

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANA PAULA FRAGA

**A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS RESQUÍCIOS AUTORITÁRIOS: OS CASOS
DO BRASIL E DO CHILE (1985-2000)**

Porto Alegre

2018

ANA PAULA FRAGA

**A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS RESQUÍCIOS AUTORITÁRIOS: OS CASOS
DO BRASIL E DO CHILE (1985-2000)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sonia Maria Ranincheski

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Fraga, Ana Paula
À Transição Democrática e os Resquícios
Autoritários: os casos do Brasil e do Chile
(1985-2000) / Ana Paula Fraga. -- 2018.
93 f.
Orientador: Sonia Maria Ranincheski.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Autoritarismo. 2. Brasil. 3. Chile. 4.
Democracia. 5. Transição. I. Ranincheski, Sonia Maria,
orient. II. Título.

ANA PAULA FRAGA

**A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS RESQUÍCIOS AUTORITÁRIOS: OS CASOS
DO BRASIL E DO CHILE (1985-2000)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 11 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
UFRGS

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Dedico este espaço àqueles que contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho fosse realizado. A todos eles, registro meus sinceros agradecimentos.

Agradeço à Professora Sonia Maria Ranincheski por todo seu conhecimento e incansável empenho na promoção de um ambiente acadêmico mais frutífero. Esse agradecimento se estende ao Núcleo de Pesquisa em Cultura Política, Estado e Relações Internacionais e a todos os colegas que tão bem me acolheram e me apoiaram no grupo. Nossos encontros ficarão em minha memória.

Agradeço aos meus pais, Angelita e Valdenir, que me ensinaram o valor da educação e do conhecimento. Sempre me proporcionam as melhores mensagens de carinho e incentivo. Agradeço ao Matheus por ser meu companheiro e meu conforto nesta e em todas as jornadas nos últimos cinco anos.

Agradeço aos meus amigos, especialmente ao Bruno, à Marielli, ao Stefano e à Thaís pela generosidade, respeito e dedicação acadêmica dentro e fora da Universidade. Sou profundamente grata por ter dividido com vocês esta graduação.

Agradeço ao Setor de Sociologia da Defensoria Pública da União em Porto Alegre, particularmente minha supervisora, Laura Zacher, pelo ano de estágio. É imensurável o quanto essa experiência contribuiu para minha formação cidadã.

Finalmente, sou grata a toda comunidade acadêmica e administrativa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Espero ter concluído minha formação à altura.

“Se não nos envolvermos nisso, os outros implantam uma república. Se quisermos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude.” (LAMPEDUSA, 2017, p. 31).

RESUMO

O presente trabalho versa sobre os enclaves autoritários mantidos na matriz institucional dos regimes políticos no Brasil e no Chile após as transições democráticas, considerando o período de 1985 a 2000, a fim de compreender os problemas relacionados à consolidação democrática. A partir de uma abordagem institucional sobre regimes autoritários e à luz do debate sobre definições minimalistas de democracia, o problema de pesquisa centra-se na incompatibilidade dos pactos de transição com o estabelecimento de uma institucionalidade democrática. A análise foi sistematizada em torno de dois eixos, sendo o primeiro relativo ao sistema político em sua dimensão partidário-eleitoral, cruzada com a estrutura de repartição de poderes; e o segundo eixo relativo às relações civis-militares, considerando as prerrogativas institucionais das Forças Armadas em diferentes âmbitos. Em linhas gerais, os resultados apontam, principalmente, para disfunções nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, processos decisórios centralizados, autonomia e politização das Forças Armadas e militarização da Segurança Pública. No entanto, a diferença mais marcante entre os dois casos tem sido o grau de conformismo das elites civis em relação à institucionalidade pós-autoritária.

Palavras-chave: Autoritarismo. Brasil. Chile. Democracia. Transição.

ABSTRACT

This study focuses on the authoritarian enclaves maintained in the institutional matrix of political regimes in Brazil and Chile after the democratic transitions, considering the period from 1985 to 2000. It seeks to understand the problems related to democratic consolidation from an institutional approach on authoritarian regimes and in the light of the debate on minimalist definitions of democracy. The research problem resides on the incompatibility of transitional pacts with the establishment of a democratic institutionality. The analysis was developed around two axes, the first one related to the political system in its partisan-electoral dimension, crossed with the power-sharing structure in the presidential system; and the second axis related to civil-military relations, considering the institutional prerogatives of the Armed Forces in different spheres. In general terms, the results point mainly to dysfunctions in the relations between the Executive and the Legislative branches, centralized decision-making processes, autonomy and politicization of the Armed Forces and, finally, militarization of Public Security policy. However, the most striking difference between the two cases has been the degree of conformism of the civil elites in relation to the post-authoritarian institutionality.

Keywords: Authoritarianism. Brazil. Chile. Democracy. Transition.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Representação no Congresso Nacional 1986-1998 (% de Cadeiras)	37
Tabela 2 – Representação de legisladores eleitos no Congresso Nacional chileno 1989-1997 (número de cadeiras).....	44
Tabela 3 – Coalizões Governamentais no Brasil (1989-1998)	47
Tabela 4 – Projetos de lei segundo iniciativa (Brasil, 1989-1998)	50
Tabela 5 – Coalizões Governamentais no Chile (1990-2000)	52
Tabela 6 – Projetos de lei segundo iniciativa (Chile, 1990-2000)	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	AUTORITARISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO: UMA REVISÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DOS CASOS BRASILEIRO E CHILENO.....	14
2.1	O AUTORITARISMO NO CONE SUL: COMO INTERPRETAR OS REGIMES MILITARES NO BRASIL E NO CHILE	14
2.1.1	Regime Militar Brasileiro: antecedentes, o golpe de 1964 e a criação de um sistema híbrido	18
2.1.2	Regime Militar Chileno: antecedentes, o golpe de 1973 e a tradição constitucionalista.....	22
2.2	TRANSIÇÕES DE REGIME NO CONE SUL: INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS DE REDEMOCRATIZAÇÃO E OS CASOS BRASILEIRO E CHILENO.....	26
2.2.1	A Transição Brasileira	28
2.2.2	A Transição Chilena	30
2.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	33
3	A DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: SISTEMA PLURIPARTIDÁRIO E ELEIÇÕES DIRETAS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E CHILENO.	35
3.1	SISTEMA PARTIDÁRIO E ELEIÇÕES NOS ANOS 1990: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLURALISMO POLÍTICO	36
3.1.1	O Caso Brasileiro	36
3.1.2	O Caso Chileno	40
3.2	PLURIPARTIDARISMO E SISTEMA PRESIDENCIALISTA: ENTRAVES E SOLUÇÕES AUTORITÁRIAS	46
3.2.1	O Caso Brasileiro	46
3.2.2	O Caso Chileno	51
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	55
4	MILITARES FORA DOS QUARTÉIS: AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E CHILENA	57

4.1	DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE À CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA: O PAPEL DOS MILITARES NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	59
4.1.1	Militares na Segurança Pública: A Polícia Militar no Brasil	65
4.2	DA CONSTITUIÇÃO DE 1980 À PRISÃO EM LONDRES: O LEGADO DE PINOCHET PARA AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO CHILE	67
4.2.1	Militares na Segurança Pública: Os Carabineros de Chile	74
4.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	77
5	CONCLUSÕES.....	80
	REFERÊNCIAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre os traços autoritários nos regimes políticos do Brasil e do Chile, considerando o período de 1985 a 2000. Mais especificamente, pretende-se identificar, a partir de uma abordagem institucionalista, quais os resquícios autoritários mantidos pelos processos de transição de regime, a fim de compreender os problemas relacionados à consolidação democrática nesses países.

Sabe-se que a instauração de regimes autoritários e as transições democráticas tiveram contornos próximos no Brasil e no Chile. Em linhas gerais, os golpes civis-militares de 1964 e 1973, respectivamente, representaram a interrupção de modelos políticos relativamente competitivos. No Brasil, a deterioração do cenário político deu-se em 1961, com a posse de João Goulart à Presidência da República, uma vez que Goulart era associado ao movimento trabalhista de Vargas e havia proposto um conjunto de reformas de base (ARTURI, 2001). No Chile, a deterioração política decorreu, primeiro, da vitória eleitoral do candidato socialista Salvador Allende em 1970 e, depois, com o conjunto de reformas trabalhistas e políticas estatizantes encaminhadas pelo governo da *Unidad Popular* (GARRETÓN, 1992).

No entanto, a saída para crises sociopolíticas não era necessariamente a ruptura com o regime político. Essas dinâmicas internas também foram definidas por pressões externas. As relações interamericanas, notadamente após a Revolução Cubana, estavam pautadas pelas clivagens ideológicas da Guerra Fria, internalizadas através da implementação dos Sistemas de Segurança Nacional. Os Estados Unidos foram o grande patrocinador de políticas anticomunistas e articuladores de um discurso internacional de combate ao inimigo interno (DABÈNE, 2003). Dessa forma, o envolvimento estadunidense com os regimes autoritários em detrimento da defesa democrática passou a ser uma grande contradição da política externa do país.

Sob o ponto de vista dos regimes políticos, a mudança resultou da implementação de uma nova ou reformada matriz institucional, baseada no cerceamento de liberdades políticas, na anulação de direitos civis, na repressão e em formas arbitrárias de governo. Ainda, os militares passaram ao controle político, compartilhando-o com um grupo limitado de civis, tanto políticos quanto tecnocratas. Como bem nota Huntington (1994), em sua explicação da *terceira onda de democratização*, não há causas únicas que expliquem, em diferentes países, o fim dos regimes autoritários, nem a instalação de regimes democráticos e a consolidação democrática. Em verdade, o autor sublinha que não necessariamente cada um desses

desenvolvimentos seja gerado pelo mesmo conjunto de fatores e que, portanto, a ocorrência de um produza outro.

Seguindo Huntington (1994), os regimes autoritários da terceira onda enfrentaram, de modo geral, o declínio da legitimidade e o dilema do desempenho. Com o tempo, os motivos que fundamentaram a instalação desses regimes, como a “ameaça comunista”, deixaram de existir, seja porque a oposição foi satisfatoriamente reprimida, seja porque nunca existiram. No mesmo sentido, a retórica democrática que muitos governos sustentavam não mais resistia à autoridade assentada na repressão e à inexistência de canais de intermediação política. Mesmo no Brasil, em que o regime desenvolveu “mecanismos de substituição regular de seus principais líderes”, a roupagem democrática não estava imune à erosão de sua legitimidade (HUNTINGTON, 1994, p. 57). No mais, fatores de outras naturezas também contribuíram para a terceira onda, como as crises econômicas derivadas dos choques do petróleo e a influência de atores externos, principalmente a Igreja Católica, os Estados Unidos e a União Soviética.

No Brasil e no Chile, as transições foram tuteladas pelos militares e, em diferentes medidas, pactuadas com os civis. O projeto de liberalização lenta, gradual e segura no Brasil é atribuído ao voluntarismo do Governo Geisel; no Chile, a transição foi desencadeada pela derrota do regime no plebiscito de 1988. Os compromissos implícitos ou explícitos firmados entre o regime e os setores moderados da oposição visavam proteger os militares de um possível revanchismo civil. Assim, a liberalização política foi feita ao custo da manutenção de uma série de prerrogativas e acordos políticos, em princípio, incompatíveis com o estabelecimento de uma institucionalidade democrática.

Por matriz institucional entenda-se a definição de Douglass North (1990), qual seja, o conjunto de instituições – formais e informais – de uma sociedade em determinado momento do tempo. Ainda segundo o autor, instituições são regras, normas, ideias ou procedimentos que regem as interações entre os indivíduos, reduzindo as incertezas. Assim, as instituições desempenham uma função restritiva, no sentido de moldar as relações sociais a partir de certas opções de ação. No entanto, também podem ter função construtiva ao incentivar determinados comportamentos e criar hábitos coletivos.

Nesse sentido, a própria democracia, definida a partir de uma abordagem minimalista (SCHUMPETER, 1961) ou procedimental (DAHL, 2001), constitui um arranjo institucional, em torno de competições livres, periódicas, participativas e pacíficas pelo poder. Poder-se-ia considerar, então, que a democracia estava encaminhada no Brasil e no Chile desde os pleitos

de 1989. Contudo, essa perspectiva privilegia a dimensão eleitoral do arcabouço institucional dos regimes pós-autoritários em detrimento de outras esferas constitutivas do poder político – principalmente da autonomia civil, em se tratando de países com Forças Armadas politizadas. À luz dessas considerações, e reconhecendo que a fragilidade democrática dos regimes latino-americanos foi repetidamente criticada pela comunidade internacional, identifica-se que os estudos sobre as transições continuam atuais. Passadas quase três décadas do fim dos regimes autoritários, as perguntas *como democratizar* e *como consolidar instituições e valores democráticos* ainda norteiam pesquisadores e políticos latino-americanos.

Com efeito, tais iniciativas enfrentam um desafio teórico que as precede: definir o conceito de democracia. O problema não é exatamente a ausência de trabalhos consolidados sobre o assunto, mas a limitação de concepções universalistas em ciência política, uma vez que nenhum objeto político remete a um significado universal (BADIE; HERMET, 1993). Definições mínimas como a schumpeteriana e a dahlsiana estabeleceram parâmetros com valor analítico para estudos que comportam um grande número de casos. Ocorre que invariavelmente o conceito tende a ser abstrato. Nesses termos, pesquisas com *n pequeno* se justificariam na medida em que permitem maior sensibilidade ao contexto e controle das generalizações (COLLIER, 1994).

Com tais questões servindo de motivação, o trabalho está interessado em identificar quais são os traços autoritários mantidos na matriz institucional dos regimes políticos brasileiro e chileno. Tratando-se de um trabalho comparativo, propõe-se a constatar as diferenças dos processos e de seus resultados. Nesse sentido, o marco temporal permite incluir na pesquisa tanto a transição democrática quanto a primeira década de evolução dos paradoxos da transição, que evidenciam possíveis continuidades ou rupturas com o autoritarismo. Dessa forma, a natureza comparativa deste estudo é mister para confrontar “[...] a validade *prima facie* de uma interpretação global das regularidades causais comuns a diversos casos históricos” (SKOCPOL, 1985, p. 11). A expectativa, portanto, não reside na revelação de novos dados, mas no mapeamento e sistematização desses dados, bem como na comparação dos resultados.

Para tanto, a pesquisa foi organizada em três eixos. Primeiro, serão trabalhadas as questões teóricas e históricas relativas aos regimes políticos latino-americanos, aplicadas aos casos brasileiro e chileno. Esse eixo será tratado a partir de um levantamento bibliográfico variado no tocante ao debate acadêmico sobre autoritarismo, transição democrática e democracia. Segundo, pretende-se verificar o funcionamento dos sistemas partidário-eleitorais

no presidencialismo brasileiro e chileno, a fim de analisar dois aspectos importantes da definição dahlsiana de democracia, pluralismo político e alternância do poder. Interessa, particularmente, identificar os principais partidos políticos, a distribuição das forças partidárias nos poderes representativos, as coalizões e perfis ideológicos, as regras e resultados eleitorais e as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Finalmente, o terceiro eixo abordará as relações civis-militares, com o propósito de sistematizar as prerrogativas militares e o papel institucional das Forças Armadas na nova ordem institucional, destacando-se as polícias militarizadas. Com isso, espera-se demonstrar em que medida a matriz institucional estabeleceu vínculos de subordinação democrática nas relações entre o poder civil e as Forças Armadas, explorando a dimensão extra-poliárquica da democracia.

Cumprе ressaltar que a pesquisa foi realizada, também, mediante a consulta de diversos instrumentos legais que conformam o arcabouço jurídico dos casos em tela, principalmente a Constituição brasileira de 1988 e a Constituição chilena de 1980 (em suas versões original e reformada), os decretos e atos institucionais, as leis orgânicas e complementares, os regulamentos e regimentos internos e os códigos de justiça militar. Ainda, dados eleitorais e governamentais chilenos, bem como arquivos legislativos, estão disponíveis, em sua maioria, no sítio eletrônico da *Biblioteca del Congreso Nacional* e do *Servicio Electoral de Chile*. Dados eleitorais brasileiros foram encontrados no site do Tribunal Superior Eleitoral, e demais informações sobre os governos foram consultadas em bibliografia acadêmica ou em sites oficiais da Presidência da República, da Câmara de Deputados e do Senado.

2 AUTORITARISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO: UMA REVISÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DOS CASOS BRASILEIRO E CHILENO

Este capítulo inicial apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema do autoritarismo e da redemocratização no Brasil e no Chile. A revisão bibliográfica tem por objetivo identificar as análises teóricas e históricas sobre o tema, notadamente no sentido de verificar como as produções acadêmicas têm trabalhado a aplicação dos conceitos de autoritarismo e democracia nos casos em tela. Dessa forma, ao fim deste capítulo, pretende-se ter à disposição as referências teóricas e históricas necessárias para orientar este trabalho, que versará sobre os traços autoritários no Brasil e no Chile de 1985 a 2000.

2.1 O AUTORITARISMO NO CONE SUL: COMO INTERPRETAR OS REGIMES MILITARES NO BRASIL E NO CHILE

O primeiro fenômeno em comum a ser considerado refere-se aos regimes autoritários no Brasil e no Chile instaurados após os golpes de Estado nas décadas de 1960 e 1970. No plano conceitual, segundo a definição de Bobbio (2010), é autoritário um sistema político que, ao privilegiar a autoridade governamental dentro de uma estrutura hierárquica fundamentada na concepção de desigualdade entre os homens, reduz a participação popular nos negócios públicos, exigindo, dessa forma, obediência à ordem sob ameaça do emprego da força para restaurá-la.

Em sistemas autoritários, as instituições políticas (partidos, sindicatos, parlamento, associações etc.), quando não suprimidas, são amplamente cerceadas, atuando de forma “meramente cerimonial”, uma vez que a ordem é assegurada pela obstrução da mobilização social e, por consequência, pela destruição da oposição ao regime ou ao governo, formando Executivos fortes (BOBBIO, 2010, p. 100). Essa definição deriva de alguns parâmetros estabelecidos por Juan Linz, em sua distinção entre autoritarismo e totalitarismo. Conforme Linz,

Os regimes autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado e não responsável; sem uma ideologia elaborada e propulsiva, mas com mentalidade característica; sem uma mobilização política intensa ou vasta, exceção feita em alguns momentos de seu desenvolvimento; e onde um chefe, ou até um pequeno grupo, exerce o poder dentro dos limites que são formalmente mal definidos mas, de fato, habilidosamente previsíveis.

(LINZ, 1964¹, *apud* BOBBIO, 2010, p. 101).

Partindo dessa concepção abrangente, faz-se necessário voltar-se a análises que tratam de autoritarismo no contexto latino-americano. Nesse sentido, destaca-se a interpretação estruturalista de Guillermo O'Donnell (1996), que considera os regimes militares no Cone Sul diferentes de outras experiências autoritárias precedentes na região. Para O'Donnell (1996), a emergência do Estado burocrático-autoritário foi resultante das exigências de uma nova etapa de acumulação capitalista em países de industrialização tardia, nos quais a classe política oligárquica foi substituída por uma coalizão de militares, empresários e tecnocratas da burocracia estatal. À vista disso, a modernização nos países latino-americanos teria sido possível pela via autoritária do controle do Estado, que permitiu a obstrução da luta de classes – principalmente através do bloqueio ao movimento sindical e da supressão de partidos políticos de esquerda – e a eliminação de liberdades, produzindo a despolitização da sociedade a favor de um novo ciclo econômico sem ameaças de movimentos sociais reformistas (O'DONNELL, 1996).

Em outros termos, cumpre dizer que o conceito do Estado burocrático-autoritário esclarece que as rupturas institucionais com a democracia na América Latina tinham por objetivo a viabilização de uma nova fase de dominação econômica, mas também e, por conseguinte, dominação política e social. Trata-se, portanto, de uma correlação entre o sistema político vigente e o modelo econômico, uma vez que o Estado deve ser compreendido, para além da totalidade das burocracias, como “um conjunto de relações sociais que estabelecem uma certa ordem” (O'DONNELL, 1993, p. 5). Nesse sentido, o autoritarismo das décadas de 1960 e 1970 na América Latina teria inaugurado uma nova base de sustentação política para superar, pela via da exclusão ou da vigilância, as contradições surgidas entre os grupos socioeconômicos dentro de modelos políticos populistas.

Alain Rouquié, por sua vez, relaciona o autoritarismo do século XX a elementos constitutivos da formação estatal na América Latina, particularmente aos processos de construção da ordem encaminhados pelas classes dirigentes. É fator histórico e recorrente nos sistemas políticos latino-americanos que a garantia da obediência à ordem, em contraposição à ampliação da participação popular, atue como pressuposto legitimador de políticas estatais. A partir disso, a análise de Rouquié “parece considerar todas as

¹ J. Linz, *Na authoritarian regime: Spain in Cleavages, ideologies and party systems*, ao cuidado de E. ALLARDT e Y. LITTUNEN, WesternarckSociety, Helsinki, 1964.

manifestações autoritárias como expressão de um ‘vício de origem’ da formação dos Estados Nacionais latino-americanos” (GALLO, 2014, p. 3).

No entanto, a preocupação com a ordem é um problema enfrentado por qualquer sistema político, inclusive de Estados democráticos. Assim, o que parece distinguir os traços autoritários daqueles democráticos seria o sentido conservador intrínseco à prevalência da ordem sobre movimentos político-sociais. Em outras palavras, seria o cerceamento de algumas liberdades e direitos um mecanismo de reprodução de relações de dominação, através de alavancas do Estado, que negam não só a igualdade política, mas também a igualdade socioeconômica, conforme apontado por O’Donnell (1989). Em suma, estaria o Estado burocrático-autoritário diferenciando sistematicamente o acesso aos recursos de poder e rompendo com o pluralismo político nas sociedades latino-americanas (O’DONNELL, 1996).

À luz dessas considerações, e para fins de melhor operacionalização do conceito, a concepção de autoritarismo a ser empregada neste trabalho trata da dimensão política e estatal do fenômeno. O *autoritarismo* refere-se a práticas, regras e políticas operadas no âmbito do Estado visando à desmobilização das massas, à despolitização da sociedade, à limitação do pluralismo e da competitividade política por meio da exclusão programática de determinados setores políticos e sociais e à institucionalização de um poder com ampla margem de discricionariedade. Por consequência, *traços autoritários* podem ser definidos como características herdadas da dinâmica do sistema político anterior, às vezes sob diferentes roupagens, operando para produção ou manutenção dessa ordem política excludente. São difíceis de substituir por outras práticas ou normas, porque protegem interesses políticos de atores com capacidade de mantê-los. Sem negligenciar as profundas relações dessa definição com a estrutura econômica e com a cultura política de uma sociedade, entende-se que essa limitação seja a mais adequada para cumprir os objetivos desta pesquisa.

Feitas as exposições teóricas, cabe introduzir uma breve análise dos regimes militares brasileiro e chileno antes de passar para apresentação – também breve – de cada caso. Essa revisão histórica pretende sintetizar:

- a) o perfil antipopular dos golpes de Estado em uma conjuntura de fragmentação política;
- b) a institucionalização do regime autoritário e
- c) as influências externas comuns.

Em primeiro lugar, os casos brasileiro e chileno compartilham o fato de que o novo autoritarismo nesses países sucedeu períodos de relativa mobilização popular, rompendo com modelos políticos competitivos em que diversos setores sociais reformistas vinham adquirindo projeção. À época dos golpes, a conjuntura interna em ambos os países estava marcada pela crescente polarização no campo político, conduzindo à substituição de Estados de compromisso por uma situação de autonomização das forças políticas. Nesse sentido, o golpismo articulado por facções civis-militares inaugura a dimensão reativa-defensiva que permanece durante todo o regime e que expressa seu caráter repressivo, suas tentativas de eliminação da oposição e desarticulação violenta dos movimentos populares (GARRETÓN, 1980; 1981).

Em segundo lugar, é um traço comum das experiências brasileira e chilena o alto grau de institucionalização dos regimes autoritários. Nesse aspecto, destaca-se a produção intensa de normas jurídicas que versam sobre a organização institucional do Estado e do sistema político, como as regras de sucessão das autoridades públicas e o próprio processo legislativo (BAÑO, 1978). Ainda, é particular a esses regimes a adoção de alguma forma de legalidade autoritária e de judicialização da repressão que criaram uma aparente vigência do Estado de Direito, através da qual se buscou legitimar as práticas coercitivas (PEREIRA, 2010). Contudo, também se caracterizaram pela violação sistemática de direitos humanos de forma extra-judicial. Os números de pessoas torturadas, assassinadas, desaparecidas e presas injustamente não fazem de nenhum desses regimes uma ditabranda². Houve, portanto, uma progressiva ruptura com o ordenamento jurídico precedente e a substituição por um quadro normativo que espelhava um projeto social, político e econômico de longo prazo.

Em terceiro lugar, o contexto internacional da Guerra Fria imprimiu forte influência sobre o autoritarismo latino-americano. A Revolução Cubana (1959) representou um ponto de inflexão nas relações interamericanas, uma vez que inaugurou uma fase de maior pragmatismo das ações externas dos Estados Unidos para o continente, marcadas pelo anticomunismo e o apoio aos regimes autoritários que se instalavam a partir de golpes de Estado preventivos. Tratava-se, portanto, de uma política norte-americana anti-castrista que se reorientou a apoiar, inclusive financeiramente, os regimes militares em detrimento da defesa democrática (DABÈNE, 2003). No processo de institucionalização desses regimes, a clivagem ideológica do conflito bipolar foi internalizada através da implementação dos

² Referência ao discurso do Professor Carlos Guazzelli em um evento sobre a Comissão da Verdade sobre a Escravidão Negra no Rio Grande do Sul, realizado em 2018 no Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, em que o Professor palestrou sobre a justiça de transição na América Latina.

