

GABRIEL TEIXEIRA CASELA

**Democracia sitiada:**

---

**Discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos  
de exceção no Brasil. 1946/1988**

**UFMG**

**Belo Horizonte**

**2011**

GABRIEL TEIXEIRA CASELA

**Democracia sitiada:**

---

**Discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos  
de exceção no Brasil. 1946/1988**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-graduação do Departamento de  
História da UFMG

**UFMG**

**Belo Horizonte**

**2011**

Dissertação apresentada em \_\_\_ de Abril de 2011 à Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Profª. Priscila Carlos Brandão (Orientadora – Departamento de História da UFMG)

---

Profª. Márcia Pereira da Silva (Departamento de História da UNESP)

---

Prof. João Pinto Furtado (Departamento de História da UFMG)

*Do estado de sítio, pois, a uma ditadura sem limites no tempo, ou ao arbítrio, se terá disposto a mais fácil das transições, a mais lógica, a mais natural, a mais direta, suspensas de todo as garantias constitucionais, o que fica é uma desgarantia geral, absoluta; a inversão completa do regime constitucional, a absorção de todos os poderes na onipotência exclusiva do Chefe de Estado.*

Rui Barbosa

## AGRADECIMENTOS

A primeira pessoa a quem devo enorme gratidão é a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Priscila Carlos Brandão, pela paciência e ajuda, fundamentais para a conclusão deste trabalho. O seu apoio desde a graduação foi fundamental. Estendo meus agradecimentos aos professores Dr. João Pinto Furtado, Dr<sup>a</sup>. Márcia Pereira da Silva e Dr. Álvaro de Araújo Antunes, que, generosamente, se dispuseram a corrigir, dar sugestões e contribuições de grande valor para este trabalho.

Também agradeço aos colegas e amigos do Centro de Estudos de Inteligência Governamental (CEIG), Juliano, Robson, Daniel, Gislayne, Silmária, Anelise, além daqueles com que convivi durante o curso de graduação e mestrado.

Aos professores e funcionários do Colégio Cenecista Márcio Paulino, em especial à prof<sup>a</sup>. Fatinha e ao prof. Alexandre, que através do ensino das primeiras noções de história me fizeram gostar tanto dessa área do conhecimento desde muito cedo.

Aos meus pais, Carlos e Jovina, que tanto me ajudaram a concretizar o sonho de uma pós-graduação em História. Ao meu irmão, Rafael, grande amigo, pelo apoio e presença. À minha irmã, Patrícia, e ao meu cunhado, Hernani, pela amizade, mesmo morando tão longe. E o meu agradecimento especial à Fernanda, pelo amor e companhia, mesmo nos momentos mais difíceis.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>6</b>
<b>Estrutura da dissertação .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo I – Do “Contragolpe Preventivo” do General Lott à “Ameaça Revolucionária” de Jango.....</b>	<b>18</b>
<b>A Constituinte de 1946 elabora o sítio .....</b>	<b>20</b>
<b>O “contragolpe preventivo”.....</b>	<b>28</b>
<b>O sítio no governo João Goulart: em 1963, ele também quis os militares. ....</b>	<b>57</b>
<b>Capítulo II – Os Instrumentos de Exceção durante o Regime Militar.....</b>	<b>72</b>
<b>O debate sobre estado de sítio na Constituinte de 1966-1967.....</b>	<b>75</b>
<b>A política no Brasil do fim do regime militar .....</b>	<b>88</b>
<b>A crise econômica e o <i>estado de emergência</i> .....</b>	<b>91</b>
<b>Participação popular novamente sufocada. ....</b>	<b>94</b>
<b>Capítulo III – Na Constituinte de 1988, o debate foi só para “marcar posição”..</b>	<b>103</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>133</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>138</b>

Título:

## **Democracia sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os *instrumentos de exceção* no Brasil. 1946/1988**

### **Introdução**

O trabalho de pesquisa ora apresentado insere-se na linha de História e Culturas Políticas do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG e visa trabalhar alguns aspectos relacionados ao *estado de exceção*, que neste trabalho também engloba o *estado de sítio*, *estado de defesa*, e o *estado* ou *medidas de emergência*. Desprezando as especificidades quanto aos procedimentos, aos requisitos ou quanto aos legitimados para sua decretação, os *instrumentos de exceção*<sup>1</sup> podem ser entendidos como instrumentos constitucionais caracterizados pela suspensão dos direitos individuais com o objetivo de conter ameaças às instituições do Estado ou à ordem política, em momentos de grave crise interna. Segundo Paulo Arantes:

“A literatura político-jurídica costuma despachar em poucos parágrafos, no geral discretamente edificantes, a bizarra instituição do estado de sítio. Não deixa afinal de ser estranho que ele seja uma criatura do constitucionalismo moderno. Qualquer que seja, aliás, sua denominação – estado de sítio, estado de exceção, estado de emergência ou urgência, plenos poderes, lei marcial etc. -, representa o regime jurídico excepcional a que uma comunidade política é temporariamente submetida, por motivo de ameaça à ordem pública, e durante o qual se conferem poderes extraordinários às autoridades governamentais, ao mesmo tempo em que se restringem ou suspendem as liberdades públicas e certas garantias constitucionais.” (ARANTES: 2007: 153-154)

---

<sup>1</sup> Para este trabalho, estamos considerando os termos *estado de exceção*, *medidas de exceção* e *instrumentos de exceção* como sinônimos, que representam um gênero, do qual *estado de sítio*, *estado de defesa*, *estado* ou *medidas de emergência* são espécies.

Isso delimita o objeto de estudo, situando a discussão no campo dos instrumentos jurídicos (constitucionais) para a defesa do Estado mediante as ameaças internas, os chamados *estados de exceção*.

Os pressupostos ou os motivos para a utilização dos instrumentos de *exceção* foram mais ou menos definidos nos textos de cada uma das Constituições brasileiras, mas de qualquer forma são conceitos abertos, no sentido de oferecerem grande leque de interpretações. Por ameaças às instituições do Estado ou à ordem interna compreendem-se as possibilidades de revolução política ou de golpe de Estado, a “comoção intestina grave” (termo usado na Constituição de 1946) ou os momentos de guerra civil e de subversão à ordem institucional, conceitos que proporcionam margem para interpretação e, principalmente, para a subjetividade. Segundo Giorgio Agamben, a definição do momento para a utilização desses instrumentos passa pela definição da necessidade, ou do estado de necessidade, durante o qual a lei não é mais aplicável às ações de defesa pessoal ou coletiva, sendo que “... a necessidade longe de apresentar-se como um dado objetivo, implica claramente um juízo subjetivo e que necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais.” (AGAMBEN, 2004: 46).

Para este trabalho, o entendimento sobre o que está implícito na expressão “Cultura Política” passa pela junção de diferentes conceitos que são influenciados por diversas vertentes das Ciências Humanas (psicologia, antropologia, sociologia). Não obstante as divergências em torno das definições estabelecidas e das distinções em torno do caráter metodológico com que foi proposto ao longo do tempo, priorizamos, neste trabalho, a apropriação do que consideramos elementos importantes, que nos permitem identificar traços de uma determinada coletividade específica, em detrimento da



aplicação da expressão Cultura Política como conceito orientado a privilegiar a análise do comportamento político individual, bem como em detrimento do enquadramento dessa coletividade em uma dada cultura política específica, a exemplo de uma “Cultura Política Conservadora”, ou então uma sub-cultura política, como seria uma “Sub-Cultura Política Conservadora de Direita”.

Como forma de instrumentalizar metodologicamente nosso trabalho, a discussão em torno do conceito de Cultura Política nos permitirá identificar quais as principais perguntas que devem mover nossa investigação. Começando por uma definição mais clara, apresentada por Rodrigo Patto Sá Motta, cultura política seria:

“...conjunto de valores, tradições, práticas e representações políticas partilhado por determinado grupo humano, que expressa uma identidade coletiva e fornece leituras comuns do passado, assim como fornece inspiração para projetos políticos direcionados ao futuro.” (MOTTA, 2009: 21)

Desse conceito é interessante extrair a idéia de um conjunto de valores partilhado por um grupo, entendendo que, a partir do estudo do uso político dos *instrumentos de exceção*, poderemos perceber a forma como determinados grupos políticos se posicionaram diante da suspensão das garantias aos direitos fundamentais. Como um espaço de disputa de valores políticos, por exemplo liberdade e ordem, e disputa pelo próprio poder político, uma vez que os *instrumentos de exceção* implicavam a concessão de grande autonomia e poder de coerção ao Chefe do Poder Executivo, as discussões sobre esse instrumento jurídico refletem uma disputa por significados políticos, expressos em culturas políticas diferentes. É importante ressaltar que esses grupos não são estáticos e nem sempre politicamente identificáveis, uma vez que a utilização ou a pretensão do uso desses *instrumentos de exceção* nem sempre partiu dos mesmos grupos ou partidos políticos, conforme demonstraremos. É o caso do pedido do Presidente João Goulart ao Congresso Nacional, de 05 de outubro de 1963,

para autorizar a decretação do *estado de sítio*. Com esse exemplo, percebe-se claramente que a cultura política ligada aos *instrumentos de exceção* não pode ser simplificada a uma dicotomia entre esquerda e direita, ou entre alguns partidos. Fica claro que os valores políticos em jogo são os das liberdades individuais, sendo a sua suspensão para fortalecimento do governo cobiçada tanto pela direita, quanto pela esquerda. O principal confronto nas discussões sobre os *instrumentos de exceção* refere-se à oposição liberdade/autoritarismo político, sendo que estes termos não pertencem exclusivamente a nenhum grupo político. Como explica Rodrigo Patto Sá Motta:

“As diferentes culturas políticas não devem ser encaradas como realidades estanques, como se estivessem encerradas em si mesmas e imunes ao contato com as outras, concorrentes na disputa pelo espaço público e pelo controle do Estado. Embora sejam adversárias, (...) às vezes elas se deixam influenciar por valores defendidos pelas concorrentes, sobretudo quando eles encontram grande aceitação social.” (MOTTA, 2009: 22)

Logo, mesmo aqueles que pediam a decretação de um *estado de sítio*, por exemplo, justificavam a sua utilização por uma suposta necessidade de defesa das liberdades. Ou seja, por mais contraditório que possa parecer, quem almejava suspender as liberdades individuais alegava a defesa dessas mesmas liberdades.

