

# A transição política no Brasil: da abertura à Constituinte (1974-1988)

*The political transition in Brazil: from opening  
to the Constituent Assembly (1974-1988)*

Pedro Fassoni Arruda<sup>1</sup>

**Resumo:** A ditadura empresarial-militar do período 1964-1985 representou um enorme retrocesso político, jurídico e institucional no Brasil. A repressão foi o instrumento defendido por todas as frações da burguesia brasileira (banqueiros, latifundiários, industriais, comerciantes, barões da mídia etc.) como uma condição para sufocar a mobilização popular e impedir as reformas de estrutura defendidas pelo ex-presidente Goulart e pelos setores progressistas da sociedade. No começo dos anos 80, houve um processo de liberalização do regime, feito “pelo alto” (sob a tutela das Forças Armadas), que consistia no afrouxamento dos controles autoritários, contudo sem grandes mudanças nas relações de poder entre as classes sociais. Os setores populares, democráticos e progressistas da sociedade se mobilizaram na “Batalha da Constituinte”, na esperança de remover todo o entulho autoritário que ainda estava em vigor, mas a forte reação dos setores conservadores contribuiu para preservar muitos dos seus privilégios históricos no novo ordenamento jurídico. Este artigo tem o propósito de identificar os aspectos antidemocráticos da Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Ditadura; Democracia; Forças Armadas; Constituição.

**Abstract:** The military-business dictatorship of the period 1964-1985 represented a huge political, legal and institutional setback in Brazil. Repression was the instrument defended by all fractions of the Brazilian bourgeoisie (bankers, landowners, industrialists, merchants, media barons, etc.) as a condition to stifle popular mobilization and prevent the

---

<sup>1</sup> Advogado, cientista político e professor da PUC/SP. Mestre e doutor em ciências sociais, é autor dos livros *Capitalismo dependente e relações de poder no Brasil - 1889-1930* (Editora Expressão Popular, 2012) e *Partidos políticos e disputa eleitoral no Brasil* (EDUC, 2016). E-mail: [pedrofassoni@gmail.com](mailto:pedrofassoni@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6926-5790>.

structural reforms advocated by former President Goulart and the progressive sectors of society. In the early 1980s, there was a process of liberalization of the regime, carried out “from the top” (under the tutelage of the Armed Forces), which consisted of loosening authoritarian controls, but without major changes in power relations between social classes. The popular, democratic and progressive sectors of society mobilized in the “Battle of the Constituent” in the attempt of removing all the authoritarian rubble that was still in force, but the strong reaction of the conservative sectors contributed to preserve many of their historical privileges in the new legal order. This article aims to identify the anti-democratic aspects of the 1988 Constitution.

**Keywords:** Dictatorship; Democracy; Armed forces; Constitution.

O processo de abertura política começou muito timidamente no governo do ditador Ernesto Geisel (1974-1979). Geisel pretendia neutralizar a chamada “linha dura” das Forças Armadas, e, diante da crescente perda de legitimidade do regime, apoiou um projeto que ficou conhecido como “distensão lenta, gradual e segura”. Em agosto de 1974, cinco meses depois de assumir o governo, Geisel anunciou formalmente um plano de abertura política, dizendo que se empenharia ao máximo em reduzir gradativamente a “exigência de segurança” do regime. Diante da repercussão internacional das denúncias de violações de direitos humanos (execuções sumárias, torturas, prisões arbitrárias etc.) e do crescimento da insatisfação e dos protestos populares, o ditador emitiu comunicados aos comandantes das Forças Armadas e demais órgãos de repressão exigindo o fim das punições extrajudiciais. Embora a postura do governo não tenha sido suficiente para eliminar a violência praticada por agentes de Estado (como ficou evidente nos assassinatos do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manuel Fiel Filho), a iniciativa de Geisel refletia uma mudança na correlação de forças entre a ala “moderada” e a “linha dura” das Forças Armadas. O esforço de neutralização da linha dura, que se opunha à abertura, ficou patente quando alguns de seus mais destacados representantes foram afastados: o comandante do II Exército, general Ednardo D’Ávilla Mello, foi exonerado em janeiro de 1976, e o ministro do Exército, Sylvio Frota (que travava uma luta dentro das Forças Armadas para suceder Geisel), foi demitido em outubro de 1977, por envolvimento em episódios de tortura e tentativas de sabotar o processo de transição.