Sistemas de Segurança Nacional (PADRÓS, 2008).

Vistas as linhas gerais que se pretendem ressaltar, passamos a tratar os regimes autoritários separadamente a fim de sublinhar aspectos estruturais considerados importantes para o estudo das transições e do período pós-autoritário.

2.1.1 Regime Militar Brasileiro: antecedentes, o golpe de 1964 e a criação de um sistema híbrido

Seria um trabalho demasiadamente pretensioso resumir a história republicana brasileira em alguns parágrafos, mas determinados fatos não imediatos à crise política que culminou no golpe de 1964 merecem ser mencionados enquanto elementos que estruturam o sistema político nacional. Especificamente, sublinha-se que o próprio processo republicano no Brasil foi uma construção militar e oligárquica, que manteve um federalismo centralizador³. A construção do Estado burocrático-racional-legal em termos excludentes, sem o mecanismo de um partido de massas ou movimento popular, está em conformidade com as tendências conservadoras da política brasileira (TAVARES, 1982). O militarismo e a oligarquia serão, portanto, dimensões centrais para a configuração do período de 1945 a 1964, no qual o *ethos* democrático coexistiu com a prática autoritária das elites políticas que controlavam o Estado (TRINDADE, 1985).

Assim, durante a denominada República Democrática, que antecede o golpe de 1964, o cenário político predominante é marcado pela força eleitoral dos partidos conservadores até 1962 (MAINWARING *et al.*, 2000) e pela radicalização política no seio das Forças Armadas, que produziu desconfiança e desprezo pela política das elites civis (ARTURI, 2000). Tanto o é que, contando com o golpe de 1964, ocorreram quatro intervenções militares contra a ordem institucional desde 1945⁴. Nessa perspectiva, tem-se que a direita militar anti-populista e golpista não era um ator novo na cena política; constituía, na verdade, uma força próxima de setores civis do partido da União Democrática Independente, que dificultava o reconhecimento da legitimidade das instituições vigentes e,

³ É fato importante que a República de 1889 tenha sido instaurada por militares e que a República de 1930, considerada um período de modernização estatal e ampliação da aliança política, estava associada ao movimento tenentista e não rompeu com a dominação oligárquica – ao contrário, agregou-se a ela, tendo sido produto da coalizão das oligarquias periféricas dissidentes. (ARTURI, 2000; BAÑO, 1978; TAVARES, 1982).

⁴ 1) A intervenção militar em 1945 destituiu Getúlio Vargas do poder; 2) a tentativa de impedimento da chapa de Juscelino Kubitschek (PSD) e João Goulart (PTB) de assumir o poder por um grupo civil-militar em 1954; 3) a tentativa de impedimento da posse de João Goulart à presidência em 1961 (LIMA JR., 1999).

principalmente, dos resultados eleitorais (LIMA JR., 1999).

A sucessão presidencial após a renúncia de Jânio Quadros em 1961 marca o início da crise política que culmina no golpe de 1964. João Goulart, eleito vice-presidente pelo PTB, é fortemente associado às forças trabalhistas pró-Vargas e, até então, integrava uma chapa contraditória com a UDN de Jânio Quadros, o principal partido opositor ao varguismo⁵. O escalonamento da tensão política se resume no desenvolvimento dos seguintes fatos: o impedimento militar da posse de Goulart, a campanha da legalidade de Brizola, o pacto parlamentarista, o plebiscito de 1963⁶, o comportamento ambíguo do Governo Goulart, a pressão dos grupos de esquerda por reformas de base e o rompimento do equilíbrio entre os três principais partidos⁷. Sem ameaça comunista e sem resistência da esquerda, o golpe de 31 de março de 1964 foi uma reação conservadora. Sua base de apoio era bastante heterogênea e não estava alinhada por um projeto ideológico definido, o que reforçou sua legitimação pela dimensão defensiva, expressa no anticomunismo (ARTURI, 2000).

Passados os eventos fatídicos do golpe civil-militar, a literatura versa sobre a natureza híbrida do regime militar, tendo em vista a manutenção de uma margem de liberalismo político tutelado durante todo o período militar. A aparência de continuidade da ordem institucional era, porém, contra-arrestada por medidas arbitrárias de suspensão de direitos civis e políticos (ARTURI, 2000) e pelo uso da força de formas também ilegítimas e abusivas (PEREIRA, 2015). Sem sobredimensionar o debate da dinâmica liberal-autoritária no pensamento dos setores civis e militares do regime de 1964, restaria importante destacar que esse formato político inaugurado no Brasil deve-se, também, à sua gestação e implementação de forma intelectualizada e cirúrgica, mas igualmente violenta.

Em síntese, sobre o regime civil-militar de 1964, destaca-se que os militares não assumiram o poder enquanto um grupo homogêneo. Havia uma diferenciação entre seus quadros, que se dividiam entre *castelistas*⁸ – setores vinculados ao General Castelo Branco, definidos como liberais-autoritários – e os *duros* – vinculados aos serviços de repressão e

⁵ Os cargos à Presidência e à Vice-Presidência eram disputados separadamente nas eleições brasileiras.

⁶ O plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil estava previsto na emenda constitucional que instituiu o parlamentarismo brasileiro, condição da oposição civil-militar para que Goulart assumisse a Presidência. O plebiscito deveria ocorrer no fim do mandato de Goulart, mas foi adiantado para o ano de 1963, obtendo resultado favorável ao retorno do presidencialismo.

⁷ No espectro político, o PTB era o principal partido à esquerda e a UDN era o principal partido à direita. O PSD era um partido conservador como a UDN, mas fundado por Vargas e que transitava entre os polos. Tendo em vista a polarização política do período e o avanço eleitoral do PTB, a posição do PSD era de extrema importância para definir o partido que teria maioria no Congresso Nacional. Ao manter-se contras as reformas econômicas propostas pelo Governo Goulart, quadros do PSD acabaram apoiando o movimento golpista (LIMA JR., 1999).

⁸ Também chamados de grupo da *Sorbonne*.

definidos como nacionalistas-autoritários. O Governo Castelo Branco (1964-1967) delineou a arquitetura institucional do autoritarismo instrumental: por um lado, não suspendeu de imediato os partidos, o Congresso nem o calendário eleitoral, mas governou com a edição de Atos Institucionais que cerceavam o funcionamento das instituições representativas e centralizavam o poder (ARTURI, 2000).

O primeiro Ato Institucional (AI-1), em abril de 1964, concebe o golpe como um movimento revolucionário e dispõe sobre os primeiros mecanismos de “limpeza” da esquerda e dos opositores, como o poder presidencial de cassar mandatos parlamentares e suspender direitos civis, além de estabelecer eleições indiretas à Presidência da República (BRASIL, 1964). Contudo, os resultados das eleições a governadores de 1965 foram favoráveis à coalizão PSD-PTB em cinco estados, evidenciando a vulnerabilidade da coalizão parlamentar de apoio ao governo militar que se seguiria. A resposta do governo foi a edição de outro Ato, estendendo as disposições do AI-1. Assim, não obstante Castelo Branco representasse a ala branda, as normativas do AI-2⁹ consagram as demandas dos setores duros (ARTURI, 2000).

A decretação do AI-2 reflete a ideia de que “se o apoio às iniciativas da cúpula militar não se dava de forma automática, era preciso ‘criar’ as condições para que tal apoio fosse garantido” (MADEIRA, 2006, p. 53). A extinção dos partidos políticos (art. 18) abriu espaço para instituição de uma nova organização partidária¹⁰. Estrategicamente, o bipartidarismo se explicava, pois, por um lado, a formação de um partido único de apoio aos militares era dificultada pelas rivalidades locais e regionais e, por outro, a permissão para criação de três ou mais partidos arriscava reproduzir as três maiores legendas do período anterior – PTB, PSD e UDN (MADEIRA, 2006). A disputa partidária passou a ser protagonizada, então, pelo partido oficial do governo militar, a ARENA, que reuniu quadros de todos os partidos, mas principalmente da UDN, e pelo MDB, que jogaria o papel da oposição consentida, formada, também, por uma base heterogênea (ARTURI, 2000).

Permitir uma oposição moderada como o MDB conferia ao regime uma roupagem democrática. Não obstante o alto grau de artificialidade do bipartidarismo brasileiro e da

⁹ Além de reafirmar o poder presidencial de suspensão de direitos civis, de cassação de mandatos (art. 15 e 16), o AI-2, em relação ao AI-1, outorgou aos militares o poder de decretar recesso do Congresso (art. 31), instituiu novamente as eleições indiretas para Presidente da República (art. 9 e 26) e os prazos para o trabalho legislativo (art. 5), ampliou as matérias legislativas a cargo exclusivo do Executivo (art. 4), eliminou por tempo indeterminado a proteção do funcionalismo público (art. 14) e elencou reformas no Supremo Tribunal Federal (art. 6) (BRASIL, 1965).

¹⁰ Regulamentada pela Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965. A Lei autoriza a fundação e o registro de partidos que obtenham, pelo menos, 3% do eleitorado que votou na última eleição para a Câmara de Deputados, que estejam distribuídos em 11 ou mais estados, com no mínimo 2% em cada um (art 7).

distribuição incoerente das forças políticas a nível nacional, houve uma efetiva substituição das clivagens antigas por uma nova dinâmica. Nessa dinâmica, o governo federal não conseguiu “neutralizar o poder oligárquico”, mas a diferenciação no seio do MDB entre *autênticos* e *moderados* foi funcional para a estruturação de um padrão de competição operado em bases substancialmente diferentes daquelas do período anterior (MADEIRA, 2006, p. 67). No mais, o processo de divisão dos quadros do MDB foi de suma importância para a construção da viabilidade eleitoral do partido durante o período mais repressivo do autoritarismo brasileiro.

Os Governos dos generais Arthur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) correspondem às fases de predominância dos setores de linha dura e, portanto, de maior endurecimento do regime. Com a progressiva confirmação de uma divisão duradoura no interior do MDB e o crescimento de movimentos sociais em oposição ao governo militar, o regime autoritário assume as formas de uma ditadura clássica. No Governo Costa e Silva, a resposta veio com a publicação do AI-5, considerado o mais duro de todos ao decretar a intervenção federal em Estados e municípios e a suspensão da garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos (BRASIL, 1968). No Governo Médici, o milagre econômico foi acompanhado da eliminação da guerrilha de esquerda (ARTURI, 2000).

Para Arturi (2000), porém, a legalidade autoritária era o projeto definitivo e de longo prazo do regime autoritário, enquanto o aumento da repressão parece ser resultante da radicalização política em determinados momentos. Mesmo na fase mais violenta, o Congresso Nacional foi reaberto e a legislação eleitoral foi modificada diversas vezes para a sobrevivência do MDB e para manipular a supremacia eleitoral da ARENA – que se manteve à frente até as eleições de 1972. Esse continuísmo político-institucional representa a habilidade com que os quadros civis-militares do regime autoritário fizeram uso do sistema político anterior para elaboração e implementação de um projeto de sociedade. Nesse sentido, pode-se dizer que a experiência autoritária brasileira também apresenta uma dimensão fundacional, ou seja, de reestruturação das relações entre Estado e sociedade (GARRETÓN, 1980).

A partir de 1974, o bipartidarismo e a volta do setor brando, sob a presidência do General Ernesto Geisel, passam a ser elementos dinâmicos não só da institucionalização do regime, mas também de sua transição. Passados dez anos do golpe que instaurou o modelo de Estado burocrático-autoritário no Brasil, o processo de transição é gestado e articulado de

dentro do próprio governo militar. As causas, traços e consequências da transição brasileira serão analisadas adiante.

2.1.2 Regime Militar Chileno: antecedentes, o golpe de 1973 e a tradição constitucionalista

A história republicana do Chile apresenta, por sua vez, momentos importantes de ruptura com os elementos oligárquicos e militarizados. Seguida de uma experiência parlamentarista (1981-1924), a política chilena de 1938 a 1970 foi um período de fragmentação política e de institucionalização do multipartidarismo, com fortes tendências à moderação e ao compromisso¹¹. A estabilidade e a afirmação da democracia representativa no Chile, combinando elementos de polarização e moderação foram viáveis pela existência de um centro político que jogou, praticamente durante todo o período, papel decisivo de mediador e neutralizador (DUJISIN; MOULIAN, 1989). Além disso, as forças armadas chilenas desenvolveram uma postura institucional de não-interferência política e de respeito à ordem constitucional – pontos centrais do que se denominou Doutrina Schneider (AGÜERO; VARAS 1978).

À vista disso, interessa notar que, na década de 1960, o *Partido de la Democracia Cristiana* (PDC) modificou o papel do centro político ao tentar governar isolado, descaracterizando as bases pragmáticas com as quais o Partido Radical havia atuado durante o período das Frentes Populares¹² (GARRETÓN; MOULIAN 1977). Essa estratégia ignorou por alguns momentos a importância do Estado de compromisso, abrindo espaço para a fundação do Partido Nacional (PN)¹³ no campo da direita e para a formação da *Unidad Popular* (UP)¹⁴ no campo da esquerda. Considerando, então, o sistema de negociações vigente na democracia chilena, a década de 1960 é marcada não pela polarização no espectro

¹¹ No parlamentarismo chileno, as elites políticas sofreram um processo de diferenciação, o que neutralizou a dominação oligárquica do Estado. Porém, a polarização do sistema partidário é introduzida em 1933, já sob o sistema presidencialista, quando da projeção eleitoral dos partidos de esquerda (DUJISIN; MOULIAN, 1989).

¹² O período das Frentes Populares correspondeu às coligações de centro-esquerda que governaram o Chile entre 1938 e 1947 com estabilidade político-institucional. O Partido Radical, classificado como de centro, era hegemônico na coalizão. Os partidos de direita tinham forte expressão no Parlamento, o que forçava a uma política nacional de negociação (DUJISIN; MOULIAN, 1989).

¹³ Resultado da fusão, em 1966, de três partidos conservadores: *Acción Nacional*, Partido Conservador e Partido Liberal (CHILE, 2018)

¹⁴ União partidária de esquerda formada pelos *Partido Socialista de Chile*, *Partido Comunista de Chile*, *Movimiento de Acción Popular Unitario*, *Acción Popular Independiente*, *Partido Social Demócrata*, *Izquierda Cristiana* e *Partido Izquierda Radical* (CHILE, 2018).

político-partidário, mas pela atomização e consequente radicalização das forças políticas (MOULIAN, 1990).

As eleições presidenciais de 1970 foram protagonizadas por essas três maiores legendas. Para Garcés (1973), a viabilidade político-eleitoral do projeto da UP – a via chilena para o socialismo – foi resultado da articulação do Estado com a evolução do processo social. No entanto, depois de uma campanha com forte mobilização das massas, o governo de Salvador Allende esteve inserido em uma conjuntura de ameaças constantes às bases históricas do sistema de negociações (GARRETÓN; MOULIAN 1977).

Dos fatores importantes presentes na conjuntura política que antecede o golpe civil-militar de 1973, destacam-se os que seguem. Primeiro, a tentativa do Partido Nacional de articular pela via parlamentar o impedimento da posse de Allende¹⁵. Segundo, a estratégia da UP de governar com recursos extraparlamentares¹⁶. Terceiro, até meados de 1972, o PN esteve isolado e o PDC executou uma política oscilatória e ambígua. Quarto, paralisados os mecanismos institucionais de negociação e contrapesos, a luta política foi transferida para a arena social. Por um lado, o Partido Nacional tentou esvaziar a legitimidade do governo através da promoção de boicotes e de mobilizações setoriais; a base popular da UP, por outro lado, era altamente organizada para contrapor-se a todas as medidas desestabilizadoras estimuladas pela direita. Quinto, sob o risco de ver-se excluída do processo político, a *Democracia Cristiana* alinhou-se à oposição articulada pelo PN. Finalmente, a vitória da UP nas eleições para o Congresso, em março de 1973, frustrou as expectativas da direita quanto à derrubada do governo pela via legal e, paradoxalmente, encerrou a viabilidade de um desfecho pacifista (BAÑO; FLISFISCH, 1987; GARRETÓN; MOULIAN 1977; MOULIAN, 1990; VARAS, 1977).

A articulação do golpe no seio das Forças Armadas decorreu de um processo diferente daquele passado no Brasil em 1964, uma vez que as relações civil-militares no Chile estavam amparadas por uma ideia de segregação entre política e instituição militar. No entanto, o contato com as forças de segurança norte-americanas, em um contexto de Guerra Fria, contribui para a gestação de uma ideologia de segurança nacional e para a formação de

¹⁵ A confirmação da vitória da UP ainda dependia do Congresso Nacional, uma vez que não havia segundo turno no sistema eleitoral chileno. Não havendo partido ou coalizão majoritária que decidisse de forma isolada, o Partido Nacional buscou apoio para barrar a posse de Allende, mas a Democracia Cristã seguiu a tradição política de ratificar os resultados eleitorais. O posicionamento do PDC foi resultado de uma negociação com a UP para a assinatura do Estatuto Constitucional de Garantias Democráticas (GARRETÓN; MOULIAN 1977).

¹⁶ A *Unidad Popular* governou sem apoio majoritário nas casas legislativas e, diante de problemas internos, não obteve êxito em ampliar a sua aliança com os partidos de centro. Sendo assim, optou por seguir com as reformas utilizando-se dos poderes presidenciais (GARRETÓN; MOULIAN 1977).

um grupo de extrema direita, que já flertava com a oposição civil ao regime. A ruptura com a tradição constitucionalista e o golpismo chileno estavam manifestos no assassinato de René Schneider, Comandante em chefe do Exército, em outubro de 1970¹⁷, e na renúncia forçada de Carlos Prats, Comandante em chefe do Exército, em 23 de agosto de 1973, ambos defensores da legalidade do Governo Allende. O golpe no interior da instituição militar, possibilitando a substituição de Prats pelo General Augusto Pinochet, viabilizou o golpe civil-militar em 11 de setembro de 1973 (AGUERO; VARAS 1978).

A reação da oposição nesses termos não era apenas dirigida contra o governo socialista de Allende, mas também contra as bases institucionais em que estava estabelecida a democracia chilena, capazes de permitir que um projeto como o da *Unidad Popular* fosse concebido e realizado (BAÑO; FLISFISCH 1987). A defesa do projeto capitalista foi feita em detrimento do sistema democrático e apresentou, portanto, as duas dimensões que Garretón (1980) identificava: defensiva e fundacional. A sua faceta reativa esteve expressa nas políticas repressivas – de eliminação do sistema político-partidário e desarticulação das organizações sociais – e de normalização econômica. Seu aspecto fundacional esteve vinculado ao longo processo de institucionalização do regime.

Após o golpe de 1973, a edição de uma série de decretos buscou delinear a arquitetura dos poderes militares. Institui-se, então, uma Junta Militar para governar o país, composta pelos Comandantes em Chefe das três forças e pelo Diretor-Geral dos *Carabineros*. O *Estatuto de la Junta de Gobierno* outorgou à Junta os poderes legislativo e constituinte. Ao estabelecer as prerrogativas dos poderes Legislativo e Executivo, neutralizou a influência de Pinochet, também nomeado Presidente da República¹⁸, sobre o regime (BARROS, 2004).

Nesse sentido, Barros (2004) defende que, apesar do formato fechado da Junta e da personalização do regime em torno da figura do General Pinochet, que acumulava cargos em diferentes instâncias, o processo legislativo por comissões e unanimidade não permitia que um ator individual pudesse vincular normas unilateralmente, funcionando como um sistema de contrapesos¹⁹. Ademais, muito diferente do regime brasileiro, os militares chilenos não estabeleceram mecanismos de sucessão nem os termos dos mandatos, assim como também não mantiveram as atividades parlamentares nem os partidos (BAÑO, 1978).

¹⁷ Assassinado em uma tentativa frustrada de sequestro, atribuída ao Projeto FUBELT, ou Track II, articulado pela CIA com fins de prevenir a ascensão de Allende ao poder.

¹⁸ Durante todo o regime, o General Pinochet manteve os cargos de Comandante em Chefe do Exército, membro da *Junta de Gobierno* e Presidente da República.

¹⁹ Barros (2004) demonstra como os poderes de veto foram utilizados por todos os membros da Junta em diferentes momentos. Os Comandantes da Marinha e da Força Aérea opuseram-se a Pinochet nos processos de instituição da separação dos poderes e de elaboração de uma nova Constituição, por exemplo.

Além das relações Executivo-Legislativo, uma segunda linha de instituições extra-políticas de controle constitucional e legal, herdadas do regime anterior, foram reformadas. A *Corte Suprema* e a *Controladoría General de la República* eram, respectivamente, poder de controle constitucional de última instância e principal agência de controle independente dos atos administrativos. Embora não tenham se comportado como poderes capazes de regular o regime em adequação com a lei, as reformas a que foram submetidas visavam justamente a consolidar um mecanismo de revisão sobre o Presidente²⁰. A terceira instituição a estruturar esse projeto era o *Consejo Nacional de Defensa* (CND), que deveria garantir a ordem em situações de crises. Significava, portanto, a via de atuação politizada das Forças Armadas em uma democracia tutelada (BARROS, 2004).

Tomando-se em consideração os eventos transcorridos na década de 1970, o projeto institucional do regime era fundar as bases para uma *democracia protegida*. Nas linhas gerais mencionadas acima, a Junta negociou um projeto de constituição em 1980, a qual estabelecia um período oficial de oito anos de transição. Sem participação partidária ou popular para elaboração e discussão, a nova Carta foi aprovada por plebiscito em 1980. Quanto ao texto constitucional, cabe ressaltar que estava dividido por disposições permanentes (120 artigos), que sintetizavam a ideia de democracia protegida – fortalecimento das instituições de controle, restrição de direitos individuais, cerceamento da participação e representação políticas²¹ –, e disposições temporárias (29 artigos) – que deixaram intacta a configuração institucional dos primeiros anos do regime e atrasam por mais nove anos a abertura política (CHILE, 1980; GARRETÓN, 1981; BARROS, 2004).

Diante do ambiente fechado em que se operou tanto a criação da Carta quanto a consulta popular, Garretón (1980) identifica o plebiscito de 1980 enquanto um canalizador de tendências político-sociais que marcam a evolução da oposição ao regime. A *Jornada de Protestas* (1983-1987), um ciclo de movimentos de contestação de massas ao projeto ditatorial revela a politização da sociedade chilena e amplia as condições para o retorno da atuação partidária (SANTOS E., 2014). A reconstrução do espectro partidário herdado do regime democrático relaciona-se a razões históricas e estruturais, como o enraizamento social dos partidos políticos chilenos, e a própria dinâmica do regime militar, que dificultou o surgimento de novas organizações políticas (GARRETÓN, 1993). Nota-se, neste ponto, a

²⁰ As reformas referem-se aos procedimentos de nomeação e o aumento do número de membros, a fim de os membros indicados por órgãos não-políticos (BARROS, 2004).

²¹ Exemplos importantes são o banimento de partidos marxistas, a instituição de senadores não eleitos e a determinação de uma maioria de 3/5 do Congresso para aprovação de emendas constitucionais (CHILE, 1980).

distância entre o caso chileno e brasileiro.

Finalmente, o posicionamento inflexível do governo Pinochet irá forçar uma guinada da oposição ao realismo político, a fim de viabilizar sua participação na formulação de uma ordem pós-autoritária a ser pactuada (FREDRIGO, 1997). O pragmatismo dos partidos não rompeu com o padrão de controle do regime, mas introduziu um elemento de incerteza quanto ao futuro da transição chilena.

2.2 TRANSIÇÕES DE REGIME NO CONE SUL: INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS DE REDEMOCRATIZAÇÃO E OS CASOS BRASILEIRO E CHILENO

A transição democrática refere-se a um conjunto de processos não-revolucionários que incluem a “decomposição interna do regime autoritário, as mobilizações populares, a negociação entre os quadros autoritários e a oposição democrática” (GARRETÓN, 1992, p. 61). Trata-se de processo tão complexo que pode ser dividido em dois fenômenos: primeiro, a etapa de dissolução do regime autoritário e inauguração efetiva da democracia política (ou poliarquia) e, depois, a etapa de consolidação democrática, vinculada à superação dos enclaves autoritários pendentes na primeira fase (O'DONNELL, 1989; GARRETÓN, 1992).

Assim, uma transição de regime não implica necessariamente que haverá consolidação democrática e, no longo prazo, democracia (GARRETÓN, 1981b). Logo, entendida enquanto um processo, a liberalização e a democratização não se confundem com a ordem de fato estabelecida após a transição. É verdade, por outro lado, que essas considerações podem ser interpretadas de diferentes maneiras a depender da definição do que é, afinal, democracia. Huntington (1994) conclui que

Se a eleição popular dos principais tomadores de decisão é a essência da democracia, então o ponto crítico no processo de democratização é a substituição do governo que não foi escolhido desse modo, por outro, selecionado através de uma eleição aberta, livre e imparcial [...] (HUNTINGTON, 1994, p. 18).

Essa definição mínima, conforme conceptualizada por Schumpeter (1961, p. 328), considera que democracia é um método político, ou seja, um arranjo institucional, “no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Essa acepção conversa com as duas dimensões da poliarquia de Robert Dahl (2001)

– participação e constatação pública²². Apesar do valor analítico dessas definições, pode ser problemática sua aplicação nos casos latino-americanos. Sobretudo, as definições schumpeteriana e dahlsiana de democracia são estritamente políticas e, dessa forma, deixam de considerar o Estado e a relação deste com a sociedade (O'DONNELL, 1998).

Cabe, portanto, uma revisão histórica. A democracia moderna, enquanto um conjunto de regras procedimentais, está historicamente relacionada à formação do Estado liberal, cujos pressupostos filosóficos são os direitos fundamentais e as liberdades do homem. Respectivamente, representam as bases do Estado de Direito e do Estado Mínimo (BOBBIO, 1993). Portanto, atrelada à história de limitação dos poderes do Estado, a democracia, quando liberal, pressupõe a igualdade jurídica, isto é, de direitos.