Para o estudo do uso e ameaça de aplicação dos *instrumentos de exceção*, estamos pesquisando espaços que possibilitam discussões de diferentes grupos políticos, privilegiando o Congresso Nacional e a imprensa. Ainda que o trabalho não se proponha a realizar uma análise da semântica dos conceitos, o artigo “Por uma história dos Conceitos”, de Reinhart Koselleck, nos serviu de orientação na estruturação das fontes manuseadas. Em seu trabalho, o autor apresenta três grupos de fontes com estruturas temporais próprias. O primeiro tipo de fonte são aquelas próprias da linguagem do cotidiano, que traz informações sobre um ato único, como “um artigo de jornal, suas manchetes e seus editoriais” (KOSELLECK, 1992: 143). O outro grupo é

das fontes que apresentam uma relação de repetição e unicidade mais aparente, como os dicionários, ou as enciclopédias, que têm por fim “a descrição normativa dos conteúdos” (KOSELLECK, 1992: 144). O terceiro grupo é formado pelos textos que permanecem inalterados em suas sucessivas edições, como os autores clássicos.

Para o nosso estudo, estamos trabalhando com o primeiro e o segundo grupos. Quanto ao primeiro, temos como fonte os jornais, com seus artigos e editoriais. Já para o segundo grupo, é necessário fazer uma interpretação para entender que o uso dos dicionários e das enciclopédias, objetos de um esclarecimento sobre um determinado assunto ou conteúdo, tem um objetivo similar ao uso dos manuais de direito na área de conhecimento jurídico. O estudo dessas fontes deve ser feito tendo em vista o que Koselleck diz a respeito do uso das enciclopédias:

“... a observação de sucessivas edições pode mostrar nuances, pequenas alterações, capazes de indicar redefinições de conceitos, mas ainda são nuances. Permanece ainda o conjunto central de uma semântica a ser preservada e repassada, e novas definições marginais, ainda que introduzindo novos sentidos para um conceito, não representam uma quebra radical com o conjunto da língua disponível.” (KOSELLECK, 1992: 144)

Na busca dos conceitos nos manuais de direito, tentaremos perceber a justificação para o uso do *estado de sítio*, do *estado de defesa* e do *estado* ou das *medidas de emergência*, e a sua confrontação com a importância das liberdades individuais. A presença ou não de alterações nos conceitos dos *instrumentos de exceção* nos trabalhos da doutrina do direito podem apontar continuidades ou mudanças sociais e políticas significativas. Segundo Koselleck: “...os termos que mantiveram um significado estável não são, por si mesmos, um indício suficiente da manutenção do mesmo estado de coisas do ponto de vista da história dos fatos.”(KOSELLECK, 2006: 114). Logo, há a necessidade de cuidado com esse critério, não perdendo de vista a sua confrontação com o outro grupo de fonte citado.

Quanto aos Diários do Congresso Nacional e das Assembléias Nacionais Constituintes, por registrarem as discussões entre os parlamentares e estarem ligados a uma linguagem do cotidiano que falam do ocorrido em seu contexto mais próximo, mas ao mesmo tempo terem implicações sobre os conceitos jurídicos envolvidos na elaboração das normas dos *instrumentos de exceção*, podem ser entendidos como ligados a ambos os grupos de fontes acima apontados.

Uma vez que este trabalho trata de um instrumento jurídico-político, devemos levar em conta o peso do mundo jurídico nas opiniões políticas relacionadas aos *instrumentos de exceção*. Seja através de seus doutrinadores e professores das faculdades de direito, ou dos legisladores e juízes, as opiniões jurídicas acabam influenciando e conformando as opiniões dos “leigos”, de forma a conferir um significado ou mesmo legitimidade aos acontecimentos políticos que fundamentam a suspensão dos direitos individuais. Nessa perspectiva, é importante lembrar o que escreveu Pierre Bourdieu:

“A ciência jurídica tal como a concebem os juristas e, sobretudo, os historiadores do direito, apreende o direito como um sistema fechado e autônomo, cujo desenvolvimento só pode ser compreendido segundo a sua <<dinâmica interna>>. A reivindicação da autonomia absoluta do pensamento e da ação jurídicos afirma-se na constituição em teoria de um modo de pensamento específico, totalmente liberto do peso social...” (BOURDIEU, 2009: 209)

Se existe essa lógica interna ao campo jurídico, é preciso fazer um esforço para tentar ver justamente o seu peso social, ou seja, a percepção que o mundo “leigo” tem dessas construções teóricas da doutrina jurídica, que podem dar pistas interessantes sobre expressões de determinadas culturas políticas de uma sociedade. Ainda segundo Bourdieu, a leitura dos textos normativos (leis, decretos, etc) e de suas interpretações nos manuais de direito pode ser objeto de uma disputa ou uma luta política “pois a leitura é uma maneira de apropriação da força simbólica que nele se encontra em estado

potencial.” (BOURDIEU, 2009: 213). Daí a importância para este trabalho em tentar estudar tanto as discussões dos legisladores e dos meios de comunicação, quanto as opiniões dos juristas, ou dos autores dos manuais de direito:

“O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. É com esta condição que se podem dar as razões quer da autonomia relativa do direito, quer do efeito propriamente simbólico de desconhecimento, que resulta da ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas.” (BOURDIEU, 2009: 212)

### **Estrutura da dissertação**

O recorte cronológico abarca o período de 1946 a 1988, e divide-se em três fases distintas, expressos nos três capítulos da dissertação. O primeiro capítulo realiza uma abordagem sobre o período compreendido entre os anos de 1946 e 1963. Trata-se de um contexto democrático, no qual o país “consolidava” seu processo de urbanização e de industrialização, e que contava com um aumento da participação popular na política, principalmente por meio da ação dos sindicatos e outras organizações trabalhistas. O segundo período vai de 1964 a 1984, com ênfase em 1967, ano em que ocorreram as discussões dos congressistas sobre a configuração do *estado de sítio* por conta da Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação de uma nova Constituição, e destaque para os anos de 1983 e 1984 por conta do uso do *estado de emergência*<sup>2</sup> diante da pressão popular contra a votação de leis sobre reajustes salariais pelo

---

<sup>2</sup> O Estado de Emergência foi criado com a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, à Constituição de 1967. Nesta, em seu Título II, Capítulo V, artigos 155 a 159, juridicizou-se, sob a epígrafe ‘Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência’, o sistema constitucional das crises. Segundo Aricê Moacyr Amaral Santos (1981): “se o Estado de Sítio atua como legislação do mais alto escalão no sistema constitucional das crises, o Estado de Emergência posiciona-se numa relevante colocação intermediária, e as Medidas de Emergência num grau inferior” (SANTOS, 1981: 76).

Congresso Nacional, e a campanha “Diretas Já”, respectivamente. Por fim, o último capítulo aborda o processo de redemocratização, com as discussões na imprensa e no Congresso Nacional a respeito da regulamentação do *estado de sítio* e a criação de um novo *instrumento de exceção*, o *estado de defesa*, ou seja, abordamos o período de construção da nova Constituição, que se estendeu de 1985 a 1988.

No primeiro capítulo, destacamos as posturas dos diferentes órgãos da imprensa e dos deputados e senadores, no período de 1946 a 1963. Segundo a Associação Nacional de Jornais<sup>3</sup>, apesar de competir com a televisão e o rádio, a imprensa escrita durante esse período ainda foi de enorme importância. A escolha dos jornais enquanto fonte justifica-se por entendermos que a imprensa escrita, ao escolher a forma e o que noticiar, elabora uma interpretação dos acontecimentos, e divulga opiniões com as quais grupos específicos da sociedade se identificam. Segundo Alessandra Carvalho, “a imprensa se constitui ainda como um ator com discurso particular, que estabelece uma interlocução com atores e discursos por ela publicizados.” (Carvalho, 2001: 02). Adotamos como fonte os seguintes jornais: *O Estado de Minas*, *Folha de Minas*, *Tribuna da Imprensa* e a revista *O Cruzeiro*, uma vez que privilegiamos o uso de diferentes órgãos da imprensa para ampliar o espectro político das opiniões emitidas. O primeiro e o último, por serem instrumentos de comunicação pertencentes ao grupo Diários Associados<sup>4</sup>, que controlava outros jornais de grande circulação por todo o país. É preciso destacar que a revista *O Cruzeiro* foi adotada como fonte por ter alcançado

---

<sup>3</sup> Informação disponível em artigo intitulado *Imprensa Brasileira – Dois Séculos de História*, acessado dia 15 de maio de 2010 em: [http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/historianobrasil/arquivos-em-pdf/Imprensa\\_Brasileira\\_dois\\_seculos\\_de\\_historia.pdf](http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/historianobrasil/arquivos-em-pdf/Imprensa_Brasileira_dois_seculos_de_historia.pdf).

<sup>4</sup> O Diários Associados é uma cadeia de empresas da área de comunicação, fundada por Assis Chateaubriand. A formação desse grupo empresarial teve início em 1924, com a compra de *O Jornal*, do Rio de Janeiro. No auge, congregou noventa empresas entre emissoras de televisão, rádio, jornais e revistas.

expressivo número de vendas<sup>5</sup>, pelo menos para os padrões do Brasil daquela época, com uma enorme população analfabeta e rural. O jornal *Tribuna da Imprensa* foi escolhido por representar uma forte oposição política, ligada à UDN, tendo como principal expoente o jornalista e político Carlos Lacerda.<sup>6</sup>

Ainda no primeiro capítulo, daremos atenção aos discursos parlamentares, e trabalharemos com os registros, disponibilizados pelo *site* da Câmara dos Deputados na *internet*, do que foi discutido por ocasião da Assembléia Constituinte de 1946, e nas sessões de novembro de 1955 a fevereiro de 1956, e no mês de outubro de 1963. O primeiro momento revela a preocupação com a formatação desses *instrumentos de exceção*, mais especificamente o *estado de sítio*. As sessões de 1955 e de 1956 apresentam as discussões por ocasião da decretação do *estado de sítio* no final de 1955, em função da crise política desencadeada pelo afastamento do presidente em exercício Carlos Luz, por suposto envolvimento em projetos golpistas que tentariam impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek. A última sessão da Câmara dos Deputados estudada, a de 1963, traz o debate sobre o pedido de *estado de sítio* encaminhado ao Congresso Nacional pelo presidente João Goulart, que nem mesmo chegou a ser votado, devido à forte repercussão negativa entre os políticos.

Depois de analisadas as preocupações da grande imprensa e dos partidos políticos, o segundo capítulo abordará as opiniões que circularam sobre os *instrumentos*

---

<sup>5</sup> Segundo informações da própria revista, algumas edições chegaram a vender setecentos mil exemplares no período analisado.