A ideia de uma “transição pelo alto” começou a ser discutida um pouco antes, no final do governo Médici. Em outubro de 1972, o ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência, João Leitão de Abreu, havia recebido o cientista político estadunidense Samuel P. Huntington, para discutir a possibilidade de uma abertura política com um restrito grupo de integrantes do governo. Atendendo a uma solicitação dos militares brasileiros, Huntington elaborou um documento secreto intitulado *Abordagens da descompressão política*, em que ele sugeria uma autorreforma do regime. Huntington defendeu um *afrouxamento gradual dos controles autoritários*: isso significava que os militares, sem abrir mão de uma posição de força diante dos grupos de oposição, deveriam manter a tutela sobre a sociedade, para impedir qualquer tipo de “revanchismo” ou perda de controle sobre a situação. O processo de abertura e a definição de novas regras deveriam permanecer sob

controle dos próprios militares, e a transição para um governo civil deveria ser mantida sob os seus olhares atentos e vigilantes (Arruda, 2016, pp. 228-230). Mas a correlação de forças no interior das Forças Armadas, marcada pela influência incontestável da linha dura, tornava praticamente impossível iniciar uma abertura política no governo Médici. A chamada *distensão lenta, gradual e segura* acabou sendo elaborada pelo General Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil da Presidência no governo Geisel, o sucessor de Médici. Considerada a “eminência parda” do regime, Golbery apresentou um programa de transição onde a tutela das Forças Armadas sobre a sociedade seria mantida, os representantes da “esquerda radical” não teriam qualquer influência e os privilégios das classes dominantes não seriam questionados, exatamente como Huntington havia sugerido.

Nos governos Geisel e Figueiredo, foram adotadas algumas medidas de “descompressão política”. Em outubro de 1978, o Congresso Nacional, controlado por uma maioria de deputados e senadores arenistas, aprovou a Emenda Constitucional número 11, que revogava todos os Atos Institucionais e complementares outorgados anteriormente. Mas a revogação daquelas regras autoritárias não suspendeu os *efeitos* das ações praticadas com base naqueles atos (havia uma expressa ressalva nesse sentido, incluindo a determinação de que tais ações seriam excluídas de apreciação judicial). Pouco tempo depois, em agosto de 1979, o ditador Figueiredo sancionou a Lei de Anistia; mas, apesar da concessão de anistia às pessoas que praticaram os chamados crimes políticos (beneficiando assim os opositores do regime que tiveram seus direitos políticos suspensos, os dirigentes sindicais afastados e também os servidores públicos punidos com base nos Atos Institucionais), a anistia beneficiou também os militares responsáveis pelas violações dos direitos humanos nos anos de chumbo da ditadura, que não seriam punidos graças a uma lei que eles mesmos outorgaram à sociedade.<sup>2</sup> Quatro meses depois, o ditador Figueiredo sancionou uma lei de reformulação partidária (que modificava a Lei Orgânica dos Partidos Políticos), extinguindo o bipartidarismo e as legendas criadas em 1966. Com a reforma partidária, a ARENA e o MDB passaram a adotar respectivamente as siglas PDS e PMDB. Mas apesar de abrirem o caminho para a criação de novos partidos políticos (como o PDT, o PT e o PTB), as novas regras não acabaram com os critérios que mantinham os partidos comunistas na clandestinidade, e os novos partidos sofriam fortes constrangimentos *de facto* e de direito.

É importante ressaltar que a chamada “distensão lenta, gradual e segura” não foi um processo linear como o próprio nome sugere. Foi um processo cheio de percalços, envolvendo disputas não apenas no interior das Forças Armadas, mas também disputas inter e intrapartidárias envolvendo os dois grandes partidos da ordem naquele momento. A linha dura tentou sabotar o processo de abertura, como mostram diversos episódios dramáticos, com destaque para os atentados a bomba contra a sede da OAB no Rio de Janeiro, em agosto de 1980, e no Riocentro, na véspera do Dia do Trabalhador em 1981. E os próprios governos

---

<sup>2</sup> Embora a Lei de Anistia não faça referência expressa aos agentes de Estado envolvidos em práticas de torturas e execuções sumárias, prevaleceu o entendimento (inclusive no STF) de que a anistia seria “ampla, geral e irrestrita”.

de Geisel e Figueiredo forçaram alguns *recuos* no processo de abertura, quando perceberam que a situação poderia escapar do controle das Forças Armadas ou dos caciques da Arena/PDS. Assim, não podemos ignorar o “Pacote de Abril” de 1977, quando o ditador Geisel decretou o “recesso” (na verdade, o fechamento) do Congresso, para aprovar mudanças nas regras eleitorais que acabaram impedindo uma vitória do MDB na eleição do ano seguinte. Da mesma maneira, o ditador Figueiredo encaminhou ao Congresso, em novembro de 1981, um pacote eleitoral que estabelecia a vinculação do voto para todos os cargos eletivos. Feito igualmente de maneira casuística para beneficiar o PDS, o projeto do Executivo foi aprovado “por decurso de prazo”, sem sequer passar por uma votação no Congresso. Assim, os governos militares conseguiam fabricar maiorias no Legislativo e nos Executivos estaduais, e contavam com ampla margem para atuar discricionariamente, sempre que percebiam alguma ameaça à descompressão segura.

