sarney, que passou a ser tomada como um estelionato eleitoral, já que o governo praticamente segurou os preços somente até conseguir os resultados favoráveis no pleito (FERREIRA, 2018).

O general Leônidas Pires Gonçalves, em 11/05/1987, criticava os boatos gerados sobre a possibilidade de crise institucional, mais especificamente sobre a renúncia do Presidente Sarney, mas também criticou as greves no país por suas “postulações exageradas e descabidas” (MINISTRO..., 1987a). Leônidas expunha uma visão sobre os grevistas enquanto egoístas que teriam de abandonar suas ambições pessoais em prol do que chamava de “vontade nacional”, ou seja, entendia que os grevistas deveriam minimizar suas reivindicações salariais por uma questão de patriotismo e ainda dizia que tais argumentos não eram generalidades (MINISTRO..., 1987a). De forma similar, durante cerimônia de comemoração do aniversário da batalha de Riachuelo, em 12 de junho de 1987, o ministro da Aeronáutica fez um apelo aos brasileiros para que trabalhassem mais, pensassem primeiramente no bem comum em detrimento dos bens pessoais (MINISTRO..., 1987b).

Tais colocações dos ministros do Exército e Força Aérea contrastam com o tratamento dado aos próprios militares no mesmo período, já que o general Bayma Denys (2001) reconheceu os aumentos concedidos aos militares na Nova República. Perguntado se o governo Sarney foi muito marcado, na imprensa, por matérias a respeito dos militares, lembrando as falas recorrentes de ameaça da volta dos militares ao poder, o ex-ministro do Gabinete Militar achava que inexistia tal preocupação, reconhecendo que Sarney “sempre procurou prestigiar as Forças Armadas” (DENYS, 2001, p. 82) e que os anseios da área militar foram por ele bem atendidos, inclusive com reajustes nos vencimentos em 1987 e 1988, “em um nível que nunca tinha acontecido”.

Um estudo anterior da SG/CSN, no entanto, contém elementos mais reveladores da compreensão dentro do órgão sobre o tratamento a ser dado aos movimentos grevistas do período e, mais precisamente, tentava situar a função das Forças Armadas dentro de uma estratégia meticulosamente desenhada para contenção das greves. Elaborado conjuntamente pela 1ª e 3ª subchefias da SG/CSN, o Estudo nº 007-GT-1ª e 3ª SC/87, de 05 de maio de 1987 tinha como assunto uma “proposta de sistemática a ser observada pelo Governo Federal diante da eclosão de movimentos grevistas” (BRASIL, 1987af, p. 1).

O Estudo nº 007-GT-1ª e 3ª SC/87 levava muito em consideração todo o arcabouço legal sobre o exercício do direito de greve, a legalidade ou não em casos específicos, as restrições quanto aos serviços essenciais, as hipóteses de criminalização, inclusive o enquadramento na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional). A análise do estudo incluía uma avaliação sobre a situação política do país desde as eleições em novembro de 1986, ressaltando que Sarney contava com a maioria absoluta do Congresso e a totalidade dos governadores dos estados. Em relação à ANC, o estudo reclamava da aparente ausência dos parlamentares no trato da questão sindical e as consequências econômicas relativas (BRASIL, 1987af).

A SG/CSN percebeu que o movimento sindical vinha numa crescente desde o governo Figueiredo, concentrando suas campanhas “nas categorias ligadas ao serviço público e às categorias definidas, em lei, como essenciais, com sérios prejuízos de ordem econômica para a população e para o País, como um todo.” (BRASIL, 1987af, p. 2). O documento apontava como razão principal para tal crescimento o descumprimento da lei, em outros termos, a falta de aplicação da legislação que impedia a realização de greve pelo funcionalismo público e nos serviços essenciais.

Segundo o estudo da SG/CSN, a maioria dos países continha legislação impedindo as paralisações nos serviços públicos e nas atividades essenciais e, no caso específico do Brasil,

tais movimentos teriam consequências significativas: prejuízos à economia; o desgaste político e da autoridade do governo pela não aplicação da lei e, conseqüentemente, o reflexo nas negociações da dívida externa; também havia o desgaste das Forças Armadas pelo emprego indiscriminado na contenção de movimentos grevistas. O estudo sugeria, diante “desse quadro preocupante e do rumo perigoso” que estaria tomando o movimento sindical, seria oportuno ao governo o desencadeamento de uma ação efetiva de mobilização dos parlamentares aliados; o objetivo era “ressaltar que a plena democracia, por todos desejada, só se tornar[ia] realidade, se respeitados os dispositivos legais vigentes”¹⁴⁷ (BRASIL, 1987af, p.2).

O estudo ressaltava que a omissão diante do que considerava desobediência civil poderia levar ao impasse econômico, social e político, “inviabilizando o projeto do governo de consolidação da democracia, criando-se as condições adequadas para um acirramento da luta de classes” (BRASIL, 1987af, p. 3). A secretaria, no entanto, não deixava o seu caráter opinativo sobre a melhor forma de governar, dado que considerava a imprescindibilidade de ações efetivas no campo econômico pelo governo como via para divisão e enfraquecimento do movimento sindical¹⁴⁸, mais especificamente, das lideranças mais radicais do movimento, “eliminando o indesejável emprego da força.” (BRASIL, 1987af, p. 3).

Em sendo efetivadas as medidas pelo governo, a responsabilidade primeira sobre a contenção dos movimentos proibidos seria dos estados, mediante a exigência do cumprimento da lei pelas respectivas forças policiais. O apelo excessivo da SG/CSN quanto ao cumprimento da lei teria como fundamento o fato de que, na ausência do respeito à legislação sobre greve, ficaria “sempre a idéia de que os problemas nacionais de vulto só poder[iam] ser solucionados com o emprego das Forças Militares, que se não dosado na medida exata, levam ao seu desgaste e também ao do Governo, com perdas irreparáveis para ambos” (BRASIL, 1987af, p. 3).

É interessante como o teor da ressalva da SG/CSN com uma visão dos militares como os únicos capazes de resolver os grandes problemas nacionais contém algumas nuances originais, por exemplo, o sentido de “problemas de vulto” aparentemente não abrange a tomada do poder pelo uso da força. Outra questão é a necessidade de “dosagem” exata do emprego da

¹⁴⁷ Isso é confirmado pelo depoimento do Almirante Sabóia (2001, p. 63) aos pesquisados Celso Castro e Maria Celina D’Araújo, quando diz que: “Nós somos democratas, mas nem todos sabem viver a democracia. Muitos pensam que democracia é bagunça, é desordem. Mas democracia não é nada disso! E os direitos de uma pessoa vão até onde começam os direitos do outro. Então, teve não sei quantas mil greves no governo Sarney, teve milhões de agitações, porque o pessoal não tem sensibilidade para a democracia, acha que democracia é baderna.”

¹⁴⁸ Noutro momento o documento coloca que “A eclosão de movimentos grevistas exige a tomada de providências específicas por parte de diferentes setores dos Governos Federal e Estaduais, conforme previsto na legislação pertinente em vigor. Essas manifestações podem, no seu desenvolvimento expandir-se e atingir um tal grau de efervescência que passem a se constituir em grave risco para a ordem pública e, até mesmo, para a Segurança Interna.” (BRASIL, 1987af, p. 3).

força máxima que o Estado dispõe para coerção, que é justamente o seu aparato militar, a percepção de que as Forças Armadas talvez sejam “força demais” para qualquer problema e que exigem certa dosagem ante a preocupação desgaste sobre as tropas e o próprio governo, encontra um problema prático no fato de que, conforme o general Leônidas falou tempos depois: “o soldado é o cidadão treinado para o exercício cívico da violência” (GONÇALVES, 1994, p. 255).

Caso tomássemos as abordagens de tutela militar sobre o governo como base, no sentido de que o primeiro presidente civil após o regime militar sustentava-se muito mais na aliança heterodoxa com os militares do que nas suas próprias bases políticas Sarney (OLIVEIRA, 1994), tal receio de desgaste mútuo até que seria bem compreensível por uma questão de identificação: se a aliança de ambos permitia ganhos, concessões e sustentação mútua, a recíproca talvez fosse verdadeira, ou seja, o entrelaçamento excessivo contribuiria fortemente para que os efeitos negativos sobre um reverberassem sobre o outro. A percepção de necessidade de dosagem do uso da força dentro da SG/CSN, chama mais a atenção porque pode indicar, de forma indireta, que, naquele estágio da transição, a imposição da ordem não poderia ser da forma desejada por outros setores mais reacionários, isto é, o emprego dos militares não poderia ser colocado como algo vulgarizado para todos os tipos de crise.

Além disso, também é notável uma reflexão entre o que acontecia nos debates da constituinte e essa percepção da SG/CSN: enquanto na ANC se discutia sobre o problema de não prever constitucionalmente o uso das Forças Armadas na segurança interna ante o receio de legitimação de golpe; por outro lado, não se levou em conta que a autorização do emprego sem a caracterização de ameaça às instituições abria margem para o uso banalizado dos militares para qualquer tipo de crise. Esse uso exacerbado das tropas federais já estava em curso durante a constituinte, mas as alternativas que se buscava para a solução foi pouco detalhada no estabelecimento de limites para esse emprego.

Contudo, justamente para atender o “projeto do Governo de implantar a plena democracia no País, que só se tornar[ia] viável se a lei e as instituições forem preservadas” (BRASIL, 1987af, p. 3-4), duas subchefias da SG/CSN elaboraram o projeto estabelecendo a sistemática para permitir o acompanhamento dos movimentos grevistas pelo Planalto, bem como das ações desencadeadas pelas autoridades responsáveis. Um aspecto interessante é que a sistemática contém um escalonamento em que o tratamento da greve muda de acordo com a (i)legalidade do movimento: se legal, deve ser acompanhada e garantido o seu direito, que certamente seriam em hipóteses bem limitadas e, obviamente, que não fossem o serviço público

e os serviços essenciais; se ilegal ou deflagrada nos serviços essenciais, a graduação segue um contínuo endurecimento das medidas (BRASIL, 1987af).

Apesar da ideia de gradação das medidas, quando são descritos os procedimentos recomendados para ação diante da eclosão de movimentos, até para greves previstas em lei (BRASIL, 1987af, p. 1b), havia a previsão sobre as Forças Armadas, consideradas essenciais à política de segurança nacional, teriam o seu emprego autorizado pelo respectivo ministro em caso de:

Esgotada a capacidade dos meios à disposição (*sic*) do Estado, diante do agravamento da situação; for solicitado pelo Governador de Estado ou por autoridade militar da área com responsabilidade na Segurança Interna, em face de ameaça de grave perturbação da ordem que o Estado não tenha condições de conter; decretada uma das situações previstas nos Art. 155, 156 e 158 da Constituição (medidas de Emergência, Estado de Emergência e Estado de Sítio); decretada intervenção federal (BRASIL, 1987af, p. 1b).

A relação entre greve, emergência e Forças Armadas, conforme o indicado acima, serve para fixar, ao menos em tese, o elemento definidor da participação das tropas federais na contenção dos movimentos paredistas, que não está na legalidade ou não da paralisação dos trabalhadores, mas de acordo com a gravidade da crise, configurada na superação da capacidade dos entes da federação ou quando decretados os estados de emergência típicos. Dessa forma, o arranjo parece muito mais próximo do que foi colocado pelo relator Ricardo Fiuza (PFL-PE) e de Ottomar Pinto (PTB-RR).

Portanto, o recurso aos militares envolve a passagem da questão do âmbito da ordem pública para a segurança interna, o que não quer dizer que seja da forma como pretendia o coronel Cavagnari na sua palestra na Subcomissão de Defesa do Estado, isto é, de que as Forças Armadas estariam estritamente voltadas ao resguardo das instituições democráticas em caso de emprego na defesa interna, limitando-se às ações defensivas. A proposta da SG/CSN não corrobora essa limitação de defesa das instituições democráticas, mas ao estabelecer a diretriz genérica de superação da capacidade e, mais especificamente no que diz respeito às greves, acaba por tornar o recurso à força militar intimamente vinculado ao contexto de emergência econômica do período.

A definição do papel da autoridade militar com responsabilidade sobre a segurança interna em determinada área, em mais de um momento, como foi no caso da eclosão de greves proibidas, definia a obrigação de manter-se permanentemente informada do movimento como forma de estar em condições de assumir o controle da área em caso de agravamento da situação ou de ser adotado algum dos estados de emergência nos termos dos arts. 155, 156 e 158 da

Constituição então vigente. Outra orientação era a prestação de apoio ao governo local, no sentido de contribuir com o respectivo governo no cumprimento de sua missão constitucional de manutenção da ordem pública (BRASIL, 1987af, p. 15b). No entender da SG/CSN, em último caso, a greve seria, de fato, uma hipótese de estado de sítio, cujas proposições reforçavam que:

Se o efeito desejado - cessação da greve e restabelecimento da ordem - não for alcançado através da utilização de todos os meios e medidas preconizadas neste documento, o Governo poderá recorrer, em última instância, a adoção das medidas coercitivas previstas nos artigos 155, 156 e 158. (medidas de Emergência, Estado de Emergência e Estado de Sítio) da Constituição (BRASIL, 1987af, p. 24b).