<sup>6</sup> É preciso esclarecer que a escolha dos jornais e da revista não pretende fornecer dados sobre a forma ou o impacto desses jornais nas opiniões dos seus leitores, menos ainda do resto da sociedade, mas envolveu somente a busca por meios de comunicação com o maior alcance de leitores, ou seja, buscamos os meios de comunicação da denominada “grande imprensa”, termo que designa, nas palavras de Tânia Regina de Luca “...o conjunto de títulos que, num dado contexto, compõe a porção mais significativa dos periódicos em termos de circulação, perenidade, aparelhamento técnico, organizacional e financeiro.”(LUCA, 2008: 149).

*de exceção* durante a ditadura. Este período vai de 1964 a 1984, e privilegia o ano de 1967, quando ocorreram as discussões dos congressistas durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1967, a respeito da configuração constitucional do *estado de sítio* e dos outros *instrumentos de exceção*. A pequena mobilização em torno do tema pode ser explicado pelo contexto da ditadura, das cassações políticas, enfim, do regime militar de *exceção* que então se vivia. Não há razão para esperar de um Congresso cassado um debate forte a respeito da preponderância do Poder Executivo no novo modelo de *estado de sítio* que foi aprovado para a Constituição de 1967. Além disso, daremos destaque para o uso do *estado de emergência* no final do regime militar, instrumento acrescentado à Constituição por conta da revogação do Ato Institucional nº5 em 1978. Para esse período, as fontes da imprensa com as quais trabalhamos foram o *Jornal do Brasil* e a revista *Veja*. O *Jornal do Brasil* foi fundado em 1891 por Rodolfo Epifânio de Sousa Dantas, com intenção de defender o regime monárquico, que havia sido deposto. Foi um dos jornais que apoiaram a destituição de João Goulart em 1964. Já a revista *Veja*, pertencente ao grupo Abril, foi criada em 1968, pelos jornalistas Victor Civita e Mino Carta. Inaugurando um novo tipo de revista, com mais textos e menos imagens, *Veja* teve mais de 700 mil exemplares vendidos na sua primeira edição. Apesar de ter sofrido quedas nas vendas após esse surto inicial, conseguiu tornar-se, após alguns anos, a líder do seu segmento jornalístico. O que se procura nesse capítulo é demonstrar como os argumentos em defesa desses *instrumentos de exceção* foram construídos no Congresso, e registrar a pequena participação da imprensa nessas discussões, como forma de contrastá-la ao período da redemocratização, a ser abordado no capítulo seguinte.



Por fim, o último capítulo aborda o processo de redemocratização, com as discussões na imprensa e no Congresso Nacional, a respeito da regulamentação do *estado de sítio* e a criação de um novo *instrumento de exceção*, o *estado de defesa*. Acompanharemos os debates levantados durante o período de construção da nova Constituição, para compreender quais temas relacionados ao poder de suspender as garantias dos direitos individuais foram suscitadas pela perspectiva de uma nova democracia.

Além da análise dos discursos parlamentares, o papel da imprensa terá papel crucial neste capítulo, no qual trabalhamos com artigos de diferentes jornais: *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*, e *Correio Braziliense*. O *Correio Braziliense* pertencia ao já descrito Diários Associados, e foi fundado no dia 21 de abril de 1960 por Assis Chateaubriand, quando da inauguração de Brasília no governo Juscelino Kubitschek. *O Estado de S. Paulo*, fundado com base nos ideais republicanos em 04 de janeiro de 1875, foi o primeiro órgão do Grupo Estado, grupo de empresas de comunicação, de grande circulação nacional. O *Folha de São Paulo*, fundado em 19 de fevereiro de 1921 com o nome original de *Folha da Noite*, por Olival Costa e Pedro Cunha, passou a ter grande crescimento como instrumento de comunicação a partir da sua aquisição por Carlos Caldeira Filho e Octavio Frias de Oliveira em 1962, e agregado a diversos outros jornais menores. Já o jornal *O Globo* foi fundado em 29 de julho de 1925, no Rio de Janeiro, pelo jornalista Irineu Marinho, cujo filho, Roberto Marinho, deu continuidade às suas empresas de comunicação, construindo o que viria a ser uma das maiores empresas de comunicação da América Latina na década de 1960, as Organizações Globo, que incluía a Rede Globo de Televisão.

O objetivo da análise deste acervo jornalístico é identificar em que medida parte da sociedade civil refletiu sobre a elaboração de novos mecanismos que regulariam as limitações às garantias aos direitos individuais, tendo em vista que os jornais e revistas pesquisados tinham uma significativa circulação nacional. Com isso, descartamos a possibilidade de tentar medir o poder de convencimento desses meios de comunicação, uma vez que o interesse está no registro escrito de uma opinião “leiga”, que contou com certo grau de difusão.

No conjunto destes três capítulos, esperamos poder proceder a uma análise histórica das mudanças conceituais dos *instrumentos de exceção*, mapeando suas mudanças e permanências ao longo do tempo, compreendendo-as dentro de cada um de seus processos históricos e, por fim, como as definições e sua aplicação podem ser entendidas como reflexo dos comportamentos, valores e atitudes dos atores envolvidos que, ainda que em lados distintos, permaneceram em constante movimentação e interação.

Em termos gerais, trabalhamos com a hipótese de que a concepção de legalidade que acompanhou os *instrumentos de exceção* ao longo do processo histórico analisado serviu, no Brasil, principalmente para esconder um instrumento de perseguição político-partidária, um instrumento autoritário utilizado para “resolver” disputas políticas, e ameaçar ou silenciar as oposições aos governos.

## **Capítulo I – Do “contragolpe preventivo” do General Lott à “ameaça revolucionária” de Jango.**

O período de 1945 a 1963 é considerado por muitos como o período no qual a participação dos movimentos populares e sindicais cresceu significativamente. Segundo Leôncio Martins Rodrigues, com a derrubada do Estado Novo, passou a coexistir a estrutura sindical com a democracia representativa, provocando o aumento do peso dos sindicatos e trabalhadores na política. Os sindicatos encontraram nas greves, um importante mecanismo de pressão sobre o governo, para terem suas demandas atendidas, aumentando sua influência na esfera de decisão política:

“A partir do início do governo Vargas (1951), é possível observar o aumento da atividade sindical, revelada não apenas no aumento do número de sindicatos e de trabalhadores sindicalizados, a que já fizemos menção, como também no aumento do número de greves de maior amplitude, de maior duração e envolvendo maior número de trabalhadores de empresas importantes. Três dessas greves, ocorridas em São Paulo, merecem destaque: a greve de 1953, a de 1957 e a de 1963.” (RODRIGUES, 1986: 539)

O retorno da disputa eleitoral, com o pluripartidarismo e as eleições diretas, significou o crescimento da importância dos partidos políticos e dos seus diferentes projetos. As disputas políticas tornaram-se mais fortes e mais acirradas, e atender às inúmeras demandas populares, enquanto uma estratégia política, tornou-se o principal objetivo para alguns setores políticos.

Destacamos na composição política do Congresso Nacional desse período três principais partidos: o Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os membros do PTB, na sua maior parte, eram ex-integrantes da administração estadonovista, e pretendiam continuar à sombra de Getúlio Vargas, usando-o como inspiração política. Já o PSD possuía fortes

bases nas zonas rurais, um partido mais ligado aos interesses agrários, mas também de alguns setores urbanos, como o empresariado industrial. Quanto à UDN, possuía um equilíbrio entre representantes dos setores agrários, “bacharéis ilustres” e de importantes setores financeiros sediados no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e na Bahia. Do ponto de vista programático, ou das bases ideológicas dos partidos, é interessante perceber as diferenças entre o PSD e a UDN (os dois principais partidos políticos do período).

Segundo Rodrigo Patto Sá Motta:

“A UDN tendia a ser mais doutrinária, defendendo majoritariamente posturas liberais. Criticava o excesso de intervencionismo estatal, adotado em nome da proteção da economia e dos interesses nacionais, e posicionava-se a favor da abertura aos investimentos estrangeiros e à entrada do capital externo.

(...)

Já o PSD tinha posturas mais pragmáticas, mais flexíveis, evitando adotar posições doutrinárias rígidas.” (MOTTA, 2008: 77)

Além do aumento da pressão social e dos conflitos de interesses, houve no período um aumento da importância dos militares na política brasileira. Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares, esse período presenciou uma forma de inserção dos militares na vida política brasileira semelhante ao “Poder Moderador do Estado Imperial.” (OLIVEIRA; SOARES, 2000: 98). As situações de crise política passaram a receber atenção das Forças Armadas, criando uma associação entre os civis e militares, na qual prevaleceu, segundo os autores:

“a perspectiva de que as crises políticas deviam ser resolvidas por intervenções militares de curta duração, promovidas pelos altos escalões, devendo-se respeitar a segunda regra de ouro: debelada a crise, o poder deveria retornar ao sistema civil, pois o poder militar só seria aceito excepcionalmente...” (OLIVEIRA; SOARES, 2000: 99).

Desse modo, a existência dos *instrumentos de exceção* pode ser interpretada como a expressão jurídica dessa modalidade de resolução de impasses políticos. É importante ressaltar essa proximidade entre a inserção dos militares na política, a sua ampla aceitação e o seu

respaldo na teoria jurídica. Se a perspectiva de que seriam os militares os responsáveis por intervir na política era reforçada pelo direito, torna-se impossível excluir a responsabilidade da sociedade civil, principalmente dos políticos e dos juristas, pela forma como as crises foram resolvidas nas décadas de 1950 e 1960.

Dentro dessas perspectivas político-sociais é que passamos a analisar os debates no Congresso Nacional e na imprensa.

### **A Constituinte de 1946 elabora o sítio**

Na Constituinte de 1946, o debate sobre o *estado de sítio* se concentrou na 160ª sessão, realizada no dia 03 de setembro, junto à votação do projeto para o Capítulo 9º da Constituição. Como estamos trabalhando com fontes que são transcrições de debates entre congressistas, os argumentos aparecem de uma forma não sistemática e muitas vezes caótica, o que nos obrigou a separar as discussões por temas afins. Para facilitar o entendimento das discussões entre os deputados e senadores que iremos apresentar, antecipamos os artigos da Constituição de 1946 que tratavam dos *instrumentos de exceção*, aprovados ao final da Assembléia Nacional Constituinte:

Art 206 - O Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio nos casos:

I - de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper;

II - de guerra externa.

Art 207 - A lei que decretar o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor. Especificará também os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais devam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militares, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionarem e influírem no seu curso.

Parágrafo único - Publicada a lei, o Presidente da República designará por decreto as pessoas a quem é cometida a execução do estado de sítio e as zonas de operação que, de acordo com a referida lei, ficarão submetidas à jurisdição e à legislação militares.

Art 208 - No intervalo das sessões legislativas, será da competência exclusiva do Presidente da República a decretação ou a prorrogação do estado de sítio, observados os preceitos do artigo anterior.