Na ditadura empresarial-militar, as eleições realizadas serviram apenas para conferir um verniz democrático a um sistema político profundamente autoritário. Entre 1964 e 1985, foram realizadas mudanças cirúrgicas na legislação eleitoral, forjando inúmeras vitórias para o partido situacionista. São exemplos de tais manobras, sempre feitas pelo alto e sem qualquer discussão na sociedade: cassações de direitos políticos e de mandatos parlamentares, o bipartidarismo, o aumento desproporcional das bancadas dos Estados menores, a proibição de coligações, as eleições indiretas em diversos níveis (senadores e governadores biônicos, presidentes-generais), a ampliação do mandato presidencial, o fim das eleições para as prefeituras das capitais, restrições à propaganda eleitoral e a concentração de poderes nas mãos do presidente da República (Arruda, 2016, pp. 49-59). Assim, os defensores do regime poderiam alegar que “as instituições estavam funcionando”, porque havia um sistema eleitoral baseado na competição entre dois grandes partidos, o Congresso permaneceu funcionando durante a maior parte do tempo e havia uma separação formal entre os Poderes do Estado. De fato, havia um grau de institucionalização maior do que em outras ditaduras latino-americanas daquele período, o que conferia certa legitimidade ao regime e ajudava a cooptar importantes segmentos da sociedade. Mas tratava-se obviamente de um simulacro de democracia, pois o MDB/PMDB (a oposição tolerada pelo regime) sofria fortes constrangimentos legais e extralegais, enquanto outros grupos foram simplesmente proscritos e forçados a atuarem na clandestinidade. As regras eleitorais, feitas sob medida para favorecer o partido da situação, garantiam as sucessivas e folgadas vitórias dos generais-presidentes no Colégio Eleitoral, além de impedirem que a oposição formasse uma maioria congressual (tratava-se obviamente de uma *disputa eleitoral regulada* dentro de um simulacro de democracia). E quando os chefes das Forças Armadas e os caciques do partido situacionista entendiam que essas medidas ainda não eram suficientes para manter um controle total sobre a situação, recorria-se ao argumento da força: as espadas dos generais eram sempre desembainhadas quando consideravam que algum limite havia sido ultrapassado, e ameaças vindas dos quartéis eram estampadas em letras garrafais nas capas dos jornais...

Nem mesmo a eleição do primeiro presidente civil, depois de 21 anos de ditadura, foi suficiente para alterar os termos da transição pelo alto. Como sabemos, a Emenda das

Diretas foi derrotada na Câmara dos Deputados em abril de 1984. Para impedir a aprovação da Emenda das Diretas, o governo não hesitou em utilizar a força para intimidar os membros da oposição. Figueiredo decretou Estado de Emergência para impedir manifestações populares no dia da votação; a capital federal ficou sob o controle do Comando Militar do Planalto; tropas do Exército ficaram de prontidão nos quartéis; o Serviço Nacional de Inteligência monitorava todas as ações relacionadas à votação; manifestações populares foram proibidas; diversos estudantes e dois deputados da oposição foram presos (numa violação do princípio da inviolabilidade parlamentar); foi estabelecida a censura prévia de textos e gravações de vídeos, e as emissoras de televisão foram proibidas de transmitir a sessão de votação no Congresso, que permaneceu cercado por tropas do Exército. Com a votação sendo realizada num clima de conspiração golpista e ameaças de retrocesso institucional, o governo conseguiu frustrar as expectativas de milhões de brasileiros que saíram às ruas nos meses anteriores exigindo Diretas-Já. Na Câmara dos Deputados, faltaram 22 votos para alcançar os 2/3 que a Constituição exigia para aprovação de uma emenda. Assim, ficou definido que o sucessor de Figueiredo seria escolhido pelo Colégio Eleitoral, formado majoritariamente por deputados e senadores do PDS (Arruda, 2016, pp. 73-78).