O principal documento no qual a 1ª e 3ª subchefias da SG/CSN se baseavam para sugerir a sistemática a ser adotada pelo Poder Executivo era a Diretriz Especial, editada em caráter confidencial pelo presidente, ainda no ano de 1986, quando o governo iniciava o convívio mais recorrente com o enfrentamento dos movimentos grevistas; a finalidade da diretriz especial era coibir tais paralisações e protestos (BRASIL, 1986c). Em grande parte, os procedimentos indicados pelo estudo da SG/CSN possuem o mesmo teor da Diretriz Especial, ressaltadas algumas modificações.

Um dos momentos importantes da diretriz está na definição das atribuições dos atores militares¹⁴⁹ para emprego das Forças Armadas, pois, os comandantes militares de área das forças singulares deveriam prestar auxílio às autoridades estaduais para a manutenção da ordem pública, sempre que solicitado ao ministro de Estado a que estivessem subordinados e fosse por este autorizado. Os referidos comandantes militares de área também eram responsáveis pela “ação preventiva ou repressiva imposta, como dever, à União, quando a gravidade das ofensas à ordem pública ou do perigo de sua verificação o exijam, diante da insuficiência das ações promovidas pelas autoridades estaduais” (BRASIL, 1986c, p. 2).

Aos ministros militares caberia prescrever a revisão do planejamento de atuação aos comandantes militares de área das forças singulares e, no caso específico do Exército, haveria a condição de fazê-lo em coordenação com os comandantes-gerais das polícias militares estaduais. A ideia era ajustar as medidas conjuntas de defesa interna, sem prejuízo, nos casos da grave perturbação da ordem pública ou ameaça de sua irrupção, da utilização das polícias militares para a execução de missões determinadas pelo comandante militar de área da Força

¹⁴⁹ O documento não previa somente determinações a serem observadas pelos ministros militares e comandantes militares de área, mas também ao ministro da Justiça, enquanto coordenador das forças policiais em âmbito nacional, das próprias polícias, do Serviço Nacional de Informações (SNI), ao ministro do Trabalho (BRASIL, 1986c).

Terrestre, nos termos do que foi definido no Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983). Com efeito, outro aspecto importante ressurgiu, que é justamente a ingerência do Exército sobre as corporações policiais militares em situações de crise (BRASIL, 1986c).

Um momento em que a preocupação com os serviços essenciais se mostrava presente foi na definição das atribuições dos ministros com responsabilidade pelas diferentes vias de transporte e respectivos terminais, que deveriam prescrever às organizações federais com encargos nas referidas vias para que solicitassem o apoio formal das polícias militares. Tal apoio seria solicitado quando verificada a insuficiência dos meios de que dispunham para enfrentar as situações de anormalidade, dando ciência imediata da solicitação ao ministro de Estado a que estivessem subordinadas e ao comandante militar de área de alguma das forças singulares, a depender de onde ocorresse a anormalidade (rodovias, portos ou aeroportos) (BRASIL, 1986c).

O governo Sarney modificava essas diretrizes de acordo com o fortalecimento do movimento operário e das manifestações contrárias ao seu governo, conforme se observa da edição das “Normas Complementares à Diretriz Especial Confidencial”, contendo ajustes em decorrência dos acontecimentos de 27 de novembro de 1986, isto é, do evento que ficou conhecido como o “badernaço” de Brasília¹⁵⁰, apresentando as seguintes justificativas:

[...] a. os acontecimentos ocorridos (27 Nov 86) na Capital Federal, quando as manifestações populares resultaram em graves danos à propriedade pública e privada e em alteração da Ordem; b. a possibilidade da ocorrência de distúrbios, tumultos, passeatas e outros tipos de ações semelhantes, de inspiração político-contestatória, que atentem contra a ordem política e social e objetivem testar a autoridade governamental e sua capacidade de manutenção da lei e da ordem; c. a necessidade de ajustar a referida Diretriz Especial a esse quadro, definindo responsabilidades e medidas a serem adotadas (NORMAS..., [1986?], p. 1).

Portanto, o governo Sarney assimilou a ideia de que o movimento operário não somente pretendia melhoras salariais ou contestar a política econômica adotada pelo governo, mas antes de tudo, visava testar a autoridade governamental e a sua capacidade de manter a lei e a ordem; ideia que era pertinente. O fracasso retumbante da política econômica do governo e a impressão de fraude contra a população pelo fato de segurar os preços somente até conseguir a vitória nas eleições de 15 de novembro de 1986 fulminaram a popularidade do presidente (FERREIRA, 2018). Logo, Sarney estaria sujeito ao desenterro de velhos questionamentos

¹⁵⁰ O evento decorreu da insatisfação com a política econômica, sobretudo após o anúncio do Cruzado II, para maiores informações, ver Costa (2011).

sobre a forma como assumiu o posto máximo da República, a legitimidade para permanecer nele por cinco ou seis anos (que seria um dos temas mais polêmicos durante a Constituinte). Assim, o movimento sindical tentou em alguma medida resgatar as campanhas de “Diretas Já”, como mais um impulso para acelerar o tempo da transição, o que passava também pelo encurtamento da permanência de Sarney no poder.

Em termos práticos, as Normas Complementares à Diretriz Especial estabelecem uma mudança sutil na cadeia de comando para o emprego das Forças Armadas, mas que revelam algo interessante. Em resumo, o papel de coordenação das ações por parte do ministro da Justiça no âmbito nacional foi mais específico e também mais relevante, porque a já exaustivamente descrita necessidade de superação da capacidade das polícias estaduais para justificar o emprego da força militar foi adequada para determinar que esse recurso se daria mediante prévio entendimento entre o ministro da Justiça e os ministros militares.

A pequena mudança resume-se à inserção de um componente civil na autorização do emprego das Forças Armadas na segurança interna, ou seja, agora requer ou ao menos sugere um “entendimento” dos ministros militares com o ministro da Justiça. Tal inovação pode indicar que, anteriormente, não houvesse essa etapa de diálogo entre civis e militares no âmbito do governo federal ou ao menos não fosse obrigatória, dado que a forma definida na diretriz especial indicava apenas a necessidade de solicitação pelos entes da federação ao respectivo ministro militar para que ele próprio autorizasse o emprego das Forças Armadas.

O fato de a introdução do ministro da Justiça nesse acerto para uso dos militares na garantia da lei e da ordem faz surgir uma pergunta: onde estava o papel do presidente da República nesse contexto? Não seria o caso de a autorização ser dada por aquele destinado ao exercício do comando supremo das Forças Armadas na forma do art. 83, inciso XII, da EC nº 1 de 1969?

A reflexão sobre essa lacuna ajuda a compreender o que era, realmente, a Diretriz Especial confidencial e as suas normas complementares, porque antes haveria uma deliberação das próprias Forças Armadas para atuar na segurança interna, mas no segundo momento o entendimento com o ministro da justiça também não cita a figura do presidente, tudo isso porque a Diretriz Especial já autorizava, de forma genérica e aberta¹⁵¹, sendo que as hipóteses previstas

¹⁵¹ A emenda 4B0002-1 (BRASIL, 1987al) do deputado Roberto Brant (PMDB-MG) ao anteprojeto de Ricardo Fiuza (PFL-PE) visava estabelecer a necessidade de iniciativa expressa dos poderes constitucionais para autorizar o emprego das Forças Armadas na ordem interna. Porém, quando fez a defesa do seu anteprojeto, Fiuza asseverou que não via tanta diferença de restrição entre a proposta de Brant e a sua, pois, no conjunto do anteprojeto estava prevista a subordinação das Forças Armadas ao presidente da República, não havendo margem para qualquer interpretação de que as forças singulares pudessem ter iniciativa, já que seria o presidente quem controlaria suas ações (BRASIL, 1987bw, p. 45).

no documento serviam como gatilho para a resposta do Estado às crises decorrentes da greve; em síntese: acontecendo aqueles casos ali definidos, a atuação das Forças Armadas já estaria autorizada. Assim, observa-se que a caracterização do emprego se dá em termos de emergência econômica permanente, ou seja, diante das centenas de greve mensais, o que houve foi a estipulação de um arranjo em que a definição do recurso à força militar foi delegada aos próprios ministros militares, após o que a inserção do ministro da Justiça nessa definição sinaliza a inserção de um contrapeso civil nessa conformação.

De certa forma, a realidade da Nova República impõe um esclarecimento em relação à constatação de Dyzenhaus (2012) no sentido da existência de uma literatura tradicional em favor de concentração da decisão sobre a emergência estar vinculada ao Poder Executivo, tendo em vista a detenção das informações por este poder. Na verdade, as diretrizes confirmam em grande parte esse caráter, sobretudo pela relevância dada aos setores de informação e deveres de todos os envolvidos da execução das medidas em fornecerem as informações à Agência Central do Serviço Nacional de Informações (AC/SNI) para processamento e difusão das informações.

A questão é que a Diretriz Especial e os procedimentos que a SG/CSN sugeriu seriam formas de manter essa decisão, no caso das emergências sobre a greve ficariam em grande parte alheias à deliberação do chefe do governo com relação ao emprego da força militar em cada caso. As pequenas emergências econômicas, na verdade, já teriam um roteiro de atuação com a delegação de deliberação para emprego militar delegadas em grande parte aos próprios ministros militares e, quando muito, dependiam do diálogo com a pasta da Justiça.

Os procedimentos sugeridos pela SG/CSN, na medida em que são posteriores à Diretriz Especial, podem até mesmo ser entendidos como uma tentativa de a secretaria propor um refreamento ao uso excessivo das Forças Armadas na forma como estava se desenvolvendo. Não custa lembrar que a SG/CSN temia pelas consequências negativas que poderiam recair sobre o governo e a imagem da tropa.

A existência de uma estratégia pelo poder central para salvaguarda das instituições e da ordem democrática é algo até esperado, inclusive com o recurso ao uso da força em último caso, dado que as formas como os ataques podem ocorrer não estão livres da modalidade bélica. Assim, não seria pertinente acreditar que a reflexão sobre tal hipótese somente poderia acontecer após o surgimento do fato, o que evidenciaria o despreparo e sujeição ao efeito surpresa mais danosa. Entretanto, o problema está na estipulação do uso da força máxima de forma corriqueira, sem a vinculação à salvaguarda das instituições democráticas e no ensejo de

simplesmente minar a manifestação contra o governo, já que esse descompromisso com a dosagem da força implicava em sérios riscos quanto ao excesso.

As normas complementares reconheciam o caráter predominantemente político dos movimentos do “badernaço” e definia como medidas para fazer prevalecer a lei e a ordem, dentre outras: a não permissão de manifestações, reuniões ou passeatas que contrariem a legislação vigente sobre o assunto; o impedimento de piquetes violentos, assegurando o direito de trabalho aqueles que não aderissem às paralisações; a prevenção a ocorrência de tumultos, atos de vandalismo, saques etc. Em caso de ocorrência de algumas das citadas hipóteses, o texto mandava agir em repressão, bem como a identificação os principais líderes envolvidos para futuras medidas legais; o impedimento de bloqueios de estradas e de terminais terrestres, marítimos e aéreos, os quais, caso ocorressem, deveria se proceder com a sua imediata desinterdição (NORMAS..., [1986?], p. 3).

A atribuição dos ministros militares permanecia de forma semelhante ao que foi colocado na Diretriz Especial, ou seja, a função de manter o efetivo adequado em condições de pronto emprego. A diferença, porém, estava na finalidade, isto é, a utilização se daria visando: “[...] caso solicitado pelo Ministro da Justiça, ou em situações de emergência; ou ainda para assegurar a plena utilização das vias de transporte e terminais federais, usinas siderúrgicas estatais, refinarias de petróleo, etc.” (NORMAS..., [1986?], p. 3).

A indicação de emprego se daria em três alternativas: primeiro, a depender da solicitação do ministro da Justiça pela insuficiência dos recursos estaduais; diferente das “situações de emergência”, que, por óbvio, seriam competência exclusiva do presidente, nesse caso, não poderiam ser delegadas por atos confidenciais; enfim, para assegurar os serviços essenciais, o que também seria um caso à parte, isto é, havendo problemas nas usinas, refinarias e vias de transporte, as Forças Armadas estariam autorizadas a agir sem uma necessária solicitação do ministro. Essa questão, para além de uma simples interpretação do texto, é demonstrada pelos exemplos de emprego das Forças Armadas durante o período constituinte, por exemplo, no caso da paralisação em Itaipu¹⁵², quando o diretor da usina reconheceu que

¹⁵² Esse episódio a que nos referimos sobre a construção da hidrelétrica de Itaipu é o que aconteceu em 25/05/1987, quando o presidente da companhia realmente informa que foi ele mesmo quem alertou o governo do estado do Paraná e as autoridades da 5ª Região Militar sobre a possibilidade de greve dos operários da usina, ante as reivindicações de mais de 25 mil trabalhadores (GREVE..., 1987, p.7). Sarney já tinha visitado a usina, em 17/01/1987, em um clima bastante tenso, precisando da escolta por tanques do Exército que ajudaram na contenção dos grevistas que ostentavam a faixa: “com barrageiro unido, Itaipu jamais será construída.” (CARDOSO, 1987, p.13). Esses são alguns dos episódios que envolveram a atuação da Força Terrestre na hidrelétrica de Itaipu durante o período constituinte, mas outro momento ainda será abordado, que é justamente o episódio em que resultou em maior polêmica na atuação dos militares.

pediu o apoio diretamente à Força Terrestre num primeiro episódio, em maio de 1987 (GREVE..., 1987).