Parágrafo único - Decretado o estado de sítio, o Presidente do Senado Federal convocará imediatamente o Congresso Nacional para se reunir dentro em quinze dias, a fim de o aprovar ou não.

Art 209 - Durante o estado de sítio decretado com fundamento em o nº I do art. 206, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns;

III - desterro para qualquer localidade, povoada e salubre, do território nacional.

Parágrafo único - O Presidente da República poderá, outrossim, determinar:

I - a censura de correspondência ou de publicidade, inclusive a de radiodifusão, cinema e teatro;

II - a suspensão da liberdade de reunião, inclusive a exercida no seio das associações;

III - a busca e apreensão em domicílio;

IV - a suspensão do exercício do cargo ou função a funcionário público ou empregado de autarquia, de entidade de economia mista ou de empresa concessionária de serviço público;

V - a intervenção nas empresas de serviços públicos.

Art 210 - O estado de sítio, no caso do nº I do art. 206, não poderá ser decretado por mais de trinta dias nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior a esse. No caso do nº II, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra externa.

Art 211 - Quando o estado de sítio for decretado pelo Presidente da República (art. 208), este, logo que se reunir o Congresso Nacional, relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes da decretação e justificará as medidas que tiverem sido adotadas. O Congresso Nacional passará, em sessão secreta, a deliberar sobre o decreto expedido, para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento, e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

Art 212 - O decreto do estado de sítio especificará sempre as regiões que deva abranger.

Art 213 - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, as de determinados Deputados ou Senadores cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

Parágrafo único - No intervalo das sessões legislativas, a autorização será dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo Vice-Presidente do Senado Federal, conforme se trate de membro de uma ou de, outra Câmara, mas *ad referendum* da Câmara competente, que deverá ser imediatamente convocada para se reunir dentro em quinze dias.

Art 214 - Expirado o estado de sítio, com ele cessarão os seus efeitos.

Parágrafo único - As medidas aplicadas na vigência do estado de sítio serão, logo que ele termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas.

Art 215 - A inobservância de qualquer das prescrições dos arts. 206 a 214 tornará ilegal a coação e permitirá aos pacientes recorrerem ao Poder Judiciário.

Tanto no anteprojeto de Constituição elaborado por uma comissão especial, o chamado “Projeto dos 37”, quanto no seu texto final, somente foi previsto um dos *instrumentos de exceção*, o *estado de sítio*. A primeira grande discussão foi em torno da definição das situações que autorizariam a sua utilização, a denominada “comoção intestinal grave”. Após algumas emendas propostas ao “Projeto dos 37”, os constituintes passaram a discutir, inclusive, a modalidade preventiva do *sítio*, que significava o seu emprego quando existissem fatos que apenas criassem à suspeita de que a comoção interna grave estivesse a “irromper”, exigência apresentada e defendida pela bancada do PSD. O deputado Lino Machado, do Partido Republicano<sup>7</sup> (PR), defendia o uso do texto original, que seria mais adequado e muito mais restritivo, ao dispor que a decretação do *estado de sítio* pelo Presidente poderia ser autorizada pelo Congresso Nacional em caso

---

<sup>7</sup> O Partido Republicano foi fundado por Arthur Bernardes, em 1945.

de agressão estrangeira e “comoção intestinal grave”, mas jamais como forma de prevenir crises políticas ou conspirações:

“Tais fatos ou casos são da alçada policial e não se concebe que, por suspeita abstrata, por hipótese igual às últimas irregularidades, às últimas arbitrariedades, quem sabe se preparadas pela própria polícia – seja essa suspeita motivo para decretação do estado de sítio entre nós.”<sup>8</sup>

A modalidade do *estado de sítio* que objetivava atacar a ameaça de comoção grave foi caracterizada por Lino Machado, no mesmo discurso, como uma inovação desastrosa que tinha “recebido o influxo de mentalidade totalitária”.

Outro ponto que o deputado classificou de “totalitário”, foi o artigo que tratava das imunidades parlamentares durante o *estado de sítio*, que haviam sido preservadas no anteprojeto, mas retiradas após algumas emendas. Em sua perspectiva, a possibilidade de cassação das imunidades durante a execução do *estado de sítio* colocaria o Congresso Nacional em uma situação muito frágil, pois perderia sua função de instrumento fiscalizador da atuação do Poder Executivo. Lino Machado citou como exemplo a seguinte situação hipotética:

“Em toda a história da República no Brasil o chefe dêsse Executivo, que se hipertrofia a cada passo, sempre dispôs da maioria do Congresso. Tal como está o dispositivo, o partido majoritário ... poderá suspender as imunidades de todos os seus adversários.”<sup>9</sup>

Acompanhando o seu protesto estava o deputado Café Filho, do Partido Republicano Progressista (PRP), declarando seu voto contra o *estado de sítio* na modalidade preventiva e contra a possibilidade de suspensão das imunidades parlamentares:

---

<sup>8</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 106.

<sup>9</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 107.



“Chamo a atenção da Assembléia para os últimos acontecimentos desenrolados justamente na capital da República. Tivemos um dia em que bem poderia ter sido pedida ao Congresso a decretação do estado de sítio. A polícia, responsável pela vigilância pública, causava perturbações. Parecia que o momento era gravíssimo e que o governo não encontrava solução para êle. Mas, na hora, no minuto, no instante em que o Sr. Presidente da República entendeu de entregar o policiamento da Capital a um General do Exército Brasileiro e às fôrças dêsse Exército, tudo passou como por encanto, a paz voltando a reinar.

Por aí V. Ex<sup>a</sup> está vendo, Sr. Presidente, como é possível preparar ambiente, preparar os meios, preparar os efeitos para a decretação do estado de sítio. Isso pode ser gerado, até dentro da Polícia Central.

(...)

Ora, Sr. Presidente, no projeto diz-se que, decretado o estado de sítio, a Câmara dos Deputados ou o Senado pode suspender as imunidades parlamentares apenas pelo voto de sua maioria.

(...)

Estou impugnando o artigo 201, nº 1, que permite a decretação do estado de sítio no caso de comoção intestina grave ou de fato que evidencie estar a mesma a irromper. Estou impugnando o artigo 209 do mesmo projeto, permitindo que, pela maioria de cada Câmara, sejam suspensas as imunidades parlamentares, motivo suficiente para deixar de existir o Parlamento.”<sup>10</sup>

O deputado Luís Carlos Prestes, do Partido Comunista Brasileiro (PCB), também fez declaração contra o *sítio* preventivo, lembrando que os motivos para sua decretação não estabeleciam critérios claros, o que poderia abrir espaço para arbitrariedades e perseguição política. Em suas palavras:

“Em 1937 ...a imaginação dos homens até criava documentos, como o denominado Cohen. Mas o mundo andou. Estamos em 1946. E, hoje, a imaginação do Sr. Pereira Lira já não fica na criação dos documentos: vai à dos fatos que, como diz êsse nº1 do artigo 201, evidenciaram estar a comoção intestina a irromper. Êsses fatos foram montados aqui no Rio de Janeiro, há poucos dias, pelo Sr. Lira, para levar centenas de pacatos cidadãos ao cárcere, para assaltar as sedes de um partido legalizado, para ameaçar a vida de diversos comunistas, inclusive a minha própria, visada pelos beaguins policiais. São esses os fatos a que se refere o nº1 do art. 201, pretendendo ser objetivo. Mas a objetividade é excessiva. O Sr. Lira mostra como essa objetividade se cria, quando as autoridades são arbitrárias, violentas, reacionárias, e ligadas ao fascismo.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 111.

<sup>11</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 111.

O deputado João Amazonas (PCB), resumiu o perigo que o *estado de sítio* representava para as liberdades individuais da seguinte forma:

“...a maioria da Casa poderia considerar existente um fato inexistente para decretar o estado de sítio. Não há dúvida alguma de que semelhante dispositivo na Constituição põe por terra tôdas as garantias às liberdades democráticas de nossa Pátria.”<sup>12</sup>

O deputado Prado Kelly, da UDN, contra-argumentou que a redação objeto de crítica pelos deputados anteriormente citados, fora o resultado possível de ser alcançado em acordo entre os congressistas. Ou seja, a redação que ampliava os casos autorizadores da decretação do *estado de sítio* foi fruto de uma composição da UDN com os representantes do PSD, sendo que este partido exigia *instrumentos de exceção* fortes e queriam também um artigo autorizando a decretação do *estado de guerra* para efeitos internos: “...mediante a interferência do meu partido, foi possível obter texto que não oferecesse os mesmos riscos, com os danos e a gravidade que o primeiro oferecia.”<sup>13</sup>. Outro ponto que o PSD exigia antes dessa composição dizia respeito à impossibilidade do Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, julgar a constitucionalidade da decretação do *estado de sítio*.

Ficou claro no discurso de Prado Kelly, que as alterações na direção da limitação e controle do *estado de sítio* foram negociadas entre o PSD, a UDN e o PTB. Por exemplo, quando da alteração da possibilidade de suspensão das imunidades parlamentares pela maioria, para a exigência de dois terços da totalidade da Casa, ele afirma, sem encontrar nenhuma objeção ou aparte em protesto: “A essa alteração deu aquiescência o nobre líder da maioria, Senhor Nereu Ramos, e também o partido de V.

---

<sup>12</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 116.

<sup>13</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 117.

Ex<sup>a</sup> (dirigindo-se ao aparteante) o Partido Trabalhista...”<sup>14</sup>. O “aparteante” a que se refere o documento, era o deputado José de Segadas Viana, que pertencia ao PTB.

Pela leitura do artigo que previa o *estado de sítio*, ficava óbvio que a suspensão das imunidades parlamentares poderia ser utilizada contra qualquer um dos membros do Congresso Nacional. Mas o deputado Hermes Lima, da UDN, fez questão de ressaltar esse aspecto para os constituintes do PSD: o *estado de sítio* poderia ser dirigido a qualquer membro do Congresso Nacional, independente do partido político, e não somente aos “representantes comunistas”. O deputado Domingos Velasco<sup>15</sup> (UDN), para reforçar o perigo que isso representava, lembrou que fora vítima de grosseira falsificação de provas sobre seu envolvimento em planos de traição à pátria em 1936, autorizando o seu afastamento do cargo pelo Congresso Nacional:

“No dia 23 de março de 1936 eram presos um Senador e quatro Deputados. Dado conhecimento da prisão desses parlamentares à Sessão Permanente do Senado Federal, um Senador – o atual Senador João Vilasboas – pediu que lhe apresentassem provas.