Se aquela eleição fosse direta, seria praticamente impossível impedir a confirmação do nome de Ulysses Guimarães como candidato do PMDB. O “Senhor Diretas”, como ficou conhecido, havia conquistado enorme projeção nacional em virtude do papel de liderança que exerceu nos primeiros meses de 1984, e os institutos de pesquisa mostravam que ele seria o favorito contra qualquer candidato da situação diante do voto popular. O problema é que essa vantagem seria anulada numa disputa realizada dentro do Congresso: o Colégio Eleitoral, que se reuniria no dia 15 de janeiro de 1985, era composto por uma maioria de deputados e senadores que pertenciam ao PDS, o partido que ainda poderia dar uma sobrevida ao entulho autoritário remanescente. A única possibilidade de um candidato do PMDB vencer a disputa num Colégio Eleitoral espúrio e ilegítimo, moldado segundo os interesses da ditadura empresarial-militar, seria conquistar o apoio de um grupo de dissidentes do PDS, que repudiavam a candidatura de Paulo Maluf. De fato, a vitória de Maluf nas prévias do partido gerou muito descontentamento dentro da legenda, cuja unidade ficou seriamente comprometida.<sup>3</sup> Mas os dissidentes do partido, com José Sarney, Aureliano Chaves e Marco Maciel à frente, só admitiriam apoiar um candidato do PMDB que tivesse um perfil mais moderado do que o de Ulysses, e que também estivesse disposto a aceitar os termos da transição pelo alto. Em outras palavras, o PMDB só teria esse apoio se o seu candidato não questionasse a tutela das Forças Armadas, aceitando que não houvesse “revanchismos” no processo de transição (rejeitando de antemão qualquer proposta de revisão dos termos da Lei de Anistia, por exemplo).

---

<sup>3</sup> Maluf contava apenas com o apoio de integrantes do baixo clero do seu partido. As figuras mais importantes do PDS – como Geisel, Figueiredo ou Sarney – apoiaram outros candidatos na disputa interna do partido (que foi decidida numa convenção). Os favoritos dos caciques pedessistas eram o vice-presidente Aureliano Chaves, o ministro do Interior Mário Andreazza e o senador Marco Maciel. Derrotados por Maluf, todos abandonaram o barco do partido na campanha presidencial.

O governador mineiro Tancredo Neves (PMDB), que já circulava com bastante desenvoltura junto a representantes civis e militares do governo Figueiredo, era quem apresentava as melhores condições de liderar uma oposição “responsável” nessa etapa da transição política, pelas suas habilidades de negociação política nos bastidores. Depois da derrota das Diretas, muitos caciques do PMDB (praticamente todos os governadores do partido e um grande número de deputados e senadores) tentaram convencer Ulysses Guimarães a retirar a sua pré-candidatura, deixando assim o caminho livre para Tancredo. Por iniciativa do governador paulista Franco Montoro, no dia 19 de junho de 1984 os nove governadores do PMDB se reuniram no Palácio dos Bandeirantes para lançar a candidatura de Tancredo à presidência da República. A partir daquele momento, a candidatura se tornou um fato consumado, o que acabou forçando a desistência de Ulysses dez dias depois, em nome da unidade do partido. Como já foi demonstrado anteriormente (Arruda, 2016, pp. 97-135), Tancredo já havia iniciado entendimentos com setores do governo Figueiredo  *muito antes da Campanha das Diretas*: além do bom relacionamento que o então governador mineiro mantinha com o ditador, foram relatados diversos encontros de Tancredo com ministros militares e civis, com o propósito de discutir um processo de abertura política que não contrariasse, no essencial, os interesses dos setores mais conservadores da sociedade. Esses acordos, que permaneceram secretos durante algum tempo, credenciaram Tancredo como um homem de confiança dentro das Forças Armadas (exceto diante da linha-dura, já praticamente neutralizada naquele momento). O fato do ex-ditador Ernesto Geisel se tornar o *principal fiador da candidatura de Tancredo Neves no meio militar* ajudou a superar muitas resistências entre os seus colegas de farda, inclusive Figueiredo.

Tancredo foi muito bem-sucedido nas articulações com a Frente Liberal, o grupo dissidente do PDS. A escolha de José Sarney, para disputar a vice-presidência na chapa de Tancredo, selou o destino daquela eleição. É importante lembrar que Sarney foi *presidente nacional do PDS* até junho de 1984, tendo lutado tenazmente contra a aprovação das Diretas; e que o próprio Tancredo, apesar de peemedebista, era visto por muitos colegas de partido como alguém que fez pouco esforço pela aprovação da Emenda das Diretas, trabalhando nos bastidores com a possibilidade das *indiretas*. Também é preciso levar em consideração que o então governador mineiro havia celebrado um acordo com o vice-presidente Aureliano Chaves, nos primeiros meses de 1984, que previa uma aliança entre os dois na hipótese de Aureliano vencer a disputa dentro do PDS. Mas com a vitória de Maluf na convenção, foi Aureliano quem passou a apoiar a candidatura de Tancredo, cumprindo a promessa do pacto conhecido como “Acordo de Minas Gerais”. A *Aliança Democrática*, responsável pelo lançamento da chapa Tancredo Neves/José Sarney, gerou muito descontentamento nos setores progressistas do PMDB, que perdiam cada vez mais espaço para os velhos pedessistas que haviam trocado de figurino. De qualquer maneira, Tancredo derrotou Maluf com muita facilidade no Colégio Eleitoral, no dia 15 de janeiro de 1985: a chapa Tancredo/Sarney recebeu 480 votos, contra apenas 180 votos para a chapa de Paulo Maluf e Flávio Marcílio. O PDS saiu da votação praticamente rachado ao meio, pois 171 delegados do partido governista votaram nos candidatos da Aliança Democrática (enquanto 174 votaram na chapa situacionista).