O último acréscimo a que acompanha o Estudo nº 007 da SG/CSN era a Diretriz de Segurança para Brasília-DF, cujo teor nada mais era do que o loteamento da capital federal em áreas de responsabilidade de segurança¹⁵³, repartindo o dever de manutenção da segurança em cada uma delas entre as forças singulares, o governo do Distrito Federal e o comando militar do Planalto. A coordenação das medidas de segurança permanecia com o ministro da Justiça, mas a aplicação era atribuição do governo do Distrito Federal, somente na iminência de grave perturbação da ordem, o ministro da Justiça teria que deliberar sobre a mudança na execução das medidas para a manutenção da ordem pública, que ficaria a cargo do comandante militar do Planalto (DIRETRIZ..., [1986?], p. 1).

Esse contexto estava marcado pela compreensão governamental de assunção do dever de garantia da transição democrática, o que deveria cumprir o requisito de manutenção da ordem, ou melhor, não poderia ser pensada uma democracia com desordem, sujeita aos infortúnios das crises, tanto é que o parlamentarismo passou a ser indesejado pelos militares justamente pela vulnerabilidade à instabilidade decorrente dos confrontos políticos. A estratégia do governo, então, foi a repressão aos movimentos de contestação, sufocando as dissidências com o apoio essencial das Forças Armadas para tanto, mas isso foi feito sem o recurso aos estados de emergência disponíveis mesmo que as crises ocorressem, o que dependia e muito da instituição de um emprego dos militares desvinculado dos estados de sítio, defesa ou das medidas de emergência, estabelecendo uma forma de lidar com as emergências sem exceção.

A 3ª Subchefia da SG/CSN ainda elaborou ao menos outro estudo de acompanhamento das greves, que foi o Estudo nº 009/GT-3ª SC/87, 04 de junho de 1987 (BRASIL, 1987au), que além do apanhado geral sobre as greves em desenvolvimento ao redor do país, criticava os ganhos em termos de direitos sociais no âmbito da constituinte¹⁵⁴. O documento entendia que,

¹⁵³ A divisão das áreas de responsabilidade de segurança ficou da seguinte forma: “1) Praça dos Três Poderes: Comando Militar do Planalto em ligação com o Gabinete Militar da Presidência da República; 2) Esplanada dos Ministérios: a partir do eixo da L2 até a Praça dos Três Poderes - Secretaria de Segurança Pública/DF. O Comando Militar do Planalto e o Comando Naval de Brasília dever[iam] ficar em condições de assumir essa área; 3) Aeroporto de Brasília - 69 COMAR; 4) Restante do Distrito Federal - Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.” (DIRETRIZ..., [1986?], p. 2).

¹⁵⁴ O documento continha um forte apanhado sobre a conjuntura econômica e a iminência de recessão: “b. A Assembléia Nacional Constituinte está reunida para elaboração da nova Carta Magna. Na fase atual dos trabalhos estão sendo apresentados relatórios que, se postos em prática, acarretarão o desmoronamento da economia brasileira, já bastante fustigada pela elevação das altas taxas de juros, pelos altos Índices de inflação e pela acentuada queda no consumo. Nas condições atuais já estão evidentes sintomas comprovados de recessão, em todos os setores da economia, registrando-se índices ascendentes de desemprego e aumento no volume de recursos destinados ao Seguro-Desemprego. Se medidas tais como estabilidade plena, redução da jornada de trabalho, pagamento de férias em dobro e direito irrestrito de greve passarem a constar - ImproPRIAMENTE - da nova

naquele momento, as greves estariam concentradas nos serviços públicos e nas atividades essenciais, diante da supressão do gatilho salarial e, mais uma vez, reforça a necessidade de cumprimento da lei.

O presidente José Sarney, em 25/06/1987, foi vítima de um atentado, no Rio de Janeiro, onde um grupo de pessoas em protesto atacou o ônibus no qual estava o presidente, sendo que um dos militantes golpeou com uma picareta. Sentindo as consequências adversas do caos econômico no país, Sarney se reuniu com ministros militares para tomar medidas que incluíam a aplicação da lei de segurança nacional contra os supostos agressores (CASTELLO BRANCO, 1987d, p. 2). Várias lideranças da constituinte se dirigiram ao ministro da Justiça, Paulo Brossard, para tentar garantir a aplicação da lei penal comum no caso, pois, a hipótese de lei de segurança nacional ventilada pelos governistas sob a justificativa de que seria um atentado à democracia era encarada por um grupo mais progressista como uma sinalização de retrocesso pela aplicação de um instrumento legal tão característico do período da exceção (BROSSARD..., 1987).

O Relatório Periódico Mensal nº 06/87 – CIE, de 10 de julho de 1987 repercutiu os acontecimentos do Rio de Janeiro-RJ “[...] que culminaram com a agressão ao Exmo Sr Presidente [...] e à sua comitiva, caracterizando um atentado às Instituições Democráticas” (BRASIL, 1987be, p. 22-23). O RPM nº 06/87 – CIE insinuava que os autores intelectuais ou os que colocaram a ação em prática estariam agindo em evidente motivação política e desprezavam as regras de convivência democrática, tendo por objetivo inviabilizar o processo político em andamento (BRASIL, 1987be, p. 23).

Segundo o CIE, esse tipo de ação decorria da perda de espaço da esquerda nos embates travados contra os opositores na ANC, assim, ao que parece, a inteligência do Exército acreditava ser isso o que estaria levando a um caminho de confronto com o governo (BRASIL, 1987be, p. 23). Tomando outro grande movimento social ocorrido no próprio Rio de Janeiro-RJ, em 30/06/1987, que foi avaliado pelo CIE como “um dos maiores, senão o maior, distúrbio civil já visto pelo País” (BRASIL, 1987be, p. 23), justamente os acontecimentos motivados pela modificação de tarifa de ônibus por força de decisão judicial, que gerou tantos transtornos ao ponto de o julgador ser obrigado ao recuo da decisão. O RPM nº 06/87 – CIE entendia que:

A atual situação econômica vivida pelo País está proporcionando a esquerda o desejado “caldo de cultura”, para que seja criado um clima insuportável de agitação e distúrbios. O crescimento desmesurado dos chamados movimentos populares, permite

Constituição, é válido prever-se um agravamento na situação econômica do País, com Índices de demissões elevadíssimos, o que certamente levará a quebra da Paz Social.” (BRASIL, 1987au, p. 6).

aos profissionais da agitação, através de seu controle e manipulação, que se perturbe a normalidade institucional vivida pelo País em um ano de extrema importância para o futuro da nação. Este processo global em andamento, passando pelas tentativas de desmoralização das Forças Armadas, pelo grevismo ilegal, pelo ataque à iniciativa privada e outras atividades, busca o caos para que daí saia uma nova ordem social, sem dúvida, de caráter marxista (BRASIL, 1987be, p. 24).

O apego ainda presente ao discurso anticomunista pelo CIE serve para reforçar as leituras já conhecidas de receio por parte da comunidade de informações acerca da perda de sua influência, dado que esse projeto marxista seria de difícil visualização, mas o pânico em volta do comunismo era uma forma de a inteligência do Exército justificar a sua existência. Muito mais do que esse apego quase paranoico do CIE sobre o comunismo, o RPM nº 06/87 – CIE revela o desejo de que a transição ocorresse com tudo em ordem, constantemente atacada pelos grupos de esquerda que viam no caos econômico a oportunidade de justificar a agitação e distúrbios e, obviamente, a desmoralização das Forças Armadas como mecanismo de repressão.

Especificamente em relação ao ataque sofrido por Sarney, para além de ajudar a compreender o nível de insatisfação popular com o governo, permite ajustar a questão do impasse no qual estaria o Planalto, a saber, a avaliação dos custos do acionamento da legislação de segurança nacional diante do estágio de amadurecimento da transição, o que também serve para a difícil tomada de decisão sobre o acionamento das medidas de emergência durante a Nova República. Tais expedientes, caso acionados durante a Constituinte, poderiam demonstrar um recrudescimento do autoritarismo, assemelhando mais ao regime militar que estava sendo superado do que à democracia que se pretendia construir (sístoles e diástoles no dizer do presidente Geisel). Em contrapartida, os discursos dentro dos setores mais reacionários do Exército, que era em grande parte reverberado pelos próprios ministros das forças singulares estabeleciam exigências mínimas em termos de manutenção da ordem no tempo da transição.

Dessa forma, fica evidente a dificuldade de Sarney em impor discursivamente a aplicação da lei de segurança nacional contra os seus agressores ou mesmo de repetir a atitude de seu antecessor que acionou as medidas de emergência, em abril de 1984, contra a “Marcha a Brasília” na campanha das “Diretas já”. O governo Sarney precisaria operar num equilíbrio difícil envolvendo vários fatores: a incompetência na condução da política econômica bastante nociva aos trabalhadores em geral, portanto, igualmente impopular; a insistência nas estratégias impopulares; a inevitável eclosão dos movimentos de contestação com a respectiva necessidade de contenção; entretanto, sem sinalizar o uso de medidas características do regime militar; mas precisando também atender aos ditames de manutenção da ordem pelos militares, que estavam dispostos a atuar pessoalmente na contenção dos movimentos.

A opção do governo, então, foi a utilização das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem de forma genérica, apoiando a caserna em face das consequências negativas sobre a imagem dos militares, os quais retribuíam o governo impedindo que as greves tivessem sucesso maior no anseio de causar prejuízos econômicos. Assim, a utilização das Forças Armadas se deu como um poder de emergência sorrateiro, que não suspendendo as garantias constitucionais, acaba inviabilizando-as ou, ao menos, diminuindo os impactos das paralisações.

O Relatório Periódico Mensal nº 08/87 – CIE tomou nota das emendas populares apresentadas na ANC, conforme já previsto regimentalmente, dentre elas, o relatório destacava a que se referia às Forças Armadas, “[...] patrocinada pela União dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e União da Juventude Socialista (UJS), que limita as atribuições das Forças Armadas à defesa externa” (BRASIL, 1987bx, p. 20). Juntamente com outras emendas avaliadas, a inteligência do Exército constatou a tendência esquerdista das emendas populares.

A emenda popular sobre as Forças Armadas teve a sustentação oral no plenário da constituinte pela representante da UNE, Gisela Mendonça, cujo teor era carregado da visão dos militares como interventores históricos na política brasileira, uma narrativa caracteristicamente pautada pelo léxico marxista de que os quartéis agiriam sempre em favor dos interesses da burguesia e, no caso específico do regime iniciado em 1964, a serviço dos Estados Unidos. Portanto, a justificativa da emenda para que as Forças Armadas estivessem limitadas ao resguardo da integridade territorial brasileira estaria na compreensão de que, no caso de ameaça às instituições, o dever de proteção seria de toda a sociedade e a manutenção da ordem pública caberia às polícias. Esse formato, portanto, estaria de acordo com o que o CIE entendia por ser o anseio comunista de estabelecimento de um “Estado liberal fraco” (BRASIL, 1988b).

Entretanto, as justificativas da representante da UNE também incluíam considerações sobre a realidade vivenciada pelo movimento sindical, já que Mendonça lembrou das pressões exercidas pelo ministro do Exército sobre a constituinte, sem que tivesse legitimidade para tanto. Ressaltava, ainda, que as Forças Armadas tinham eleito os trabalhadores como inimigos durante o regime de exceção e bastaria “[...] ver que os tanques e as baionetas continua[vam] sendo usados contra os trabalhadores, contra a sociedade” como exemplos, citou o comício das “Diretas já” para 1988 realizado em frente ao Congresso Nacional, além da última greve geral, ambos momentos nos quais os militares, “que se arvoraram em defensores da ordem interna,

vieram trazer a desordem, reprimindo os trabalhadores¹⁵⁵ e os estudantes que participavam dessas manifestações [...]” (BRASIL, 1988b, p. 428).

Uma ação do Exército foi desencadeada, no fim de setembro de 1987, para desmobilização de mais uma greve na hidrelétrica de Itaipu, fato que resultou em 16 feridos, um dos quais teve o pulmão perfurado por baioneta. O assessor de relações públicas de Itaipu, Luis Guilherme Siqueira, confirmou que foi a própria direção da empresa quem acionou o Exército, já que as atividades da hidrelétrica responsável por 18% da produção energética do país não poderiam ser paralisadas, mas negou que a área estivesse ocupada por soldados, os quais estariam apenas ocupando a área do canteiro (SOLDADOS..., 1987).