Dahl (2001, p. 61) reconhece que “a democracia também é inerentemente um sistema de direitos”. Ocorre que a centralidade da cidadania política e do regime político no conceito de poliarquia obscurece o fato de que “os direitos civis são o principal suporte de uma sociedade plural e diversa” (O'DONNELL, 1998, p. 30). Vejamos que, nas democracias consolidadas, a expansão e o aprofundamento dos direitos civis antecederam a aquisição de direitos políticos (O'DONNELL, 1998), porque existe uma forte correlação entre Estado democrático e Estado de Direito, entendido como “todos os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem o abuso ou o exercício ilegal do poder” (BOBBIO, 1993, p. 19).

Nesse sentido, a democratização na América Latina refere-se não só à efetividade das condições poliárquicas – liberdades e direitos políticos –, mas também à vigência de uma legalidade democrática – que garanta direitos civis e estabeleça redes de responsabilidade e *accountability* (O'DONNELL, 1998). As primeiras fases da transição, no entanto, já anunciavam as dificuldades de instituir tanto o conteúdo poliárquico quanto o componente liberal na ordem pós-autoritária. Para O'Donnell (1989, p. 3), a tendência à moderação e a negociação na primeira etapa de transição simboliza o paradoxo das transições latino-americanas: a moderação aumenta as probabilidades de êxito da mudança de regime, uma vez que evita uma polarização excessiva cuja tendência seria o retorno imediato do autoritarismo através de novos golpes, mas, ao mesmo tempo, imputa uma possível “morte

²² As condições da poliarquia: 1) funcionários eleitos; 2) eleições livres, justas e competitivas; 3) sufrágio inclusivo; 4) liberdade de expressão; 5) fontes alternativas de informação; 6) autonomia de associação (DAHL, 2001, p. 99).

lenta” do regime democrático²³.

Esse “excesso de acordismo” liquida tanto a competitividade política quanto a possibilidade de implementar uma legalidade democrática e, por conseguinte, desvincula interesses e deturpa os mecanismos de representação (O’DONNELL, 1993). Dessa forma, o êxito de uma transição pode ser medido em termos de substituição ou preservação da institucionalidade autoritária (GARRETÓN, 1981b). Para tanto, vejamos as linhas gerais dos processos de transição nos casos de nosso interesse.

2.2.1 A Transição Brasileira

Após de dez anos de governo civil-militar, não existia consenso quanto às estratégias políticas a serem empregadas na condução do regime. Na esteira de uma divisão no interior do círculo dirigente, a nomeação do General Ernesto Geisel, um militar da ala castelista, para a sucessão de Médici em 1974 representou a oportunidade de iniciar a transição lenta, gradual e segura²⁴. Assim sendo, sublinha-se a interpretação de que a liberalização do regime nasceu do voluntarismo do Estado, possível a partir do retorno da corrente autoritária-liberal sobre os duros no Governo Geisel (1974-1975) (CARVALHO, 1989 *apud* ARTURI, 2000).

O modelo de abertura articulado pelo General Golbery do Couto e Silva²⁵ refletia a situação conjuntural da década de 1970: consolidação do regime autoritário, ausência de oposição armada, formação de grupos moderados na oposição do regime, mobilização social limitada e uma elite política habilidosa. Em linhas gerais, portanto, o Governo Geisel dispunha das condições necessárias para aproximar os setores moderados do regime e da oposição, isolando politicamente os duros e os radicais. A estratégia resultante da junção desses fatores favoráveis foi a utilização da conciliação e da competição eleitoral (ARTURI, 2000; SHARE; MAINWARING, 1986; HUNTINGTON, 1994).

Do ponto de vista eleitoral, o bipartidarismo brasileiro foi identificado enquanto um problema para o projeto de distensão quando a oposição obteve uma vitória expressiva no

²³ Em O’Donnell (1989, p. 3), a “morte lenta” se refere à “diminuição progressiva dos espaços existentes para o exercício do poder civil e a vigência dos direitos e garantias clássicos do constitucionalismo liberal”.

²⁴ Cumpre ressaltar, contudo, que o projeto de liberalização era conhecido por um círculo pequeno de militares e que, sendo assim, a vinculação de Geisel ao projeto não havia sido determinante para sua nomeação à Presidência (ARTURI, 2000).

²⁵ Conspirador do golpe de 1964, fundou o Serviço Nacional de Informação (SNI) e articulou o retorno ao poder do grupo castelista. Durante o Governo Geisel, foi o pensador da abertura política e Ministro da Casa Civil.

pleito de novembro de 1974²⁶. Para Arturi (2000), a *anti-candidatura* de Ulysses Guimarães à presidência da República em 1973, promovida pela corrente do setor autêntico do MDB, foi decisiva para revitalizar a oposição ao regime, ampliar as bases locais de organização do partido e instaurar o bipartidarismo de fato. A partir de 1974, pela primeira vez, então, as eleições são tidas como um mecanismo institucional estratégico também para a oposição e passam a ter um caráter plebiscitário (LAMOUNIER, 1988).

Se bem que os resultados eleitorais de 1974 fossem considerados legítimos pelo governo, o projeto de abertura sofreu um recuo institucional defensivo visando à recomposição do equilíbrio de forças no Congresso Nacional nas próximas eleições²⁷. Em julho de 1976, a decretação da Lei Falcão implementou medidas de restrição à propaganda eleitoral. Já no ano seguinte, o Governo Geisel invocou o AI-5 para fechar temporariamente o Congresso Nacional e, nesse ínterim, aprovou o *Pacote Abril*, composto por uma emenda constitucional e seis decretos que representavam um retrocesso para a liberalização política do país (MADEIRA, 2006)²⁸.

Paradoxalmente, o fim do mandato do General Geisel foi marcado por um passo importante no processo de distensão: a aprovação congressual da emenda constitucional que aboliu o AI-5. Em vista disso, o Governo de João Figueiredo (1979-1985) não dispunha da mesma capacidade de controlar o processo de transição. Para Arturi (2001, p. 28), significou a autonomização da transição brasileira, embora isso não tenha sido suficiente para “provocar uma ruptura institucional com o regime anterior, o que enquadrou esse processo no padrão institucional tradicional do país”. No entanto, essa não é a interpretação consensual na literatura acadêmica, que explica a transição pela tutela militar e pelos pactos com os civis.

Dando continuidade ao projeto, logo no primeiro ano do Governo Figueiredo, foi aprovada a Lei de Anistia, para impedir o suposto revanchismo, e a Lei nº 6.767, que sancionou o retorno ao pluripartidarismo. Frente à insuficiência do sistema bipartidário para garantir a hegemonia eleitoral do partido do regime, a liberalização do sistema partidário

²⁶ Em síntese, os números da vitória eleitoral do MDB: passam de 7 a 20 cadeiras no Senado, vencendo em 16 dos 22 estados; passam de 87 vagas ocupadas na Câmara para 165 vagas; passam a controlar as Assembleias de estados importantes, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, entre outros. (ARTURI, 2000).

²⁷ Apesar de não alcançar a maioria das cadeiras, o MDB conquistou um poder de veto nas votações congressuais, que dependiam de uma maioria qualificada de 2 / 3 (ARTURI, 2000).

²⁸ Dentre as regras político-eleitorais modificadas, destaca-se a manutenção da eleição indireta para governadores no pleito de 1978, a instituição de senadores biônicos, a alteração do sistema de representação na Câmara de Deputados a fim de favorecer a superrepresentação de estados de maior penetração da ARENA e, finalmente, a redução do quórum mínimo de aprovação de emendas constitucionais para maioria simples e extensão do mandato presidencial para seis anos.

consistia em uma estratégia de fragmentar a oposição. Por sua vez, o que ocorreu foi a predominância de dois partidos sobre as demais siglas – o PDS, principal herdeiro da ARENA, e o PMDB, o principal herdeiro do MDB (ARTURI, 2000).

Dentre os partidos menores, o PP de Tancredo Neves nasceu de uma divisão do MDB e da ARENA, mas em 1981 foi incorporado ao PMDB. O PTB de Ivete Vargas recebeu a sigla após a disputa com Brizola, mas transitou para o espectro conservador e de apoio ao regime. O PFL foi uma subdivisão do PDS, que surgiu enquanto um bloco de apoio à candidatura da chapa Tancredo-Sarney. O PDT de Brizola foi o verdadeiro herdeiro do trabalhismo histórico e, por conseguinte, manteve-se como oposição ao regime. Por fim, o PT de Lula representava o novo sindicalismo e conformava o partido mais à esquerda. No entanto, as eleições parlamentares de 1982, sob essa nova configuração, resultaram, novamente, em um equilíbrio de forças, o que indicava a manutenção da natureza plebiscitária do voto (MADEIRA, 2006).

Apesar disso, a sucessão presidencial no Colégio Eleitoral procedeu sem maiores obstáculos. Em verdade, a efetiva oposição estava expressa no movimento das Diretas-Já, que chegou a ser transformada em projeto de lei, mas não obteve quórum no Congresso. No mais, as elites políticas pareciam satisfeitas com a legalidade autoritária e com o mecanismo da competição eleitoral. Tancredo Neves, candidato pelo PMDB, angariou amplo apoio tanto de setores da oposição (a exemplo de Brizola e Ulysses), quanto do regime (a exemplo de Aureliano Chaves e do próprio Sarney, seu vice-presidente). Símbolo da conciliação, da moderação e do não revanchismo, Tancredo enfrentou Paulo Maluf pelo PDS e saiu vitorioso, apesar de não ter assumido o cargo (ARTURI, 2000).

Isto posto, conclui-se que a transição brasileira foi realizada sob as bases de um excessivo continuísmo, o que estava “[...] em total harmonia com a tradição de conciliação ‘pelo alto’ da cultura política brasileira” (ARTURI, 2000, p. 392). Outrossim, a política desse período representou uma ameaça de “morte lenta” aos intentos de consolidação democrática no país (O’DONNELL, 1989).

2.2.2 A Transição Chilena

À época das *Jornadas de Protestas* (1983-1987), as forças político-partidárias

estavam organizadas em movimentos²⁹. Não obstante a atividade partidária, o governo mostrava-se relutante em negociar, tendo frustrado diversas tentativas de diálogo em função de desentendimentos internos. Em boa medida, essa postura inflexível indicava a correlação de força dos setores duros na cúpula dirigente, respaldados por Pinochet. Por consequência, a transição chilena também foi acompanhada do aumento da militarização e da repressão (SANTOS, E., 2014).

Os principais pontos de discordância entre o regime e a oposição diziam respeito aos prazos e mecanismos estabelecidos para a transição e, portanto, às demandas por reformas constitucionais. Sem grandes avanços da oposição nesses aspectos até 1988, as eleições plebiscitárias previstas constitucionalmente para aquele ano desencadearam a transição de fato (GARRETÓN, 1993b). Em síntese, o referendo consultava a população sobre a continuidade de Pinochet no poder por mais oito anos, o que produziu dois blocos de campanha eleitoral: a *Concertación de Partidos por el No*³⁰, agrupando partidos de centro-esquerda, e a *Renovación Nacional*, uma coalizão de partidos de direita em defesa do *Si*³¹ (SANTOS, E., 2014).

Os dois blocos eram heterogêneos e comportavam divergências internas, particularmente no que tange à participação da oposição no plebiscito e, pelo lado dos partidos pró-regime, no que tange à aprovação da candidatura de Pinochet. Cumpre ressaltar, porém, que os blocos mantiveram-se disciplinados em razão da pretensão em comum de fazer frente ao regime ou de apoiá-lo (SANTOS, E., 2014). O resultado das urnas foi favorável à opção pelo *No*, o que significou a derrota política dos setores duros identificados com Pinochet e, também, do próprio regime. Assim, seguindo as normativas e os prazos estabelecidos na Constituição de 1980, seriam convocadas eleições diretas para a Presidência da República e o Congresso Nacional em fins de 1989 (GARRETÓN, 1993b).

Diferentemente de outras experiências, a transição chilena ocorreu com uma maior margem de certeza após a derrota de Pinochet. Em vista disso, o ano de 1989 foi marcado por intensas negociações, tanto entre os partidos para a conformação de alianças eleitorais,

²⁹ O *Movimiento Democrático Popular* (MDP) foi uma coalizão política de esquerda, composta majoritariamente pelos partidos marxistas colocados na ilegalidade. A *Alianza Democrática* (AD), protagonizada pelo PDC formava uma associação heterogênea, reconhecida pelo regime como interlocutora legítima da oposição. O *Movimiento Unión Nacional* (MUN), liderado pelo PN, apesar de ter apoiado o regime, assumiu postura crítica ao governo. Por fim, a *Unión Demócrata Independiente* (UDI) surgiu como representante do regime (GARRETÓN, 1984).

³⁰ Herdeira da *Alianza Democrática*. Composta de 17 partidos, dentre os quais destacam-se o Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical Social Demócrata (CHILE, 2018).

³¹ Coalizão composta por três agrupamentos de direita: *Movimiento de Unión Nacional*, *Unión Demócrata Independiente*, *Frente Nacional de Trabajo* e antigos militantes do Partido Nacional (CHILE, 2018).

quanto entre os interlocutores da oposição e do regime. As principais negociações tratavam de um dos temas mais caros para ambas as partes: a Constituição de 1980. A *Concertación de Partidos por la Democracia*³² e a *Renovación Nacional* – que assumiu o papel de direita democrática – apresentavam pontos consensuais em suas propostas de revisão da Carta de 1980. Essa postura da RN produziu uma tensão com a *Unión Demócrata Independiente*, que ratificou seu alinhamento com o regime e permaneceu isolada das negociações (HEISS; NACIA 2007; GARRETÓN, 1993b).

As propostas conjuntas da *Concertación* e da *Renovación* referiam-se à necessidade de modificar o caráter excludente da Constituição³³, de alterar a correlação de forças na composição do *Consejo de Seguridad Nacional* e do Senado³⁴, de revisar as relações civis-militares³⁵ e de reformular o mecanismo de três quintos para aprovação de reformas constitucionais. O governo, particularmente a Junta, estava ciente de que o prolongamento do impasse em torno dessas questões poderia virar pauta eleitoral, de modo que a disposição em negociar serviria como uma estratégia de legitimação da própria Constituição (SANTOS, E., 2014; HEISS; NACIA 2007; GARRETÓN, 1993b).

Assim, em 31 de maio de 1989, foi acordado o pacto político que aprovou um pacote de cinquenta e quatro reformas a serem referendadas em julho do mesmo ano. Dentre as principais mudanças estavam:

- a) o reconhecimento da vigência de direitos durante o estado de exceção;
- b) o fim da pena de exílio;
- c) a diminuição de funções do CSN e a incorporação de mais um civil, o *Controlador Geral de la República*³⁶;
- d) a revogação do artigo 8º, tornando a Constituição compatível com o pluralismo político;
- e) o aumento do número de senadores eleitos e a anulação da competência do

³² Coalizão eleitoral dos quatro principais partidos da *Concertación de Partidos por el No*.

³³ O artigo 8 considerava inconstitucional “Todo ato de pessoa ou grupo destinado a propagar doutrinas que atentem contra a família, incitem a violência ou uma concepção de sociedade, de Estado ou de ordenamento jurídico, de caráter totalitário ou fundamentada na luta de classes [...]” (CHILE, 1980, tradução minha).

³⁴ A Constituição de 1980 estabeleceu que 26 senadores seriam eleitos por voto direto e os restantes seriam nomeados da seguinte forma: ex-presidentes, dois ex-ministros da Corte Suprema, um ex-Controlador Geral da República, um ex-comandante chefe para cada uma das forças armadas e um ex-diretor geral dos carabineros, um ex-reitor de universidade pública e um ex-ministro de Estado (CHILE, 1980, Art. 45º).

³⁵ A Constituição instituiu a inamovibilidade dos Comandantes-chefes das três Forças Armadas e do Diretor-Geral dos *Carabineros* nomeados pelo Presidente da República. Só poderiam ser aposentados com o consentimento do *Consejo de Seguridad Nacional*, do qual os próprios comandantes eram membros (CHILE, 1980, Art. 93º).

³⁶ Faz-se importante notar, contudo, que a adição de um membro civil não era suficiente para modificar a correlação de forças no interior do CNS.

- Senado para apontar o novo Presidente em caso de vacância do cargo;
- f) a revogação do poder presidencial de dissolver a Câmara de Deputados; e
 - g) a reforma sobre regulação de normas constitucionais (CHILE, 1989).

No entanto, para Heiss e Nacia (2007), as reformas constitucionais não impediram os militares de adquirir maior autonomia. Cientes de que deixariam o poder, os militares conceberam uma dupla dinâmica no processo de reformas pós-1988:

[...] se por um lado o governo cedeu às pressões políticas pela modificação do texto constitucional, realizando o plebiscito de 1989, por outro ratificou elementos de seu projeto através do que se convencionou denominar “*proceso de amarre*”, que consistiu na tramitação e publicação de leis e artifícios jurídicos que tinham por finalidade garantir a continuidade de elementos institucionais inaugurados pela ditadura e que não tinham sido afetados por essas reformas (SANTOS E., 2014, p. 170, grifo do autor)

Dessa forma, pode-se dizer que o pacote de reformas negociadas em 1989 estava longe de ser satisfatório para superação dos enclaves autoritários.

Finalmente, para as eleições presidenciais de dezembro, verificou-se uma nova composição político-partidária no campo da direita, na qual a *Renovación Nacional* aceitou uma candidatura única com a UDI. A *Concertación*, por sua vez, permaneceu coesa e indicou Patricio Aylwin, o candidato do principal partido de centro, a *Democracia Cristiana*. A vitória eleitoral das forças de centro-esquerda à Presidência da República estava em conformidade com a tendência histórica da política chilena pré-1970. Em todo caso, uma oposição bem sucedida de centro-esquerda ao regime autoritário, representado pelos partidos de direita, foi um caso atípico entre os processos de transição (SANTOS, E., 2014).

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Autoritarismo e democracia refletem concepções de Estado e de sociedade, notadamente de que forma o poder político deve ser exercido. Ocorre que as maneiras de controlar e exercer o poder são diversas a um só tempo, de modo que métodos autoritários e democráticos não são excludentes. Eleições periódicas e diretas foram realizadas no Brasil durante todo o governo militar, disputadas por dois partidos políticos. A Constituição Política do Chile foi aprovada por referendo popular. Nenhum desses processos, por mais imperfeitos que fossem, explica como o poder era exercido. Trata-se, portanto, de compreender que

autoritarismo e democracia se assentam em diferentes tipos de legitimidade do poder público, e este é composto por uma série de atos que se estendem após as eleições. Por isso, autoridades selecionadas por métodos democráticos podem não governar de forma democrática.

Essa era a questão aberta pelas transições pactuadas no Brasil e no Chile: não bastava substituir os quadros civis-militares por autoridades civis eleitas democraticamente se as bases institucionais que regulam o exercício do poder não fossem revisadas. O consenso quanto às regras básicas do jogo democrático, vinculadas a aspectos procedimentais, não desafiou práticas autoritárias no exercício do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como não implicou automaticamente a revogação de prerrogativas militares. Para isso, fazia-se necessária a implementação de mecanismos de transparência, fiscalização, *accountability* e responsabilização. Nesse sentido, um estudo sobre a década de 1990 se enquadra no tema da redemocratização em sentido amplo, ou seja, de um processo em andamento. Por consequência, os resultados encontrados não são definitivos, embora sejam representativos do tempo histórico presente.

3 A DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: SISTEMA PLURIPARTIDÁRIO E ELEIÇÕES DIRETAS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E CHILENO

No ano de 1989, Fernando Collor de Mello e Patricio Aylwin foram eleitos Presidentes da República por voto popular no Brasil e no Chile após, respectivamente, vinte e um e dezessete anos de ditadura militar. Com as eleições presidenciais e parlamentares, conclui-se, aparentemente, o processo de abertura política, e passamos a verificar o funcionamento dos sistemas partidário-eleitorais e dos sistemas presidencialistas brasileiro e chileno. À vista disso, neste capítulo, pretende-se observar se as transições viabilizaram a estruturação de um sistema presidencialista com pluralismo político e alternância do poder.

Conforme a definição de Sartori (2005, p. 14, tradução nossa), pluralismo político pode ser entendido em termos de “[...] diversificação do poder e, mais precisamente, de existência de uma pluralidade de grupos que são tanto independentes quanto não-inclusivos”¹. Contudo, a fim de identificar se os sistemas partidários são plurais, não é suficiente analisar em números quantos partidos existem. Ainda segundo o autor, os critérios de contagem para caracterização dos sistemas partidários devem seguir uma avaliação de relevância: considera-se aqueles partidos que têm assentos nas casas legislativas, que são competitivos, mesmo que através de coalizões, ou que são importantes enquanto oposição. Em função disso, nem todos os partidos brasileiros e chilenos serão incluídos neste estudo.

Ademais, compreende-se que a caracterização de um sistema partidário em termos de pluralismo político depende da constituição e desempenho de outros dois sistemas. O sistema eleitoral, pois estabelece as regras de competição e seleção entre os partidos políticos, e o sistema de governo, pois institui os multiníveis de exercício do poder que operam como contrapesos. Como será exposto adiante, os mecanismos eleitorais e as relações Executivo-Legislativo no presidencialismo chileno e no brasileiro apresentam diferenças pontuais cujos resultados podem apontar para diferentes tipos de enclaves.

Finalmente, cumpre ressaltar que, embora este capítulo privilegie a composição partidária das democracias brasileira e chilena, os partidos políticos não são as únicas instituições representativas. Em verdade, essa ênfase passa pela adesão à concepção de Sartori (2005) de que, em sociedades de massa, os partidos políticos são as organizações que atuam em duas arenas do jogo político: no campo eleitoral, competindo pelos votos dos

¹ “[...] political pluralism points to the diversification of power and, more precisely, to the existence of a plurality of groups that are both independent and noninclusive.” (SARTORI, 2005, p. 14)

eleitores para ascender ao poder, e no campo decisório, em que se tornam atores fundamentais na formulação, planejamento e implementação de políticas públicas. Isto posto, entende-se que são referências essenciais para a análise.

3.1 SISTEMA PARTIDÁRIO E ELEIÇÕES NOS ANOS 1990: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLURALISMO POLÍTICO

Feitas as explicações introdutórias, seguimos para a primeira seção sobre a composição dos sistemas partidários, tendo em vista o sistema e os resultados eleitorais.

3.1.1 O Caso Brasileiro

A começar pelo caso brasileiro, nesta seção, tratar-se-á do pluripartidarismo e dos diferentes sistemas eleitorais, que são duas “linhas mestras” do modelo institucional mantido na Constituição de 1988 (ABRANCHES, 1988). Estão apresentadas no Quadro 1 as regras eleitorais que regem os pleitos para os cargos mais altos da República. Detendo-se ao caso brasileiro, o que se destaca é a complexidade do processo eleitoral, dividido em três sistemas – eleições proporcionais para a Câmara de Deputados, eleições majoritárias para o Senado Federal e eleições majoritárias com dois turnos para a Presidência da República.

Quadro 1 - Sistemas Eleitorais no Brasil e no Chile

Cargo Eletivo	Número de Cargos em Disputa	Nível	Base Eleitoral	Magnitude do Distrito	Sistema Eleitoral
Presidência da República	Brasil: 1	Nacional	Nacional	1	Maioria/dois turno
	Chile: 1	Nacional	Nacional	1	Maioria/dois turnos
Senado Federal	Brasil: 27 ou 54 ¹	Nacional	Estadual	2	Maioria simples
	Chile: 19 ²	Nacional	Estadual	2	Binominal/lista aberta
Câmara de Deputados	Brasil: 513 ³	Nacional	Estadual	8-70	Proporcional/lista aberta
	Chile: 120	Nacional	Estadual	2	Binominal/lista aberta

Fonte: Kinzo (2004); Constitución Política de la República de Chile (1980).

Notas: ¹ Nas eleições de 1990, estiveram excepcionalmente em disputa 31 cargos. A partir de 1994, o Senado Federal passou a ser renovado a cada quatro anos na proporção de dois terços numa eleição e um terço noutra.

² Conforme disposto na Constituição de 1980, nas eleições parlamentares de 1989, foram disputadas 38 vagas ao Senado por voto popular. A partir das eleições de 1993, os distritos alternavam a renovação do Senado e os mandatos eram de oito anos.

³ Número estabelecido pela Lei Complementar n° 78, de 30 de dezembro de 1993.

No sistema proporcional, são computados os votos dos partidos ou coligações e, em seguida, dos candidatos. Os resultados são calculados a partir do quociente eleitoral, que corresponde ao total de votos válidos dividido pelo número de cadeiras em disputa, e o quociente partidário, que é o número de votos obtidos pelo partido ou coligação dividido pelo quociente eleitoral. Porém, como o sistema é de lista aberta, o eleitor pode votar no candidato, e o voto será computado para o partido quando da distribuição de assentos (TSE, 2018). Já o número de cadeiras por estado da federação manteve um cálculo herdado do regime militar, que implica sobre-representação dos estados menos populosos e menos desenvolvidos, e cujos limites foram restringidos pela Constituição de 1988.

Considerando que ocorrem eleições gerais no Brasil, regidas por diferentes sistemas, o pleito tem baixo grau de inteligibilidade para o eleitorado, principalmente no que tange à capacidade de responsabilização através voto (NICOLAU, 2002). Alguns autores adicionariam que a lei eleitoral brasileira é permissiva, no sentido de que há um número excessivo de siglas e de que as candidaturas em lista aberta tendem à personalização do voto, não contribuindo para a facilitação do processo eleitoral e para a institucionalização do sistema partidário (AMES, 2001; KINZO, 2003; MAINWARING, 1990). Em síntese, trata-se da ideia de que o sistema partidário brasileiro apresenta alto índice de fragmentação. Vejamos, então, a representação parlamentar dos principais partidos.