Como a polícia não as possuísse suficientes, que fez a Polícia? Chamou três investigadores, tomou-lhes o depoimento, antedatou-os e trouxe esses documentos falsos à Sessão Permanente do Senado. Para provar o que? Que cinco parlamentares estavam traindo à pátria a soldo de potência estrangeira e à sombra de suas imunidades.”<sup>16</sup>

Depois desses debates, o Partido Comunista Brasileiro enviou declaração de voto contra o *estado de sítio* preventivo, preferindo a antiga redação que não a permitia:

“...evitaríamos que os inimigos da democracia pudessem lançar mão de uma arma perigosíssima qual seja a estabelecida no art. 201 – item I, quando se refere a “fatos que evidenciem estar a irromper a comoção intestina”.

---

<sup>14</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 120.

<sup>15</sup> Em 1947, o Deputado Domingos Velasco ajudou a fundar o Partido Socialista Brasileiro (PSB)

<sup>16</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 121.

Esses fatos ... poderiam ser – como aliás tem acontecido na recente história política do País – o caminho para a liquidação da legalidade democrática e a implantação da ditadura.”<sup>17</sup>

Ao final dos debates, a forma aprovada foi a seguinte: o *estado de sítio preventivo* foi mantido, e a suspensão das imunidades parlamentares ficou submetida à exigência dos votos de dois terços da Casa a que pertencesse o parlamentar (Senado ou Câmara dos Deputados). Segundo Pontes de Miranda:

“A Constituição de 1946 distingue o estado de sítio em caso de comoção intestina grave, ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper (art. 206, I) e o estado de sítio em caso de guerra externa (art. 206, II). Em verdade, portanto, há três espécies: a) o estado de sítio em caso de guerra externa (art. 206, II); b) o estado de sítio em caso de comoção grave, com caráter de guerra civil (arts. 206, I, e 207); e c) o estado de sítio em caso de próxima irrupção da comoção intestina grave, ou de comoção grave, porém sem o caráter de guerra civil. As providências do art. 207 sómente concernem a a) e b). quanto a c), provêem os arts. 209-215. Irrompendo a comoção intestina grave, o art. 207 é que tem de ser atendido.” (MIRANDA, 1960: 443)

A definição de “comoção intestina grave” é de suma importância diante da Constituição de 1946, já que dizia respeito aos motivos que justificariam a sua decretação. Segundo Pontes de Miranda: “trata-se de qualquer perturbação da ordem, grave, que a juízo do Congresso Nacional, seja pressuposto suficiente para a decretação do estado de sítio com fundamento no art. 206, I.” (MIRANDA, 1960: 446). Há nesse conceito uma valorização do papel do Congresso Nacional, que tem o poder de decidir o que caracterizaria a “grave perturbação da ordem”. Esse controle delimitou o seu uso em 1955 e 1956, e a recusa do pedido de *estado de sítio* do presidente João Goulart em 1963, contextos que ora passamos a analisar, considerando a postura da imprensa e dos políticos.

---

<sup>17</sup> Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 04 de setembro de 1946, página 130.

### **O “contragolpe preventivo”.**

Depois da promulgação da Constituição de 1946, somente em novembro de 1955 é que o *estado de sítio* foi utilizado. Após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, assumiu a Presidência da República o seu vice, Café Filho. Para seu governo, formou um ministério com maioria udenista, e assegurou que realizaria as eleições presidenciais, marcadas para outubro de 1955. Nessas eleições, o candidato Juscelino Kubitscheck (PTB/PSD) alcançou 36% dos votos, segundo argumenta Edgard Carone: “Nada podendo fazer, a oposição, nas pessoas de Lacerda e dos membros da UDN, pede que não se dê posse a Juscelino Kubitscheck, acusando-o de não ter obtido maioria absoluta ou de ter tido votos de comunistas.” (CARONE, 1980: 82). O argumento da UDN exigindo a maioria absoluta para a eleição do Presidente da República não encontrava respaldo legal, uma vez que a Constituição de 1946 não previa qualquer nada a respeito.

Passadas as eleições, no dia 08 de novembro de 1955, um problema de saúde levou o presidente Café Filho a ser internado, e quem assumiu o seu lugar foi o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, do PSD, em uma sucessão normal e constitucionalmente prevista. Durante sua curta gestão na Presidência, ocorreu um fato que trouxe grande impacto político: no enterro do general Canrobert Pereira da Costa, o coronel Bizarria Mamede proferiu um discurso no qual defendeu o impedimento da posse do presidente eleito, Juscelino Kubitscheck. A recusa do presidente em punir tal ato, reivindicado pelo então Ministro de Estado da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, foi entendido como um indício de apoio a um plano golpista. Segundo Ricardo Maranhão:

“O Ministro, comprometido com a posse dos eleitos, se afasta no dia anterior (10 de novembro) do governo; mas acusa o presidente interino de estar pondo

em andamento um golpe e, em defesa da Constituição, destitui Carlos Luz, entregando o poder a seu sucessor constitucional, Nereu Ramos.” (MARANHÃO, 1986: 268)

Para garantir as ações militares de 11 de novembro de 1955<sup>18</sup> acima narrados, Nereu Ramos (PSD), que assumira a Presidência da República no lugar de Carlos Luz, enviou ao Congresso Nacional mensagem em que pediu a decretação do *estado de sítio*. Curiosamente, apenas um dia antes da análise do Mandado de Segurança de Café Filho<sup>19</sup> pelo Supremo Tribunal Federal, no qual o ex-presidente pediu a sua recondução ao cargo, o *estado de sítio* foi decretado (25 de novembro de 1955). A discussão sobre a legalidade do governo provisório de Nereu Ramos foi, assim, evitada em função do entendimento de que durante o *estado de sítio*, não cabia a apreciação de mandado de segurança.

Os acontecimentos de novembro de 1955 deram causa ao primeiro (e único) caso de decretação de *estado de sítio* sob a Constituição de 1946. No dia 22 de novembro de 1955, foi enviado ao Congresso Nacional um pedido para a decretação de *estado de sítio* em todo o território nacional. Tanto o jornal *Estado de Minas*, quanto o *Folha de Minas*, não deram muita atenção ao fato, apenas noticiando o envio do pedido ao Congresso Nacional. Mas o jornal *Tribuna da Imprensa*, antes mesmo da decretação do *estado de sítio*, descreveu a situação de forma alarmante. Claro que isso se explica pelo fato de ser um meio de comunicação ligado diretamente aos quadros da UDN, oposição política que tinha entre seus objetivos naquele momento impedir ou ao menos

---

<sup>18</sup> O afastamento do Presidente Carlos Luz e a sua substituição por Nereu Ramos, sob alegação de garantir a posse do candidato eleito Juscelino Kubitschek, ficou conhecido como Movimento de 11 de Novembro.

<sup>19</sup> Mandado de Segurança nº 3.557 de 1955, impetrado por Café Filho. Julgado prejudicado por falta de objeto, uma vez que sua apreciação fora sobrestado por conta da decretação do *estado de sítio*, e em função da posterior posse de Juscelino Kubitschek, no dia 31 de janeiro, que acabou por tornar impossível a volta do ex-presidente Café Filho ao seu cargo.

questionar a posse de Juscelino Kubitschek. No dia 22 de novembro daquele ano, o jornal trouxe em letras enormes (realmente exageradas) e na primeira página, a seguinte manchete: “Cercada por Tropas do Exército a casa do Presidente da República”. Ou seja, a preocupação era ainda a situação de Café Filho, que o jornal considerava ilegal. Assustados com a notícia de que o Presidente em exercício, Nereu Ramos, encaminhara ao Congresso Nacional um pedido de *estado de sítio*, o jornal *Tribuna da Imprensa* denunciou que, na prática, as liberdades individuais já estavam sendo cerceadas, tendo as redações que conviver com censores:

#### **“Continua a censura na rádio**

Desde ontem, estão submetidos à censura as estações de rádio e os jornais desta capital. Hoje, ao meio-dia, foi suspensa a censura aos jornais, continuando, porém a censura nas rádios.

Apreendido o ‘Jornal do Brasil’

Turmas da DOPS apreenderam hoje nas bancas de jornais a edição do ‘Jornal do Brasil’, por ter publicado espaços em branco em lugar das matérias censuradas.”<sup>20</sup>

No dia 23 de novembro, como as discussões no Congresso Nacional já haviam sido iniciadas, a manchete do jornal *Tribuna da Imprensa* trouxe: “A Câmara está costurando a mortalha da República”. Logo abaixo, uma foto da residência de Café Filho cercada por tanques e soldados que impediam o trânsito de pessoas e veículos, com a seguinte nota:

“Cercado por tanques de guerra e tendo contra si as metralhadoras do Exército Brasileiro, o sr. Café Filho, presidente constitucional do Brasil e chefe supremo das Forças Armadas, continua sem poder sair de sua casa, onde, também, ninguém pode entrar.”<sup>21</sup>

No final da página, a seguinte nota:

---

<sup>20</sup> *Tribuna da Imprensa*, 22 de novembro de 1955, p.01.

<sup>21</sup> *Tribuna da Imprensa*, 23 de novembro de 1955, p.01.

“Prezado Leitor:

Ai vem o estado de sítio. Talvez amanhã você não possa ler um jornal como este. Mas a culpa não será nossa. De qualquer maneira, até amanhã, se a ditadura militar em gestação permitir.

O Redator de Plantão”<sup>22</sup>

Em outra reportagem, o jornal *Tribuna da Imprensa* explicou quais direitos dos cidadãos estariam suspensos, caso o *estado de sítio* fosse decretado:

**“Estado de sítio: nenhuma garantia para os cidadãos**

A partir de logo mais, quando a Câmara aprovar o estado de sítio, o povo brasileiro deixará de contar com as garantias que a Constituição prevê nos parágrafos 5º, 6º, 11, 15, 20, 21, 22, 23 e 24 do art. 141 e do art. 142.

(...)

O relatório foi imediato e verbal, apenas Nogueira da Gama votou pela concessão do estado de sítio. Fêz restrições, apenas, à violação de residências durante a noite. Pediu ao govêrno que respeitasse “o sono e a tranqüilidade das mulheres e crianças”. Na sua opinião, as residências só devem ser violadas pela polícia das seis horas da manhã às seis da tarde. Durante a noite, a polícia deve cercar a casa do cidadão que vai ser prêso e ficar esperando o amanhecer.”<sup>23</sup>

A utilização dos termos “imediato e verbal” ao se referir ao relatório apresentado por Nogueira da Gama (PTB) pode ser entendida como uma crítica à urgência com que o tema foi tratado no Congresso Nacional. Essa urgência também foi objeto de crítica por parte de alguns deputados.