Siqueira também admitiu que o acionamento da Força Terrestre se deu a fim de evitar os problemas ocorridos em janeiro daquele ano, justamente em alusão à paralisação que o próprio Sarney presenciou na usina, quando teve que ser escoltado por veículos blindados. Por outro lado, o advogado do sindicato dos trabalhadores afirmou que os militares estariam impedindo a realização de assembleias pelos milhares de trabalhadores paralisados, inclusive barrando a entrada das lideranças sindicais (SOLDADOS..., 1987). O general da Brigada que atuou em Itaipu disse ter recebido ordens do próprio Leônidas Pires Gonçalves para intervir (GENERAL..., 1987, p. 20), o que estaria perfeitamente de acordo com as disposições da Diretriz Especial confidencial e as respectivas normas complementares.

O RPM nº 09/87 – CIE encara os acontecimentos em Itaipu de forma bem mais defensiva, pois, após descrever a intenção de piquete dos grevistas, falava da ação capitaneada pela 15ª Brigada de Infantaria Motorizada de Cascavel-PR, encarregada de proteger as instalações da usina, que, antecipando-se ao piquete, desfez a ocupação do trevo. Relatou-se a condição de várias pessoas com sinais de embriaguez após o término de uma assembleia e, dentro do clima emocional do momento, ocorreram incidentes, com quatro militares feridos a pedradas, culminando com a dispersão dos manifestantes pela tropa (BRASIL, 1987bz).

A maior queixa do CIE, contudo, não era direcionada aos grevistas reprimidos pelo Exército, mas contra a imprensa, que, “[...] mal informada e/ou mal intencionada, deu grande destaque ao evento, procurando caracterizar a atuação do Exército como repressora e violenta,

¹⁵⁵ Disso resultou um diálogo com o deputado Edmilson Valentim (PCdoB-RJ) o qual lembrou outros casos de intervenção militar contra os movimentos grevistas e populares: “[...] como verificamos no último episódio da greve geral do dia 20. As Forças Armadas ocuparam a Companhia Siderúrgica Nacional, onde os trabalhadores legitimamente faziam uma greve - a greve de protesto democrático, protesto cívico, de insatisfação com o regime econômico do Governo Federal. É perigoso o papel das Forças Armadas, a continuar como estão, intrometendo-se em qualquer manifestação política do povo brasileiro, seja de trabalhadores, seja de representantes da sociedade civil, seja de estudantes. Durante muitos anos as Forças Armadas intervieram na atividade estudantil. Por isso, nós, do Partido Comunista do Brasil, temos semelhante proposta e nos solidarizamos com a União Nacional dos Estudantes, que hoje traz suas preocupações a esta tribuna.” (BRASIL, 1988b, p. 428)

acusando-a levianamente de provocar ferimentos em 16 grevistas, alguns em estado grave”. (BRASIL, 1987bz). O RPM nº 09/87 – CIE ressaltava que os panfletos distribuídos pelo ente sindical traziam frases que incitavam os grevistas a estarem preparados para ações violentas. Ao fim, o saldo era que, mais uma vez, “[...] a atuação precipitada da imprensa causou prejuízo à imagem da Força Terrestre, veiculando fatos inverídicos, capazes de gerar na opinião pública uma imagem violenta e intervencionista da Instituição” (BRASIL, 1987bz, p. 6).

Os relatórios do CIE, bem como os estudos da SG/CSN demonstram uma preocupação com a imagem da tropa com algumas diferenças no teor dependendo da instituição. Primeiro, dentro do CIE, os setores mais reacionários encaravam a situação como um período de ataque deliberado à imagem das Forças Armadas, tudo motivado pelo revanchismo dos progressistas e da imprensa. Já no caso da SG/CSN, a repercussão negativa era avaliada muito mais enquanto um efeito colateral indesejado, mas presumível.

No caso do CIE, a visão era de que os comunistas pretendiam criar narrativas de excesso na atuação das Forças Armadas como forma de manipular a opinião pública, tomando-a enquanto arbitrária e violenta, aliás, seguindo a estratégia para retirar do texto constitucional a função da segurança interna. A SG/CSN não avaliava a questão tão contaminada assim pelo léxico da segurança nacional, direcionando as críticas muito mais ao próprio governo, enxergando a necessidade de cumprimento da lei e de uma melhor condução política pelo poder Executivo a fim de evitar o emprego da força militar, preocupando-se com as consequências negativas sobre a imagem das tropas e do governo.

O Relatório Periódico Mensal nº 01/88 – CIE, trouxe outro caso de atuação dos militares na segurança interna durante a constituinte, porém, não se tratava de movimento grevista e sim da atuação do Exército na área da Ponta do Abunã, envolvendo o litígio entre os estados do Acre e Rondônia, após a Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dezembro de 1987, ter divulgado um laudo arbitral, favorecendo o estado de Rondônia no que se refere ao domínio territorial. Após a Polícia Militar do Acre impedir a entrada de uma equipe médica do estado de Rondônia na região, os ânimos teriam ficado acirrados, provocando o deslocamento de efetivos das polícias militares dos dois estados, havendo risco de conflito, o que exigiu a intervenção do ministro da Justiça, que solicitou ao presidente da República determinou o emprego da Força Terrestre, até que a questão fosse solucionada por um juízo arbitral ou pelo STF (BRASIL, 1988d).

A primeira impressão passada pelo CIE era de que a atuação do Exército fosse bem avaliada pela população local, seja por repelir as intenções beligerantes das polícias militares dos estados em litígio ou pela ação social prestada pela Força Terrestre, inclusive foi essa a

apreciação do chefe do CIE, o general Tamoyo das Neves, ao fim do relatório. O general avaliou que o emprego de tropas do Exército durante um dos movimentos grevistas na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e também na área em litígio entre os estados citados, demonstrava a necessidade de manter na nova constituição “os atuais preceitos constitucionais das FA”, a saber, a defesa da pátria e garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem (BRASIL, 1988d, p. 16).

Entretanto, o RPM nº 05/88 – CIE dava conta da mudança dos ares para a Força Terrestre na região, que passava a ser alvo da imprensa acreana que estaria fazendo “uma campanha sistemática contra a presença do Exército na região [...]” (BRASIL, 1988h, p.1), sobretudo em razão das denúncias de prisão ilegal de funcionário da Emater do Acre, ou seja, mesmo não sendo um caso de greve, os militares também corriam o risco de ter a sua imagem arranhada ao se envolverem na resolução de problemas entre unidades da federação, na medida em que suas ações contrariassem algum dos lados. O mesmo RPM nº 05/88 – CIE, dava conta de que os militares desviaram percurso de protesto do movimento negro que passaria em frente ao Comando Militar do Leste, onde existe monumento com os restos mortais do Duque de Caxias. O CML dispunha de informações sobre a suposta pretensão de manifestações hostis à memória de Caxias e contou com a ajuda da PMRJ e polícia civil, além de militares do próprio comando (BRASIL, 1988h, p. 3).

O anseio de manter os militares enquanto protagonistas e detentores de todo o comando operacional nos casos de emergência é algo observável entre os órgãos que acompanhavam o andamento da constituinte. Nesse sentido, a SG/CSN elaborou a Memória nº 032/1ª SC/88, em 19 de abril de 1988, cujo tema permite extrair importantes questões sobre a relação entre Exército, pacto federativo, polícias militares e emergência, pois, tratava-se de um documento que levantava questionamentos quanto aos riscos de o novo texto constitucional, ao conceder certa autonomia ao Distrito Federal, implicar em risco de perda do controle da Força Terrestre sobre a polícia militar atuante na capital federal em casos de crise de ordem pública (BRASIL, 1988f).

O documento fazia uma leitura sobre o Decreto nº 88.540, de 20 de julho de 1983, que regulamenta a convocação das Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, dentre os pontos extraídos estava a previsão de convocação da polícia militar em caso de guerra externa e para prevenção ou repressão de grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, o que seria feito mediante ato do Presidente da República e cujo comando seria exercido por oficial do Exército. Outro decreto, porém, exemplifica melhor o problema das emergências na prática, o Decreto nº 89.567, de 18 de abril

de 1984, que convocou as Polícias Militares do Estado de Goiás e do Distrito Federal visando a contenção das manifestações populares na durante as “Diretas já” (BRASIL, 1988f).

A SG/CSN tinha em conta a aprovação em primeiro turno de votação na ANC de dispositivos constitucionais que davam autonomia política, legislativa, administrativa e financeira ao Distrito Federal, passando a ter governador eleito e sua própria Câmara Legislativa; situação que poderia criar alguma incompatibilidade entre a condição das polícias militares enquanto reserva do Exército e subordinadas aos governadores. Noutras palavras, estaria em risco o arranjo normativo aprimorado nos decretos citados anteriormente, justamente o que reforçava o controle operacional da Força Terrestre sobre as polícias militares e que viabilizava o controle durante as crises. Diante de tal quadro, foi levantada a seguinte questão: “Até que ponto a autonomia do Distrito Federal e a subordinação da Polícia Militar ao Governador afetaria as relações de Governo nas questões de Segurança Interna, e quais as consequências considerando que o Distrito Federal abrange as sedes dos três poderes?” (BRASIL, 1988f, p. 3).

Ao fim, o documento concluía que a concessão de autonomia dada ao Distrito Federal no novo texto constitucional não teria grandes implicações sobre o controle operacional das polícias militares pelo Exército que abrangia todo o território nacional; além do que, embora fossem subordinadas aos governadores, em caso de convocação, ou seja, nas hipóteses de grave perturbação da ordem, o ato seria de competência do presidente da República; bem como que a Constituição em elaboração introduzia dispositivos capazes de manter o quadro vigente de controle sobre as polícias militares (BRASIL, 1988f). Essa problemática reforça o interesse de alguns setores mais militarizados na manutenção das Forças Armadas e, sobretudo o Exército, enquanto “senhores das emergências” no novo texto constitucional, sendo principais executores e controladores dos demais envolvidos, no caso de convocação das polícias militares.

A coerência entre o último documento da SG/CSN e o tratamento dado pela Diretriz Especial confidencial e as Normas complementares é visível, sobretudo a preocupação sobre capital federal, inclusive com uma Diretriz específica para Brasília-DF, dividindo-a em áreas de segurança para os casos de grandes manifestações populares. Eis a justificativa para o receio por parte da SG/CSN sobre a perda do controle do presidente e do controle operacional da segurança pelo Exército na cidade que é sede dos três poderes, isto é, tal perda de controle da polícia militar da capital poderia deixar o presidente da República com uma menor capacidade de assumir o controle ou torná-lo vulnerável em maior grau às tentativas de golpe, já que não podendo convocar em nome próprio a polícia militar do Distrito Federal, estaria à mercê da tomada de partido pelo respectivo governador.

A utilização da força militar no período da constituinte, enfim, não ocorreu vinculada ao ideário de defesa das instituições democráticas, ou mesmo com restrições maiores para o emprego. As Forças Armadas se tornaram um relevante instrumento do governo contra os movimentos populares e de redução dos efeitos das paralisações em setores estratégicos e, mesmo o governo reconhecendo a possibilidade de a situação evoluir ao ponto de decretar os estados de emergência, não houve recurso aos ditos poderes. A experiência do governo Sarney no trato das emergências, no aspecto coercitivo, não se deu sem o uso da força, apenas o decreto que foi escondido mediante uma autorização genérica para o emprego, ficando a deliberação pelos próprios ministros das forças singulares, nos termos da Diretriz Especial confidencial, situação que as propostas da SG/CSN pretendiam corrigir em alguma medida ante, a repercussão sobre a imagem militar, o que também preocupava o CIE no sentido de que, ao fim da constituinte, as Forças Armadas poderiam ser excluídas da segurança interna.

O ministro da Marinha durante a constituinte, quando perguntado anos depois sobre a imagem que teria ficado do governo Sarney, refletiu sobre o retrato ao fim do mandato, época de baixíssima popularidade, marcado pelo julgamento da paixão do momento, focado nas frustrações, algo superável com o tempo, que traria a consciência quanto aos méritos da gestão. O almirante reforçava o tremendo esforço “para manter essa revolução democrática”, sobretudo o esforço para enfrentar milhares de greves políticas dentro das regras da democracia¹⁵⁶, em síntese, Sabóia provocava a reflexão: “Imagine o que era ter greve todo dia! E tudo isso foi enfrentado com as armas da própria democracia” (SABÓIA, 2001, p. 64). Dessa forma, é interessante como militares que ocuparam cargos de relevo na Nova República alimentam, anos depois, a ideia de que o exercício da greve seria sinônimo de democracia e que o tratamento dado pelo governo tenha sido dentro dos ditames democráticos, ainda que as próprias Forças Armadas estivessem empenhadas em estrangular os movimentos grevistas no mesmo período.