Tabela 1 - Representação no Congresso Nacional 1986-1998 (% de Cadeiras)

PARTIDO	CÂMARA DE DEPUTADOS			SENADO FEDERAL		
	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1986-1990	1990-1994	1994-1998
PFL	18,7	17,3	21,4	17,3	21,0	29,6
PDS/PPR/PPB	5,9	10,1	15,4	2,6	8,6	8,6
PMDB	36,5	20,8	16,7	41,3	27,2	17,3
PSDB*	10,2	12,3	18,9	13,3	13,6	25,9
PDT	5,8	6,4	4,3	4,0	7,4	4,9
PT	3,3	9,5	9,7	-	6,2	6,1

Fontes: adaptado de LIMA JR. (1990, p. 11-30, Tabelas 8 e 9).

Notas: O PSDB foi fundado em 1988, portanto, os números relativos a este partido para o período 1986-1990 corresponde, na verdade, aos anos 1988-1990.

O PMDB e o PFL, seguidos do PSDB e do PDS, foram os partidos com maiores bancadas no Congresso Nacional. Nota-se, também, que o sistema eleitoral parece garantir a representação de minorias, como eram o PT e o PDT. Considerando esses seis partidos, cabe

frisar que ocuparam, em todas as séries temporais, quase 80% de cada casa legislativa. Para Abranches (1988), a média brasileira de seis a sete partidos relevantes, comparada a de outros países que adotam o sistema pluripartidário, equivale a uma fragmentação moderada. Portanto, a alta fragmentação nominal não corresponde à fragmentação real verificada nas legislaturas do período, mesmo com a representação de minorias importantes.

Já em termos qualitativos, os dados da Tabela 1 refletem a reorganização das forças político-partidárias em função do que Madeira (2006) denomina de “diáspora arenista”. Refere-se ao fato de que, desde o primeiro governo civil de José Sarney, ex-arenistas passaram a atuar em todos os principais partidos políticos à exceção do PT. A bancada mais afetada foi a do PMDB, uma vez que a evolução interna do partido se destaca não só pela entrada massiva de remanescentes da ARENA, mas também pela saída de ex-emedebistas mais à esquerda, que fundaram o PSDB. Assim, a dispersão arenista explica, em parte, duas tendências observadas na tabela: o crescimento do PFL, sigla fundada a partir de uma dissidência no interior do PDS em 1985, e o desmembramento do PMDB, após sofrer o processo de arenização, seguido de um aumento significativo do PSDB.

Não houve, à primeira vista, uma ruptura com o sistema bipartidário nos primeiros anos da década pós-autoritária. Os partidos receptores de ex-arenistas não só eram os mais expressivos no Congresso Nacional, como também foram liderados por remanescentes durante a maior parte das legislaturas. Contudo, mesmo com o forte desempenho eleitoral de partidos majoritariamente arenistas, como o PFL e o PDS, o aumento da participação do PT simbolizava mais claramente a descontinuidade entre os sistemas partidários, já que era inexpressivo o número de remanescentes nessa sigla (MADEIRA, 2006).

No caso brasileiro, verificou-se, então, que a representação de minorias impediu a formação automática de um partido majoritário herdeiro do regime anterior. Em vista disso, a construção de maiorias dependeu, com frequência, de coalizões políticas a partir das clivagens ideológicas que se manifestavam entre os partidos. O sistema partidário esteve dividido em três blocos ideológicos: a direita (PDS, PFL, PTB), o centro (PMDB e PSDB) e a esquerda (PDT, PT), conforme uma classificação relativamente consensual entre os pesquisadores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; KINZO, 2003; LIMA JR., 1999; POWER; ZUCCO, 2012; RODRIGUES, 2002). Por consequência, como nenhum bloco tinha forças para governar sozinho, os partidos de centro serviram de apoio para a composição de maiorias.

A marca dos anos 1990 foi a ampla vantagem das alianças de centro-direita na condução política do país, na qual tanto a direita quanto o centro encontravam-se divididos.

Essas coalizões podem ser compreendidas à luz das coligações eleitorais nas campanhas presidenciais e no comportamento dos partidos nas votações em plenário. Sobretudo nas vitórias eleitorais de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998, candidato do PSDB em coligação com o PFL e o PTB, estava manifesta a capacidade dos partidos conservadores em renovar sua imagem programática ao recompor um bloco de adesão à economia neoliberal (MAINWARING *et al.*, 2000). Assim, o PSDB vinha assumindo o papel de moderador que o PMDB assumira no pacto de transição (LIMA, 2005).

No fim dos anos 1980, os ex-arenistas dispersos já haviam conformado a base de sustentação da candidatura de Collor (MADEIRA, 2006), no entanto, devido à falta de apoio parlamentar daquele governo, estiveram melhor reagrupados nas coalizões com o PSDB. A viabilidade dessa aliança está relacionada a um fator estrutural do PSDB – que, assim como o PMDB, sofreu um processo de arenização e se instituiu como um partido de quadros (MADEIRA, 2006) – e outro fator conjuntural – o crescimento eleitoral do PT facilitou uma política de amortização pelo deslocamento do centro ideológico para a direita (LIMA, 2005; POWER; ZUCCO, 2012). Dessa forma, o projeto neoliberal serviu de roupagem à uma coligação entre um novo centro político e partidos conservadores, cujas posições programáticas se caracterizavam pelo apoio a modos autoritários de governo, pela defesa de políticas militares controversas² e pelo favorecimento de formas restritas de cidadania (MAINWARING *et al.*, 2000).

No cenário legislativo, as pesquisas de Figueiredo e Limongi (2001, p. 91) sobre as votações na Câmara de Deputados também revelam que “em parcela considerável das votações, o plenário esteve dividido entre uma coalizão de centro-direita e outra de esquerda”. Tendo em vista que os partidos de esquerda ocupavam cerca de 20% da Câmara, a coalizão de centro-direita era majoritária e exerceu forte controle durante todo o período estudado. À título de ilustração, os autores apresentam em números como os maiores partidos, o PFL e o PMDB, comandaram o processo legislativo: das 221 votações que puderam ser estudadas, esses partidos votaram juntos em 137 delas, o que corresponde a 62% dos casos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Sendo assim, pode-se concluir que, apesar da divisão do centro político em dois partidos, ambos coligaram-se com a direita; um deles no formato de um presidencialismo de coalizão e o outro em plenário.

Finalmente, retoma-se à ideia que a fragmentação real do sistema partidário brasileiro a nível nacional é moderada, uma vez que o jogo político está organizado por blocos

² Defendiam o arquivamento de documentos confidenciais do período militar e a não revisão da lei de anistia.

partidários com perfil ideológico relativamente claro. Para entender a reprodução de siglas, deve-se considerar, então, que a fragmentação parlamentar é resultante tanto de regras institucionais, que permitem que candidatos com inexpressiva votação sejam contemplados por comporem uma lista com alto quociente partidário, quanto “da configuração político-partidária própria de cada estado” (MADEIRA, 2006, p. 34). Frequentemente, mais do que questões ideológicas, são conflitos políticos regionais que constituem elementos de diferenciação entre os partidos em uma disputa eleitoral. Ocorre que ainda nos anos 1990, as regiões menos desenvolvidas do país eram os redutos eleitorais dos partidos conservadores e, pelo sistema de representação proporcional, a assimetria na magnitude dos distritos eleitorais é um fator de fragmentação que favorece esses estados (LIMA JR., 1999; MAINWARING *et al.*, 2000).

Até aqui, pode-se dizer que, na primeira década pós-autoritária, o pluralismo do sistema partidário brasileiro tinha uma limitação evidente à esquerda do espectro ideológico. Entretanto, parece que essa característica não está dada apenas pelas distorções do modelo institucional, mas também pelo perfil do sistema partidário e das classes dirigentes. Em linhas gerais, foi possível continuar governando sem um partido de massas³ (MAINWARING *et al.*, 2000), e mesmo o Partido dos Trabalhadores, que simbolizava à época uma exceção e que visava administrar as demandas sociais, conquistou representação institucional ao custo de uma progressiva moderação nos anos 1990 (POWER; ZUCCO, 2012).

Verifica-se, portanto, o descolamento do sistema partidário da sociedade para favorecer um padrão de política de gabinete, o que tem efeitos perversos para a representação efetiva do pluralismo do plano sociológico na esfera macropolítica. Para a experiência brasileira, essa falta de enraizamento dos partidos no tecido social foi, no período estudado, uma resultante do continuísmo autoritário, no sentido de que não se institucionalizaram canais de intermediação política duradouros, mantendo um forte estilo delegativo de governo.

3.1.2 O Caso Chileno

No caso chileno, por sua vez, a transição e o modelo institucional apresentaram condições para que o primeiro governo democrático fosse composto por praticamente todo

³ Partidos com estrutura organizativa altamente burocratizada e democrática, visando à socialização e mobilização continuada da atividade política, com forte perfil ideológico. Não se confundem com partidos eleitorais de massa, que estão voltados ao recrutamento de clientelas eleitorais (SARTORI, 2005).

conjunto do blocopositor ao regime autoritário⁴. Para Garretón (1992), a classe política que integra a *Concertación* passou por um processo de aprendizagem sobre os mecanismos institucionais de oposição, que vão desde a interpretação do projeto sancionado na Constituição de 1980 à frustração da *Jornada de Protestas*, à adesão unificada pelo *No* durante o plebiscito de 1988 e à negociação por reformas constitucionais em 1989. Em particular, o consenso atingido na fase de transição entre 1988 e 1989 constitui em um importante marco de referência para a decisão dos partidos em transformar a coalizão de oposição em uma coalizão de governo, que exigia um pacto programático e eleitoral envolvendo questões ideológicas e negociações internas.

No entanto, os dados dispostos no Quadro 1 evidenciam outra diferença em relação ao modelo brasileiro: as eleições parlamentares são regimentadas pelo sistema binominal. Nesse sistema, os partidos ou coligações podem apresentar dois candidatos em lista aberta para cada distrito eleitoral. O candidato que reúne maior número de votos obtém uma vaga; porém, para que uma lista eleitoral ganhe os dois assentos, deve receber o dobro de votos do competidor mais próximo. Ou seja, o mínimo de votos para ganhar uma cadeira é 33,4% dos votos, enquanto que para eleger ambas deve-se obter 66,7%, o que corresponde a uma porcentagem alta. Assim, estava vigente um sistema eleitoral desenhado pela elite civil-militar ligada ao regime para favorecer os partidários do governo autoritário nas primeiras eleições e induzir à estruturação de um sistema bipartidário (GARRETÓN, 1992b; GUTIÉRREZ, 1990; SIAVELIS, 2000).

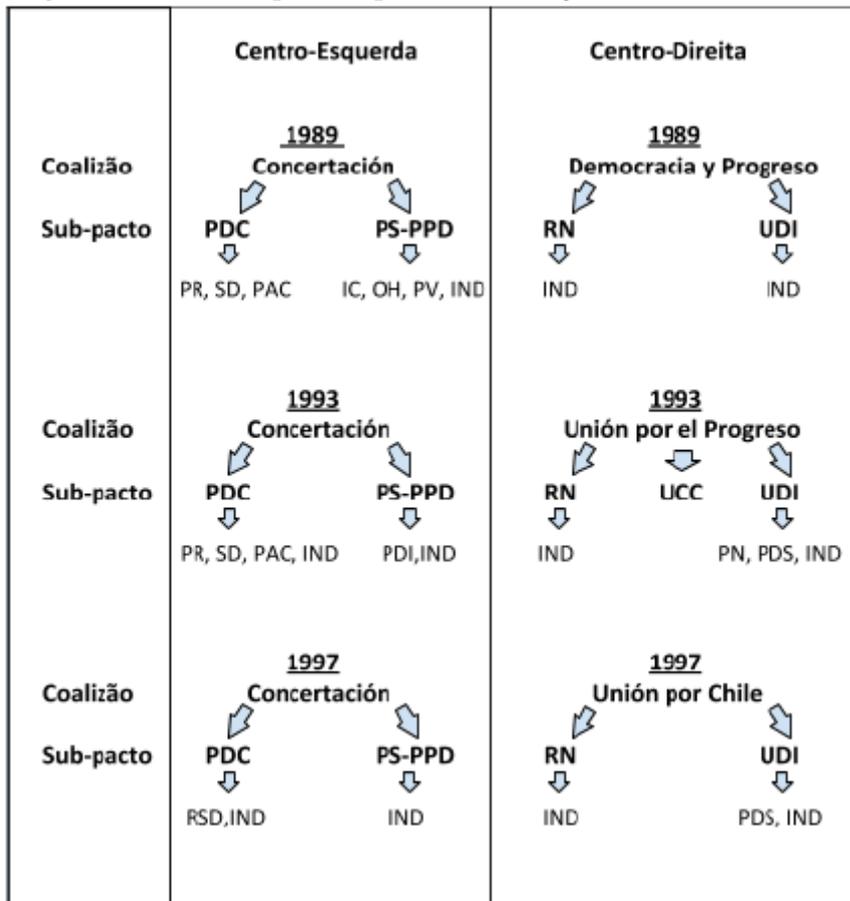
Trata-se de um modelo institucional que tende a beneficiar a segunda maioria e limitar a representação de minorias, o que representa uma mudança significativa no sistema partidário-eleitoral chileno. Há que se considerar, porém, que a mudança na dinâmica competitiva do sistema de partidos não implicou necessariamente uma redução no número de siglas. Se, por um lado, o sistema binominal oferece incentivos para estabelecer um padrão bipolar de concorrência eleitoral através de duas grandes coalizões, por outro lado, as listas eleitorais formadas no regime pós-autoritário preservam os partidos enquanto organizações individuais, com programas, identidades, lideranças e bases de apoio distintos e independentes (SIAVELIS, 2000).

Sendo assim, o que se observou foi a construção de dois grandes blocos concorrentes, uma coalizão de centro-esquerda, *Concertación de Partidos por la Democracia*, e uma

⁴ Com exceção do *Partido Comunista de Chile* e do *Movimiento de Izquierda Radical*.

coalizão de centro-direita, *Democracia y Progreso*⁵, que lograram nomear candidatos únicos em listas conjuntas nos três pleitos da década de 1990. No interior dessas coalizões, os partidos estão inseridos em uma complexa rede de negociações para a formação das listas eleitorais, a fim de que seja representado um número significativo de siglas. Portanto, para Siavelis (2000), os partidos continuam sendo as unidades básicas de análise, não as coalizões.

Figura 1 - Coalizões e partidos políticos nas eleições chilenas (1989-1997)



Fonte: SIAVELIS (2001, p. 63)

Abreviações: IC - Izquierda Cristiana; IND - Independientes asociados ao sub-pacto; PAC - Partido Alianza de Centro; PDC - Partido Demócrata Cristiano; PDI - Partido Democrático de Izquierda; PH - Partido Humanista; PDS - Partido Del Sur; PN - Partido Nacional; PR - Partido Radical; PV - Partido Verde; SD - Social Democracia; RN - Renovación Nacional; RSD - Radical Socialdemócrata; UCC - União Centro Centro; UDI - Unión Democrática Independiente.

A partir da Figura 1, podemos identificar a formação de sub-pactos no interior das coalizões. A bifurcação da direita está relacionada ao afastamento da *Renovación Nacional* da imagem do regime autoritário, conformando a ala democrática, diferentemente da UDN, cujas posições estavam identificadas com os militares. A divisão da esquerda também é resultante

⁵ Esta coalizão concorreu às eleições sob a denominação de *Unión por el Progreso* em 1993 e de *Unión por Chile* em 1997.

das dinâmicas do regime autoritário. Em 1979, o Partido Socialista rompeu-se em uma ala mais moderada – o PS-Nuñez, que ajudou a fundar o PPD – e outra mais ortodoxa – o PS-Almeyda. Nas eleições de 1989, devido aos constrangimentos do sistema eleitoral, o Partido Socialista se reunificou e o PPD manteve-se com alta popularidade, vindo a substituir a aliança dos socialistas com o Partido Comunista, que restou marginalizado⁶. Finalmente, a *Democracia Cristiana* sofreu um processo de refundação, transitando da postura isolacionista pré-1973 para a liderança da aliança governista de centro-esquerda (GARRETÓN, 1990b).

Os sub-pactos indicam, justamente, que as coalizões não são homogêneas, de modo que compreender o pluripartidarismo chileno exige analisar não só a dinâmica bipolar de competição entre os blocos, mas também a correlação de forças intra-bloco. Isto posto, vejamos a distribuição de assentos no Congresso Nacional chileno na Tabela 2.

⁶ Durante o regime autoritário, o Partido Comunista radicalizou seu discurso e suas estratégias políticas. Apesar de apoiar o governo da Concertación, o PCH concorre em listas separadas da *Concertación*.

Tabela 2 - Representação de legisladores eleitos no Congresso Nacional chileno 1989-1997 (número de cadeiras)

Coalizão/Partido	CÁMERA DE DIPUTADOS			SENADO ^a		
	1989	1993	1997	1989	1993	1997
Concertación	69	70	69	22	21 (9)	20 (11)
PDC	38	37	38	13	13 (4)	14 (10)
PS	00,0 ^b	15	11	4	5 (3)	4 (1)
PPD	16	15	16	1	2 (2)	2 (0)
Outros	15	3	4	4	1	0
Democracia y Progreso	48	50	46	16	17	18
RN	29	29	23	13	11 (5)	7(2)
UDI	11	15	17	2	3 (2)	5 (3)
Outros	8	6	6	1	3 (2)	6 (4)
Independentes e Outros	3	0	5	0	0	0

Fontes: SIAVELIS (2004, p. 66, Tabela 1); CAREY (2002, p. 225); Servicio Electoral de Chile (www.servel.cl)
 Notas: ^a No Senado, além dos 38 parlamentares eleitos, nove senadores são nomeados e ex-presidentes que serviram por mais de seus anos têm assento vitalício. No pleito de 1989, todas as 38 vagas foram preenchidas. A partir de 1993, os mandatos passaram a ser de oito anos. Os números em parênteses representam o total de cadeiras eleitas, e o primeiro número corresponde ao total de assentos ocupados pelo respectivo partido; ^b O número corresponde a zero devido aos problemas de registro e legalização de partidos no pleito de 1989, conforme a lei dos partidos vigente à época. Havia a dúvida quanto à dissolução do PPD e unir-se aos socialistas quando estes fossem legalizados. A maioria dos votos contabilizados em “outros” para a Concertación foram, de fato, para membros do PS.

Os resultados são consistentes com a afirmação de que, apesar da competição em blocos, existem em torno de cinco partidos com apoio significativo. Dentre estes, observa-se a força eleitoral de três orientações tradicionais – centro (PDC), esquerda (PS-PPD) e direita (RN-UDI). Essas duas características indicam uma tendência à reestruturação do sistema partidário pré-1973, no qual preponderou um padrão de alianças do centro com algum dos polos tanto para apoiar campanhas presidenciais de candidatos centristas quanto para construir maiorias no Congresso Nacional. Desse modo, o impacto da lei eleitoral foi reforçar a necessidade de negociação e de firmar pactos (ANGELL, 2003; CAREY, 2002; SIAVELIS, 1997; 2000).

Contudo, faz-se importante destacar algumas reservas. Primeiro, apesar de prover incentivos para a manutenção das coalizões em razão dos custos eleitorais, tendo produzido pela primeira vez um governo majoritário, o sistema binominal beneficiou a direita em todas

as legislaturas analisadas. As coalizões de direita obtiveram, nos três pleitos, a segunda maioria tendo recebido uma quantidade de votos de respectivamente 34,2%, 36,7% e 36,3%, enquanto a *Concertación* atingiu mais de 50% dos votos em todas as eleições, superando os 40% previstos pelos dirigentes militares (SIAVELIS, 2004). Trata-se de uma distorção prevista no modelo institucional desenhado durante o regime autoritário, que visa a garantir que a maioria da *Concertación* não possa se expressar sempre institucionalmente (GARRETÓN, 1992b).

Um segundo ponto refere-se à correlação de forças no Senado, em particular. Os dados da Tabela 2 indicam apenas os senadores eleitos, enquanto a composição total da Câmara Alta ainda conta com nove senadores institucionais e outros assentos vitalícios destinados a ex-presidentes que estiveram no cargo por, no mínimo, seis anos. Dos senadores institucionais, quatro eram designados pelo *Consejo de Seguridad Nacional* – um assento para cada um dos Comandantes-chefes das Forças Armadas e *Carabineros* –, conferindo uma representação significativa aos militares em relação aos civis⁷. Na legislatura de 1990-1998, em que esses senadores foram designados sob o regime autoritário, o Senado constituiu uma das instituições de “amarre” na democracia chilena, notadamente porque foi onde muitos projetos de reformas constitucionais fracassaram (CAREY, 2002).

Dois fatores permitiram a estabilidade da democracia chilena nesta fase. Por um lado, registrou-se um alto índice de coesão da coalizão governante, enquanto no campo da direita alguns tópicos, como política externa e economia, mostravam-se divisórios (CAREY, 2002; GARRETÓN, 1991). Por outro lado, a correlação de forças dos sub-pactos da *Concertación* esteve facilitada devido à predominância eleitoral da Democracia Cristã e ao fato de terem alcançado a Presidência da República – que, por sua vez, oportunizava a distribuição de cargos. Em boa medida, esse sistema foi viável pela separação da esquerda em dois partidos com semelhante popularidade (SIAVELIS, 2000)

À vista disso, pode-se concluir que, no sistema partidário chileno, verificou-se uma relativa vantagem da oposição no que tange ao alcance de uma coalizão majoritária social e politicamente ao poder. Entretanto, os primeiros governos da *Concertación* foram bastante moderados, devido à percepção de que o encaminhamento de mudanças estruturais poderia produzir retrocessos. Em verdade, existiam constrangimentos institucionais que respaldavam essa política cautelosa, especialmente no sistema eleitoral binominal e na composição do

⁷ Outros três são designados pela Corte Suprema – dois ex-ministros e um ex-Controlador – e um ex-ministro de Estado e um ex-reitor de Universidade designados pelo Presidente da República (CHILE, 1989).

Senado por parlamentares institucionais, que foram os principais mecanismos utilizados pelos civis e militares identificados com o regime autoritário para continuar ocupando a política chilena. Vale ressaltar, também, que essa estratégia de moderação da *Concertación* foi realizada ao custo da marginalização de setores políticos da esquerda, como foi o caso do Partido Comunista.

3.2 PLURIPARTIDARISMO E SISTEMA PRESIDENCIALISTA: ENTRAVES E SOLUÇÕES AUTORITÁRIAS

Agora, da mesma forma que os sistemas partidários não podem ser classificados apenas de acordo com o número de partidos, não há garantias de que uma representação ampla em plenário constitua um mecanismo institucional de poder decisório. A importância das bancadas no Congresso depende de como está estruturado o sistema de governo, isto é, a distribuição dos poderes da República com os respectivos *checks-and-balances*. Tendo em vista que os sistemas brasileiro e chileno são presidencialistas, propõe-se a analisar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo a fim de identificar o funcionamento do presidencialismo de coalizão e, mais especificamente, as prerrogativas constitucionais do Presidente da República no processo legislativo.

Para Mainwaring (1990), a combinação entre multipartidarismo e presidencialismo é problemática, já que são escassos os mecanismos institucionais que garantem a estabilidade do processo de formação e recomposição de coalizões. Contudo, o autor deixa de considerar ou atribui pouca relevância ao fato de que os sistemas políticos redemocratizados no Brasil e no Chile mantiveram muitas das bases do regime autoritário, que incluem não só a distribuição de cargos ministeriais como incentivo para construção de maiorias, mas também a ampliação dos poderes legislativos do Presidente e dos recursos da estrutura legislativa à disposição de líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

3.2.1 O Caso Brasileiro

Visto isso, no caso brasileiro, o que se observa é a distribuição das pastas ministeriais seguindo dois critérios: um partidário e outro regional (ABRUCIO; LOUREIRO, 1998). No que tange aos critérios partidários, na Tabela 3, está pronunciada a expansão da coalizão de centro-direita que governou o país nos anos 1990.

Tabela 3 - Coalizões Governamentais no Brasil (1989-1998)

MINISTÉRIOS	PARTIDOS	PROPORÇÃO MÉDIA DE CADEIRAS NA CD*
Sarney I	PFL-PMDB	56,5
Collor I	PDS-PFL-PTB	47,9
Collor II	PDS-PFL-PTB	52,6
Franco I	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	52,8
Franco II	PP-PFL-PTB-PMDB-PSDB	60,3
FHC I	PFL-PTB-PMDB-PSDB	58,0
FHC II	PPB-PFL-PTB-PMDB-PSDB	74,3

Fonte: adaptado de AMORIM NETO (1995) e FIGUEIREDO (2001, Tabela 35)

Nota: Câmara de Deputados

Pela análise dos perfis ministeriais, o Governo Collor foi o único a não incorporar o PMDB, pois visava a constituir-se acima dos partidos. O marketing político e o governo por medidas provisórias, porém, não foram suficientes para superar a ausência do partido de centro, o que foi decisivo no processo de impeachment (ABRUCIO, 1998). O fenômeno Collor evidenciou, então, que o PMDB era o principal pivô dentre as forças de sustentação de uma coalizão, apesar de o PFL também compor todas as alianças⁸ (AMORIM NETO, 1994).

Em linhas gerais, a distribuição de cargos ministeriais tem funcionado, com frequência, como moeda política, uma vez que os partidos que recebem pastas tendem a apoiar a agenda legislativa do governo (AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Segundo Abranches (1988, p. 27), esse mecanismo “é complementar ao arcabouço representativo da liberal-democracia”. Ou seja, o gabinete de coalizão é vislumbrado enquanto uma política de incentivo à governabilidade em sistemas com fragmentação partidária, entretanto evidencia o poder presidencial de ampliar as arenas de poder não-representativas.