Ainda no jornal do dia 23 de novembro do *Tribuna da Imprensa*, encontramos mais uma nota em que ficaram registrados protestos contra o *estado de sítio*:

**“A censura (jornais e emissoras) encontrou apôio da Câmara**

Pelo voto de desempate do presidente Salomão Filho, a Câmara recusou um voto de protesto, formulado por Sandra Cavalcanti, contra a censura imposta aos jornais e emissoras cariocas.

---

<sup>22</sup> *Tribuna da Imprensa*, 23 de novembro de 1955, p.01.

<sup>23</sup> *Tribuna da Imprensa*, 23 de novembro de 1955, p.04.



Quinze vereadores manifestaram-se a favor, enquanto outros 15 se pronunciaram contra o requerimento.”<sup>24</sup>

No Congresso Nacional, os debates se concentraram em quais direitos seriam suspensos durante a execução do sítio, principalmente em relação à liberdade de imprensa. A censura já estava vigorando desde o movimento lançado pelo General Henrique Teixeira Lott no dia 11 de novembro, que destacara militares para atuar nas redações dos jornais e nas emissoras de rádio. Mas o Deputado Chagas Freitas, do Partido Social Progressista (PSP), pediu no dia 22 de novembro, quando o projeto ainda estava em votação, a exclusão da liberdade de imprensa da lista de direitos que seriam suspensos. O deputado trouxe para o plenário a nota divulgada pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) que pedia o fim da interferência dos censores, divulgada em todos os jornais pesquisados:

“... a nação prossegue a sua rotina diária, sem exaltações nem excessos, nem sequer incidentes pessoais, havendo –sim- uma posição geral de expectativa e de grande curiosidade de notícias, visto que as competições atuais no plano político e administrativo aumentam as dificuldades financeira dos círculos econômicos e populares. Entretanto, pela segunda vez desde que V.Ex.<sup>a</sup> é Presidente da República, com intervalo de poucos dias, chegam às redações dos jornais em plena capital do país censores que – em nome do governo de V. Ex.<sup>a</sup> – impedem a publicação de artigos de opinião e de informações, determinam a colocação e a paginação de notícias, intervêm em detalhes técnicos de apresentação dos textos, vetam a divulgação de fotografias de homens públicos e flagrantes de rua.”<sup>25</sup>

Outro deputado, João Machado (PTB), enviou para a Presidência da Câmara dos Deputados um discurso em forma de texto para ser publicado no Diário do Congresso, apoiando as medidas adotadas por conta do *estado de sítio*, justificando a sua necessidade por conta da existência de grupos que supostamente desejavam o golpe militar para impedir a posse de Juscelino Kubitschek:

---

<sup>24</sup> *Tribuna da Imprensa*, 23 de novembro de 1955, p.07.

<sup>25</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8637.

“... esclareço que a simples reflexão sobre os fatos anteriormente apontados evidencia o propósito de alguns políticos, cuja atuação não cessará na pregação subversiva com a finalidade evidente de manter permanentemente o clima de intranqüilidade que lhes permita a posse do Governo por meios irregulares e condenáveis.

Embora contrários a qualquer medida supressiva das franquias constitucionais, somos obrigados a concordar com a medida de exceção que constitui o estado de sítio, certos de que somente por essa forma poderemos conter a ambição de alguns e restituir a indispensável tranqüilidade à Nação Brasileira.”<sup>26</sup>

O deputado Nogueira da Gama (PTB), relator da Comissão de Constituição e Justiça, declarou parecer favorável ao projeto de lei, destacando as emendas rejeitadas e aprovadas. Durante sua fala, o deputado Aliomar Baleeiro (UDN) chamou a atenção do relator para o peso do precedente que eles estavam criando na história do país com a votação do projeto de lei de *estado de sítio*, abrindo espaço para o uso indiscriminado deste *instrumento de exceção*.

Afirmando já ter feito os esclarecimentos necessários durante a reunião da Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Nogueira da Gama (PTB) não deu explicações sobre cada uma das discussões travadas por conta do projeto de lei do *estado de sítio*, por considerá-las excessivamente desgastantes e já resolvidas durante as reuniões da própria comissão, além de manifestar sua preocupação com o tempo que seria perdido com o extenso relatório. Em sua opinião, importava limitar sua atuação a intervenções por conta da votação das emendas. Essa posição suscitou a crítica do deputado Mário Martins (UDN), que reclamou a impossibilidade de travar um debate amplo entre os deputados, caso eles não pudessem contar com os esclarecimentos do relator ou, ao menos, ter em mãos o seu parecer:

“Acredito, pois - tenho mesmo convicção – de que o parecer do Deputado Nogueira da Gama, emitido oralmente na Comissão de Constituição e Justiça, na calada da noite, tenha sido brilhante, tenha realmente impressionado alguns

---

<sup>26</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8640.

ou muitos dos membros daquela Comissão. Mas o plenário ignora essas razões. S. Ex.<sup>a</sup> não nos quis honrar com a sua argumentação magnífica. Limitou-se, exclusivamente, a uma análise de caráter histórico e filosófico.”<sup>27</sup>

Mesmo diante do seu protesto, o Presidente da Câmara se declarou impossibilitado de obrigar o relator a se manifestar. O seu parecer deveria ser suscitado durante a votação das emendas, conforme o próprio deputado Nogueira da Gama havia sugerido. Essa discussão sobre a forma de debater as emendas e de apresentar o parecer do relator do projeto de lei de *estado de sítio* evidenciou a urgência que os setores políticos interessados no *sítio* desejavam imprimir aos trabalhos do Congresso para a decretação do *estado de sítio*.

Durante a discussão de uma emenda ao projeto de lei 812<sup>28</sup>, o deputado Arruda Câmara, do Partido Democrata Cristão (PDC), questionou a existência da “comoção intestinal grave”, pressuposto legal para a sua decretação, procurando demonstrar que a definição passava por apropriações e pela conjuntura ou conveniência política:

“O Congresso pode decretar o estado de sítio. Ninguém o nega, mas para fazê-lo sem ferir a Lei Básica, mister se faria fôssem apresentados fundamentos ou provadas afirmações que se contém no Projeto e respectiva justificação.

(...)A exposição de motivos vem dizer que Chefes do Executivo e Ministros estavam implicados em movimento subversivo. Mas se assim fosse, os remédios e as sanções constitucionais estão nos arts. 88 e 92 da Carta Magna para o processo e punição dos culpados, se existem. Aí estão ainda a lei de segurança, o Código Penal, o Código Penal Militar e quejandos.

Não é no estado de sítio, não é na censura à imprensa, na violação da correspondência e da liberdade de reunião e do domicílio, e na prisão arbitrária, na suspensão do *habeas corpus* e do mandado de segurança, que o Sr. Presidente da República deve procurar os remédios para prevenir surtos subversivos que ninguém conhece...”<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8643.

<sup>28</sup> Projeto de Lei 812/1955 – apresentado no dia 22 de novembro, foi o projeto de lei de *estado de sítio*, que resultaria na Lei 2654 de 1955.

<sup>29</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8647.

Outra discussão importante foi a que se travou entre o deputado Bilac Pinto (UDN) e o Relator da Comissão de Constituição e Justiça, deputado Nogueira da Gama (PTB), em relação a uma proposta de emenda para garantir o direito de acionar o Poder Judiciário através do *habeas corpus* e mandado de segurança contra as medidas do *estado de sítio*. Trata-se de um tema que já havia sido discutido pelo Congresso Nacional, durante a vigência da Constituição de 1891, por conta das *medidas de exceção* adotadas no final do século XIX e início do XX, e por doutrinadores, a exemplo de Rui Barbosa que defendia a manutenção do instrumento *habeas corpus*, tese que foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal somente no julgamento do HC 1.073, de 16 de abril de 1898<sup>30</sup>. Da análise destes debates podemos inferir que as tematizações em torno do *estado de sítio* não são definitivas, mas se encontram sempre em processo de reconstrução, que se reinicia com novos textos normativos (Constituição) e se materializam nas discussões sobre a sua aplicação, o significado da norma escrita e a sua interpretação. O relator explicou a impossibilidade do Poder Judiciário conceder *habeas corpus* durante o *estado de sítio*, uma vez que esvaziaria o principal objetivo das *medidas de exceção*, que era a prisão dos indivíduos envolvidos em atos considerados “subversivos”, de maneira a impedir a sua ação. Daí, ainda segundo o relator, a necessidade da manutenção da redação do artigo 2º, na forma como encaminhada pelo Presidente da República. A emenda acabou rejeitada por 165 votos a favor, e 67 contra.

Ainda dentro deste debate, em discurso proferido no dia 22 de novembro de 1955, o deputado Herbert Levy (UDN) chamou a atenção para a ilegalidade do governo de fato, instalado com o impedimento do Presidente Café Filho, e posteriormente de Carlos Luz. Lembrou que diante da censura de fato e não amparada em qualquer

---

<sup>30</sup> A competência para julgar as violações aos direitos individuais durante o estado de sítio já havia sido negada pelo Supremo Tribunal Federal por duas vezes, nos *habeas corpus* HC 300 e HC 1063.

instrumento legal, a manifestação de pensamento e a resistência da sociedade já se encontravam prejudicados. Em suas palavras, o Congresso era uma “instituição semi-morta”<sup>31</sup>.

Em sentido contrário, defendendo a necessidade do *sítio*, o deputado Oswaldo Lima Filho (PSP) alegou que, mesmo ferindo a Constituição, todos os membros do Congresso Nacional estavam empenhados em defendê-la. Em um claro exemplo do discurso contraditório dos que apoiavam as *medidas de exceção*, o deputado defendeu que a defesa da democracia seria alcançada pela desconsideração da norma constitucional:

“O desejo evidente da Maioria , pelo menos meu e de muitos, foi o de preservar as instituições democráticas, embora até mesmo com a violação da Constituição, porque, mandatário do povo, o temor que tínhamos e ainda temos, é que se agrave a todo momento a situação, é que o país role para uma ditadura militar, para o caos que está à vista de todos.”<sup>32</sup>

O deputado Herbert Levy (UDN) insistiu no argumento de que não existia qualquer esboço de reação ou de comoção intestina grave, reforçando o caráter subjetivo da definição desses conceitos:

“O argumento de que fatos graves ocorrem é procedente, mas lembramos aos representantes do povo que tais fatos são já da iniciativa das forças que se desencadearam e criaram essa situação: o que vemos de anormal são tanques nas ruas, são soldados constringindo o Presidente da República legítimo, são censores constantes à liberdade de imprensa e de rádio, todos eles a serviço das forças que eclodiram desse movimento de fato. Não vejo, portanto, como justificar na ausência evidente de qualquer reação, as medidas de exceção solicitadas ao Congresso Nacional. A explicação única que posso encontrar é de intranqüilidade de espírito, fácil de compreender, dos chefes desse movimento militar, porque essa intranqüilidade é própria daqueles que passam a trilhar a estrada imprevisível da ilegalidade, deixando à margem os princípios constitucionais.”<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8654.