De toda forma, a definição da função para as Forças Armadas na constituinte, que, ao fim, manteve a possibilidade de utilização da força militar na segurança interna pairou entre os interesses de dois extremos. Por um lado, sob pretexto de que as Forças Armadas não pudessem ser utilizadas em qualquer caso contra os trabalhadores, setores mais progressistas queriam retirar a função das Forças Armadas até mesmo para a defesa das instituições. No sentido diametralmente oposto, o interesse militar era que as Forças Armadas pudessem ser utilizadas

¹⁵⁶ Algo semelhante foi compartilhado pelo general Bayma Denys quando perguntado sobre a marca, na imprensa de ameaça da volta dos militares ao poder durante o governo Sarney, ministro do Gabinete Militar, então, lembrou que ocorreram 11 mil greves naquele governo, o que atribuiu ao regime de liberdade bastante amplo que era vivido, isto é, não o presidente não tinha enfrentado quartelada ou alguma prontidão dos quartéis (DENYS, 2001, p. 82).

em último caso para a defesa das instituições, portanto, seria mais adequado manter a possibilidade de atuação de forma ampla e genérica. Assim, a “garantia da lei e da ordem” acabou servindo como um “guarda-chuva” capaz de acobertar toda situação em que fosse superada a capacidade da força policial, ainda que não estivesse voltada ao resguardo das instituições democráticas e, antes de tudo, não fosse vinculada aos estados de emergência.

A constatação da pobreza do debate na constituinte já observada outras vezes (OLIVEIRA, 1994; COSTA, 1998), inclusive no que se refere às propostas de dar aos militares uma função ampla de atuação na defesa do meio ambiente. Talvez o foco nas extremidades da permissão ou vedação total do emprego tenham direcionado o debate para longe de uma discussão que levasse em conta uma função mais adequada para as Forças Armadas na nova ordem constitucional que estava em construção. Essa pobreza, de fato, não estava afastada da já mencionada incapacidade dos constituintes mais progressistas em fazer frente aos militares nas deliberações sobre temas de interesse na caserna.

A construção dessa função extremamente genérica resultou na abertura do emprego das Forças Armadas em caso de contenção de greves mais avolumadas e/ou nos serviços essenciais. No último caso, nem ao menos demandando a dita superação da capacidade das forças policiais, mas regrada por um organograma definido em caráter confidencial pelo governo Sarney que já autorizava que a força militar assumisse o controle em caso de paralisações nos portos, aeroportos, serviços de produção e distribuição de energia, como foi em Itaipu.

O emprego em qualquer situação perdeu apoio entre os próprios defensores como foi o caso do general Leônidas Pires, que ao ser perguntado anos depois sobre a opinião de colegas que entendiam ter sido um equívoco o envolvimento das Forças Armadas na repressão durante a ditadura, o que deveria ter sido resumido à esfera policial, o general foi ríspido ao afirmar: “Jamais. Pela simples razão que a Polícia não decide nem os casos policiais. E pela simples razão que todo mundo quer que o Exército agora vá para a rua para dar segurança. Só quem cumpre missão nesse país e tem amor à missão são as Forças Armadas.” (GONÇALVES, 1994, p. 254-255). Para Leônidas, os demais seriam todos incompetentes, mas via problema em utilizar a força militar para dar vacina ou policiar a Amazônia, afinal, segundo Pires: “o soldado é o cidadão uniformizado para o exercício cívico da violência. Não é para outra coisa, não. Não é para dar injeçãozinha na beira do rio. É para o exercício cívico da violência” (GONÇALVES, 1994, p. 255).

Ao aproximarem-se do fim dos trabalhos da constituinte, em 16/09/1988, os ministros militares estiveram reunidos em um almoço para coordenar o *lobby* sobre as leis

complementares de interesse dos militares, sendo que o general Leônidas falou em casamento com a Constituição, esperando pontos altos e atritos, como em toda a vida conjugal; perguntado sobre o divórcio, respondeu que: “Divórcio é uma coisa prevista em lei”. O ministro ainda foi indagado sobre eventual interesse militar em tocar fogo na mata do parque nacional de Itatiaia, vizinho à Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde ocorrera um incêndio; Leônidas, então, respondeu que “[...] não estamos interessados em botar fogo em coisa alguma. Estamos, ao contrário, sempre prontos a apagar o fogo quando somos chamados.” (MILITARES..., 1988).

Foi no “exercício cívico da violência” que soldados do Exército foram chamados a intervir em uma greve no mês seguinte à promulgação da Constituição de 1988, na paralisação que aconteceu na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda/RJ, que resultou em três operários mortos e outros 40 feridos (TOLENTINO, 2018). O Relatório Periódico Mensal nº 10/11 de 1988¹⁵⁷, do CIE (BRASIL, 1988k) continha um anexo extenso dedicado exclusivamente aos “acontecimentos de Volta Redonda/RJ”.

O CIE dava conta de que o emprego se deu após decisão proferida no âmbito de ação de reintegração de posse movida pela companhia em face do sindicato e das lideranças do movimento, que tramitou na 3ª Vara Cível da Comarca de Volta Redonda/RJ; após o oficial de justiça certificar a insuficiência do apoio policial para dar cumprimento ao mandado, o magistrado requisitou o emprego do 22º Batalhão de Infantaria Motorizado de Barra Mansa/RJ, que foi posteriormente reforçado por outras unidades. O CIE relatou que o Poder Executivo Federal também autorizou o emprego da força militar, portanto, pouco tempo depois de promulgada, a Constituição de 1988 já teve a sua prova de fogo em termos de emergência decorrente do movimento sindical e a forma como o Estado lidou com o problema foi desastrosa (BRASIL, 1988k).

¹⁵⁷ Fugindo da regra de elaboração de um relatório período por mês, os relatórios dos meses de outubro e novembro de 1988 estiveram reunidos em um só documento pelo CIE (BRASIL, 1988k).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa de impedir o golpe de Estado militar a partir do texto constitucional é constantemente lembrada como uma alternativa inútil, o que certamente tem a sua carga realista bastante em conta. Em contrapartida, a insistência de alguns em extrair do texto constitucional a legitimidade para a intervenção militar na política, partindo da função de garantia da lei e da ordem, impõe um desafio ao constitucionalista, que passa a encarar a questão não com a ingenuidade de formular um dispositivo “antigolpe”, mas enxergando a utilidade em evitar ao menos o uso da Constituição como autorizadora do intervencionismo militar.

Lembrando a lição dos aspectos anacrônico e diacrônico dos esforços para afirmar alguma tese de poder moderador das Forças Armadas, valendo-se da analogia aos poderes imperiais da Constituição de 1824, verifica-se que talvez a inviabilização do ressurgimento de tais discussões não seja algo avistável em um futuro próximo. O artigo 142 da Constituição de 1988 permaneceu da mesma forma desde a promulgação, mas curiosamente no momento em que a constituição vem sendo desgastada com tantos ataques em diversas frentes, o fantasma do poder moderador dos militares ressurgiu com todas as suas contradições, a principal delas: a incompatibilidade evidente com o estado democrático de direito, bem como com os processos de democratização que superou a ditadura militar.

A avaliação sobre a postura das Forças Armadas em diligenciar pela manutenção dos seus interesses na constituinte, que foi pautado pelo *lobby* e pela atuação das assessorias parlamentares é, geralmente, encarado como um compromisso para atuar dentro das regras do jogo democrático, valendo a ressalva sobre as declarações dos ministros militares em tom ameaçador aos constituintes em diversos momentos, portanto, “o grande mudo” falava. Todavia, a exploração da dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 é crucial para traçar uma relação de hierarquia e submissão dos militares aos preceitos constitucionais, demonstrada na preocupação em garantir no texto constitucional a possibilidade de emprego em situações de crise.

A partir dos documentos e depoimentos estudados, a conduta dos militares reflete a preocupação de que não estando presente na constituição, a possibilidade de emprego em tempos de emergência certamente seria comprometida. Assim, ficar fora do texto constitucional equivaleria ao impedimento de um emprego legítimo ou, no mínimo, lançaria obscuridade sobre a constitucionalidade da medida. Na qualidade de compromisso político e jurídico que é a Constituição, fixando os rumos institucionais para o futuro, os militares apressaram-se em

garantir uma posição para estarem ao texto constitucional a que estariam submetidos daquele momento em diante.

Entender o controle civil sobre as Forças Armadas através do texto constitucional como um tipo de controle fraco, o que dependeria muito mais de estabelecimento de um profissionalismo militar forte, certamente, esbarra em problemas de ordem prática que talvez revelem a ingenuidade de tal perspectiva. Nesse sentido, os discursos golpistas no seio militar brasileiro surgem sem qualquer indício de que o profissionalismo nos quartéis tenha malogrado, isto é, em relação ao preparo para as funções de defesa.

Por outro lado, o enquadramento do controle civil previsto constitucionalmente como fraco carrega muitas vezes um problema que é comum aos estudos das relações civis-militares, qual seja, a preocupação muitas vezes unicamente ligado ao ponto de vista dos quartéis. Em outras palavras: definido os motivos que fizeram os militares assumirem a posição interventora, estaria resolvida a questão, contudo, isso ignora muitas vezes o problema ou o ônus de se romper com a ordem constitucional. Assim, acaba sendo esquecido que do outro lado há uma constituição, que não pode ser violada de qualquer forma independente do tempo e do contexto, quer dizer, a compreensão de que o golpe militar não possa ser controlado pela via constitucional, parece depender, antes de tudo, de uma ideia da constituição como algo descartável.

Nas décadas de 1950 e 1960, justamente quando os modelos sobre o controle civil sobre os militares surgiram como novidade, poderia haver base empírica forte para se traçar um realismo que diminuísse a relevância do texto constitucional. Porém, a dificuldade de sustentar algo do tipo após décadas de ganho de protagonismo pelas constituições democráticas é sentida, tanto é que mesmo as narrativas de intervenção militar procuram ancorar-se no texto constitucional, o que não ocorre à toa.

A criação do Ministério da Defesa que não se realizou na constituinte, mas justamente porque somente acabou ocorrendo mais de 10 anos após a promulgação da Constituição de 1988 traz provocações importantes de outra ordem, a saber, de que as definições estabelecidas sobre os militares no texto constitucional estão passíveis de alteração pelo poder constituinte derivado. Não há nenhum impedimento de que, na crença de que falta algum controle sobre os militares, possam os detentores do poder de emendar a Constituição de modo a ampliá-lo, caso julguem que assim o tenham que fazer. As disposições constitucionais sobre os militares estão dentro da dinâmica da experiência constitucional no tempo, portanto, ainda que houvesse crença de que certa “garantia da lei e da ordem” daria algum poder especial aos militares, a emenda seria ferramenta para retirá-lo.

O estabelecimento de uma subcomissão específica para tratar dos temas de interesse das Forças Armadas pode ter conferido uma vantagem inicial importante aos militares, mas mesmo assim não representou o controle total. Há que se ressaltar a diferença entre o que foi estabelecido em termos da submissão das Forças Armadas à requisição dos poderes constitucionais para emprego na garantia da lei e da ordem entre a proposta do Exército e os projetos do relator da Comissão de Sistematização.

Da mesma forma, ao traçar outro caminho inicial para ser seguido em relação aos temas de interesse militar, a perda do foco em outros temas que teriam reflexo na questão da subordinação dos militares ao poder civil também se observou, gerando surpresas ao longo dos percursos iniciados na Subcomissão do Poder Executivo e na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança. Nesse sentido, vale lembrar da definição do Conselho de Segurança Nacional (no caso, foi aprovado como Conselho de Defesa Nacional) na última subcomissão e o Conselho da República na primeira, abrindo margem para que na Comissão de Sistematização fosse optado por uma ou outra opção, apesar de ao fim da constituinte ambos os conselhos coexistirem. Outro exemplo foi a submissão dos ministros militares à moção de censura no parlamentarismo que vinha sendo aprovado até próximo do fim da constituinte.

Esquecendo um pouco a questão da intervenção militar golpista, outros problemas delimitados na função constitucional das Forças Armadas ainda estão presentes, sobretudo com a possibilidade de emprego das forças singulares em diversos contextos, estabelecendo um “guarda-chuva” instrumental ao Poder Executivo. O requisito básico de superação da capacidade das forças de segurança estadual, abre a hipótese do emprego da força militar para além da defesa da ordem democrática e das instituições em casos extremos, como seriam aqueles que demandassem a reconhecimento dos estados de sítio e de defesa, sendo que o próprio acontecimento em Volta Redonda/RJ¹⁵⁸, em novembro de 1987, pode ilustrar o problema do uso da força militar. Assim, surgem as hipóteses de emprego como é atualmente a garantia da lei e da ordem ambiental, o que ao lado dos problemas de greve das forças policiais têm sido os mais recorrentes, mas que ainda assim estão vinculados ao aspecto da emergência.

Em certos casos o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem nem mesmo está atrelada ao aspecto da emergência, por exemplo, quando se faz o uso do expediente seguidamente para servirem de seguranças qualificados durante a Conferência das Nações

¹⁵⁸ O episódio é justamente a intervenção das Forças Armadas durante uma greve no âmbito da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), instalada em Volta Redonda/RN, que resultou na morte de trabalhadores, conforme pode ser visto na matéria de Tolentino (2018), acessível através do link: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/11/27/greve-de-1988-30-anos-musica-documentario-e-monumento-tentam-manter-memoria-do-movimento.ghml>.

Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio+20), em 2012; nas Copas das Confederações e do Mundo da FIFA, em 2013 e 2014, respectivamente; e nos Jogos Olímpicos Rio 2016. A garantia da lei e da ordem também foi cumulada com a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, em 2017, demonstrando casos em que não está se tratando de emergência, mas de uma utilização exorbitante dos preceitos legais que regulam a matéria ou da preferência pelas Forças Armadas para realização de tarefas de outros atores.

O que tem preocupado, de fato, é a recorrente incorporação do expediente dentro da prática da segurança pública, que vem perdendo o seu caráter extraordinário e, paulatinamente, assume o *status* de ordinário. O que pode ser observado nos episódios de ocupação da Vila Cruzeiro, quando a entrada de blindados da Marinha na comunidade foi transmitida em tempo real na TV aberta. A solução para alguns, como é o caso do presidente Jair Bolsonaro (PL), é endossar o discurso de que crimes cometidos por militares em situações de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem sejam acobertados por alguma excludente de ilicitude.

O problema não deixa de ter uma razão no fato de que, em verdade, superada a capacidade das forças policiais, não há outro instrumento coercitivo como um meio-termo entre a força policial ordinária e as Forças Armadas, pois, não há no Brasil uma Guarda Nacional¹⁵⁹. Dessa forma, a Constituição em seu artigo 142 não exauriu os problemas de emprego das forças singulares, mas abriu o caminho para que questões diversas surgissem.

O esforço que se faz é antes de tudo voltado para conferir a devida submissão aos militares ao texto constitucional, situação que as próprias Forças Armadas almejam ao longo do processo constituinte. Assim, o enquadramento dos militares dentro da sistemática constitucional foge de qualquer caracterização enquanto árbitros dos conflitos entre os poderes constitucionais. Tal conformação, vale dizer, não ocorre somente de acordo com o profissionalismo militar em maior ou menor grau, mas também atende ao maior ou menor grau da força da própria Constituição e o consequente ônus de ruptura da ordem constitucional.

¹⁵⁹ A Força Nacional de Segurança Pública, que é o que mais estaria próximo de uma Guarda Nacional, possui atribuições muito mais voltadas para o reforço da atividade de policial e de manutenção da ordem pública, até mesmo porque trata-se de um convênio de cooperação federativa para segurança pública, cujo contingente é formado pelos policiais e bombeiros dos estados da federação, conforme o Decreto nº 5.289 de 29 novembro de 2004. Assim, não há uma diferença determinante de capacidade de uso da força em relação ao que é feito ordinariamente pelas polícias estaduais, sendo utilizada muitas vezes como reforço aos contingentes escassos das próprias unidades da federação.

REFERÊNCIAS

Literatura

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 207p.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDERS, Birthe. Civil-military relations. In: GALBREATH, David J.; DENI, John R. (eds.). **Routledge Handbook of Defense Studies**. Abingdon: Routledge, 2018, p. 158-168.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós- 1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10028/historia_constitucional_barbosa.pdf_3reimp.pdf?sequence=17&isAllowed=y. Acesso em: 19 maio 2022.

BARRETO, Tobias. A questão do Poder Moderador: O governo parlamentar no Brasil. In: BARRETO, Tobias; Direção de Sílvio Romero. **Estudos de Direito**. Rio de Janeiro: LAEMMERT & C. - Editores Proprietários, 1892. p. 388–417.

BAUER, Caroline Silveira. Conciliação e revanchismo ao término da ditadura civil-militar brasileira: a perpetuação do medo através do perigo da “argentinização” da transição política. **Diálogos**, v. 18, n. 1, p. 121-145, 13 mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/35948/18569>. Acesso em: 20 maio 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A expansão do estado de exceção: da garantia da Constituição à garantia do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**. vol. 57, n.º 1 (2014). Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/39819/1/A%20expansao%20do%20estado%20de%20excecao.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 22 set. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. *Revista de Direito*, v. 11, n. 02, p. 9-38, 5 fev. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613/5280>. Acesso em: 22 set. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do Capitalismo. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/780/1640>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico**. Rio de Janeiro: ESG, 1983. 382 p, 23 cm.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta; FERNANDES, Luís Eduardo Viana. Militarização das polícias e doutrina de segurança nacional no contexto do combate ao inimigo interno no Brasil (1969-1970). **Rejur – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 111-137,

fev. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/9007/10263>. Acesso em: 20 set. 2022.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de sítio na história constitucional brasileira: o início republicano sob “estado de emergência”**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). *Direito Constitucional brasileiro. Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: RT, 2014, p. 954-972.

CARREIRAS, Helena. Military Sociology. In: **The Sage Handbook of Political Sociology**. OUTHWAITE, William; TURNER, Stephen (eds.). London: Sage, 2017. 2v. p.1030-1046.

CARVALHO, Alessandra; FREIRE, Américo. As eleições de 1989 e a democracia brasileira: atores, processos e prognósticos. In: DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (Orgs.). **O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CASTRO, Celso. **Os militares e a República**: Um estudo sobre cultura e ação política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Autonomia Militar e Construção da Potência. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 57-100.

CHAVES JUNIOR, Aírto; PÁDUA, Thiago Aguiar de. Dark Lighting: The Problem of Article 142 Interpretation at the Brazilian 1988 Constitution’s Heart. **Journal of Liberal Arts and Humanities**, Washington, v.1, n.12, p.1-15, 2020. Disponível em: <https://jlahnet.com/wp-content/uploads/2021/01/1.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

CHIRIO, Maud. **A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Zahar: 2012.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: Agil, 1988. p. 41-60.

COMBLIN, Pe. J. **A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 251p.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Qual o lugar para o Poder Moderador na Constituição Federal de 1988? In: VALE, André Rufino do, *et al.* **FORÇAS ARMADAS E DEMOCRACIA NO BRASIL A INTERPRETAÇÃO DO ART. 142 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**. Brasília: Observatório Constitucional, 2020.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **O Lobby Militar e as Relações civis-militares durante a Assembléia Nacional Constituinte**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

COSTA, Marcus Vinícius Assis da. A Espada de Leviatã: o papel militar ao longo do Momento Constituinte 1985-88. *In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-SP*, 25, 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH-SP, 2020. Disponível em: https://www.encontro2020.sp.anpuh.org/resources/anais/14/anpuh-sp-erh2020/1596639193_ARQUIVO_4828bf70f28922a29dfe47787f27cd7e.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

COSTA, Marcus Vinícius Assis da. A Assembleia Nacional Constituinte sob espada de Dâmocles: as reivindicações militares em 1985-87. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, 30, 2019, Recife. **Anais [...]**. Recife: ANPUH, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1564428806_ARQUIVO_Artigo-DemandasMilitaresparaConstituinte-1985-87.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

DOMINGOS NETO, Manuel. Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). *In: ROUQUIÉ, Alain. Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980. p. 43-70.

DREIFUSS, René Armand. Sociedade Política Armada ou Força Armada Societária. *In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de et al. As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 101-144.

DYZENHAUS, David. States of emergency. *In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. (ed.). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012, p. 442-462.

FAGUNDES, Miguel Seabra. As fôrças armadas na constituição. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 9, p. 1–29, 1947. DOI: 10.12660/rda.v9.1947.9890. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9890>. Acesso em: 5 jun. 2022.

FERNANDES, Luís Eduardo Viana. Garantia da Lei e da Ordem (GLO) como emergência ambiental permanente: a militarização da fiscalização ambiental no Brasil. *In: MARQUES, Raphael Peixoto de Paula; CABRAL, Rafael Lamera Giesta (Orgs.). Estudos de Direito Constitucional: conceitos, instituições, experiências*. Porto Alegre: Editora Fi, 2021. p. 183-205.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The law of the exception: A typology of emergency powers. **International Journal of Constitutional Law**. Oxford, v. 2, n. 2, 2004, p. 210–239. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article-pdf/2/2/210/1927132/020210.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

FERREIRA, Jorge. O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática. *In: DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (Orgs.). O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FREYRE, Gilberto. **Nação e Exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019. 56p.

GOMES, Angela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GONZÁLEZ-JACOME, Jorge. From abusive constitutionalism to a multilayered understanding of constitutionalism: Lessons from Latin America, **International Journal of Constitutional Law**. Oxford, Volume 15, Issue 2, 2017, p. 447-468. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article-pdf/15/2/447/18092329/mox017.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

GONZALEZ-JACOME, Jorge. Emergency Powers and the Feeling of Backwardness in Latin American State Formation. **American University International Law Review**, Washington, vol. 26, n.º 4, p. 1073-1106, 2011.

KEITH, Henry H. **Soldados salvadores: as revoltas militares brasileiras de 1922 e 1924 em perspectiva histórica**. Tradução Antônio Patriota. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1989.

KINZO, D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/3NSCRgSjxx9mz3FCMNYFfQn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

LYNCH, Christian Edward C. O CAMINHO PARA WASHINGTON PASSA POR BUENOS AIRES: A recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, fev. 2012. p. 149-169. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n78/v27n78a10.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

LYNCH, Christian Edward C. Necessidade, contingência e contrafactualidade. A queda do Império reconsiderada. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 38, p. 190–216, ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2237-101X01903808>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/topoi/v19n38/2237-101X-topoi-19-38-190.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. **Diálogos Latinoamericanos**, Aarhus, núm. 5, 2002, p. 40-56. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/162/16200503.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

MORAES, João Quartim de. O argumento da força. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 11-56.

MORAES, João Quartim de. O poder constituinte e a força. **Estudos Avançados**, vol. 3, n. 7, 1989, p. 67-86. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8531/10082>. Acesso em: 20 maio 2022.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Constituinte, Forças Armadas e autonomia militar. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 145-178.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia**. São Paulo: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia**. Tese (Livre Docência em Instituições Políticas Brasileiras) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini**, Florença, vol. 43, Tomo I, 2014, p. 415-460. Disponível em: <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/43/0421.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

PASQUINO, Gianfranco. Formas de Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de VARRIALE, Carmen C. et al. Brasília: UnB, 11 ed., vol. 1, 1998, p. 517-521.

PEIXOTO, Antônio Carlos. Exército e Política no Brasil. Uma crítica dos modelos de interpretação. In: ROUQUIÉ, Alain. **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980a. p. 27-42.

PEIXOTO, Antônio Carlos. O Clube Militar e o confronto no seio das Forças Armadas (1945-1964). In: ROUQUIÉ, Alain. **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980b. p. 71-113.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROUQUIÉ, Alain. OS PROCESSOS POLÍTICOS NOS PARTIDOS MILITARES DO BRASIL. Estratégia de pesquisa e dinâmica. In: ROUQUIÉ, Alain. **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980. p. 43-70.

SCHEPPELE, Kim Lane. Legal and extralegal emergencies. In: WHINTTINGTON, Keith et al (ed.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford, 2008, p. 165-184.

SCHEPPELE, Kim Lane. "Small Emergencies." **Georgia Law Review**, vol. 40, nº 3, Spring 2006, p. 835-862.

SCHEUERMAN, William E. The Economic State of Emergency. **Cardozo Law Review**, Nova Iorque, vol. 21, nº 5-6, p. 1869-1894, 2000.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. A assembleia nacional constituinte e as forças armadas: os trabalhos da subcomissão. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, *Ahead of print*, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/download/52473/37200>. Acesso em: 15 maio 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/52473.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. O papel da Escola Superior de Guerra na sustentação do regime autoritário brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 03, 2019, p.1955-1980. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v10n3/2179-8966-rdp-10-03->

1955.pdf. Acesso em: 26 set. 2020.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil. In: DELGADO, Lucilia de Almeida N.; FERREIRA, Jorge. **O Brasil Republicano: O tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SKINNER, Quentin. Significação e compreensão na história das ideias. In: SKINNER, Quentin. **Visões da Política: Questões Metodológicas**. Tradução de João Pedro George. [s.l.] DIFEL, 2005. p. 81–126.

STEPAN, Alfred C. **Os militares: da abertura à Nova República**. tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STEPAN, Alfred C. **Os militares na política: As mudanças de padrões na vida brasileira**. Tradução de Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito: reconstrução, narrativa ou ficção?** Tradução de Gustavo César Cabral. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional. **Teoría y Realidad Constitucional**: n. 21, 2008, p. 411-425. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2707674.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

VALE, A. R. DO et al. **FORÇAS ARMADAS E DEMOCRACIA NO BRASIL: A INTERPRETAÇÃO DO ART. 142 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**. Brasília: Observatório Constitucional, 2020.

VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samantha Viz (org.). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

Fontes Documentais

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 3ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 14 de abril de 1987bg. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 96, sexta-feira, 17 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/ata31707.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 4ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 15 de abril de 1987bh. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 97, sábado, 18 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=27>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 4ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Executivo, de 28 de abril de 1987ay. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 80, sexta-feira, 19 de junho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=92>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 5ª Reunião Ordinária da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, de 09 de junho de 1987bu. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 115, quarta-feira, 05 de agosto de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=5>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Executivo, de 30 de abril de 1987az. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 81, sábado, 20 de junho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=54>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). **5ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, de 28 de abril de 1987ag**. p. 51-70. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf. Acesso em: 17 maio 2022

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 5ª Reunião Ordinária da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 1º de junho de 1987bc. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 86, quarta-feira, 1º de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=55>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 6ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 22 de abril de 1987bi. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 97, sábado, 18 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=29>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 6ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Executivo, de 05 de maio de 1987ba. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 83, quinta-feira, 25 de junho de 1987. Brasília – DF.

Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup83anc25jun1987.pdf#page=76>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 7ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 23 de abril de 1987bj. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 98, domingo, 19 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=30>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 7ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, de 05 de maio de 1987ae. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 59, quinta-feira, 14 de maio de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup59anc14mai1987.pdf#page=31>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 8ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Executivo, de 22 de maio de 1987bp. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 103, sexta-feira, 24 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup103anc24jul1987.pdf#page=33>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 9ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 28 de abril de 1987bk. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 99, segunda-feira, 20 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=52>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 11ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 30 de abril de 1987bl. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 100, terça-feira, 21 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=65>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 12ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 05 de maio de 1987bm. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 102, quinta-feira, 23 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=47>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 13ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 6 de maio de 1987bn. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 103, sexta-feira, 24 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup103anc24jul1987.pdf#page=55>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 15ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 18 de maio de 1987bo. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 103, sexta-feira, 24 de julho de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup103anc24jul1987.pdf#page=89>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 17ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança, de 23 de maio de 1987bt. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao n.º 115, quarta-feira, 05 de agosto de 1987. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=22>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 22ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, reaberta em 20 de agosto de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento “B”, quarta-feira, 27 de janeiro de 1988b. Brasília – DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ext27011988.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas das Comissões). 32ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, reaberta em 05 de novembro de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento “C” ao n.º 171, quarta-feira, 27 de janeiro de 1988c. Brasília – DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988VolumeI-II.pdf#page=>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 113, 15 de junho de 1987ax. Disponível: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão do Poder Executivo**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 113, 25 de maio de 1987as. Disponível: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-113.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 132, 11 de maio de 1987aj. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Executivo**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 110, 11 de maio de 1987ai. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-110.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo do Relator**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 235, agosto de 1987br. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição: Substitutivo do Relator (Segundo)**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 242, setembro de 1987bw. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 1P06978-5**. Emenda substitutiva ao capítulo VIII - Dos Índios, Título IX, que passa a ter a seguinte redação[...] Brasília - DF: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 227 (Emendas Oferecidas em Plenário), Volume I (Emendas 1 a 7080), p. 726. 1987bq. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 1P08398-2**. Emenda substitutiva ao capítulo VIII - Dos Índios, Título IX, que passa a ter a seguinte redação[...] Brasília - DF: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 228 (Emendas Oferecidas em Plenário), Volume II (Emendas 7081 a 14135), p. 146. 1987bv. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 3B0191-1**. Acrescente-se ao art. 16º o seguinte Parágrafo quarto: Parágrafo quarto - são isentos de moção de desconfiança individual os Ministros Militares. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 111, p. 240, 17 maio 1987aq. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-111.pdf>.
 Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 3B0292-5**. Art. 12. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e Ministros de Estado, com a participação do Conselho de Ministros, nos termos deste Capítulo. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 111, p. 361-405, 17 maio 1987ar. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-111.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4B0002-1**. Substitui o art. 13 do Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e da sua Segurança. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 133, p. 3, 14 maio 1987al. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4B0010-1**. Substitui o art. 13 do Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e da sua Segurança. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 133, p. 12, 14 maio 1987am. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4B0027-6**. Substitui o art. 13 do Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e da sua Segurança. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 133, p. 38, 15 maio 1987an. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4B0061-6**. Suprimir “E à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem” do art. 13 do Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e da sua Segurança. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 133, p. 80. 15 maio 1987ao. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4B0065-9**. Seção IV - Das Forças Armadas. Art. 12 - Emenda Aditiva. Muda para: "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha [...]. Brasília - DF: Coleção de Documentação Parlamentar, v. 133, p. 85. 15 maio 1987ap. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emenda 4S0198-5**. Substitui o art. 34, do Substitutivo do Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Brasília - DF: Centro Gráfico do Senado Federal, v. 123, p. 42. 9 jun. 1987av. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução nº 2/87, de 25 de março de 1987ac. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. quarta-feira, 25 de março de 1987. Brasília – DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 89 e art. 90**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2020a. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40021/quadro_hist%c3%b3rico_art89_90.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 91**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2020b. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40022/quadro_hist%c3%b3rico_art91.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: art. 142**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2020c. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40004/quadro_hist%c3%b3rico_art142.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 17 maio 2022

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Secretaria-Geral da Mesa. **Parecer**. Interpretação do art. 142 da Constituição Federal. Papel das Forças Armadas num Estado Democrático de Direito [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, 3 jun. 2020d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Assessoria Jurídica. **PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (2º Substitutivo do Relator)**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987by. p.296-298 Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Estudo nº 001-GT-1ª SC/87, em fevereiro de 1987aa**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0426/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0426_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Estudo nº 007/3ª SC e 1ª SC/87, em 05 de maio de 1987af**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Estudo nº 008/3ª SC, em 14 de maio de 1987ak**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Estudo nº 009/3ª SC, em 04 de junho de 1987au**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Estudo nº 011/3ª SC, em 03 de julho de 1987bd**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Memória nº 005/1ª.SC/86, de 15 de janeiro de 1986a**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1986. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Memória nº 027/1ª.SC/86, de 09 de junho de 1986b**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1986. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Memória nº 032/1ª SC/88, em 19 de abril de 1988f**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1988. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0497/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0497_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Memória nº 035/1ª SC/87, de 17 de julho de 1987bf**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0426/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0426_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Memória nº 038/1ª SC/87, de 03 de agosto de 1987bs**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional, 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Parecer nº 010/1ª SC/87, de 26 de junho de 1987bb**. Brasília: Conselho de Segurança Nacional Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0426/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0426_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 84.067, de 2 de outubro de 1979**. Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d84067.htm. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Estado-Maior das Forças Armadas. **Portaria nº R-212/CEMFA, de 8 de agosto de 1988i**. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas, 1988. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0024_v_06/br_dfanbsb_2m_0_0_0024_v_06_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Estado-Maior das Forças Armadas. 1ª Subchefia. **Relatório Especial nº 05/SC-1, 03 de junho de 1987at**. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas, 1987. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/87063148/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_87063148_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984**. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1986].

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7232.htm. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 02/87 (Exemplar 134)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 mar. 1987ab. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/87061402/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_87061402_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 03/87 (Exemplar 135)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 abr. 1987ad. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/87062415/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_87062415_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 04/87 (Exemplar 134)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 maio 1987ah. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/87062417/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_87062417_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 05/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 jun. 1987aw. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_01/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 06/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 jul. 1987be. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_01/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 08/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 set. 1987bx. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_01/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 09/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 out. 1987bz. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_02/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_02_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 11/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 dez. 1987ca. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_02/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_02_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 12/87 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 dez. 1988a. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_02/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_02_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 01/88 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 fev. 1988d. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_03/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_03_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 03/88 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 abr. 1988e. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_03/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_03_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 05/88 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 jun. 1988h. Disponível em:

http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0034_v_04/br_dfanbsb_2m_0_0_0034_v_04_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 08/88 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 set. 1988j. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0044_v_01/br_dfanbsb_2m_0_0_0044_v_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. Centro de Informações do Exército. **Relatório Periódico Mensal nº 10/11/88 (Exemplar 138)**. Brasília: Centro de Informações do Exército, 10 dez. 1988k. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_2m/0/0/0044_v_01/br_dfanbsb_2m_0_0_0044_v_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Poder Executivo. Anteprojeto Constitucional. **Diário Oficial da União - Suplemento Especial** ao n.º 185, sexta-feira, 26 de setembro de 1986d. Brasília – DF. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022

BRASIL. Presidência da República. **Diretriz Especial de 08 de setembro de 1986c**. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os Arts. 81, itens I, V e XIV, 88 e 90 da Constituição da República [...]. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. **Memória nº 017/1ª SC/88, de 15 de dezembro de 1988l**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0497/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0497_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CARTA aberta dos constituintes. [S.l.:s.n.], [1987]. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

DECLARAÇÃO sobre a Ordem Econômica e o poder militar. Brasília: [s.n.], 23 de abril de 1988. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0497/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0497_d0001de0001.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

DIRETRIZ de Segurança para Brasília-DF. Brasília: [S.l.:s.n.], [1986?]. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 14 maio 2022.

NORMAS Complementares à Diretriz Especial Confidencial, aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 08 set 86. Brasília: [S.l.:s.n.], [1986?]. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/ivt/0086/br_dfanbsb_n8_0_psn_ivt_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 14 maio 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Parecer Jurídico**. Inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional. Forças Armadas não exercem papel de Poder Moderador. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional, 2 de junho de 2020. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2020/06/682f58de-5b3e-46cc-bda6-7397b1a93009.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

PALESTRA da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. [s.l.]: 23 de abril de 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

POSIÇÃO e sugestões das FFAA sobre a Constituição. [S.l.:s.n.], [1986?]. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0426/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0426_d0001de0001.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

SENHOR Constituinte. Brasília: [S.l.:s.n.], setembro de 1987. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0430/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0430_d0001de0001.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

SUGESTÕES das FFAA sobre a Constituição. Versão do documento “sugestões das Forças Armadas”, que serviu de base para o depoimento militar no comitê 10 (defesa) da Comissão de Estudos Constitucionais, preparada a vista do texto aprovado pelo plenário da comissão, relativo aos temas abrangidos por aquele comitê. [S.l.:s.n.], [1986?]. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_n8/0/psn/est/0426/br_dfanbsb_n8_0_psn_est_0426_d0001de0001.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

Fontes Bibliográficas

ALBÉRICO FILHO. In: LATTMAN-WELTMAN, Fernando; PAULA, Christiane Jalles de (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alberico-de-franca-ferreira-filho>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRIGADÃO, Clóvis. Defesa, Forças Armadas e democracia: tarefas da nova Constituinte. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê Constituinte**. Rio de Janeiro: CEDI, 1986, p. 143-144.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C. (orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 360p.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES, Gláucio Ary D. **A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES, Gláucio Ary D. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

COUTO, Ronaldo Costa. **Memória viva do regime militar-Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CRUZ, Newton Araújo de Oliveira e. Depoimento concedido a Ronaldo Costa Couto em 21 de março de 1997. *In*: COUTO, Ronaldo Costa. **Memória viva do regime militar-Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999. p.119-132.

DENYS, Rubens Bayma. Depoimento concedido a Celso Castro e Maria Celina D'Araujo em seis sessões realizadas no Rio de Janeiro nos dias 18 de fevereiro e 20 de março de 1998. *In*: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 77-91.

FLORES, Mário Cesar. Depoimento concedido a Celso Castro e Maria Celina D'Araujo em cinco sessões realizadas no Rio de Janeiro entre 1o de julho e 9 de setembro de 1998. *In*: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 93-114.

GENOÍNO NETO, José. Depoimento concedido ao Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”. Coordenação de Antônio Sérgio Rocha e Daniel Menezes. **Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC**, São Paulo, 04 jul. 2008. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/admin/arquivos/get/id/1487>. Acesso em: 30 maio 2021.

GENOÍNO NETO, José. Depoimento: José Genoíno Neto. Depoimento concedido ao Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”. **Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC**, São Paulo, 04 jul. 2008. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/admin/arquivos/get/id/1487>. Acesso em: 30 maio 2021.

GONÇALVES, Leônidas Pires. Depoimento concedido a Maria Celina D'Araujo e Gláucio Aru Dillon Soares, de janeiro a março de 1992. *In*: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Os anos de chumbo: memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994. p. 53-66.

GONÇALVES, Leônidas Pires. Depoimento concedido a Ronaldo Costa Couto em 31 de janeiro de 1995. *In*: COUTO, Ronaldo Costa. **Memória viva do regime militar-Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 232-248.

GONÇALVES, Leônidas Pires. Depoimento: General Leônidas Pires Gonçalves. Depoimento concedido ao Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”. **Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC**, Rio de Janeiro, 11 dez. 2009. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/depoimento-general-leonidas-pires-goncalves>. Acesso em: 30 maio 2021.

MACHADO, Expedito. *In*: LATTMAN-WELTMAN, Fernando; PAULA, Christiane Jalles de (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/expedito-machado-de-ponte>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MONTEIRO, Sócrates da Costa. Depoimento concedido a Celso Castro e Maria Celina D'Araujo em quatro sessões realizadas no Rio de Janeiro entre 8 e 29 de maio de 1998. *In*: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 145-169)

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. Depoimento concedido a Celso Castro e Maria Celina D'Araujo em seis sessões realizadas no Rio de Janeiro entre os dias 2 de março e 6 de abril de 1999. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 261-292.

SABÓIA, Henrique. Depoimento concedido a Celso Castro e Maria Celina D'Araujo em duas sessões realizadas no Rio de Janeiro nos dias 17 e 20 de fevereiro de 1998. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria C.; SOARES (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 53-66.

SARNEY, José. Depoimento concedido a Ronaldo Costa Couto em 18 de janeiro de 1995. In: COUTO, Ronaldo Costa. **Memória viva do regime militar-Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 308-330.