O funcionamento desse sistema – isto é, a adesão dos partidos – dependerá da alocação dos recursos legislativos e da disciplina partidária. Nesse sentido, por um lado, a Carta de 1988 aprovou medidas visando à restituição, ao fortalecimento e à ampliação dos poderes do Congresso Nacional. Dentre as disposições do texto que versam sobre a recuperação das faculdades subtraídas no regime autoritário, destacam-se a participação no

⁸ O PFL costumava ocupar as pastas mais importantes que permitem controle orçamentário (ABRUCIO, 1998).

processo orçamentário⁹ e o poder terminativo das comissões¹⁰ (BRASIL, 1988). Contraditoriamente, por outro lado, foram preservados poderes legislativos do Executivo instituídos nos governos autoritários, vide AI-2, munindo o Presidente da República de prerrogativas que o permitem dirigir o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Uma das mais evidentes continuidades legais encontra-se no artigo 62 da Constituição, que outorga ao Presidente o poder de editar Medidas Provisórias (MP) com força de lei. Quando tramitada ao Legislativo, o Congresso tem o prazo de trinta dias para apreciar a MP (BRASIL, 1988). Diferentemente do que ocorria no regime militar, em que o Executivo se beneficiava do decurso-de-prazo, a não manifestação implica a imediata perda de efeito legal, e os parlamentares ainda podem introduzir emendas ao texto original. Contudo, desde 1989, o Executivo pode reeditar MPs cujo prazo de apreciação tenha expirado, e estas passam a ter prioridade sobre as demais pautas na ordem do dia, o que implica uma inegável semelhança com o instituto do Decreto-Lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Ainda, para Figueiredo e Limongi (1995, p. 2), o Executivo, além de ser o “principal legislador de fato e de jure”, ainda detém a capacidade de ditar a agenda parlamentar através do regime de tramitação extraordinária. À semelhança do período autoritário, em que o Presidente dispunha do poder unilateral de solicitar apreciação de projetos de sua autoria na ordem do dia, na Nova República, o chefe do Executivo pode invocar urgência nos projetos de lei que inicia, dispensando formalidades regimentais¹¹. Conquanto a ausência de manifestação do Congresso no prazo estipulado não resulte na aprovação automática do projeto, todas as demais deliberações legislativas são suspensas até que se ultime a votação sobre a proposição do Executivo (BRASIL, 1988). Por conseguinte, o recurso excessivo ao regime de urgência, atrofia o protagonismo do próprio Congresso no processo legislativo.

Ademais, faz parte do conjunto de poderes legislativos considerados ativos do Presidente da República a exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias, tributárias e relativas à organização administrativa, conforme artigo 61 da Constituição (BRASIL, 1988). Tendo em vista que projetos de outras áreas dependem da questão orçamentária, trata-se de uma competência estratégica no processo legislativo, que se manteve centralizada no poder

⁹ Aprovação e emenda do orçamento apresentado e instituição do Tribunal de Contas da União.

¹⁰ Comissões podem tomar decisões com valor de uma decisão do Senado, sem que os projetos sejam encaminhados ao Plenário.

¹¹ Artigo 64 da Constituição Federal de 1988.

Executivo como fruto do período autoritário¹². No mais, o Presidente dispõe de poderes negativos consagrados pela Constituição Federal, vide artigo 66, quais sejam de veto parcial ou total dos projetos de lei tramitados nas casas legislativas¹³ (BRASIL, 1988). O poder de veto opera como um constrangimento ao trabalho parlamentar, já que as preferências do Executivo devem ser levadas em consideração.

No entanto, o instituto do veto também é expressão da modernização das relações entre os poderes do Estado, já que serve como checagem aos poderes inerentes do Legislativo. Nas teorias de separação dos poderes, dos clássicos às abordagens contemporâneas, o equilíbrio e a interdependência não excluem a dimensão autônoma e as atribuições e funções exclusivas de cada poder. Portanto, o poder de veto deve ser relativizado enquanto resquício autoritário, já que é idealizado como instrumento de normatização das relações Executivo-Legislativo sem implicar delegação de poder (GROHMANN, 2001; 2003).

Assim, não é evidente que a instituição presidencial, ao exercer um contrapeso, assuma, necessariamente, as prerrogativas do Legislativo, esvaziando o Congresso Nacional. Por um lado, o presidencialismo brasileiro é, comparativamente a outros países latino-americanos, um dos casos em que se apresenta maior índice de separação e independência entre os poderes, com relativo equilíbrio dos poderes de checagem e, por conseguinte, potencial de conflito (GROHMANN, 2001). Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1998) advertem que a disposição e utilização desses poderes nem sempre induzem a um padrão de conflito entre Executivo e Legislativo. Para os autores, o controle sobre o acesso a postos de governo constitui um importante incentivo à cooperação, o que é acrescido pela força regimental dos líderes partidários na organização dos trabalhos parlamentares.

O voto de liderança foi um instituto criado no regime autoritário determinando que “A manifestação dos líderes representará o voto de seus liderados, permitida a declaração de voto” (BRASIL, 1972). À época, vigorou enquanto um mecanismo para evitar votos dissidentes em plenário durante a aprovação de matérias de interesse do governo. Ocorre que o novo modelo vigente no Regimento Interno da Câmara de Deputados, de 1989, institucionalizou o Colégio de Líderes, cujas tarefas são relativas à elaboração das pautas a serem apreciadas em plenário junto ao Presidente da Câmara e à Mesa Diretora. É um órgão composto pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo para a negociação política da agenda parlamentar (BRASIL, 1989).

¹² Site da Câmara de Deputados. Curso sobre processo orçamentário. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>>. Acesso em 25 out. 2018.

¹³ Artigo 66º da Constituição Federal de 1988. Emendas constitucionais não estão sujeitas à sanção presidencial.

A influência do Colégio de Líderes se manifesta no recurso ao regime de tramitação urgente ou urgentíssima, o qual pode ser solicitado tanto pela maioria absoluta dos deputados quanto pelos líderes partidários, conforme artigo 155 do regimento interno (BRASIL, 1989). Assim, o Colégio de Líderes, ao fazer uso frequente da tramitação extraordinária, direciona os trabalhos para o plenário em detrimento das comissões, intervindo diretamente na agenda decisória. Isso possibilitou que o fluxo de trabalho legislativo continuasse centralizado em torno de um número restrito de parlamentares, de modo que, a partir de bases institucionais bastante diferentes, o instituto do voto de liderança foi substituído por um órgão colegiado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). É importante notar, contudo, que a expressão última da centralização decisória ainda recai sobre a Mesa Diretora.

Dessa forma, Figueiredo e Limongi (1995, p. 1) definem o cenário brasileiro em termos de “[...] uma forte e, em geral, pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual” no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Em comparação temporal mais ampla, abrangendo o período de 1946 a 1964, as mudanças introduzidas pelo regime militar – e mantidas – podem, ao fim, ter contribuído para equilibrar as relações entre os poderes, já que a situação conflituosa causava maior paralisia decisória. Essas alterações ainda seguiram uma tendência mundial de inflação dos Executivos, restando questionar em que medida isso ocorreu no Brasil. A Tabela 4 traz em números a manifesta preponderância do Executivo na aprovação de projetos por origem.

Tabela 4 - Projetos de lei segundo iniciativa (Brasil, 1989-1998)

	APRESENTADO ^a	%	SANCIONADO ^a	%
EXECUTIVO	2.074	11	1.606	86
Orçamento	902	5	898	48
MP	517	3	358	19
Outras	655	3	350	18
LEGISLATIVO	16.217	89	262	14
TOTAL	18.291	100	1.868	100

Fonte: adaptado de FIGUEIREDO; LIMONGI (2001, p. 60, Tabela 28).

Notas: Não foram contabilizados os projetos de lei introduzidos pelo Judiciário ou pela população.

De todos os projetos de lei sancionados até 1998, originários do Executivo ou do Legislativo, 86% corresponderam a proposições legislativas do poder Executivo. Essa média é próxima àquela do período autoritário, que equivalia a 89%, superando em muito aos 43% do regime

pré-1964 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995)¹⁴. Representa, pois, um alto compartilhamento e delegação de poder. Não implica automaticamente uma contradição com o princípio de separação de poderes, mas torna pertinente o questionamento acerca do funcionamento do Congresso: seria poder legislativo de fato ou arena de negociação da agenda do Executivo. Essa dinâmica torna o Executivo mais aparente à opinião pública, ocultando os processos nas Casas Legislativas e produzindo impactos sobre o jogo eleitoral.

Em suma, interessa notar que são influências autoritárias tanto no texto constitucional de 1988 quanto na dimensão procedimental que tornam o presidencialismo de coalizão problemático. Existe potencial conflito entre os poderes (GROHMANN, 2001), de tal modo que a governabilidade ocorre a partir de negociações que cobram alto custo, em jogos nem sempre conhecidos. No mesmo sentido, o que se observa é a incorporação de minorias em instâncias de poder, mas a continuidade de um processo decisório relativamente concentrado, do qual alguns setores, a depender da conjuntura, restarão excluídos (SANTOS, F., 2000).

3.2.2 O Caso Chileno

Já no sistema político chileno, a distribuição de pastas ministeriais e demais cargos a controle do Executivo é denominada de *cuoteo*, no sentido de que cada partido da coalizão governante teria direito a uma quota dos cargos disponíveis. Devido à dinâmica da competição eleitoral, esse instrumento também serve de “consolo” àqueles candidatos que aceitaram competir em distritos competitivos. Ou seja, trata-se de um mecanismo que opera não só para angariar apoio político, mas essencialmente para manter a própria coalizão (SIAVELIS, 2009b). Em linhas gerais, os gabinetes dos Presidentes da *Concertación*, ambos do Partido da Democracia Cristã, refletem a composição partidária da coalizão no Congresso, como era esperado. Cumpre ressaltar, no entanto, que os Ministros democrata-cristãos e os socialistas ocuparam cerca de 70% das pastas ministeriais, além de assumirem os Ministérios mais importantes em termos de controle de orçamento¹⁵. Na Tabela 5, podemos visualizar quais partidos foram beneficiados com o sistema de *cuoteo*.

¹⁴ Número de MPs aumentou consideravelmente no governo Collor, em razão do fraco apoio político, e durante a implementação do Plano Real.

¹⁵ No Governo de Patricio Aylwin, dos vinte e cinco Ministros que assumiram, onze eram do PDC, sete do PS, três do PPD, dois do PR, um do PSD e um independente. No Governo de Eduardo Frei, que contou com uma rotatividade superior, vinte e quatro eram do PDC, doze do PS, nove do PPD, três do PSD e três independentes. Informações retiradas do site da Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponível em: <https://www.bcn.cl/>. Acesso em 23 out. 2018.

Tabela 5 - Coalizões Governamentais no Chile (1990-2000)

MINISTÉRIOS	PARTIDOS	PROPORÇÃO MÉDIA DE CADEIRAS NA CD^a
Patricio Aylwin	PDC-PS-PPD-PR-PSD ^b	57,5
Eduardo Frei	PDC-PS-PPD-PRSD ^a	58,3

Fontes: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (www.bcn.cl).

Notas: ^a Câmara de Deputados; ^b O partido Socialdemocracia Chilena foi legalizado em 1991 no Servicio Electoral chileno por grupos mais à esquerda do Partido Radical. Em 1994, os dois partidos se reunificaram sob a sigla do Partido Radical Socialdemócrata.

Diferentemente do caso brasileiro, o padrão de concorrência em blocos no Chile torna as coalizões muito mais pronunciadas durante a fase eleitoral, conferindo maior previsibilidade das alianças partidárias que irão integrar o governo. Não por isso deixam de existir influências autoritárias no âmbito das relações Executivo-Legislativo (GARRETÓN, 1990a). Isso se deve não só aos entraves do sistema eleitoral, mas também ao sistema presidencialista chileno consagrado na Constituição de 1980, reforçado institucionalmente frente ao Parlamento sem ter sofrido mudanças substanciais nas reformas constitucionais de 1989 e 1992¹⁶ (SIAVELIS, 1997).

Em razão das prerrogativas constitucionais do Presidente da República, Shugart e Mainwaring (1997) classificam o presidencialismo chileno como o mais poderoso em termos de poder de decreto, poderes de veto e matérias de iniciativa exclusiva. Adiciona-se à lista a faculdade de controlar a agenda legislativa por intermédio dos regimes de tramitação extraordinária (CAREY, 2002). Posto isso, de modo geral, estamos diante de sistemas com delineamentos muito próximos em termos de poderes de agenda do Executivo, conforme disposto no Quadro 2.

¹⁶ No que tange ao escopo presidencial, as reformas de 1989 revogaram o poder do Presidente de dissolver a Câmara de Deputados, de suspender direitos civis durante estado de exceção e de decretar exílio em períodos de crise.

Quadro 2 - Poderes de Agenda do Executivo

PODER DE AGENDA	BRASIL	CHILE
Poder de Decreto	Sim	Sim
Pedido de Urgência	Sim	Sim
Poder Orçamentário	Sim	Sim
Veto Parcial	Sim	Sim
Veto Total	Sim	Sim

Fontes: Constituição Federal de 1998; Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Não obstante, faz-se necessário frisar diferenças procedimentais em relação aos poderes legislativos outorgados ao Presidente chileno. Primeiro, a competência normativa para editar *Decretos con fuerza de ley* é um poder delegado pelo Congresso ao Presidente por um tempo determinado, não mais que um ano, mediante solicitação deste, para legislar sobre um número reduzido de matérias, aprovadas previamente, vide artigo 61 da Constituição. Os decretos presidenciais ainda devem ser submetidos à *Controladoria General de la República*, instituição competente para apreciar a constitucionalidade de normas administrativas (CHILE, 1980). Portanto, o poder de decreto no Chile está sujeito a duas ordens de controle: uma restrição prévia por parte do Legislativo e outra posterior por parte de uma instituição de fiscalização técnica. Sendo assim, a faculdade normativa do Presidente é comparativamente mais ampla no caso brasileiro, em que o Congresso apenas rejeita a transformação da Medida Provisória em lei ou altera seu conteúdo depois desta já ter produzido efeitos jurídicos¹⁷ (ANINAT, 2006).

O regime de tramitação de urgência, por sua vez, é bastante similar. O Presidente chileno possui a prerrogativa de declarar urgência em qualquer matéria que esteja em qualquer fase de consideração, estabelecendo pautas prioritárias nos trabalhos legislativos. A solicitação de urgência está disposta em três modalidades: a *simple urgencia*, a *suma urgencia* e a *discusión imediata*, que devem ser apreciadas, respectivamente, em trinta, dez ou três dias pelo Congresso (CHILE, 1980). Nesse sentido, cabe notar que, à semelhança do caso brasileiro, a principal implicação dessa autoridade constitucional é o poder de controle sobre o

¹⁷ Em caso de rejeição ou alteração, cabe ao Congresso Nacional editar decreto para reverter os efeitos jurídicos decorrentes da vigência da Medida Provisória.

processo legislativo e a perda de importância relativa das comissões parlamentares (SIAVELIS, 1997).

Quanto às matérias de iniciativa exclusiva do poder Executivo, a Constituição estabelece o monopólio presidencial nas áreas relativas às divisões políticas e administrativas, às questões financeiras e orçamentárias e à previdência social. Os parlamentares podem diminuir, rechaçar ou aprovar as iniciativas dessa natureza, conforme artigo 62 da Constituição (CHILE, 1980). Novamente, devido à exclusividade do Executivo na maior parte da política de alocação dos recursos, o Congresso encontra-se submetido a uma série de limitações para iniciar legislação nas áreas em que tem competência (SIAVELIS, 1997).

Finalmente, no que tange aos poderes de veto, o que se destaca são as diferenças procedimentais na capacidade de insistência do Congresso. No Brasil, vetos presidenciais podem ser rejeitados por maioria absoluta do Congresso Nacional – ou seja, 257 deputados e 41 senadores. Caso não seja registrada quantidade exigida de votos parlamentares pela derrubada em uma ou ambas as Casas, o veto é mantido. No Chile, as exigências são mais complexas, pois são determinados diferentes quóruns para aprovação do veto, a depender da natureza da lei, variando de maioria absoluta para vetos parciais em legislação ordinária a dois terços ou três quintos para vetos totais ou em legislação específica, como emendas constitucionais. Ocorre, também, que o Congresso pode proceder para a votação de insistência, cujo quórum é dois terços, a fim de manter o texto original quando o veto é rejeitado. Assim, a depender da matéria em questão, não é suficiente assegurar apoio de maioria absoluta no Parlamento; por outro lado, mesmo que o veto seja derrubado, os congressistas ainda devem alcançar o quórum de insistência, caso contrário, o veto presidencial serve, ao menos, para manter o *status quo* (ANINAT, 2006)¹⁸.

O fato de a *Concertación* ter sido majoritária em ambas as legislaturas contribuiu para estabelecer um padrão de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. A presença dos parlamentares da *Concertación* – notadamente do PDC – na Mesa da Câmara de Deputados e nas dezessete comissões permanentes, especialmente naquelas que cuidam de projetos orçamentários, foi hegemônica. Essa distribuição dos recursos legislativos favoreceu o andamento de projetos oriundos do poder Executivo, apesar de que o domínio democrata-cristão não se verificou na Mesa do Senado, comandada por mais tempo por congressistas da

¹⁸ Outrossim, conforme Artigo 32º, inciso 4º, da Constituição de 1980, quando as duas casas insistem, o Presidente tem prerrogativa constitucional para convocar plebiscito.

UDI e da *Renovación Nacional*¹⁹. Essa distribuição diferenciada na Câmara e no Senado induziram a padrões de conflito entre os poderes, com predominância do Executivo.

Justamente pelo domínio conservador do Senado, sublinha-se que os Presidentes chilenos recorreram com frequência aos poderes constitucionais para interferir nos trabalhos legislativos, por vezes de forma excessiva. Durante o mandato de Patricio Aylwin, quarenta por cento dos projetos de lei de iniciativa do Executivo foram tramitados sob o regime de urgência, além do que, em todos os períodos congressionais, o Presidente convocou sessões extraordinárias, nas quais o Congresso teve de considerar propostas introduzidas apenas pelo Executivo (SIAVELIS, 1997). Ao fim da primeira década pós-autoritária, 83% dos projetos de lei sancionados haviam sido apresentados pelo poder Executivo, consistindo em uma média que faz do Presidente o principal legislador do país – além de ser bastante próxima à brasileira, inclusive.

Tabela 6 - Projetos de lei segundo iniciativa (Chile, 1990-2000)

	APRESENTADO	%	SANCIONADO	%
EXECUTIVO	1225	47	886	83
LEGISLATIVO	1367	53	178	17
TOTAL	2592	100	1064	100

Fontes: adaptado de VISCONTI (2011, Tabela 1).

Ao fim, os contornos institucionais do sistema político chileno também resguardam traços autoritários. Os poderes presidenciais em matéria legislativa consagrados na Constituição autoritária de 1980 não só foram mantidos, como também foram frequentemente invocados nos Governos da Democracia Cristã. Cabe notar, porém, a introdução de contrapesos procedimentais no exercício dessas prerrogativas, como a delegação parlamentar autorizando o poder de decreto e a previsão de diferentes maiorias para sustentar vetos presidenciais. De modo conservador e autoritário, os senadores designados também foram um contrapeso aos trabalhos legislativos do Presidente, mesmo que este contasse com maiorias no Congresso.

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

¹⁹ Dados coletados do site oficial da Câmara de Deputados (<https://www.camara.cl>) e do Senado (<http://www.senado.cl>).

Sendo assim, a abertura política parecia ser um processo muito mais longo no Brasil que no Chile. Passados vinte anos do fim do Governo Geisel, que iniciou o projeto de liberalização, não é possível dizer que a natureza civil dos governos tenha sido suficiente em termos de diversificação do poder. Por certo, o sistema político apresenta traços do modelo de democracia consociativa (LIJPHART, 2003), particularmente o multipartidarismo, os gabinetes de coalizão, o sistema de representação proporcional, o federalismo, o bicameralismo e as atribuições judiciais no controle de constitucionalidade. Lamounier (1992) defendeu que o Brasil institucionalizou um sistema de bloqueios a vontades majoritárias desde 1930 e que o modelo pós-1988 está orientado na mesma direção. No fim da década, contudo, as pesquisas de Figueiredo e Limongi (1998) desafiaram essa concepção. À semelhança do regime autoritário, a esquerda estava representada, mas dadas as relações entre Executivo e Legislativo e o funcionamento interno das instituições, era possível governar sem incorporá-la ao processo decisório. Portanto, até o fim da década, a abertura política havia sido seletiva, o país não havia experimentado a alternância do poder e restavam desequilíbrios no sistema de contrapesos que dificultavam soluções democráticas para resolver os conflitos entre Executivo e Legislativo.

As diferenças em relação ao Chile podem ser explicadas pela própria história democrática da política chilena, na qual as forças de centro-esquerda governaram pela maior parte do tempo e, em 1970, um projeto socialista foi democraticamente eleito. Reunidos novamente pela oposição ao regime autoritário, o pacto de transição foi negociado por setores moderados que não participaram do governo civil-militar de 1973. Assim, quando a *Concertación* saiu vitoriosa das eleições de 1989, pode-dizer que abertura política foi concretizada. Todavia, tendo em vista a probabilidade dessa situação se reproduzir, os dirigentes do regime autoritário anteciparam a necessidade de impor constrangimentos à atuação do futuro presidente.

Dessa forma, a questão dos traços autoritários torna-se ainda mais complexa nos casos em tela, já que, na primeira década pós-autoritária, os recursos de *check-and-balances*, que deveriam servir para a consolidação democrática, em verdade, também foram produtos dos regimes autoritários. Parece, no entanto, que, para as elites políticas chilenas, o manejo do conflito é historicamente mais acomodado e não ameaça, senão em situações limites, o regime político. No Brasil do continuísmo, a elite política mostra-se mal aparelhada para lidar com as diferenças socioeconômicas e, portanto, com a expressão política que disso pode derivar.

4 MILITARES FORA DOS QUARTÉIS: AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E CHILENA

Este capítulo aborda as condições extra-poliárquicas da definição de democracia. Em relação ao que vem sendo desenvolvido até aqui, trata-se de explorar os traços autoritários para além daqueles registrados no âmbito do regime político e do governo. Abre-se espaço, portanto, para analisar a triangulação dos princípios democráticos, liberais e republicanos do Estado (O'DONNELL, 1998), enfatizando as relações civis-militares sob o regime pós-autoritário no Brasil e no Chile.

Em síntese, nesta seção, o objetivo é verificar se as transições permitiram a mudança de uma situação em que os militares exerciam o poder político para uma em que as Forças Armadas são subordinadas às autoridades civis, de modo que estas – constituídas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário – limitem o comportamento autônomo das instituições castrenses. Nesse sentido, pontos importantes e que não podem ser ignorados referem-se:

- a) às leis de anistia que garantiram a não retaliação aos violadores de direitos humanos no pacto de conciliação das elites;
- b) à intocabilidade e à constitucionalização de prerrogativas militares²⁰;
- c) (iii) à hipermilitarização das polícias, notadamente da Polícia Militar e dos *Carabineros* de Chile.

Para Nóbrega Jr. (2010), a desmilitarização do aparato legal, institucional, político e de segurança do Estado é uma condição do processo de redemocratização, em que maiores níveis de qualidade democrática seriam alcançados na medida em que a separação entre funções militares e civis se tornassem mais nítidas. Uma classificação possível é oferecida por Fitch (1998). O autor considera que as relações civis-militares podem ser dos seguintes tipos: controle militar, tutela militar, subordinação condicional e controle democrático, de tal sorte que a variação da primeira à última corresponde ao grau de subordinação das Forças Armadas aos civis, às leis e às políticas emanadas de atores eleitos democraticamente.

²⁰ Na definição de Stepan (1988, p. 93, tradução minha), prerrogativas militares são “direitos ou privilégios adquiridos, formais ou informais, para exercer controle efetivo sobre sua governança interna, desempenhar um papel dentro de áreas não militares do aparato estatal, ou para estruturar relações entre o Estado e a sociedade política ou civil”.

O controle militar refere-se ao exercício efetivo do poder político, portanto constitui o oposto do controle democrático, que se define pela capacidade das autoridades civis de terem cumpridas suas políticas. A tutela militar, por sua vez, designa uma situação em que as Forças Armadas continuam a participar do processo político enquanto atores vigilantes, através do poder de veto. E a subordinação condicional aplica-se aos casos em que os militares realizam intervenções pontuais, normalmente em períodos de crise (FITCH, 1998).

O recurso a essas categorias poderá dimensionar quão acomodadas estavam as elites políticas com a situação de compartilhamento do poder. Para Anthony Pereira (2015), a tendência deveria ser os pactos de transição se tornarem irrelevantes conforme as conjunturas mudam. Contudo, o que se observa, segundo o autor, é que as inevitáveis reavaliações e discussões sobre os entraves autoritários ainda são referenciadas principalmente no passado.

Tais questões são pertinentes à pesquisa porque evidenciam a insuficiência de definições mínimas de democracia para interpretar as realidades latino-americanas. Sobretudo, o método de seleção dos representantes – através de eleições livres, competitivas, periódicas e pluripartidárias – por si só não evita o abuso do poder. Para O'Donnell (1992), sem o fortalecimento de preceitos liberais, que correspondem à instituição de direitos invioláveis, e republicanos, que incorporam a ideia de sujeição dos deveres públicos à lei e ao interesse público, estamos diante de democracias delegativas. A principal característica dessas democracias seria a ausência ou inoperância de mecanismos institucionais e sociais de *accountability*, responsáveis pelo controle, limitação e punição do uso arbitrário do poder²¹.