<sup>32</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8654.

<sup>33</sup> Diários do Congresso Nacional de 24 de novembro de 1955, página 8655.

Independentemente de todos os argumentos, que questionavam a gravidade da situação e a legitimidade da utilização do *sítio*, o projeto foi aprovado, e as manchetes do dia 24 de novembro do *Estado de Minas* estamparam: “A Câmara dos Deputados aprova a Decretação do Estado de Sítio”. O subtítulo divulgou uma denúncia sobre uma possível intenção do governo de impedir o retorno de Café Filho à Presidência através da decretação do *estado de sítio*: “Acusada a maioria de pretender impedir julgamentos pelo Supremo”. O Mandado de Segurança nº 3.557, impetrado pelo presidente afastado Café Filho, pedia a reintegração do ex-presidente em seu cargo, uma vez que já se encontrava resolvido o problema de saúde que motivou seu afastamento. Segundo nosso entendimento, se o uso do *estado de sítio* realmente objetivou impedir essa ação de prosseguir perante o Supremo Tribunal Federal, estaria configurado o abuso em seu uso, uma vez que motivado por questões político-partidárias, insuficientes para legitimar uma medida tão séria de defesa do Estado. Afinal, o acesso ao Poder Judiciário por Café Filho não poderia significar uma ameaça às instituições democráticas diante da Constituição de 1946.

Na edição do *Estado de Minas* do dia 24 de novembro de 1955, um artigo do jornal deixou claro uma mudança de postura do jornal em relação à edição anterior quanto ao *estado de sítio*, exposta já no título do artigo:

#### **“Medida de Exceção Necessária**

Forças extremistas tramam contra o regime – Tranqüilização dos setores civis e dos círculos militares.

(...)

O <<estado de sítio>> pode ser recebido, portanto, com a mesma inevitabilidade com que as Forças Armadas fizeram o 21 de novembro, sem o qual o dia 11 teria sido uma farsa. É claro que ninguém pode, razoavelmente

alegrar-se com uma situação que exige tantas medidas de prevenção e, eventualmente, outras tantas medidas de punição.”<sup>34</sup>

Segundo o jornal, Nereu Ramos e a maioria do Congresso adotaram as medidas “para evitar o mal maior e irremediável da desordem generalizada e da traição às urnas de outubro”. Em seguida, justificou a suspensão das liberdades: “Por paradoxal que pareça, a medida de exceção será o único recurso, na área parlamentar a ser oferecido às Forças Armadas, capacitando assim o governo a manter a ordem.”<sup>35</sup>. Ou seja, comparando as duas edições citadas, percebemos que o jornal deixou de apresentar qualquer questionamento sobre as intenções do governo em decretar o *estado de sítio*, para adotar uma postura de defesa aberta das medidas.

Com a aprovação do *estado de sítio*, o jornal *Tribuna da Imprensa* do dia 24 de novembro de 1955 trouxe uma versão para os acontecimentos que divergia das versões veiculadas pelos demais meios de comunicação pesquisados, como o *Estado de Minas*. O artigo dizia:

#### **“Último instante de liberdade**

É o último instante da liberdade por todo um mês. Durante trinta dias pesará, sôbre êste país, a treva do estado de sítio injustificado.

Injustificado, sim. No dia 11 a maior concentração de fôrça armada que já se reuniu na capital da República, maior, mesmo, que os contingentes mandados à Europa em guerra, levantou-se em rebelião e venceu. Desde aí até hoje, descem tanques, passeiam carros de assalto, acumula-se tropa e mais tropa, fiando, pela veemência das baionetas, todas as medidas, mesmo ilegais, inconstitucionais, de arbítrio. Viola-se a Constituição, prendendo-se gente fora das normas legais, trancando e censurando jornais, limitando-se a liberdade do rádio.

(...)

Poderíamos perguntar para que, então, êste estado de sítio, se a fôrça militar que defende e garante o Governo está cada vez mais forte e mais

---

<sup>34</sup> *Estado de Minas*, 24 de novembro de 1955, p. 04.

<sup>35</sup> *Estado de Minas*, 24 de novembro de 1955, p. 04.

tranqüila, se a ordem está assegurada, se não há, como realmente não há, ameaças ostensivas ou veladas à sua manutenção.”<sup>36</sup>

O jornal também publicou uma lista com os nomes dos deputados que votaram a favor e contra o *estado de sítio*, censurando aqueles que apoiaram o projeto de lei. Na visão do jornal *Tribuna da Imprensa*, a disputa política em torno da votação foi uma luta contra a aprovação pela maioria de uma “ditadura”:

#### **“Batalha contra o número**

A UDN travou encarniçada batalha contra a maioria, intransigente em garantir a aprovação de uma lei de arrocho. Enfrentando a má vontade da Mesa e os apupos da maioria, os deputados udenistas fizeram, a pretexto de discutir emendas, dezenas de discursos mostrando a desnecessidade do estado de sítio, as iniquidades do projeto do Executivo e a ditadura a que fôra submetida a Nação por pressão do Exército e covardia do Congresso.”<sup>37</sup>

Por fim, ainda nesta edição do dia 24 de novembro, questionou a necessidade do *estado de sítio*, uma vez que todas as autoridades confirmavam o estado de tranquilidade vivido pelo país, destacando que o próprio Congresso Nacional, no dia anterior, apresentou trabalhos com temas banais: “24 horas antes da votação do sítio Senadores falam sôbre bacalhau e peixe-boi. *Uma sessão quase agrícola, enquanto a inquietação domina a Nação*”. O tom de ironia trouxe à tona a questão do subjetivismo na definição de quais situações justificariam a decretação do *estado de sítio*, apontado por Giorgio Agamben que citamos no início deste trabalho.

Já o jornal *Folha de Minas* do dia 24 de novembro trouxe na primeira página, ao lado da manchete “Vota a Câmara dos Deputados o Estado de Sítio” a notícia de que na Argentina, o *estado de exceção* estava acabando. Apesar de explicar situações em países distintos, não deixa de ser curioso que ficaram lado a lado, na primeira página do jornal

---

<sup>36</sup> *Tribuna da Imprensa*, 24 de novembro de 1955, p.01.

<sup>37</sup> *Tribuna da Imprensa*, 24 de novembro de 1955, p.02.



duas notícias sobre suspensão das liberdades individuais. Logo abaixo, em espaço chamado “Nota Carioca”, o jornal comparou o *estado de sítio* com os eventos de 1937:

**“Lott fez agora o que Dutra, em 1937, não quis fazer.**

A Frase é do representante paulista Moura Andrade. Foi pronunciada ontem no Senado. E é, sem dúvida, a melhor explicação para o movimento de defesa das instituições democráticas, em que ora se empenham as Classes Armadas. Em 1937, como agora, tramava-se contra o regime. O golpe estava sendo preparado sem mistérios e sem rebuscos.

Cruzou os braços Dutra que, então, poderia falar em nome do Exército e salvar as instituições em perigo.

Veio o golpe com os males que todos hoje proclamam e reconhecem.”<sup>38</sup>

A forma como o jornal *Folha de Minas* retratou a situação de impedimento de Café Filho também demonstrava o seu apoio à ação dos militares. A charge de Edésio Esteves, também na primeira página, representou o presidente tranquilamente deitado em uma rede, com o seguinte título: “Reina, mas não governa”<sup>39</sup>.

No dia 25 de novembro, o jornal *Tribuna da Imprensa* trouxe o seguinte artigo na primeira página:

**“A qualquer hora, a polícia pode violar sua casa. Começou o Estado de Sítio.**

(...)

Este sítio, sombra sobre a liberdade, rolha sobre a consciência, é o pior de todos que já vigoraram neste país. É uma verdadeira expressão de tirania. Sempre o estado de sítio respeitou a publicidade da tribuna política do Parlamento. Êste de agora arrolha também esta liberdade. Os parlamentares brasileiros abriram mão também de uma parte de suas imunidades, permitindo que os executores do sítio vedem a publicação de seus discursos. Também eles se entregaram de mãos atadas, silenciosos, ansiosos, pusilânimes.

---

<sup>38</sup> *Folha de Minas*, 24 de novembro de 1955, p. 01.

<sup>39</sup> *Folha de Minas*, 24 de novembro de 1955, p. 01.

É um sítio desnecessário. Nada o aconselha, nada o reclama. Das autoridades militares que o pediram decorrem as mais positivas afirmações de ordem. Todo o Brasil está em ordem, dizem elas.”<sup>40</sup>

Ao final da página, mais uma nota que tentava alarmar seus leitores:

**“Cuidado cariocas: DUZENTOS TELEFONES SERÃO CENSURADOS.**

Duzentos telefones serão censurados, a partir de hoje. Esta é a capacidade das instalações para censura simultânea de aparelhos.

(...)

Já foram relacionados, no Ministério da Guerra, os 200 telefones: de ministros, generais, jornalistas, jornais, repartições-chave, amigos dos srs. Café Filho e Carlos Luz, almirantes, brigadeiros e dezenas de pessoas “suspeitas” ao governo.”<sup>41</sup>

Ainda no jornal do *Tribuna da Imprensa* do dia 25 de novembro, um artigo novamente questionou a situação do impedimento de Café Filho e a impossibilidade do Poder Judiciário de julgar o mandado de segurança que ele havia impetrado. Por outro lado, o jornal *Folha de Minas* do dia 25 de novembro trouxe a seguinte manchete: “Favorável o Ministro da Justiça ao Movimento de Pacificação Política”, com a entrevista do Ministro explicando os objetivos das medidas de *exceção*. Essa mesma entrevista foi também publicada no dia 26 de novembro pelo jornal *Estado de Minas*:

**“O Ministro da Justiça, sr. Menezes Pimentel, declarou a propósito do <<estado de sítio>>:**

‘É pensamento do governo usar da maneira mais branda possível os poderes especiais que lhe são conferidas.’

Disse o sr. Menezes Pimentel que o objetivo do <<estado de sítio>> é apenas armar o Executivo para intervir com eficiência no caso de uma emergência qualquer, em virtude do clima de tranqüilidade em todo o país, com a população pacificamente trabalhando.”<sup>42</sup>

As diferenças existentes entre os jornais na forma de retratar o *estado de sítio* são enormes, pelo menos no que tange os jornais mineiros em comparação ao carioca.