A eleição de Tancredo não trouxe qualquer alteração significativa nas linhas-mestras do projeto de distensão e autorreforma do regime militar.<sup>4</sup> Em abril de 1982, quando ainda era candidato ao governo de Minas Gerais, Tancredo concedeu uma entrevista à Revista Senhor em que defendeu o *prosseguimento do processo de abertura por etapas*, para evitar que se criasse “uma situação de conflito irreparável”. No mesmo dia em que assumiu o governo estadual, Tancredo enviou um telegrama a Figueiredo, prometendo-lhe “integral lealdade” e apoio aos compromissos firmados no processo de transição. Entre a sua posse como governador de Minas Gerais e a oficialização de sua candidatura à presidência (de março de 1983 a agosto de 1984), Tancredo construiu canais de diálogo com os homens-fortes do regime, buscando ampliar os acordos em relação ao processo de liberalização política (que não pode ser confundido com uma redemocratização de fato). Ainda no seu primeiro mês à frente do governo estadual, Tancredo participou de uma reunião da Sudene, justamente num momento em que todos os governadores nordestinos eram pedessistas e aliados do ditador Figueiredo (Tancredo foi o primeiro governador de oposição e de fora do Nordeste a participar de uma reunião do órgão). Em janeiro de 1984, como já dissemos, Tancredo firmou com o vice-presidente Aureliano Chaves o “Acordo de Minas Gerais”, selando uma união informal entre o PMDB e o PDS em nível estadual. Depois, Tancredo teve alguns encontros secretos com o próprio ditador e com o chefe do Gabinete Civil, para discutir os alcances e limites do processo de transição política, como revelou uma reportagem da Revista Veja no dia 25 de abril.

A convenção partidária que oficializou a candidatura de Tancredo Neves aconteceu em 12 de agosto de 1984. No discurso da vitória, feito em tom de confraternização entre os peemedebistas e os integrantes da Frente Liberal do PDS, Tancredo elogiou as Forças Armadas, dizendo que elas eram o “penhor da segurança e tranquilidade do país”. E foi além dizendo que o Brasil “devia muito” aos militares porque estes teriam projetado o “nosso orgulho nacional” e atuado como “instrumento de consolidação da nossa democracia”. Não demorou para Tancredo, já na condição de candidato à presidência, se reunir pessoalmente com o ministro do Exército, Walter Pires, e com o ministro da Aeronáutica, Délio Jardim de Matos. No encontro com o primeiro, Tancredo prometeu que não haveria uma “esquerdização” e tampouco “revanchismos” no seu futuro governo (os dois ainda conseguiram chegar a um acordo sobre a indicação do sucessor de Walter Pires no ministério, o general Leônidas Pires Gonçalves). Tancredo também teve encontros reservados, durante a campanha eleitoral, com Ernesto Geisel, João Figueiredo, Golbery do Couto e Silva, Octávio de Medeiros (ministro-chefe do SNI) e Geraldo Ferreira Braga (chefe da Agência Central do SNI), sempre buscando um denominador comum quanto à forma e ao conteúdo da transição política. Nos encontros com os chefes do SNI, Tancredo discutiu o processo eleitoral e ainda chegou a um acordo em relação ao nome que indicaria para ocupar a diretoria-geral da Polícia Federal, que no caso era o coronel Alexandre Pires (Arruda, 2016, pp. 149-177).

<sup>4</sup> Tancredo disse em diversas ocasiões que “não era antirrevolução, e sim pós-revolução”.

Em todas essas conversas, Tancredo assumiu o compromisso de prosseguir no processo de abertura política com “responsabilidade” e respeito aos acordos já celebrados. A “Síndrome de Nuremberg”, que rondava os quartéis, foi definitivamente superada depois de Tancredo oferecer todas as garantias de que não haveria uma justiça de transição para julgar os crimes praticados pelos militares. A questão da Constituinte também foi debatida, e havia praticamente um consenso em relação à proposta de uma Constituinte *não-exclusiva*, cujos membros seriam eleitos de acordo com as regras ainda em vigor, e que deveria funcionar como um apêndice do Congresso Nacional (portanto, uma Constituinte limitada na sua soberania, exatamente como pretendiam os setores mais conservadores da sociedade). É importante frisar que a postura de Tancredo no processo de transição não deve ser encarada como uma simples opção individual: sua candidatura era também a expressão de um *projeto político*, defendido por praticamente todas as frações da burguesia brasileira. Além dos militares e dos caciques do PMDB e da Frente Liberal, participaram desses entendimentos as vozes mais influentes da burguesia antinacional, por meio dos mesmos sindicatos patronais que haviam apoiado o golpe em 1964 (associações de indústrias, banqueiros, latifundiários, comerciantes, barões da mídia etc.). Os partidos de esquerda, a intelectualidade progressista, os movimentos sociais, os sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, as vítimas da violência de Estado (incluindo aqueles que voltaram do exílio), as organizações de defesa dos direitos humanos e demais grupos interessados em remover de uma vez por todas o entulho autoritário foram totalmente excluídos dos acordos celebrados.