Em suma, as autoridades eleitas devem governar em condições de exercer seus poderes constitucionais sem sujeitar-se aos ditames formais ou informais de autoridades não eleitas, o que equivale a preservar a política aos políticos, não aos militares (SCHMITTER; KARL, 1993). Do mesmo modo, o Estado de Direito e os *checks-and-balances* devem se estender também aos poderes eleitos, caso contrário a democracia pode servir de roupagem à tirania da maioria (BOBBIO, 1993).

Em vista disso, neste capítulo foram analisadas as relações civis-militares considerando as prerrogativas militares, o envolvimento institucional das Forças Armadas e o tratamento dispensado ao tema dos direitos humanos, no sentido de verificar o grau de autonomia dos militares. Outrossim, foram dedicadas subseções à militarização da

²¹ O'Donnell (1998) tipifica entre *accountability* horizontal, que se refere às agências estatais empoderadas constitucionalmente para supervisionar ou penalizar o uso indevido do poder, e *accountability* vertical, que se refere às relações entre os poderes do Estado e seus cidadãos.

segurança pública e aos mecanismos de *accountability* das atividades policiais.

4.1 DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE À CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA: O PAPEL DOS MILITARES NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A participação dos militares na política não é um fato novo introduzido pela ditadura militar. Assim como destacado no primeiro capítulo, as Forças Armadas já se encontravam integradas ao sistema político no regime de 1946, no qual “[...] os partidos tinham braços militares e os militares tinham braços partidários” (OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 99). Esse padrão de integração foi rompido com o golpe de 1964, quando os militares assumiram, de fato, o poder político²². Ocorre que, no Brasil, o gradualismo do processo de transição, conduzido para produzir o mínimo de perdas políticas,

[...] implicou em um legado autoritário nas instituições políticas, explícito atualmente na insuficiente delimitação entre segurança interna e externa, além do baixo controle sobre as atividades de segurança de modo geral (PASSOS, 2014, p. 5)

Ou seja, não é possível afirmar que o retorno dos militares aos “bastidores” da política representa puramente o restabelecimento da situação anterior ao regime autoritário. Mais que isso, os ditames da transição viabilizaram a constitucionalização de certas prerrogativas militares, além de garantirem a impunidade dos violadores de direitos humanos.

As pressões militares na transição impactaram os trabalhos parlamentares na Assembleia Constituinte. Dirigidas pelo Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves ao Governo Sarney – mesmo este sendo vinculado, em muitas pautas, aos interesses castrenses – e à sociedade, os militares ameaçavam retomar o controle se as demandas da instituição não fossem acatadas pelos constituintes (OLIVEIRA; SOARES 2000). Também foi organizado um lobby com mais treze oficiais, e as oito comissões instauradas contaram com pessoas ligadas às Forças Armadas (ZAVERRUCHA, 1997).

Schinke (2015) ressalta que um dos temas mais dramáticos da Constituinte referiu-se à anistia. A subcomissão²³ competente para disciplinar a anistia na nova Constituição apresentou um Anteprojeto que incorporava muitas das demandas sociais relativas ao tema,

²² O novo profissionalismo das Forças Armadas, que se desenvolveu no contexto internacional da Guerra Fria, marcado pelas reações à Revolução Cubana, incentivou os exército a se reorientarem às questões de segurança interna (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

²³ Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.

notadamente a inserção da expressão “[anistia] ampla, geral e irrestrita” e a responsabilização por atos de tortura – que passava a ser reconhecida como crime contra a humanidade, portanto inafiançável, imprescritível e insuscetível de anistia (SCHINKE, 2015, p. 56-57). Contudo, esses itens foram suprimidos do texto apresentado pelo Relator da Comissão de Sistematização, o constituinte Bernardo Cabral, conhecido pela proximidade com os militares²⁴. Pela análise das votações e das transcrições dos discursos sobre a matéria, Schinke (2015, p. 58) conclui que “[...] o caminho seguido pelo texto constitucional iria até onde o permitido pela negociação com os ministros das Forças Armadas e com o Presidente da República”.

Outras comissões e subcomissões também tiveram a autonomia dos constituintes reduzida pelo protagonismo de atores a favor do *status quo* militar. A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições era presidida pelo Senador Jarbas Passarinho (PDS), coronel aposentado e ex-ministro dos Governos Costa e Silva, Médici e Figueiredo, que assinou o AI-5 durante a fase de endurecimento do regime autoritário. Essa comissão foi responsável por decidir pontos importantes sobre as Forças Armadas e as questões de segurança pública, como veremos adiante, o que torna sua composição, ao menos, simbólica. Outro exemplo refere-se à Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, cujo relator era Ricardo Fiúza. A atuação de Fiúza foi decisiva para defender os gabinetes dos Ministros do Exército, da Marinha e da Força Aérea em oposição à proposta de criação do Ministério da Defesa. Igualmente, bloqueou as tentativas de suprimir a prerrogativas militares sobre o controle das Polícias Militares (ZAVERRUCHA, 1999).

Assim, uma série de itens do texto constitucional, em matéria de Forças Armadas e Segurança Pública, refletiu a correlação de forças na estrutura da Assembleia Constituinte. Apesar de muitos aspectos relativos à conquista de direitos serem considerados progressistas, isso não se aplica às questões civis-militares. Consagradas constitucionalmente as prerrogativas militares, o controle civil sobre as instituições castrenses continuou limitado (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Para Nóbrega Jr. (2010), o resultado foi uma Constituição Federal híbrida, que incorpora no mesmo corpo normativo premissas liberais e democráticas e outras autoritárias. A seleção de alguns artigos, bem como a consulta às leis complementares e aos regimentos, confirmam a manutenção de enclaves autoritários.

O artigo 142 da Constituição é o mais emblemático deles, pois concede às Forças Armadas o papel de garantidoras da lei e da ordem. Embora o texto estabeleça o Presidente da

²⁴ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento C. *Ata de Reunião da Comissão de Sistematização realizada em 16 nov. 1987*. Votação do Projeto de Constituição, Título IX, p. 422.

República como autoridade suprema das Forças Armadas, as atividades militares “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Para Zaverucha (1999), a disposição do texto permite a interpretação de que a obediência ao Presidente não é automática, pois depende do que entendem por *ordem*²⁵. O artigo comporta a ideia, portanto, de que as Forças Armadas resguardam autonomia frente aos poderes representativos a fim de cumprirem sua orientação constitucional para assuntos internos (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

A Constituição também não adotou a criação do Ministério da Defesa, preservando a estrutura da Casa Militar²⁶, estabelecida em 1967. Ao menos três pastas ministeriais estavam destinadas aos militares²⁷, com ampla autonomia no processo de escolha dos oficiais generais. Conforme disposto no artigo 84, letra b, inciso XIII, da Constituição, ao Presidente da República compete decidir entre os nomes indicados na Lista de Escolha, elaborada pela instituição e apresentada pelo Ministro de Estado da respectiva Força (BRASIL, 1988)²⁸. Nota-se que as casas legislativas sequer participam do processo, diferentemente do que ocorre na nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Procurador-Geral da República, cuja designação deve ser aprovada pelo Senado.

Os Ministros de Estado do Exército, da Marinha e da Força Aérea também integram o Conselho de Defesa Nacional²⁹, que é o órgão consultivo do Presidente da República “nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático”, nos termos do artigo 91, inciso V (BRASIL, 1988). Por conseguinte, o artigo 91 atesta novamente o envolvimento constitucional dos militares em assuntos internos de natureza política (ZAVERUCHA, 1997). No que tange à segurança pública, a Constituição Federal estabeleceu, por meio do artigo 144, que a Polícia Militar constitui força auxiliar e de reserva do Exército. Considerando que foi dedicada uma subseção exclusiva para a questão da segurança pública, neste ponto é suficiente destacar que as atribuições das Forças Armadas

²⁵ A inclusão desta prerrogativa não foi consensual por parte dos constituintes. O primeiro projeto da Constituição de 1988 não continha essa previsão. No entanto, o artigo teve de ser reincorporado mediante as ameaças de paralisação dos trabalhos constituintes, professadas pelo então Ministro do Exército (ZAVERUCHA, 1999).

²⁶ Gabinete composto por três Ministros de Estado, um para cada ramos das Forças Armadas.

²⁷ Na realidade, esse número foi bastante superior. Por exemplo, Sarney indicou seis militares para a composição do gabinete, mas nem todos tinham o status de Ministro. Itamar nomeou nove militares como Ministros e um como vice-ministro (ZAVERUCHA, 1999).

²⁸ Já estava disposto no Decreto-Lei n. 90.219, de 25 de setembro de 1984, que aprovou o Regulamento para o Alto-Comando do Exército (R-189).

²⁹ Composto pelo Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara de Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro da Justiça, Ministros Militares, Ministros das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento.

nesta matéria reforçam a ligação dos militares com o aparelho policial e, portanto, interferem em responsabilidades civis.

Para além das previsões constitucionais, outras matérias conferiram ampla autonomia aos militares por meio de leis ordinárias. A questão orçamentária, por exemplo, é negociada quase exclusivamente entre o Executivo e os Ministros de Estado, cabendo ao Legislativo uma aprovação cerimonial. Nesses termos, o Congresso exerce controle contábil, mas abdica de uma fiscalização qualitativa, que o tornaria participante do processo decisório de políticas de defesa. No mais, Zaverucha (2005, p. 94) sublinha que “[...] entre 1995 e 2002, as Forças Armadas receberam o terceiro maior orçamento da União”. Os números demonstram um crescimento dos gastos com defesa em relação ao PIB para o período entre 1985 e 1999, o que reflete a prioridade dos governos, principalmente da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em relação à alocação de recursos.

Outro aspecto do tratamento diferenciado que recebem os militares brasileiros refere-se à manutenção da Justiça Militar (D’ARAÚJO, 2013). O sistema de justiça militar, disposto no artigo 122 da Constituição, é composto por um Superior Tribunal Militar, no qual dez Ministros são militares e cinco são civis, e pelos Tribunais e Juízes Militares – além do Ministério Público Militar (BRASIL, 1988). À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes previstos no Código Penal Militar (CPM), datado de 1969. Nem a Constituição Federal nem o CPM determinam ressalvas quanto aos crimes dolosos cometidos contra civis. A situação mantida pela Constituição é a seguinte, portanto: militares continuam sendo julgados por corpo de maioria militar com base em instrumento jurídico estabelecido pelo regime militar.

Dessa forma, prevaleceu, no geral, a intocabilidade dos militares pela justiça comum. O maior exemplo disso, no entendimento de Anthony Pereira (2015, p. 5), é o fato de não terem sido feitas revisões críticas à Lei de Anistia, que acabou por “durar mais que sua utilidade [como um mecanismo de transição]”. O Brasil adotou um modelo restrito de reparação econômica, com a promulgação da Lei nº 9.140, de 1995, através da qual o Estado brasileiro reconheceu, pela primeira vez, sua responsabilidade pelas mortes e desaparecimentos de pessoas durante o regime militar. As medidas previstas são ambíguas, no entanto.

Ao estabelecer a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, a Lei garante que uma das vagas será dedicada a integrante das Forças Armadas, além de que somente familiares da vítima poderiam exigir responsabilidade pública, como se não fosse um tema de

interesse da sociedade. Ainda, cabe aos familiares o ônus da prova para instruir a busca pelos corpos, mesmo que isso dependa de arquivos militares que não são de domínio público (BRASIL, 1995). Finalmente, a Lei de Anistia impede que sejam investigadas as circunstâncias em que os crimes ocorreram e que os responsáveis respondam perante à justiça. No mais, durante os anos 1990, o governo brasileiro não diversificou suas ações na promoção de justiça de transição para além de ter sancionado a Lei de Desaparecidos. Parafraseando Schinke (2015), as providências sobre os direitos humanos foram “golpeadas” pela “pá de cal do Congresso Nacional e a anistia pactuada do Judiciário”³⁰.

Juridicamente protegidos, os militares também contam com a vigência da Lei de Segurança Nacional (LSN), cuja última versão é de 1983. A única alteração significativa pós-Constituição de 1988 foi alterar a jurisdição dos crimes políticos para a apreciação das cortes civis (BRASIL, 1988)³¹. Entretanto, como não foi sancionada legislação sobre a matéria, a LSN ainda é o instrumento jurídico consultado para embasar os processos. Do mesmo modo, tem sido aplicada para crimes tradicionalmente enquadrados no direito ordinário, como tráfico de drogas e contrabando, fazendo com que a fronteira entre segurança pública e segurança nacional seja completamente esvaziada (ZAVERUCHA, 2005).

As relações no âmbito dos serviços de inteligência, por sua vez, são marcadas por idas e vindas. O Presidente Fernando Collor decretou a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e o substituiu pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), dirigida por um civil. Fernando Henrique remilitarizou a SAE ao entregá-la a um general. Em 1999, instituiu a Agência Brasileira de Informação (ABIN). Pela Lei nº 9.883/99, a unidade técnica das ações de inteligência vinculada à Casa Militar ficou absorvida pela ABIN, o que seria um afastamento da natureza militar das atividades de inteligência, não fosse FHC nomear um coronel como Diretor-Geral³². Cardoso logo modificou a norma que subordinava o Diretor-Geral diretamente ao Presidente ao aprovar, via Medida Provisória³³, a subordinação deste ao Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), órgão que sucedeu a Casa Militar, cujo cargo é de natureza militar.

Ademais, durante a década de 1990, o Exército foi chamado a intervir diversas vezes em operações para garantia da ordem pública. Foi sancionada, no Governo Collor, a Lei Complementar nº 69, a fim de regulamentar o poder de convocação das Forças Armadas, haja

³⁰ O envolvimento do Judiciário nas violações de direitos humanos foi denunciado, de forma sistematizada, pela primeira vez, na publicação do “Brasil: Nunca Mais” em 1985.

³¹ Artigo 109, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

³² Coronel Ariel Rocha de Couto

³³ BRASIL. Medida Provisória n. 1994-4, de 13 jan. de 2000. Brasília, DF, jan 2000.

vista que a Constituição Federal não especificava como os poderes constitucionais poderiam fazê-lo³⁴. A normativa é clara: compete ao Presidente da República autorizar o emprego de tropas nacionais, por iniciativa própria ou por manifestação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Senado ou da Câmara de Deputados, apenas “após esgotados os instrumentos destinados à prevenção da ordem pública”, nos termos do artigo 8 (BRASIL, 1991).

Brevemente, segue menção a algumas das operações internas das Forças Armadas. No Governo Itamar Franco, anos de 1993 e 1994, tropas são usadas na contenção de distúrbios na ponte Rio-Niterói; em março de 1994, soldados do Exército intervêm em manifestação no Rio de Janeiro contra os trinta anos de ditadura militar; em maio de 1994, mil soldados do Exército em carros de combate fazem demonstração de força aos grevistas da Polícia Federal em Brasília; em outubro de 1994, é anunciada a Operação Rio I, que empregou dois mil homens das Forças Armadas nas favelas da Mangueira e do Dendê – a atuação dos militares sofreu críticas por parte da OAB, em razão das prisões sem flagrante e sem mandado. No Governo Cardoso, ano de 1995, é realizada a Operação Rio II, agora com uma força de vinte mil homens por todo estado, no mês de abril; em maio, FHC envia tropas do Exército para retomar refinarias de petróleo em mãos de grevistas na Bahia. No ano de 1997, o Exército ocupa doze favelas do Rio de Janeiro, além do armamento de guerra, crianças foram revistas e casas invadidas. Na nota de pronunciamento do Ministério Público Militar, os procuradores atestam que a atuação correu nos termos da lei (ZAVERRUCHA, 2010). Aparentemente, o Presidente Collor foi o único a respeitar a LC 69/1991.

Finalmente, o último aspecto importante das relações civis-militares na década de 1990 foi a aprovação da Lei Complementar nº 97/99, que instituiu o Ministério da Defesa (MD)³⁵. Apesar de sua efetivação em 1999, a criação do MD esteve inserida num contexto mais amplo dos interesses externos da política brasileira. Em 1997, quando as autoridades norte-americanas manifestaram a possibilidade de a Argentina ser um sócio extra-OTAN, o pleito brasileiro por um assento exclusivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas começou a ser questionado. Logo em seguida, na reunião do Grupo do Rio, em 1997, Cardoso anuncia a intenção de criar o MD (ZAVERRUCHA, 2005).

³⁴ Vide o caso de Volta Redonda em 1988, em que um juiz da localidade autorizou o Exército a intervir para reprimir uma greve na Companhia Siderúrgica Nacional. O desfecho foi a morte de três trabalhadores (ZAVERRUCHA, 1997).

³⁵ O projeto foi tramitado ao Congresso Nacional via Medida Provisória, sem que tenha gerado forte envolvimento dos parlamentares.

Para Nóbrega Jr. (2010), esse Ministério já nasceu instrumentalizado, sem qualquer pretensão de efetivar o controle civil sobre os militares. No mesmo sentido, Zaverucha (2010, p. 70) coloca que, não obstante seja um avanço formal, “[...] o Ministro da defesa é [na prática] muito mais um despachante dos interesses das Forças Armadas que um formulador de políticas governamentais”. Na Lei, as alterações foram mais protocolares: os Ministros militares passaram a ser os Comandantes militares, subordinados ao Ministro da defesa. As prerrogativas, porém, continuaram inalteradas em relação ao orçamento e à promoção de oficiais.

4.1.1 Militares na Segurança Pública: A Polícia Militar no Brasil

Ocorre no regime autoritário de 1964 uma progressiva racionalização do processo de militarização das polícias³⁶. O Decreto-Lei nº 317, de 1967, positivou definitivamente a Polícia Militar (PM) como força auxiliar e de reserva do Exército e definiu a função da PM nos termos do artigo 2º: “executar o policiamento ostensivo [...] a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos” (BRASIL, 1967). Conforme esta normativa, as PMs estavam subordinadas aos órgãos de segurança estaduais, as Secretarias Públicas de Segurança, cujo Secretário era designado pelos Governadores interventores, e eram comandadas por oficial da ativa do Exército, proposto pelos Governadores ao Executivo Federal, à época governado por militares (BRASIL, 1967). Além disso, o Ministério da Guerra³⁷ passou a ter competência sobre o controle de armamento e compra de equipamento, vide Capítulo IV do Decreto.

O Decreto-Lei nº 667, de 1969, em substituição ao DL 317/1967, ampliou a militarização das Polícias ao submetê-las ao controle e coordenação do Exército (BRASIL, 1969). Conservando o texto da lei praticamente idêntico ao de 1967, este instrumento criou um comando descentralizado e ambíguo, nas esferas estadual e federal. No mais, os decretos ainda estabelecem foro militar para processar e julgar policiais militares, inclusive em tempos de paz e no cumprimento de funções civis (ROCHA, 2013), o que foi integralmente acatado no Código Penal Militar de 1969, vigente até os dias de hoje.

³⁶ No Brasil, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e a consequente ampliação e centralização da administração da União, as guardas municipais foram submetidas ao controle do Exército e da legislação da União no que tange sua organização, instrução, justiça e garantias. Portanto, pelo menos desde a República de 1946, as polícias militarizadas já eram instrumentalizadas de forma sistematizada pelo poder central com o fim de garantir a segurança interna e a manutenção da ordem nos estados, sob forte influência das Forças Armadas (ROCHA, 2013).

³⁷ Ministério que antecedeu o Ministério do Exército (1967-1999) e o Ministério da Defesa (1999).

Nessa perspectiva, interessa notar que essas normas foram praticamente intocadas pelo processo de transição. O Decreto de 1969 continuou em vigor através do Decreto-Lei nº 88.77, de 1983. Ainda, o Título V, Capítulo II, da Segurança Pública, da Constituição de 1988, também validou a concepção militarizada de segurança pública ao manter inalterado o modelo tripartite da estrutura policial do Estado: Polícia Federal, Civil e Militar. Com o mínimo de perdas políticas, a proximidade das instituições militares às atividades de policiamento não foi acompanhada de suficiente delimitação entre as funções de segurança interna e externa. Ademais, os militares continuaram a ser nomeados para ocupar cargos de direção em órgãos de segurança pública a nível federal e estadual. (ZAVERRUCHA, 1999).

Em termos práticos, a PM preservou sua supremacia em número de homens e poder de fogo sobre a Polícia Civil, que se tornou praticamente uma polícia judiciária. Em suas operações, a PM fez uso de violência desnecessária repetidas vezes, com conivência senão por mando de políticos. Por exemplo, em novembro de 1997, a Polícia Militar auxiliou o Exército na ocupação de doze favelas no Rio de Janeiro; vários policiais estavam com os rostos encobertos, seus caminhões também estavam com as placas cobertas. Desde 1995, nesse estado, o General do Exército Nilton Cerqueira, que assumiu a Secretaria de Segurança, implementava uma política de gratificação à bravura, o que aumentou o número de mortes causadas pelas polícias (ZAVERRUCHA, 1999). No batalhão da ROTA em São Paulo, a regra do comando é punir com tortura os policiais militares que se recusarem a participar de operações de extermínio (ROCHA, 2013).

Em geral, não houve responsabilização pelos crimes cometidos pelas forças policiais. Dos mecanismos de fiscalização e *accountability*, Macauly (2002) sugere que todos falharam em alguma instância. As cortes militares não julgavam com imparcialidade³⁸; a corregedoria, que inicia as investigações de acusações contra as forças policiais, costumam emitir pareceres favoráveis à instituição; as Ouvidorias, que monitoram as investigações da corregedoria, não obtinham a colaboração das instâncias superiores para dar andamento às etapas de responsabilização; e o Ministério Público, a instituição com extensas prerrogativas constitucionais, atuou de forma omissa (MACAULY, 2002).

Dessas instituições, o Ministério Público possui ampla autonomia funcional para exercer o controle externo da atividade policial, conforme atribuição prevista no artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal. Teria condições e dever constitucional de fazê-lo, dentre

³⁸ A autora define a Justiça Militar como um sistema de proteção aos militares investigados. Das acusações processadas nas cortes militares, a maior parte é arquivada por insuficiência de provas ou legítima defesa, o mesmo ocorrendo na Corregedoria (MACAULY, 2002).

outras razões, porque também lhe compete a responsabilidade da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). No entanto, não há registros de ajuizamento de temas relacionados aos militares, às ocupações nas favelas, às intervenções em movimentos sociais (BALDI, 2016). O trabalho dos promotores é concentrado na ação penal pública, cuja lógica é punitivista, por vezes incompatível e contraditória com o controle das polícias (LEMGRUBER, 2016). Assim, ao permitir que um mesmo órgão atue em defesa do Estado e eventualmente contra o Estado, através de diferentes instrumentos processuais, o constituinte estabeleceu um superpoder de tutela sobre a sociedade, em substituição à esfera política (ARANTES, 1999).

Nesses termos, o que se observa é que a área de segurança pública foi um campo fértil para a construção de uma nova identidade das Forças Armadas no pós-Guerra Fria. A readaptação consistiu, principalmente, na reformulação da agenda de segurança. Novos temas, como terrorismo, tráfico de drogas e imigração, são “ameaças” que justificam o emprego militar na área pública (OLIVEIRA; SOARES, 2000). As Polícias Militares foram expressão do hibridismo entre controle civil e controle militar; na maior parte, em detrimento de uma lógica democrática, liberal e republicana do Estado.

4.2 DA CONSTITUIÇÃO DE 1980 À PRISÃO EM LONDRES: O LEGADO DE PINOCHET PARA AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO CHILE

Assim como no caso brasileiro, os militares chilenos já haviam tomado o poder político antes de Pinochet. Ocorre que, no Chile, houve uma reação civilista nos anos 1930, que manteve as Forças Armadas significativamente isoladas dos governos civis até os anos 1970 (AGÜERO, 2002). Numa espécie de processo de aprendizagem traumática, os militares que instituíram o regime de 1973 tiveram o cuidado de construir um legado constitucional, no qual estava sistematizada a noção de democracia protegida.

Nesse sentido, o texto constitucional de 1980 reflete a tentativa de superação do distanciamento histórico pela intocabilidade do papel adquirido pelas Forças Armadas no regime autoritário. Para Aravena (2000, p. 130), os pontos positivos da transição política e econômica no Chile não resolveram os problemas das relações civis-militares, nas quais, devido ao papel institucional das Forças Armadas, “[...] o controle do poder civil é menor do que seria compatível com um regime plenamente democrático”.

Começamos pelo fato de que, à semelhança da Constituição brasileira, a Carta de 1980, em seu artigo 90, define as Forças Armadas como “essenciais para a segurança nacional e garantia da ordem institucional da República” (CHILE, 1980, tradução minha). Um registro da comissão constituinte, em 1978, revela que a inspiração de Guzmán para redação do texto era a Constituição brasileira de 1967. Sem definir o conceito de “segurança” e “ordem”, os militares chilenos utilizam-se de uma normativa vaga para requerer independência em sua função de garantidores da ordem institucional, cuja natureza é essencialmente voltada a assuntos internos (AGÜERO, 1998; ARCAYA, 1996).

Desde o início, no entanto, a Constituição chilena manteve o Ministério da Defesa, ao qual estavam submetidos os *Comandantes en Jefe*³⁹ das três forças. As diferenças se encerram na nomenclatura, uma vez que os militares gozavam de ampla autonomia em relação ao Ministro da Defesa e ao Presidente da República. Doze dias antes da posse de Aylwin, Pinochet decretou a Lei Orgânica Constitucional das Forças Armadas, na qual os poderes presidenciais de nomeação, promoção e afastamento de oficiais são fortemente restringidos. Os artigos 7º e 8º da Lei ratificam as disposições dos artigos 93 e 94 da Constituição, estabelecendo o que segue:

- a) Os *Comandantes en Jefe* devem propor as nomeações de oficiais a serem decretadas pelo Ministério da Defesa, cabendo ao Presidente um poder de veto;
- b) os cargos de *Jefe* e *Subjefe* institucional serão designados pelo Presidente a partir de uma lista enviada pelo *Comandante en Jefe* institucional ao Ministro da Defesa;
- c) o *Comandante en Jefe* ocupa o cargo por quatro anos e tem direito à inamovibilidade;
- d) o Presidente necessita de aprovação do *Consejo de Seguridad Nacional* (CSN), uma instituição em que o próprio Comandante participa, para destituí-lo do cargo (CHILE, 1990).