Fontes jornalísticas

AFONSO, Tadeu. Empresa nacional divide militares do CSN. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVIII, n. 17, p. 2, 25 abr. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=229648. Acesso em: 16 abr. 2022.

ARINOS pede definição sobre parlamentarismo. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8338, p.5, 1º fev. 1986. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=78730. Acesso em: 16 abr. 2022.

BERABA, Marcelo. Entidades ajudam o lobby da esquerda na Constituinte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. a10, 17 jul. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/120070/JUL%2088%20-%20202.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL bate de frente com os EUA. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 262, Retrospectiva, p. 9, 27 dezembro 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=220002. Acesso em: 16 abr. 2022.

BROSSARD aponta outro agressor do Presidente. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8847, p.6, 2 jul. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=100169. Acesso em: 20 abr. 2022.

BUENO, Ricardo. Plano Bresser arrocha mais. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 160, n. 247, p. 2, 31 jul. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_17&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=70134. Acesso em: 16 abr. 2022.

CARDOSO, Teresa. O Parlapremencitarismo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 46, Caderno B/Especial, p. 9, 24 maio 1987b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=200703. Acesso em: 16 abr. 2022.

CARDOSO, Teresa. Tanques protegem o encontro de Sarney-Stroessner. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 282, p. 13, 17 jan. 1987a. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=189689. Acesso em: 16 abr. 2022.

CARNEIRO, Luiz Orlando. As Forças Armadas e a Constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 71, p. 11, 18 jun. 1987c. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=202969. Acesso em: 16 abr. 2022.

CARNEIRO, Luiz Orlando. Forças Armadas e a Constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 1, p. 11, 09 abr. 1987b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=196588. Acesso em: 16 abr. 2022.

CARNEIRO, Luiz Orlando. Os constituintes e a roda. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 309, p. 11, 13 fev. 1987a. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=192134. Acesso em: 16 abr. 2022.

CASTELLO BRANCO, Carlos. A história do golpe que não houve. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 347, p. 2, 24 mar. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=226717. Acesso em: 25 maio 2022

CASTELLO BRANCO, Carlos. Bresser depende de Sarney e PMDB. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 64, p. 2, 11 jun. 1987a. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=202355. Acesso: 16 abr. 2022.

CASTELLO BRANCO, Carlos. O mandato com a Constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 65, p. 2, 12 jun. 1987b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=202426. Acesso em: 16 br. 2022.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Os militares e o parlamentarismo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 76, p. 2, 23 jun. 1987c. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=203424. Acesso em: 16 abr. 2022.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Planalto encara como atentado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 80, p. 2, 27 jun. 1987d. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=203684. Acesso em: 16 abr. 2022.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Quando não existe opinião desarmada. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 109, p. 2, 26 jul. 1987e. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=206128. Acesso em: 16 abr. 2022.

CONGRESSO recupera poderes que o regime militar tirou. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVIII, n. 138, p. 4, 24 ago. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=240557. Acesso em: 16 abr. 2022.

CONSELHO de Segurança influi na negociação. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, Ano XCVIII, n. 18, p. 2, 26 abr. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=229690. Acesso em: 16 abr. 2022.

CONSTITUINTE extingue Conselho de Segurança Nacional. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 359, p. 3, 5 abr. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=227735. Acesso em: 16 abr. 2022.

CORRÊA, Villas-Bôas. Militar preparava reação contra 4 anos. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 347, p. 2, 24 mar. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=226717. Acesso em: 25 maio 2022

COSTA, Camila. “Badernaço” completa 25 anos neste domingo. **Jornal de Brasília**, Brasília, 27 nov. 2011. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/quotbadernacoquot-completa-25-anos-neste-domingo/>. Acesso em: 20 set. 2022.

CSN: “Documentos são verdadeiros. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8909, p.6, 2 set. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=102865. Acesso em: 16 abr. 2022.

DEPUTADO tenta convencer Fogaça a mudar seu projeto. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 37, p. 4, 15 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=199823. Acesso em: 16 abr. 2022.

DIREITA e esquerda já negociam presença do Estado na economia. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 50, p. 4, 28 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=201042. Acesso em: 16 abr. 2022.

DISCURSO paralelo. **Jornal da Constituinte**, Brasília, nº 1, p. 12, 01-07 jun. 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituente/JornaldaConstituente_n01_19870601.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

EMENDA une Planalto e PDT. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 232, p. 4, 26 nov. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=217096. Acesso em: 16 abr. 2022.

EMFA também deseja conciliação. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 160, n. 286, p. 3, 16 set. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=71507. Acesso em: 16 abr. 2022.

EMPREGUISMO é obstáculo para regime parlamentarista: Ministro militar, queda complicada. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 39, p. 14, 17 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=200020. Acesso em: 16 abr. 2022.

EXÉRCITO ocupa refinarias para garantir combustível. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 333, p. 18, 11 mar. 1987a. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=194080. Acesso em: 16 abr. 2022.

EXÉRCITO quer presidencialismo à Sarney. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 108, p. 2, 25 jul. 1987b. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=206021. Acesso em: 16 abr. 2022.

FREITAS, Jânio de. Arinos e Fernando Henrique encontram ministros militares. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. a5, 29 ago. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134283/Agosto%2087_%20-%200227.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 24 maio 2022.

FOGAÇA não quer exceção para os ministros militares. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 58, p. 3, 05 jun. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=201761. Acesso em: 16 abr. 2022.

FÓRMULA de Sarney cria primeiro ministro fantoche. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 36, p. 4, 14 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=199748. Acesso em: 16 abr. 2022.

GENERAL explica ação em Itaipu. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 175, p. 20, 30 set. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=212045. Acesso em: 16 abr. 2022.

GOVERNO propõe parlamentarismo com cinco anos: Projeto exclui ministros militares do voto de desconfiança e foi redigido por Saulo Ramos. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8798, p. 3, 14 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=98109. Acesso em: 16 abr. 2022.

GREVE pode parar Itaipu e leva tropas a alerta. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 47, p. 7, 25 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=200842. Acesso em: 16 abr. 2022.

GUGLIANO, Monica. Vou intervir! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. **Revista Piauí**, São Paulo, n. 167, agosto/2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>. Acesso em: 30 maio 2021.

IGREJA também está preocupada com minerais. **Jornal do Comércio**, Manaus, Ano LXXXIV, Nº 34355, p. 5, 13 ago. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=170054_02&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=28753. Acesso em: 16 abr. 2022.

JAGUARIBE, Hélio. Defesa Nacional. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 57, p. 11, 04 jun. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=201700. Acesso em: 16 abr. 2022.

KRAMER, Paulo. A teoria do abacate. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 40, p. 11, 18 maio 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=200214. Acesso em: 16 abr. 2022.

LAMOUNIER, Bolivar. A saída parlamentarista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. a3, 17 nov. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/132690/Nov_87%20-%200624.pdf?sequence=1&isAllowed=yhttps://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/132690/Nov_87%20-%200624.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 maio 2022.

LIBERDADE, pedem índios a Ulysses. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8854, p. 20, 09 jul. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=100449. Acesso em: 16 abr. 2022.

LIMA, Dora Tavares de. Aeronáutica debate Ministério da Defesa com civis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 1, p. 13, 09 abr. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=196590. Acesso em: 16 abr. 2022.

MALIN, Mauro. Militar leva divergência à Constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 18, p. 3, 26 abr. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=198026. Acesso em: 16 abr. 2022.

MARTINS, Franklin. Cabral, relator à procura de texto: Bernardo Cabral tropeça nas palavras e, como orador, gosta de comparar advogado a passarinho. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 11, p. 4, 19 abr. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=197453. Acesso em: 16 abr. 2022.

MILITAR concorda com nacionalista. **Jornal de Brasília**, Brasília, nº 4706, p. 5, 26 abr. 1988. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/108579/1988_24%20a%2031%20de%20Abril_%20038f.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 14 abr. 2022.

MILITAR não teme parlamentarismo. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8905, p. 3, 29 ago. 1987. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134105/Agosto%2087_%20-%200225.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 24 maio 2022.

MILITARES armam “lobby” para leis. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 161, n. 286, p. 5, 16 set. 1988. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=82425. Acesso em: 16 abr. 2022.

MINISTRO do Exército pede união nacional e critica os boateiros. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 33, p. 3, 11 maio 1987a. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=199567. Acesso em: 16 abr. 2022.

MINISTRO reafirma juramento militar. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 160, n. 206, p. 5, 12 jun. 1987b. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=68769. Acesso em: 16 abr. 2022.

MINISTROS militares não aceitam anistia. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8840, p. 2, 25 jun. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=99863. Acesso em: 16 abr. 2022.

MORAIS, Jomar. Militar dialoga com intelectual. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 270, p. 2, 5 jan. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=188808. Acesso em: 16 abr. 2022.

MORENO, Jorge Bastos. Cabral diz que boatos de golpe condicionaram seu anteprojeto. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 147, p. 4, 06 set. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=209554. Acesso em: 16 abr. 2022.

NOBLAT, Ricardo. Sarney aposta na crise. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 40, p. 2, 18 maio 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=200204. Acesso em: 16 abr. 2022.

NOVA Carta não deve mudar papel dos militares, diz Leônidas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 12, 22 set. 1985. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110722/1985_09_073.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 23 maio 2022.

PARLAMENTARISMO de Saulo concentra poder em Sarney. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 147, p. 3, 2 set. 1987 Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=209553. Acesso em: 23 maio 2022.

PARLAMENTARISTAS decidem procurar Sarney para tentar o entendimento. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 2, 4 set. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129347/Setembro%2087%20-%200342.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 abr. 2022.

PASSARINHO: não usamos Exército. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8738, p. 3, 14 mar. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=95601. Acesso em: 24 abr. 2022.

PERALVA, Osvaldo. Brasília 1986. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8311, p. 4, 5 jan. 1986. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=77833. Acesso em: 24 abr. 2022.

PREJUÍZO na greve de marítimos já é de US\$ 25 milhões. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 333, p. 18, 11 mar. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=194080. Acesso em: 16 abr. 2022.

PRESIDENCIALISMO: No novo regime, o presidente governa, mas com o povo. **Jornal da Constituinte**, Brasília, n. 41, p.1, de 28 de março a 3 de abril de 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2041%20-%2028%20marco%20a%2003%20abril%201988.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

PRISCO assina projeto feito por Saulo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 87, p. 3, 04 jul. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=204277. Acesso em: 16 abr. 2022.

PSDB apresenta projeto contra decreto do CSN. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 162, nº 6, p. 3, 07 out. 1988. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=83027. Acesso em: 16 abr. 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 196], 25/08/1987a. 1 vídeo (5 min). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5038?_ga=2.227677405.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 203], 29/08/1987b. 1 vídeo (4 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6584?_ga=2.186768488.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 204], 31/08/1987c. 1 vídeo (5 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37219?_ga=2.212530132.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 206], 01/09/1987d. 1 vídeo (4 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6577?_ga=2.253499593.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 233], 18/09/1987e. 1 vídeo (4 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7186?_ga=2.216790998.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 234], 21/09/1987f. 1 vídeo (4 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7230?_ga=2.216790998.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

RADIOBRÁS. Diário da Constituinte [gravação de vídeo]: [programa n. 236], 22/09/1987g. 1 vídeo (4 min). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7246?_ga=2.212463828.1971936696.1652653833-1211807288.1652043351. Acesso em: 15 maio 2022.

SAÍDA não agrada ao CSN. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 160, nº 241, p. 3, 24 jul. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=69945. Acesso em: 16 abr. 2022.

SARNEY garante que nada susta a reforma. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8955, p. 3, 19 out. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=104884. Acesso em: 16 abr. 2022.

SARNEY na ofensiva recorre a decretos. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, Ano 161, nº 298, p. 3, 30 set. 1988. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_17&pagfis=82821. Acesso em: 16 abr. 2022.

SAULO Ramos dá sua receita de parlamentarismo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVI, n. 304, p. 6, 8 fev. 1987. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=191672. Acesso em: 16 abr. 2022.

SISTEMATIZAÇÃO mantém estabilidade no emprego: Extingue Conselho de Segurança Nacional e indica cidadãos comuns para o Conselho da República. **Correio Braziliense**, Brasília, nº 8840, p.3, 25 jun. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=99864. Acesso em: 16 abr. 2022.

SOLDADOS ferem 16 grevistas em Itaipu. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Ano XCVII, n. 174, p. 18, 29 set. 1987. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&pagfis=211985. Acesso em: 16 abr. 2022.

TOLENTINO, Renan. Greve de 1988, 30 anos: música, documentário e monumento tentam manter memória do movimento. **G1**, Volta Redonda, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/11/27/greve-de-1988-30-anos-musica-documentario-e-monumento-tentam-manter-memoria-do-movimento.ghtml>. Acesso em: 14 maio 2022.

VALENTE, Fernanda. Artigo 142: Colocar Forças Armadas “no varejo da política” é desserviço, diz Barroso. **Consultor Jurídico**, Brasília, 10 de jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/11/27/greve-de-1988-30-anos-musica-documentario-e-monumento-tentam-manter-memoria-do-movimento.ghtml>. Acesso em: 14 maio 2022.