Tancredo adoeceu na véspera da posse, foi imediatamente hospitalizado e morreu pouco mais de um mês depois, sem ter assumido a presidência. A posse do seu vice José Sarney, o mesmo que serviu à ditadura e presidiu o PDS até junho do ano anterior, não trouxe nenhuma mudança significativa no projeto apresentado em nome da Aliança Democrática. No começo de seu governo, Sarney administrou o país com todos os ministros escolhidos por Tancredo, inclusive os ministros militares cujos cargos haviam sido prometidos como parte da barganha política do processo de transição. Dois meses depois da posse de Sarney, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 25 (15/05/1985), que estabelecia eleições diretas para presidente da República, legalização de todos os partidos, direito de voto aos analfabetos e eleições nos municípios cujos prefeitos eram nomeados (o único veto dos militares era em relação à legalização dos partidos comunistas, mas estes também integravam a Aliança Democrática e já não eram mais vistos como uma ameaça para as Forças Armadas). Em julho, Sarney enviou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 43, propondo a convocação de um Congresso Constituinte que deveria, em tese, remover todo o entulho autoritário ainda remanescente. Mas a proposta, aprovada em novembro por uma maioria congressual sem qualquer legitimidade, estava inteiramente alinhada aos termos da “transição pelo alto”: em vez de uma Assembleia Nacional Constituinte livre, exclusiva e soberana, o país teria um Congresso Constituinte submetido aos fortes constrangimentos da velha ordem ditatorial.

A Constituinte tinha alguns “vícios de origem” que comprometeram seu potencial de instauração de uma ordem plenamente democrática. Vejamos quais eram esses problemas:

1. Quem convocou a Constituinte foi o próprio presidente Sarney, que apresentou uma proposta de *Constituinte Congressual*, exatamente como pretendiam – e exigiam – os defensores da transição pelo alto. O instrumento utilizado para convocar o Congresso Constituinte foi uma proposta de emenda à Carta de 1969. A aprovação dessa *emenda* exigia uma maioria qualificada de 2/3 dos votos na Câmara e no Senado, e a minoria parlamentar que representava as forças progressistas não tinha força suficiente para derrotar a proposta do *establishment* ou apresentar uma fórmula alternativa;

2. Ao enviar sua própria proposta de convocação, o Planalto – atuando em sintonia com as elites militares e civis da Nova República – antecipou-se aos setores progressistas da sociedade, que defendiam uma Constituinte exclusiva, livre e soberana. A iniciativa do Executivo preservava os “imperativos de segurança” da velha ordem, ao mesmo tempo em que inviabilizava qualquer discussão mais profunda sobre o tipo de Constituinte que seria instalada. Entre os grupos progressistas que defendiam a proposta de uma Constituinte exclusiva, além dos partidos de esquerda, estavam o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, sindicatos de trabalhadores e diversas entidades de prestígio como a CNBB, a OAB e a ABI (Sampaio, 2009, p. 21);

3. E como seriam escolhidos os integrantes do Congresso Constituinte? A fórmula adotada atribuiu aos deputados federais e senadores – que seriam eleitos em novembro de 1986 – o poder de elaborar a nova Carta. A eleição para o Congresso Nacional acabou sendo realizada juntamente com as eleições para governadores dos Estados e deputados estaduais, o que esvaziou o debate sobre a importância da Constituinte e privilegiou os temas da política ordinária (a cobertura dos meios de comunicação, por exemplo, deu amplo destaque para as disputas para os governos dos Estados e praticamente ignorou o debate sobre a Constituinte);