Por fim, cumpre ressaltar que não só estavam as decisões do Executivo cerceadas por regras pró-*status quo*, como dependiam do próprio Pinochet, que permaneceu *Comandante en Jefe* até 1998.

Na mesma direção, foi constitucionalizado o envolvimento dos Comandantes e do Diretor dos *Carabineros* no *Consejo de Seguridad Nacional*, em que representam metade dos membros com poder de voto – equilíbrio alcançado na reforma constitucional de 1989. São funções do CSN, conforme o Artigo 96 da Constituição, assessorar o Presidente da República

³⁹ Equivale ao cargo de Comandante na estrutura do Ministério da Defesa brasileiro.

em assuntos de natureza securitária quando requerido e representar questões que atentem à segurança nacional perante qualquer autoridade constituída. Ademais, o CSN tem atribuição para participar de processos importantes. Por exemplo, deve ser consultado nos casos em que o Presidente declarar guerra, decretar estado de sítio ou estado de emergência (CHILE, 1980; FUENTES, 2000). O órgão ainda tem o importante dever constitucional de nomear quatro dos nove senadores designados – um para cada ramo das Forças Armadas e um ex-Diretor dos *Carabineros* –, e eleger dois advogados para compor o Tribunal Constitucional (CHILE, 1980). Nota-se, portanto, que os militares obtiveram grande poder de expressão no Congresso e no sistema de controle constitucional.

Das matérias que ampliaram as previsões constitucionais, temos igualmente para o Chile a questão da autonomia orçamentária. A Lei Orgânica Constitucional das Forças Armadas determinou um orçamento mínimo para a instituição castrense, que corresponde àquele estabelecido na Lei Orçamentária de 1989. Outra parte do orçamento é estabelecida pela Lei Secreta do Cobre, que destina 10% dos lucros contabilizados pela Companhia Nacional de Cobre (COLDECO) à compra de equipamento militar, cuja operação é fiscalizada pela *Controladoria General de la República* (CHILE, 2016). No entanto, o piso de cento e oitenta milhões de dólares anual determinado pela Lei de Cobre às Forças Armadas só se tornou de conhecimento público quando a normativa perdeu o status de *reservada* em 2016. Em vista disso, os poderes Executivo e Legislativo têm competências limitadas na definição do orçamento militar, sendo a única forma de controle possível a concessão do valor mínimo referente ao ano de 1989 – o que, de fato, os governos têm lançado mão (FUENTES, 1998).

No que tange às questões relativas à justiça, os militares são beneficiados por um sistema próprio bastante autônomo, disposto no *Código de Justicia Militar* (FUENTES, 1997). Na primeira década de redemocratização, a competência da jurisdição militar ainda era ambígua. O Artigo 12º, por exemplo, estabelece precedência da Justiça Militar nos casos em que réu também está sendo julgado pela justiça comum. Igualmente, os artigos 283º, 284º, e 417º foram emblemáticos no regime autoritário, pois prescrevem pena de prisão àqueles que professarem injúrias ao pessoal militar, às Forças Armadas ou aos *Carabineros*, respectivamente⁴⁰. Não deixaram de ser considerados crimes, mas pela Lei n° 19.047, de 1991, passaram à jurisdição das cortes civis. Para Aguirre (1998), devido ao número de casos que ainda tramitam na justiça militar com base nesses artigos, é possível concluir que a

⁴⁰ O artigo 417º do Código de Justicia Militar foi revogado em 2005.

legislação não foi suficiente para introduzir alterações práticas. Por fim, cumpre ressaltar que não havia normativa expressa impedindo que casos envolvendo vítimas civis fossem processados na Justiça Militar. Tal questão foi superada, de fato, pelo artigo 5º da Lei nº 20.968, de 2016; até então, crimes cometidos por militares contra civis deveriam ser apreciados pelo sistema de justiça militar⁴¹.

Em verdade, todos os pontos que concernem à proteção jurídica e ao não revanchismo foram sensíveis, marcados por idas e vindas. Nesses termos, a instauração de uma Comissão da Verdade foi comparativamente muito anterior no Chile (1990) que no Brasil (2012). A *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, criada por decreto supremo nº 355, em 25 de abril de 1990, tinha como meta a busca de “justiça na medida do possível”, isto é, dentro da ordem jurídica e constitucional (ARAVENA, 2000, p. 138). Essa ordem está constituída tanto pela Lei de Anistia, intocável na visão dos militares e de setores políticos da direita, quanto por uma Suprema Corte em que nove dos dezesseis juízes foram nomeados pelo próprio Pinochet. Sem a revisão da Lei de Anistia, a Corte deveria arquivar os processos depois de encontrados os corpos, o que criou um paradoxo legal.

No geral, os dois primeiros governos civis não obtiveram êxito em encontrar soluções políticas para o legado de violações de direitos humanos, tendo em vista as divisões que o tema produzia no Congresso Nacional. As denúncias trazidas à luz pela Comissão da Verdade, sistematizadas no Relatório Rettig, foram negadas pelo Exército e a atuação das cortes foi insuficiente para instituir um mecanismo de justiça de transição (FUENTES, 1998; ARAVENA, 2000).

Além da anistia pactuada, restou pendente a *Ley de Seguridad del Estado* (LSE), profundamente alterada pelo regime autoritário através do Decreto Supremo nº 890, de 1975. Apesar das reformas de 1991, aprovadas nas Leis nº 19.047 e nº 19.029, o texto da LSE aceita interpretações demasiado amplas para criminalizar e imputar punições mais severas a situações aceitáveis na normalidade democrática. Considere-se o Título III da Lei, sobre delitos contra a ordem pública:

Art. 6º, c) [são delitos contra a ordem pública] os que incitem, promovam ou encorajem, ou de fato e por qualquer meio, destruam, desativem, **paralisem**, interrompam ou danifiquem instalações ou elementos utilizados para o **funcionamento dos serviços públicos ou de utilidade pública** ou de atividades industriais, de mineração, agrícolas, comerciais, de comunicação,

⁴¹ Iniciativas nesse sentido já tinham sido incorporadas na reforma de 2010, por meio da Lei nº 20.447. No entanto, essa normativa excluía da competência militar somente os civis que estavam na condição de réu e não de vítimas.

de transporte ou de distribuição, e que, da mesma forma, impeçam ou dificultem o livre acesso a essas instalações, meios ou elementos (CHILE, 1975, tradução e grifo meus).

O disposto neste artigo o torna suficiente para invocar a LSE contra grevistas e manifestantes. Adiante, as previsões dispostas sob o Título IV, dos delitos contra a normalidade das atividades nacionais, traz expressamente que toda interrupção ou suspensão coletiva ou greve constitui delito e será punida com pena privativa de liberdade (CHILE, 1975). Nos anos 1990, a LSE foi utilizada, de fato, contra os movimentos mapuche e contra a autora de “*El libro negro de la justicia chilena*” (MATUS, 2000).

Esse quadro normativo, conformado por um “arsenal” de leis, foi um dos maiores problemas enfrentados pelos governos democráticos. Diante das dificuldades de uma reforma institucional ampla e imediata, a primeira década de redemocratização foi um experimento para os poderes civil e militar “explorarem os limites de obediência e subordinação, chegando inclusive a situações de tensão extrema em suas relações” (VELOSO, 2004, p. 4). Para Agüero (2003), o histórico de relações civis-militares esteve demarcado por três tempos:

- a) o período de confrontação durante o Governo Aylwin;
- b) o apaziguamento no Governo Frei;
- c) o anúncio de catarse dos anos 2000, a partir da detenção de Pinochet em Londres no ano de 1998.

Nessa linha, destacam-se como principais fontes de contestação a permanência do General Pinochet na posição de chefe do Exército até 1998 e sua admissibilidade como senador vitalício naquele ano, eventual ajuizamento de acusações de corrupção e violação de direitos humanos, bem como divergências presidenciais no sistema de nomeações das Forças Armadas (AGÜERO, 2002).

Com isso, a administração Aylwin (1990-1994), que tentou permanentemente demonstrar superioridade civil, foi marcada por dois momentos de aflição e algumas reformas relevantes. Logo no início de seu governo, em dezembro de 1990, o episódio posteriormente conhecido como *Ejercicio de Enlace* desencadeou a marcha de tropas para as suas guarnições sem a comunicação prévia do Ministro da Defesa ou do Ministro do Interior. Em abril de 1993, quatro generais do Exército declaram estado de alerta e ordenaram o aquartelamento das tropas, movimento denominado *El Boinazo*. Ambos eventos tiveram como antecedentes

as investigações de corrupção militar sobre o caso Cheques⁴², em que o nome de Pinochet estava diretamente envolvido. As ações de demonstração de força, articuladas pelo próprio General Pinochet e militares próximos a ele, serviram justamente para pressionar o governo a ceder ao arquivamento e não ajuizamento do caso. Os custos foram ainda mais altos, pois os militares também demandavam o congelamento de discussões no Congresso sobre reformas institucionais e o aumento de salários (ARAVENA 2000; FUENTES, 1998; 2000).

Diante dos acontecimentos, Aylwin buscou repetidas vezes responder às iniciativas castrenses pela via legal. No início de 1991, seu governo consegue aprovar no Congresso Nacional as Leis n° 19.029 e 19.047, citadas anteriormente, que introduziram uma série de reformas no Código de Justiça Militar, no Código de Processo Penal e na *Ley de Seguridad del Estado*. Ainda em 1991, foi promulgada a reforma constitucional n° 19.097, que determina a extinção dos representantes das Forças Armadas e *Carabineros* no Conselho Regional de Desenvolvimento (SANTANDER, 2014). No ano seguinte, o governo enviou novamente um pacote de reformas, propondo a ampliação das competências presidenciais no sistema de nomeação dos oficiais das Forças Armadas e de revisão das atribuições do CSN, mas não foi bem sucedido no Senado.

Em 1993, o governo deu um passo importante ao sancionar a criação da *Dirección de Seguridad Pública e Informaciones* (DISPI), um organismo civil para atividades de inteligência, submetido ao Ministério do Interior (CHILE, 1993). Antes de deixar o poder, Pinochet decretou a dissolução do *Centro Nacional de Informaciones* (CNI), órgão de inteligência militar que precedeu a DINA⁴³, determinando que todo pessoal e aparato fossem reincorporados às Forças Armadas (CHILE, 1990b). Entre as funções da DISPI, além de assessorar o Presidente da República, está previsto o estabelecimento de relações com os serviços de inteligência das Forças Armadas, intermediado pelo Ministério da Defesa. Os Chefes de Inteligência das Forças Armadas e os Chefes de Inteligência das Polícias também integram o Comitê Consultivo de Inteligência, sob a responsabilidade da DISPI (CHILE, 1993). Diferentemente do caso brasileiro, portanto, os militares estavam inseridos nas atividades de inteligência, mas tinham poder de decisão controlado por dois ministros civis, o do Interior e o da Defesa – o que evitava a exclusão das Forças Armadas sem necessariamente lhes outorgarem excessiva autonomia.

⁴² Escândalo de corrupção familiar envolvendo Pinochet. O caso ganhou esse nome devido à descoberta de que Pinochet teria entregue um cheque para que seu filho comprasse uma empresa com dinheiro público.

⁴³ Não há diferenças substanciais entre o CNI e a DINA, uma vez que os serviços de inteligência eram controlados diretamente pelos militares. A alteração do nome foi feita à época para acalmar as pressões internacionais, notadamente dos Estados Unidos (ORMSBY, 1998).

A estratégia do Governo Frei (1995-1999), por sua vez, foi desenvolver relações de cooperação com os militares através de políticas de profissionalização e modernização da área de defesa. O debate técnico promovido pelo governo visava à construção explícita de um papel das Forças Armadas orientado para a segurança externa. Diversas autoridades civis, como parlamentares e acadêmicos, foram convidadas a participar do debate no interior do Ministério da Defesa. Todavia, essa política evitou tocar nos pontos de reforma institucional, que questionariam, de certa forma, a autonomia e o papel de guardiãs da institucionalidade dos militares. Ao fim, o apaziguamento das relações cobrava um custo, qual seja, a manutenção do *status quo* e a moderação, senão eliminação, do tema de direitos humanos (AGÜERO, 2002; ARAVENA, 2000).

Os desdobramentos do caso Letelier⁴⁴ evidenciaram as lacunas deixadas pelo Governo Frei. Nesse processo, de modo excepcional, os responsáveis intelectuais do crime foram sentenciados à prisão pela justiça chilena em 1995 (ARAVENA, 2000). Não obstante, o cumprimento do mandado de prisão não se efetuou sem uma reação do Exército. Quando da decisão judicial que condenou o ex-diretor da polícia política do regime militar, Manuel Contreras, e o segundo em comando, Pedro Espinoza, o Exército abrigou Contreras em um hospital naval no interior do país sob o pretexto de problemas médicos. No entanto, Pinochet admitiu que tentava impedir a prisão de Contreras por julgá-la injusta. O Exército exigiu que a justiça garantisse um local seguro e honrado, onde Contreras cumprisse sua pena. Nesse entretempo, Espinoza já estava detido, quando em 22 de julho de 1995, mais de trezentos oficiais o visitaram em cárcere. Esse episódio ficou conhecido como *El Peucazo* (FUENTES, 1998; 2000).

Novamente, o General Pinochet demandava a suspensão do caso Cheques. O Governo Frei cedeu, mas enviou como moeda de troca um conjunto de reformas para apreciação do Congresso⁴⁵. Nenhuma cláusula foi aprovada, demonstrando que o apoio da direita às prerrogativas militares era um fator decisivo do controle das Forças Armadas no Chile pós-autoritário (FUENTES, 1998; 2000). Em 1998, dois eventos envolvendo Pinochet voltaram a desestabilizar as relações políticas. Primeiro, um grupo de parlamentares de esquerda tentou impedir que Pinochet assumisse o assento vitalício no Senado sob a acusação de inconstitucionalidade, já que o militar nunca havia sido legitimamente eleito. O pleito não

⁴⁴ Orlando Letelier, embaixador chileno em Washington durante o Governo Allende, assassinado nos Estados Unidos pela polícia política do regime militar chileno, a *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA).

⁴⁵ Dentre as propostas, estavam a mudança na composição do CSN, a abolição dos senadores designados e a reforma no Tribunal Constitucional.

obteve adesão da própria coalizão governante. Em outubro daquele ano, já como senador vitalício, Pinochet foi detido em Londres após uma ordem de prisão emitida pela justiça espanhola, em razão de investigações sobre assassinatos e desaparecimentos forçados de nacionais espanhóis durante o regime militar. O fato gerou uma tensão internacional e reacendeu as clivagens entre democracia e Forças Armadas no Chile (FUENTES, 2000).

Ainda em 1998, o debate sobre a redemocratização estava referenciado no pacto de transição, de sorte que a estratégia de profissionalização mostrou-se vulnerável aos ciclos da política chilena (ARAVENA, 2000). Dessa forma, restou evidente que o processo de redemocratização dependia das reformas institucionais. Sobretudo, era necessário resolver a definição ambígua das Forças Armadas como um corpo não deliberante subordinado à ordem institucional e não à pessoa do Presidente. A ideia de não deliberante criava a noção de um instituto técnico, acima da política; o papel de guardião da ordem fundamentava a ideia de autonomia frente aos poderes constituídos. (ARCAYA, 1996; BASCUÑÁN, 1986).

4.2.1 Militares na Segurança Pública: Os Carabineros de Chile

Desde 1932 submetida ao controle exclusivamente civil do Ministério do Interior, a polícia militarizada recuperou importância política quando o Presidente Allende elevou o Diretor dos *Carabineros* ao gabinete militar, colocando a força policial no mesmo *status* institucional que as Forças Armadas. No regime autoritário, a participação política dos *Carabineros* foi não só mantida, mas também ampliada e legalizada. Essa elevação aos postos de governo foi realizada ao custo de sua autonomização. No Decreto-Lei n° 444, de 1974, a Junta Militar define os *Carabineros* enquanto corpo técnico-policial de natureza militar, cuja efetividade está garantida pela determinação da independência em relação ao Ministério do Interior, pasta essencialmente política, para integrar o Ministério da Defesa. Lê-se, no artigo 4°, *in verbis*:

[...] integre-se ao Ministério da Defesa Nacional, de modo a não se subordinar a uma Secretaria de Estado por excelência preocupada e absorvida pela política contingente, o elo tradicional entre o Governo e os partidos políticos, o que significou serem os Carabineros instrumentalizados e empregados em realizações diversas de seus fins constitutivos, de ordem pública e segurança. (CHILE, 1974, tradução minha)

No mesmo ato, ficou determinada definitivamente a representação dos *Carabineros* na Junta, a criação da subsecretaria dos *Carabineros* no Ministério da Defesa e a submissão destes à

jurisdição do *Código de Justicia Militar* em condições de igualdade às Forças Armadas (CHILE, 1974).

Diferentemente da PM, os policiais fardados no Chile foram inseridos em mecanismos políticos que os permitiam atuar de forma mais autônoma no sistema de repressão, em relação às autoridades militares. Rocha (2013) destaca o fato de os *Carabineros* gozarem de um serviço de inteligência próprio. Ademais, o envolvimento institucional e o *status* dos *Carabineros* na alta política foram constitucionalizados pelo artigo 90, que atribui às polícias o papel de fiador da ordem institucional, e artigo 106, que determina a participação do Diretor dos *Carabineros* no *Consejo de Seguridad Nacional* – órgão com poder de nomeação de senadores e ministros do Tribunal Constitucional (CHILE, 1980).

Em geral, o processo de transição não tocou em pontos sensíveis aos *Carabineros*. Por um lado, a própria instituição adotou uma postura de distanciamento em relação ao governo militar após a publicização do Caso Degollados⁴⁶, que afetou a imagem da organização⁴⁷. Por outro lado, os esforços para dissociar-se do regime não foram acompanhados de alterações em suas prerrogativas adquiridas na ditadura. A proteção dos interesses corporativos restou evidente na Lei n°18.961, de 1990, publicada quatro dias antes de Aylwin assumir a Presidência. Naquele instrumento jurídico, os *Carabineros* continuam como uma força policial militarizada, de caráter técnico e apolítico, submetida ao Ministério da Defesa e às cortes militares (CHILE, 1990c; ROCHA, 2013).

A medida mais importante tomada pelo Governo Aylwin foi restituir o controle dos *Carabineros* ao Ministério do Interior, mais próximo ao poder civil. Contudo, em pesquisa, Álvarez e Fuentes (2005) constataram que uma média de 405 denúncias de “violência desnecessária” contra *Carabineros* tramitaram por ano na justiça militar no período de 1990 a 2000. Dessas, noventa e três por cento foram arquivadas por falta de provas, enquanto apenas três por cento resultaram em sentenças condenatórias. Pesquisas realizadas com jovens presidiários em 1992 (JIMÉNEZ, 1994) e em 1998 (FUENTES, 2001) demonstram que mais de dois terços dos entrevistados reconhecem ter sofrido algum tipo de violação dos seus direitos no momento da prisão, normalmente envolvendo violência física⁴⁸. Fuentes (2001) ainda identificou que apenas em dezesseis por cento dos casos havia menção no processo

⁴⁶ Série de assassinatos políticos de membros do Partido Comunista de Chile em 1985. Os crimes foram atribuídos à *Dirección de Comunicaciones de Carabineros* (DICOMCAR).

⁴⁷ À época do pleito presidencial, foi ilustrativo o depoimento do Coronel Stange a um meio de comunicação, em que expressou publicamente o posicionamento dos *Carabineros* contra a eleição de Pinochet (ROCHA, 2013).

⁴⁸ Tipos de violência identificadas na pesquisa por probabilidade de incidência: golpes variados, corrente elétrica, nudez, imersão na água e asfixia.

judicial sobre a irregularidade, mas nenhum resultou em processo contra a polícia. O relatório *Military Justice and Police Brutality in Chile*, da Anistia Internacional (2016, p. 31), conclui que a violência dos *Carabineros* contra mapuches, estudantes e manifestantes permaneceu alta nos anos 1990 sem que as autoridades tivessem tomado providências.

O autor também mapeou os órgãos que prestaram assistência a vítimas da violência policial no Chile na década de 1990. A *Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo* (CODEPU), organização não governamental, apresentou 212 acusações aos tribunais civis e militares. A *Corporación de Asistencia Judicial*, do Ministério da Justiça e Direitos Humanos, também atuou na área, todavia com grandes dificuldades operacionais (FUENTES, 2001). Nota-se que não foram implementados mecanismos de autorregulação, restringindo os canais de acesso a denúncias através do sistema de justiça.

No Chile, o Ministério Público foi instituído em 1997, pela Lei Constitucional nº 19.519, que introduziu na Constituição o Capítulo VI-A. Pelo texto do artigo 80, ficaram atribuídas ao Ministério Público (i) a direção exclusiva das investigações criminais, com apoio da polícia investigativa; (ii) a titularidade não exclusiva da ação penal pública; e (iii) a proteção de vítimas e testemunhas. Ainda, o órgão pode emitir ordens diretas às Forças de Ordem e Segurança para conduzir investigações, mas a depender da ação deve requerer autorização judicial (CHILE, 1997). Arruda (2015) entende que uma grande diferença em relação ao Brasil é o fato de as prisões em flagrante dependerem de chancela ministerial, em prazo de doze horas. Também, compete ao Ministério arquivar provisoriamente casos com insuficiência de provas ou inviabilidade jurídica, no que a vítima é obrigatoriamente avisada. Portanto, a prerrogativa constitucional do Ministério Público no Chile é mais concentrada na matéria penal e dotada de maior controle sobre as polícias, já que o promotor comanda o inquérito e não o contrário, como ocorre no Brasil⁴⁹.

Dessa forma, a área de segurança pública esteve em processo de redefinição, mas com reformas limitadas no que tange à instituição de um sistema de *accountability* e responsabilização. A criação do Ministério Público e a submissão dos *Carabineros* ao Ministério do Interior foram medidas importantes e viabilizaram maior controle civil à instituição, vislumbrando um futuro de mudanças. Não obstante, não são competentes e capazes de modificar o *ethos* político e violento no interior da instituição. Assim, a maior

⁴⁹ A Constituição Federal de 1988 não prevê expressamente a possibilidade de o Ministério Público conduzir o inquérito criminal. O artigo 129, inciso VIII, atribui o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração do inquérito policial (BRASIL, 1988).

pendência autoritária dependia do sistema político: reformas constitucionais do sistema de justiça militar.

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Em síntese, as relações civis-militares na década de 1990 estavam pautadas pelo respeito ao marco institucional herdado dos regimes autoritários. As decisões políticas indicavam que o acordo de transição e sua consequente estabilidade eram mais importantes que justiça, *accountability* e responsabilidade (FUENTES, 1998). Dessa forma, as prerrogativas e o envolvimento institucional das Forças Armadas não sofreram uma transição substancial ao controle democrático. O Quadro 3 sistematiza a situação ao final da década.

Faz-se importante destacar que, no caso chileno, a dificuldade de criar mecanismos de controle civil foram, em boa medida, colocadas pelas posturas sustentadas por setores específicos da elite política no Congresso Nacional, as mesmas que apoiaram o golpe de 1973 – *Renovación Nacional* e *Unión Democrática Independiente*. Com o Executivo governado pela coalizão que se opôs à ditadura, por diversas vezes as prerrogativas militares foram desafiadas através de propostas de reformas, de vetos presidenciais no orçamento militar, na promoção de oficiais e na resistência de Aylwin e Frei em demitir os Ministros da Defesa diante das pressões de Pinochet.

No fim da década, com os acontecimentos na Europa em relação a Pinochet, renovaram-se as expectativas de reforma para os anos 2000. Em 1998, a Corte Suprema emitiu decisão invalidando a aplicação da Lei de Anistia para casos de violação de direitos humanos, permitindo um avanço das investigações. Em 2005, o Congresso Nacional aprovou um pacote de mudanças amplo que revisou inúmeras prerrogativas militares⁵⁰.

⁵⁰ Reforma n° 20.050/2005 instituiu o que segue: a) Extinção do direito à inamovibilidade dos comandantes em chefe das Forças Armadas e do diretor dos Carabineros, que podem ser retirados mediante decreto supremo fundamentado e informado ao Congresso; b) Revisão das prerrogativas do Conselho de Segurança Nacional, que perdeu poder de indicar membros do Tribunal Constitucional, de autoconvocar-se, de intervir no estado de exceção; c) Termina com a cláusula que define as Forças Armadas como garantidoras da ordem institucional; d) a Corte Suprema passa a ter jurisdição sobre os tribunais militares em tempos de guerra; d) Suprime os senadores designados (CHILE, 2005).

Quadro 3 - Prerrogativas civis e militares na ordem institucional, Brasil e Chile (2000)

	BRASIL		CHILE	
	PRERROGATIVA MILITAR	PRERROGATIVA CIVIL	PRERROGATIVA MILITAR	PRERROGATIVA CIVIL
<i>Institucional</i>				
Geral	Garantidoras da Lei e da Ordem	Presidente da República é autoridade suprema das FFAA	Garantidoras da Ordem Institucional	
Específica	Casa Militar/GSI; Conselho de Defesa Nacional	Ministério da Defesa (1999)	Consejo de Seguridad Nacional; Apontar Senadores; Apontar Ministros TC	Ministério da Defesa
<i>Autonomia Política</i>				
Sistema de Nomeação	Lista de Escolha	Decisão final do Presidente	Lista de Escolha; Inamovibilidade dos CC (4 anos); Promover/remover oficiais	Decisão final do Presidente Poder de veto presidencial
Orçamentária	Terceiro maior orçamento da União	Proposto pelo Executivo; Votado pelo Congresso	Orçamento mínimo; 10% dos lucros da COLDECO	Votado pelo Executivo; Votado pelo Congresso
Justiça	Justiça Militar; Código Penal Militar;		Justiça Militar; Código de Justiça Militar	
Direitos Humanos	Lei de Anistia		Lei de Anistia	Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación Revisão da Corte Suprema – Nulidade para casos de Violação de DDHH
Serviço de Inteligência	Subordinada ao Ministro de Estado Chefe do GSI	Agência Brasileira de Informação		Dirección de Seguridad Pública e Informaciones

Fontes: elaboração própria.

Notas: CC – Comandante-Chefe; DDHH – Direitos Humanos; FFAA – Forças Armadas; TC – Tribunal Constitucional.

Por outro lado, as escolhas políticas das elites brasileiras refletiam um grau maior de conformismo ou comodismo com a situação. Para Carvalho (1987), não se vislumbrava na cena política da constituinte disposições consolidadas da elite dirigente em construir uma hegemonia civil. Esse ânimo se prolongou na década de 1990, no PMDB, no PFL, PSDB, PTB, de tal modo que espaços civis foram sendo preenchidos por oficiais militares com convivência de autoridades políticas, sem que essa integração estivesse condicionada, à época, por uma vinculação de subordinação.

Um ponto importante também remete à falta de uma nova referência institucional democrática no padrão de policiamento. Considerando como são organizadas, controladas e como se comportam as polícias, percebe-se que permaneceram vinculadas às Forças Armadas. Empregaram métodos, conceitos e procedimentos militares (ZAVERRUCHA, 1999) em operações violentas injustificadas e pouco controladas (PEREIRA; UGAR, 2004). Essa redefinição do papel militar na área de segurança pública consolidou sob os regimes pós-autoritários uma determinada concepção de sociedade.

O Latin American Weekly Report (1988) comparou os países nos seguintes termos: “*Brazil’s military gain quietly what Pinochet demands loudly*”⁵¹. Pode-se dizer que a década de 1990 se desenvolveu da mesma forma. No Brasil, uma tutela amistosa ou uma semidemocracia (NÓBREGA JR., 2010; D’ARAÚJO, 2013; ZAVERRUCHA, 2005), no Chile, uma vinculação condicionada e confrontacional (AGÜERO, 2002; FUENTES, 1998).

⁵¹ “Os militares brasileiros ganham silenciosamente o que Pinochet exige em voz alta”.

5 CONCLUSÕES

Estudos comparativos servem como método de controle das generalizações em ciências sociais, desafiando ou validando regularidades causais (SARTORI, 1993). No presente trabalho, a comparação entre dois casos de transição pactuada de um regime autoritário para um regime pós-autoritário aponta que o perfil das elites civis que assumem o poder importa para a capacidade de geração de uma institucionalidade democrática. Isto é, elites conformadas com os acordos de transição, pois são igualmente beneficiadas, tendem a respeitar a ordem institucional constituída durante os regimes autoritários. Dessa forma, a principal diferença entre os casos brasileiro e chileno não é necessariamente os tipos de enclaves autoritários, mas o poder de contestação da oposição ao regime autoritário na nova ordem a ser forjada.

Os processos de redemocratização foram encaminhados por uma série de negociações e compromissos entre as elites políticas, que aderiram a alguns pontos fundamentais. Uma questão essencial dizia respeito às relações civis-militares: o preço do poder civil seria a moderação e a responsabilidade, no sentido de que os processos não poderiam estar referenciados por considerações morais ou legais. Nesse sentido, Sarney era suficientemente conservador para agradar aos militares e Aylwin demonstrou-se satisfatoriamente responsável. Assim, as instituições castrenses resguardaram poderes e prerrogativas especiais.

No Brasil e no Chile, as Forças Armadas eram constitucionalmente competentes para garantir a lei e a ordem. Por consequência, os militares também ocuparam posições importantes nos novos governos democráticos. No Brasil, assumiram como Ministros – até 1999 com título de Ministros na Casa Militar e, após, como Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República –, e como membros do Conselho de Defesa Nacional. No Chile, integram o *Consejo de Seguridad Nacional*, convocado para assessorar o Presidente e para nomear senadores designados e Ministros do Tribunal Constitucional.

As Forças Armadas ainda adquiriram ampla autonomia no sistema de nomeação de comandantes, por meio da Lista de Escolha, e na promoção de oficiais. No Chile, os Comandantes de cada ramo das Forças Armadas foram beneficiados com o direito à inamovibilidade e um mandato de quatro anos. Em termos de recursos, os governos

brasileiros alocaram o terceiro maior orçamento da União à defesa nacional⁵², mesmo em período de crise econômica. Já os governos chilenos tiveram sua margem de ação limitada pela definição constitucional de um orçamento mínimo das Forças Armadas e pela Lei do Cobre, que garantiu parte dos lucros da Companhia Nacional de Cobre à compra de equipamentos militares. Portanto, em geral, os militares brasileiros e chilenos preservaram independência em relação ao governo civil no controle de pessoal e de finanças.

Do mesmo modo, o não revanchismo foi levado a sério nos dois países. As leis de Anistia foram respeitadas pelos poderes políticos, anulando avanços no sistema de justiça. Os militares e os policiais militares ainda foram beneficiados pelo foro especial da Justiça Militar. No mais, os principais instrumentos da doutrina de segurança nacional, as Leis de Segurança Nacional e as polícias militarizadas, permaneceram como dispositivos autoritários a serviço do Estado.

O segundo aspecto referia-se aos métodos eleitorais, que poderiam ou não conduzir a uma alternância do poder. No modelo de transição pela transação definido por Share e Mainwaring (1986, p. 207) para explicar a redemocratização no Brasil e na Espanha, “[...] o regime autoritário inicia a transição, fixa alguns limites para a mudança política e permanece como uma força eleitoral relativamente importante durante a transição”. No caso chileno, não havia tamanha disposição para iniciar uma mudança de regime, de modo que o Governo Pinochet evitou ao máximo negociar com a oposição. O regime resistiu com violência aos protestos populares, o que gerou espaço fecundo para a canalização da oposição em torno dos partidos políticos.

No Brasil, a força eleitoral do regime esteve dispersa no chamado “centrão”, um bloco suprapartidário de viés de centro-direita, organizado em torno da defesa do Presidente José Sarney e da contenção de ideias progressistas durante a Assembleia Constituinte. O grupo era composto principalmente pela ala moderada do PMDB, pelo PFL, PTB e PDS, que estiveram na base de sustentação das coalizões governantes da Nova República. Esses setores foram coniventes com a tutela militar, de modo que sua predominância no Congresso e nos gabinetes presidenciais indica que o militarismo era uma concepção aceita pela elite civil que assumia o poder (CARVALHO, J., 1987), em troca de vantagens políticas.

Nos termos de Carvalho (1987), os democratas da oposição, alguns liberais e alguns de esquerda, evitaram debater a questão ou não tiveram condições de mudar as regras. Prevaleceu, portanto, uma cultura de negacionismo por parte das elites civis. As mudanças

⁵² Com exceção do Governo Collor, que diminuiu o orçamento destinado à defesa.

constitucionais e institucionais não tocaram o *status* das relações civis-militares pactuadas na transição. Os trabalhos legislativos continuaram concentrados em poucos parlamentares, no instituto do Colégio de Líderes e na Mesa Diretora, que gerenciam os conflitos da agenda constantemente negociada com o Executivo. Dessa forma, o pluralismo político tende a ser mediado pelo fisiologismo⁵³ de determinados grupos no Congresso Nacional. Não há normatização suficiente na nova matriz institucional que viabilize o controle democrático dessas elites.

A particularidade da via chilena foi o retorno da centro-esquerda ao poder nas primeiras eleições diretas. A derrota do regime nas urnas em 1988 – e o vislumbre de uma repetição do resultado em 1989 – contribuiu para que Pinochet negociasse uma reforma constitucional com a *Concertación*. Interessa notar, porém, que não só o centro e a esquerda demandavam essa reforma. A *Renovación Nacional* aprovou a proposta de reformas a ser apresentada ao regime. Ou seja, Pinochet não conseguiria fazer em um ano que os militares brasileiros fizeram em mais de vinte: institucionalizar e reunir uma força eleitoral hegemônica. Por certo, a UDI manteve-se fiel e a RN esteve próxima, mas a representação desses setores não seria comparável ao centrão não fossem as distorções do sistema eleitoral binominal e o instituto dos senadores designados.

Os Governos da *Concertación* não questionaram os poderes presidenciais em relação ao Congresso. Não parecia opção viável naquele momento, em que parlamentares próximos aos interesses militares vetavam iniciativas presidenciais. Diferentemente do sistema brasileiro, os poderes presidenciais de decreto, de veto e de reformas constitucionais dependiam de diferentes tipos de aprovação parlamentar para se concretizarem, o que, por vezes, exigia maiorias qualificadas difíceis de obter. Por outro lado, como as forças partidárias estavam divididas em dois blocos, o sistema de *cuoteo* raramente era eficiente para transações de apoio parlamentar entre os blocos. Até o fim da década, esse equilíbrio de forças permitiu que fossem tramitadas reformas moderadas no Congresso.

Embora seja difícil postular que havia consenso no interior da *Concertación*, no geral, a postura do bloco não foi de convivência, mas de coexistência com o poder militar. Ambos os governos de Aylwin e Frei encaminharam projetos de reforma constitucional que desafiavam as prerrogativas militares, o que indica, ao menos, uma disposição de mudança democrática. Diversas iniciativas foram rejeitadas e o governo recuou diante de demandas das Forças Armadas. Todavia, como visto acima, a prisão de Pinochet na Europa dinamizou o debate

⁵³ Na definição de Resende (1992, p. 622): “conduta política que visa à satisfação de interesses pessoais ou partidários, em detrimento do bem comum; exercida em proveito próprio”

sobre o regime militar e a necessidade de mudanças. Os exemplos mais significativos foram a revisão da anistia e as reformas aprovadas em 2005.

Em suma, as transições brasileira e chilena são, normalmente, reconhecidas pelos enclaves autoritários e, a partir disso, pela dificuldade de construir narrativas políticas democráticas. No entanto, sublinha-se a importância de diferenciar esses processos não só pela problemática do voluntarismo das elites militares, mas pelo perfil das elites civis, que moldaram e foram moldadas pela institucionalidade pós-autoritária.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1998. 110p.

AGÜERO, Felipe. Militares, Estado y Sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. XXII, n. 1, p. 39-65, 2002.

_____. **Brechas en la democratización**: las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas. Santiago: Nueva Serie Flacso, 1998. p. 1-38.

_____. 30 años después: La ciência política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. XXIII, n. 2, p. 251-272, 2003.

AGÜERO, Felipe; VARAS, Augusto. **El desarrollo doctrinario de las fuerzas armadas chilenas**. Santiago: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, 1978.

AGUIRRE, L., Justicia militar. Una mirada en cifras. In: FIGUEROA, J. **Justicia militar y estado de derecho**. Santiago, 1998. p. 203. (Cuadernos de Análisis Jurídico de la Universidad Diego Portales).

ÁLVAREZ, Gonzalo; FUENTES, Claudio. Denuncias por actos de violencia policial en Chile 1990-2004. **Programa de Seguridad y Ciudadanía FLACSO-Chile**, Santiago, Observatorio n. 3, 2005. Disponível em: <https://issuu.com/flacso.chile/docs/2005_06_alvarez_fuente>. Acesso em: 29 out. 2018.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: Michigan University Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p. 9-34, 1994.

ANGELL, Alan. Party Change in Chile in Comparative Perspective. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. XXIII, n. 2, p. 88-108, 2003.

ANINAT, C. Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 47, p. 128-148, 2006.

ANISTIA INTERNACIONAL. Military Justice and Police Brutality in Chile. **Amnesty International Publications**. London, 2016.

ARANTES, Rogérios B. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, 1999, p.83-102.

ARAVENA, Francisco R. A detenção do general Pinochet e as relações civis militares. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000. 336p. p. 125-157.

ARCAYA, Oscar G. Pueden las fuerzas armadas ser garantes de la democracia?. **Estudios Públicos**, Santiago, v. 61, p. 269-307, 1996.

ARRUDA, Samuel. Características e atribuições do Ministério Público chileno: breve estudo analítico e comparativo com o Ministério Público brasileiro. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 14, n. 45, p. 175-205, 2015.

ARTURI, Carlos S. **Le Brésil: une tentative de démocratisation octroyée (1974-1985)**. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 2000.

_____. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2011.

BALDI, César A. **Justiça de transição e Ministério Público**: resquícios coloniais e autoritários numa instituição republicana. Florianópolis: Empório do Direito, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/leitura/justica-de-transicao-e-ministerio-publico-resquicios-coloniais-e-autoritarios-numa-instituicao-republicana>>. Acesso em: 07 set. 2018.

BAÑO, Rodrigo. **Ruptura hegemónica**: Argentina, Brasil y Chile en el autoritarismo defensivo. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1978. (Documento de Trabajo, n. 76/78).

BAÑO, Rodrigo; FLISFISCH, Angel. **Aspectos institucionales en el colapso de la Unidad Popular y la democracia chilena**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1987. (Documento de Trabajo, n. 342).

BARROS, Robert. **Constitutionalism and Dictatorship**: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 2010. p. 94-104.

BRASIL. **Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964**. Brasília, DF, abr. 1964.

BRASIL. Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. Brasília, DF, 1968.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar.

BRASIL. LC 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Brasília, DF, 1976.

BRASIL. Lei nº 6683, de 28 de agosto de 1979. Concede Anistia e dá outras providências. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica a lei orgânica dos partidos políticos e dá outras providências, Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1983.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, resolução nº 30, de 31 de outubro de 1972. Brasília, DF, 1972.

BRASIL. Resolução nº 17 de 1989. Aprova o regimento interno da câmara dos deputados. Brasília, DF, 1989.

CAREY, John M. Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Org.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile, de 8 de agosto de 1980**. Santiago, 1981.

CHILE. Decreto supremo nº 355 de 25 de abril de 1990. Crea comision de verdad y reconciliacion. Santiago, SCL, 1990.

CHILE. Lei 13.196. Publicada pela Lei 20.977 de 22 de dezembro de 2016. Exige la publicación en el diario oficial de la ley nº 13.196, reservada del cobre. Santiago, SCL, 2016.

CHILE. Lei Constitucional nº 19.519 de 1997. Proyecto de reforma constitucional. Santiago, SCL, 1997.

CHILE. Lei n. 18.943, de 22 de fevereiro de 1990.b. Disuélvese la Central Nacional de Informaciones (C.N.I). Santiago, SCL, 1990

CHILE. Lei 18.948, de 27 de fevereiro de 1990. Lei organica constituional de las fuerzas armadas. Santiago, SCL, 1990.

CHILE. Lei nº18.961, de 7 de março de 1990C. Ley organica constitucional de carabineros. Santiago, SCL, 1990.

CHILE. Lei Constitucional nº 19.519, de 16 de setembrod de 1997. Crea el ministerio publico. Santiago, SCL, 1997.

CHILE. Decreto Supremo nº 890, de 26 de agosto de 1975. Fija texto actualizado y refundido de la ley 12.927, sobre seguridad del estado. Santiago, SCL, 1975.

CHILE. Lei nº 19.029, de 23 de janeiro de 1991. Modifica el codigo de justicia militar y el codigo penal. Santiago, SCL, 1991.

CHILE. Lei n° 19.047, de 14 de fevereiro de 1991. Garantir en mejor forma los derechos de las personas. Santiago, SCL, 1991. CHILE.

CHILE. Lei n. 19.212, de 30 de abril de 1993. Crea la direccion de seguridad publica e informaciones. Santiago, SCL, 1993.

CHILE. Decreto-Lei n° 444, de 1974. Incorpora y crea subsecretaria de carabineros en el ministerio de defensa nacional. Santiago, SCL, 1974.

CHILE. Decreto-Lei n. 1, de 18 de setembro de 1973. Acta de constitución de la junta de gobierno. Santiago, SCL, 1973.

CHILE. Decreto-Lei n. 527, de 26 de junho de 1974. Estatuto de la Junta de Gobierno. Santiago, SCL, 1974.

CHILE. Lei n. 18.825, de 17 de agosto de 1989. Proyecto de Reforma de la Constitución Política de la República de Chile. Santiago, SCL, 1989.

COLLIER, D. El método comparativo: dos décadas de cambio. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 1994. p. 51-80.

CARVALHO, José M. de. **Militares e civis: um debate além da constituinte**. Eleventh Annual Meeting of ANPOCS, Águas de São Pedro, 1987

DABÈNE, Olivier. O impacto da revolução cubana. In: DABÈNE, Olivier. **América Latina no século XX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p. 156-183

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Matices en las visiones sobre militares y sociedade e América del Sur. In: MARTÍNEZ, Rafael (org). **Las relaciones civiles-militares em sociedades em transformação: América Latina**. Documentos CIDOB n° 36, p. 8-20, 2013.

DUJISIN, Isabel Torres; MOULIAN, Tomás. **Sistema de partidos en la década del setenta: antecedentes históricos**. Santiago: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, 1989. (Documento de Trabajo n. 413).

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.

FITCH, Samuel. **The Armed Forces and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

FREDRIGO, Fabiana de Souza. **Mobilizações sociais e ditadura: a influência das protestas na transição chilena (1973-1989)**. Franca, 1997.

FUENTES, Claudio. After Pinochet: Civilian Policies Toward the Military in the 1990s Chilean Democracy. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Miami, v. 42, n. 3, 2000.

_____. Denuncias por actos de violencia policial. **FLACSO-Chile**, Nueva Serie, Santiago, 2001. 65p.

_____. **The Military and Politics: Weaknesses in Chilean Democracy**. Chicago: Latin American Studies Association, 1998.

GALLO, Carlos A. Alain Rouquié - A la sombra de las dictaduras: la democracia en América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, 2011.

GARCÉS, Joan. **El Estado y los problemas tácticos en Gobierno de Allende**. Espanha: Siglo XXI, 1974.

GARRETÓN, Manuel A. **El Aprendizaje Político en la Redemocratización Chilena**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1992a. (Documento de Trabajo, n. 24).

_____. **Coaliciones políticas. Cambio y continuidad en la política chilena**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1992b. (Documento de Trabajo, n. 18).

_____. **Derrumbe y recuperación democráticos a la luz del dilema presidencialismo-parlamentarismo**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1990a. (Documento de Trabajo, n. 1).

_____. **La crisis de la democracia, el golpe militar y el proyecto contrarrevolucionario**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1993a. (Documento de Trabajo, n. 30, serie estudios políticos).

_____. **La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1993b. (Documento de Trabajo).

_____. **La transición chilena. Una evaluación provisoria**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1991. (Documento de Trabajo, n. 8).

_____. **Los partidos políticos en la transición y consolidación democráticas en Chile**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1984. (Documento de Trabajo, n. 214).

_____. **Modelo y proyecto político del régimen militar chileno**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1981. (Documento de Trabajo, n. 125).

_____. **Partidos, Transición y Democracia en Chile**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1990b. (Documento de Trabajo, n. 3).

_____. **Procesos Políticos en un régimen autoritario: dinámicas de institucionalización y oposición en Chile.** Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1980. (Documento de Trabajo, n. 104).

GARRETÓN, Manuel A; MOULIAN, Tomás. **Processos e blocos políticos na crise chilena, 1970-1973.** Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1977. (Documento de Trabajo).

GUTIÉRREZ, Hernán. **Chile 1989: Elecciones fundacionales?.** Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1990. (Documento de Trabajo, n. 442).

HEISS, Claudia; NACIA, Patricio. You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to Democracy. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 49, n. 3, 2007, p. 163-190

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

JIMÉNEZ, M. A. El proceso penal chileno y los derechos humanos. **Cuadernos de Análisis Jurídico**, Santiago, v.4, 1994, p. 1-275.

KINZO, Maria D'Alva. **Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política.** 2002. n. 2, p. 11-21, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. **Política e Sociedade**, 2003, Florianópolis, 2002.

_____. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, 2004, p. 24-41.

LAMOUNIER, Bolivar. O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a Abertura. In STEPAN, Alfred. **Democratizando o Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 1988 p. 92-115.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In. VELOSO, dos Reis JP. **O Brasil e as reformas políticas.** Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1992.

LEMGRUBER, J. et al. **Ministério público: guardião da democracia brasileira?.** Rio de Janeiro: CESEC, 2016.

LJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Maria Solange. **Análise do Sistema Partidário Brasileiro: a evolução das bancadas parlamentares na década de 90.** 52p. Universidade de Brasília, pós-graduação em especialização em gestão legislativa, Brasília, 2005.

LIMA JR., Olavo B. Eleições Presidenciais: Centralidade, Contexto e Implicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-30, 1999.

MACAULAY, Fiona. **Problems of police oversight in Brazil**. Oxford: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2002. 27p. (Working Paper).

MADEIRA, Rafael M. **Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro**. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation**. Notre Dame: Kellogg Institute, 1990. (Working Paper n. 144).

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases**. São Paulo: Terra e Paz, 2000.

MAINWARING, S; SHUGART, M.. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997, p. 394-439.

MATUS, Alenjandra. El libro negro de la justicia chilena. **Le Monde Diplomatique**, Paris, févr. 2000. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/2000/02/ESCARPIT/2111>>. Acesso em: 30 out. 2018.

MOULIAN, Tomás. Antecedentes y causas de la crisis de la democracia en Chile. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Políticas, 1990. (Documento de Trabajo, serie estudios políticos n. 6).

NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NÓBREGA JR, José M.P. da. A militarização da Segurança Pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, 2010.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. **Desarrollo Económico**, [S.l.], v. XXXIII, n. 130, p. 1-32, 1993. Disponível em:<<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>>. Acesso em: 08 ago 2018.

_____. **Delegative Democracy?**. Notre Dame: Kellogg Institute, 1992, p. 1-32. (Working Paper n. 172).

_____. **El Estado Burocrático Autoritario: triunfos, derrotas y crisis**. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1996.

_____. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n.3, 1998, p. 112-126.

_____. **Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America**. Kellogg Institute and Department of Government. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.

_____. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. **Cuadernos Políticos**, México, n. 56, 1989, p. 19-36.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de ; SOARES, Samuel Alves. Brasil. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000. 336p. p. 98-122.

ORMSBY, **Terence M. Chile: Civil-Military Relations and Democratic Consolidation**. 1998. 1998 f. Tese (Mestrado em National Security Affairs) – Naval Postgraduate School, Monterey, 1998.

PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos et al. (Org.). **Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PASSOS, Anaís Medeiros. **O estado das relações civis-militares no Brasil: um estudo de caso sobre o Ministério da Defesa (2007-2011)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, 88p.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

_____. Prefácio. In: SCHINKE, Vanessa D. **Anistia e Esquecimento: A pá de cal do Congresso Nacional, a anistia pactuada do judiciário e o horizonte de expectativa**. Porto Alegre: Lumen Juris, 2015.

PEREIRA, Anthony W; UNGAR, Mark. The Persistence of the “Mano Dura”: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone. **LASA Congress**, Las Vegas, 2004, p. 01-34

POWER, Timothy J; ZUCCO, Cesar Jr. **Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009**. Miami: University of Miami, 2012, p. 1-27.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a polícia militar do Estado de São Paulo - Brasil e carabineros - Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos**. 2013. x, 303 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RESENDE, Enio. **Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras**. São Paulo: Summus, 1992.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SANTANDER, Carlos C. Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013. **Revista de Derecho Público**, Santiago, Edición Especial, p. 57-81, 2014.

SANTOS, Fabiano. Escolhas Institucionais e Transição por Transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

SANTOS, Eric Assis dos. **A transição à democracia no Chile**: rupturas e continuidades do projeto ditatorial 1980-1990. 213p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. p. 29-49. In: SARTORI (Org.); MORLINO (Org.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

_____. **Parties and Party Systems**: a framework for analysis. Essex: ECPR, 2005. 368p.

SCHINKE, Vanessa D. **Anistia e Esquecimento**: A pá de cal do Congresso Nacional, a anistia pactuada do judiciário e o horizonte de expectativa. Porto Alegre: Lumen Juris, 2015. 144p.

SCHMITTER, Philippe; KARL, Terry L. What Democracy is... and is Not. In: DIAMOND, L.; PLATTER, M. **The Global Resurgence of Democracy**, 39-52. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 39-52.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 285-366.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986 pp. 207-236.

SIAVELIS, Peter. Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. XX, n. 2, p. 82-102, 2000.

_____. Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment. In: SHUGART, M.; MAINWARING, S. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 321-362.

_____. Enclaves de la transición y democracia chilena. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 29, n. 1, p. 1-21, 2009b.

_____. Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: El fin de la Concertación?. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. XXIV, n. 1, p. 58-80, 2004.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics**: Brazil and the Southern Cone. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

TAVARES, José Antonio G. **A estrutura do autoritarismo brasileiro**. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1982.

TRINDADE, Héglio. As bases do autoritarismo brasileiro: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). In: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolivar; SCHVARZER, Jorge (Org.) **Como renascer as democracias**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

VARAS, Augusto. **La dinámica política de la oposición durante el gobierno de la Unidad Popular**. Santiago: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1977. (Documento de Trabalho).

VELOSO, David A. **Fuerzas Armadas en Chile**: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares. Buenos Aires: CLASCO, 2004. p. 1-35.

VISCONTI, Giancarlo. Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: crecimiento o estancamiento de su influencia?. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 31, n. 1, p. 91-115, 2011.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia e Militarização da Segurança Pública no Brasil**. Apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS, GT n. 21, Caxambu, 1999.

_____. **FHC, Forças Armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005. 285 p.

_____. Relações Civil-Militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: SAFLATE, V.; TELLES, E. (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 41-76.

_____. The 1988 Brazilian Constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while getting its essence. **Latin American Studies Association**, México, 1997.