4. Quando a PEC 43 chegou ao Congresso, foi criada uma Comissão Mista de deputados e senadores, para analisar a matéria. O relator da Comissão, o deputado progressista Flávio Bierrenbach (PMDB/SP), organizou debates e audiências com representantes da sociedade civil, e recebeu cerca de 70 mil cartas contendo sugestões. No relatório apresentado, Bierrenbach incluiu uma emenda à PEC 43, *propondo um plebiscito para que a própria população pudesse decidir se a Constituinte seria exclusiva ou congressual*. A reação conservadora foi imediata: o presidente da Comissão, senador Helvídio Nunes (PDS/PI), destituiu o relator e indicou outro em seu lugar, que apresentou um novo relatório, suprimindo a proposta de plebiscito. A manobra contou com o apoio de integrantes do próprio PMDB (incluindo Ulysses e Sarney), do PFL, do PDS e dos comandantes das Forças Armadas. O próprio presidente Sarney declarou que a proposta de Bierrenbach, caso fosse aprovada, inviabilizaria o seu governo, e que, neste caso, “as Forças Armadas voltariam e tomariam conta” (Sarney, 2017, p. 50);

5. Juristas e políticos progressistas criticaram a fórmula da fusão das duas Casas do Congresso Nacional. Muitos entendiam que os senadores, por representarem as unidades da Federação e não o povo no Congresso, não tinham legitimidade para participarem do processo. Além disso, a presença dos senadores dava aos Estados menos populosos – justamente aqueles cujos representantes estavam mais identificados com a manutenção do status quo – uma sobre-representação na Constituinte “com relevante inferiorização da manifestação global da vontade do eleitorado” (Bonavides e Andrade, 1991, p. 489). Este problema foi agravado com a presença dos chamados “senadores biônicos”, aqueles eleitos *indiretamente* em 1982 para um mandato de oito anos, quando houve renovação de 1/3 das cadeiras do Senado. As lideranças do PT, do PCB e do PCdoB ainda tentaram impugnar a participação dos senadores biônicos –

também chamados de “constituintes penetras” – assim que a Constituinte foi instalada; essa questão de ordem foi levada à votação em Plenário, e a maioria conservadora derrotou a proposta por 394 votos contra 126;

6. O Poder Constituinte é, por definição, um Poder soberano que cria e define as competências dos demais Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Poder Constituinte não pode ser confundido com Poder Legislativo: o primeiro, *nos casos de ruptura e transição de regimes políticos*, impõe-se como um poder constituinte originário, ou “poder-fonte”, enquanto o segundo deve ser visto como um *poder constituído*, da mesma forma que o Executivo e o Judiciário. Nessa perspectiva, a Assembleia Constituinte deveria ser completamente separada do Congresso Nacional (este preservaria sua função limitada de poder constituinte derivado). Na época de instalação da Constituinte, muitos juristas sustentaram esse tipo de argumento em defesa da proposta de uma Constituinte exclusiva: Goffredo Telles Júnior (que representava o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte), João Baptista Herkenhoff, Raymundo Faoro (presidente da OAB entre 1977 e 1979) e Hermann Baeta (presidente da OAB naquele momento, e autor de um livro intitulado *Razões da Constituinte exclusiva*);

7. O Poder Executivo manobrou a Constituinte em diversos outros momentos, além daqueles já mencionados. Antes mesmo da eleição e instalação da Constituinte, Sarney criou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (também conhecida como “Comissão de Notáveis”, ou “Comissão Afonso Arinos”, cujos integrantes foram todos nomeados pelo próprio presidente), encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição à revelia de quem teria legitimidade para tanto. O presidente também criou arbitrariamente a figura do líder do governo na Constituinte, algo que não estava previsto regimentalmente, mas que serviu para enxertar no Congresso Constituinte o velho jogo fisiológico da política brasileira (inclusive as costumeiras promessas de vantagens, acesso aos recursos do governo e loteamento de cargos em troca de apoio às propostas do governo). Foi também do Executivo a iniciativa de criar o “Centrão”, um grupo suprapartidário conservador que modificou as regras do jogo durante o processo para reverter algumas importantes vitórias dos progressistas nas primeiras fases da Constituinte. Um dos episódios mais vergonhosos da Constituinte foi o da “batalha do mandato” de Sarney: o presidente da República liberou diversas concessões de rádio e televisão para aliados políticos, em troca do apoio para um mandato de cinco anos para o presidente em exercício;

8. Também houve muita pressão dos militares para que fossem mantidas as prerrogativas das Forças Armadas na nova Constituição.<sup>5</sup> Militares das três

<sup>5</sup> O Jornalista Hermano Alves escreveu o seguinte, num artigo publicado na Revista Afinal: “Na Constituinte, o que se verifica, agora, é uma vergonha. O lobby militar luta, com êxito, para manter privilégios, para preservar a doutrina de ‘guerra interna’ e para evitar qualquer ideia de reexame da doutrina de segurança nacional, da reestruturação das Forças Armadas e de mudança na correlação dessas mesmas Forças Armadas no que concerne ao plano estratégico. Em suma, a Nova República continua tão vigiada, tutelada e explorada pela mentalidade militarista quanto os regimes que a antecederam (Afina, 11/08/1987, p. 09). José Murilo de Carvalho escreveu um artigo na Revista Isto É, onde também mostrava perplexidade diante da situação: “Há uma espécie de aceitação pacífica da tutela das Forças Armadas e o Congresso parece hoje legislar com medo do fantasma de uma intervenção militar. Há pouco esforço por parte do Legislativo para se discutir o controle do poder militar. Esta é uma omissão gravíssima diante do momento histórico que estamos vivendo. Este Congresso está perdendo uma oportunidade rara para retomar o controle civil sobre os militares e promover uma redemocratização de fato no país. São omissões e conivências que a história não perdoa” (Isto É, 27/04/1988, p. 83).

Armas organizaram um poderoso *lobby* na Constituinte, que contava inclusive com “assessorias parlamentares” dotadas de recursos técnicos e financeiros próprios (Zaverucha, 2010, p. 45). Os ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica – Leônidas Pires Gonçalves, Henrique Saboia e Moreira Lima – chegaram a ameaçar “zerar a Constituinte” caso suas exigências não fossem atendidas. As suas principais exigências eram: a) As Polícias Militares dos Estados deveriam continuar como forças auxiliares e reservas do Exército; b) As Forças Armadas manteriam a função de garantidoras dos poderes constitucionais, da lei e da ordem interna; c) Manutenção do Serviço Nacional de Informações, do Código Penal Militar e da Justiça Militar (os dois últimos garantiam foro privilegiado aos militares no julgamento de crimes desta natureza) e de instrumentos de poder discricionário como o Estado de Emergência, entre outros resquícios da ditadura; d) Além disso, os militares também se envolveram em questões de natureza estritamente política, como a defesa do mandato de cinco anos para Sarney, o regime presidencialista, o direito de greve e até mesmo a estabilidade no emprego, a redução da jornada de trabalho e a reforma agrária!

O rol acima é meramente exemplificativo, não exaustivo. Poderíamos citar muitos outros exemplos, que não caberiam nos estreitos limites deste artigo, mas que já foram analisados com maior riqueza de detalhes por outros autores. Nosso propósito foi o de selecionar alguns episódios (apenas pontuando-os, sem o propósito de aprofundar a análise) para mostrar que o processo de transição política no Brasil sofreu fortes constrangimentos e limitações do poderoso núcleo conservador que esteve à frente do governo e demais instâncias do poder. Como disse Florestan Fernandes a respeito do primeiro presidente civil eleito depois de 21 anos de ditadura, “o Governo é um prolongamento da ditadura e de seu cronograma político-militar de transição lenta, gradual e segura” (Fernandes, 1989, p. 108). Ou ainda, como admitiu o próprio presidente Sarney: “Fizemos a transição não contra os militares, mas sim com os militares” (Isto É, 03/11/1987, p. 03). Em síntese, a maioria conservadora no Congresso Constituinte não apenas se submeteu à tutela que as Forças Armadas exerceram durante todo o processo de transição, como se aproveitou deste poder *de facto* e de direito para manter seus históricos privilégios, com destaque para a intocabilidade da propriedade privada. Mas é importante também não ignorar as *resistências* que existiam no interior da sociedade, que contribuíram para garantir à classe trabalhadora e outros grupos submetidos à opressão algumas conquistas importantes, como a legislação trabalhista, os direitos sociais, a igualdade de gênero, o combate ao racismo, certas políticas distributivas, a nacionalização de importantes setores da economia, a proteção do meio ambiente, a regulamentação dos meios de comunicação social etc. Os partidos de esquerda, os sindicatos de trabalhadores, as mulheres, os negros, os sem-terra e sem-teto também estiveram presentes na “Batalha da Constituinte” e souberam equilibrar o jogo e contra-arrestar a ofensiva conservadora. A luta desses grupos não pode ser ignorada na superação, pelo menos em parte, do legado autoritário...

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Pedro Fassoni (2016). *Partidos políticos e disputa eleitoral no Brasil*. São Paulo: EDUC.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de (1991). *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FERNANDES, Florestan (1989). *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade.

MATHIAS, Suzeley Kalil (1995). *Distensão no Brasil: o projeto militar 1973-1979*. Campinas: Papirus.

MORAES, João Quartim de (2001). *Liberalismo e ditadura no Cone Sul*. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

SAMPAIO, Plínio de Arruda (2009). Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado; MOTTA, Diana Meirelles (orgs.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea.

SARNEY, José (2017). Se não fosse a minha intervenção, a Constituição não teria saído (entrevista). In: CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Rio de Janeiro: Record.

ZAVERUCHA, Jorge (2010). Relações civis- militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988, in: TELES, Edson e SAFATLE, Vladimir (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo.

Recebido em 20/11/2020 – Aprovado em 21/11/2020