---

<sup>40</sup> *Tribuna da Imprensa*, 25 de novembro de 1955, p. 01.

<sup>41</sup> *Tribuna da Imprensa*, 25 de novembro de 1955, p. 01.

<sup>42</sup> *Estado de Minas*, 26 de novembro de 1955, p. 05.

Se para o jornal *Tribuna da Imprensa* a sua decretação deveria ser encarada como um absurdo e uma ameaça, os jornais *Estado de Minas* e *Folha de Minas* encaravam a situação com relativa tranquilidade, procurando minimizar o significado prático da decretação do *estado de sítio*, ou mesmo defendendo a sua utilização como instrumento de defesa da democracia.

Ainda na edição do dia 26 de novembro do jornal *Estado de Minas*, foi publicado algo curioso sobre a execução do *estado de sítio*: foi imposta uma limitação na possibilidade de locomoção pelo território nacional que implicou na necessidade de salvo-condutos para quem desejasse sair da capital de Minas Gerais:

“Com a vigência do estado de sítio haverá necessidade de salvo-conduto para todas as pessoas que desejarem sair da capital. Pelo menos, é o que se depreende da seguinte nota, ontem fornecida à imprensa:

‘A Chefia de Polícia comunica aos interessados que os salvo-condutos serão expedidos pela Delegacia Especializada de Ordem Pública, à Rua Gonçalves Dias 1.079, mediante apresentação de documento de identidade e uma fotografia. Aquela repartição atenderá, para esta finalidade, diariamente, das 7 às 22 horas.’”

A cobrança de 10 cruzeiros pelo salvo-conduto gerou protestos, e o assunto seria resolvido na Assembléia Legislativa de Minas Gerais.”<sup>43</sup>

Essa exigência foi modificada no dia seguinte, sendo direcionada somente aos cidadãos que quisessem sair do Estado.

No dia 29 de novembro, o jornal *Estado de Minas* publicou um discurso do presidente Nereu Ramos sobre a liberdade de imprensa, que revelou bastante a crença no papel das Forças Armadas como um verdadeiro “Poder Moderador”, na acepção atribuída pelos autores Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Soares. Nesse discurso, Nereu Ramos declarou o apoio incondicional que a sociedade devia ter, frente à atuação dos militares:

---

<sup>43</sup> *Estado de Minas*, 26 de novembro de 1955, p. 14.

“O Governo deseja que a crítica aos seus atos continue. O governo não se considera infalível e aceita a crítica como colaboração, desde que ela revele o propósito de servir ao país. Não pode, entretanto, aceitar ataques que envolvam as instituições nacionais, que são permanentes, como as Forças Armadas, porque nós passamos, mas as Forças Armadas, como as instituições nacionais, permanecem e devem ser respeitadas por todos os brasileiros, porque são a garantia da segurança e da tranquilidade do Brasil. De forma que eu apelo para os senhores, a fim de que respeitem nos seus jornais as Forças Armadas, embora critiquem como entenderem os atos do governo.”<sup>44</sup>

Ainda na edição desse mesmo dia, o jornal *Estado de Minas* noticiou que o Senado havia aprovado a inviolabilidade do lar durante a execução do *estado de sítio*, uma garantia que, segundo os congressistas, se mostrou necessária após a sua decretação para evitar possíveis abusos.

Somente depois de três dias após a decretação do *estado de sítio* o presidente Nereu Ramos nomeou o executor do *estado de sítio*. O escolhido, General Lima Câmara, em uma de suas primeiras entrevistas a jornalistas, explicou o papel da censura aos meios de comunicação, publicada no jornal *Folha de Minas* do dia 29 de novembro:

“-De acordo com as instruções que recebi do sr. Presidente da República, a censura à imprensa deve ser restrita unicamente aos casos que possam trazer perturbação à ordem pública ou à harmonia das Forças Armadas.”<sup>45</sup>

Apesar de tratar o tema de forma bastante genérica, é claro que desta afirmação podemos inferir que eram considerados questionadores da ordem, os órgãos da imprensa que criticassem ou questionassem a execução das medidas do *estado de sítio*. Conseqüentemente, mais uma vez a oposição era o alvo principal de perseguição política.

Como forma de aumentar sua capacidade de impactar a opinião pública, no dia 30 de novembro o *Tribuna da Imprensa* tratou de divulgar nota que comentava a

---

<sup>44</sup> *Estado de Minas*, 29 de novembro de 1955, p. 01.

<sup>45</sup> *Folha de Minas*, 29 de novembro de 1955, p. 01.

posição da Associação Interamericana de Imprensa em relação ao *estado de sítio* no país:

**“O Direito de Saber a Verdade.**

A Associação Interamericana de Imprensa fez um apêlo ao govêrno do Brasil, hoje, para que mantenha a liberdade de imprensa durante o “estado de sítio” aprovado pelo Congresso.(...)”<sup>46</sup>

O apelo a que se referiu esse trecho do artigo recebeu resposta do presidente Nereu Ramos, publicada no jornal *Folha de Minas* do dia 04 de dezembro de 1955:

**“Medida temporária e de emergência, à censura.**

O presidente Nereu Ramos, em resposta ao apelo que lhe foi dirigido pela Associação Interamericana de Imprensa e relativamente à aplicação da censura à imprensa no Brasil, enviou o seguinte telegrama ao jornalista C. Stahlman, diretor daquela entidade:

<< Acuso o recebimento de vosso telegrama sobre liberdade de imprensa no Brasil, tomando na devida conta o pronunciamento de um tão representativo órgão da imprensa continental, como é a Associação Interamericana de Imprensa. Asseguro-vos que a censura à imprensa, no Brasil, é medida temporária e de emergência, feita com todo o cuidado e com a máxima sobriedade, tendo em vista, exclusivamente, resguardar a tranqüilidade publica e a completa normalização da vida constitucional do país, em face dos acontecimentos extraordinários dos dias 11 e 21 de novembro. Esses acontecimentos e nova situação, com o meu governo, visam precisamente a resguardar o sistema democrático no Brasil e, conseqüentemente, a manutenção das liberdades públicas, entre as quais se destaca a da imprensa, sendo tudo isso, com certeza, do vosso conhecimento, mediante noticiário e comentários tão compreensivos dos jornais norte-americanos. Saudações.>>”<sup>47</sup>

Durante o mês de novembro a revista *O Cruzeiro* não apresentou qualquer artigo sobre o *estado de sítio* e as *medidas de exceção*, não obstante abordasse a movimentação política em torno da saída do presidente Café Filho. Em sua edição de 26 de novembro de 1955 trouxe uma reportagem sobre o Movimento 11 de Novembro com todos os eventos desde o dia 04 de novembro. Além disso, em outras duas reportagens, a revista demonstrava o seu apoio aos eventos, manifestado nos seguintes títulos de seus

---

<sup>46</sup> *Tribuna da Imprensa*, 30 de novembro de 1955, p. 01.

<sup>47</sup> *Folha de Minas*, 04 de dezembro de 1955, p. 04.

artigos: “O Exército, Deputados e Senadores uniram-se para restituir ao país a tranqüilidade desejada.”; bem como “Caiu a República dos Compadres.”.

A revista apenas tratou do assunto de forma direta em sua edição de 03 de dezembro de 1955. Em um artigo que explicou a situação do governo e do ex-presidente Café Filho, defendeu a necessidade do *estado de sítio*:

#### **“A crise na etapa dos impedimentos.**

(...) O Congresso, na noite de 21, mais uma vez, pronunciou-se, estendendo o impedimento decretado contra o Sr. Carlos Luz ao Sr. Café Filho. Câmara e Senado constituíram-se na chave dos movimentos políticos. Como previmos, a maioria parlamentar deteve a marcha de retôrno ao Poder do presidente impedido. E, logo em seguida, como medida complementar, aprovava o “estado de sítio”, por solicitação do Poder Executivo. Líderes pessedistas, agindo coordenadamente, controlaram as ações políticas. (...) Dêsse modo, o Congresso Nacional e sua maioria se constituíram em árbitros e juízes dos fatos registrados nesta fase tumultuosa da nossa agitada história republicana.”<sup>48</sup>

Na sua edição do dia 10 de dezembro, descreveu de forma minuciosa a disputa política em torno da decretação do *estado de sítio*. Em nenhum outro órgão da imprensa escrita localizamos uma descrição tão aberta sobre os interesses em torno do *estado de sítio*, que envolveu a posse dos eleitos (Juscelino Kubitschek e João Goulart) e os partidos políticos:

#### **“A Pacificação e a Posse.**

A situação política se apresenta bastante complexa ao se aproximar o término do primeiro mês do movimento de retôrno aos quadros constitucionais. Alguns dos problemas que perturbavam o ambiente antes de 11 de agosto ressuscitam praticamente no mesmo pé, voltando-se a discutir a viabilidade da posse do Sr. Jango Goulart como se nenhuma alteração houvesse ocorrido nos quadros dirigentes do país.

O Sr. Otávio Mangabeira tornou-se, nos meios civis, uma espécie de campeio da pacificação nacional, que seria uma réplica ao processo de entendimento e coesão das Fôrças Armadas promovido pelo General Teixeira Lott, empenhado, antes de tudo, em restaurar a unidade do comando militar das três armas.

---

<sup>48</sup> O *Cruzeiro*, 03 de dezembro de 1955, p. 134.

Essa pacificação, entretanto, não progrediu a ponto de que as diversas facções traduzissem a palavra da mesma maneira. Para o PSD a condição básica é a posse dos eleitos, havendo, entretanto, na chamada ala velha do partido a tendência para sacrificar o Sr. Jango desde que isso aproveite ao Sr. Kubitschek. O PTB, de orelha em pé com o pessedismo, reage de maneira enérgica, não admitindo qualquer conversa na base da degola do vice-presidente eleito. Quanto à UDN, pacificar, para ela, significa transigir, ambas as partes sacrificando alguma coisa. Assim, PSD e PTB teriam de sacrificar senão os dois pelo menos um dos candidatos eleitos... Existe emenda constitucional do Sr. Armando Falcão, suprimindo o cargo de vice-presidente. Poderia agora ter andamento.

O Sr. José Maria Alkmim, porta-voz parlamentar do Sr. Juscelino Kubitschek, fêz declaração pública atribuindo a “pacificação” a uma manobra “golpista”. Essa afirmação não soou bem em esferas dominantes, empenhadas também na pacificação.

Ao lado e à margem de tudo isso, persiste o Sr. Café Filho na defesa da sua expectativa de volta ao Govêrno. (...)

A solidez da situação militar não dá margem a que se volte à intranqüilidade de antes de 11 de novembro. O fato, porém, é que as questões políticas não se acomodaram sob a nova ordem de coisas, denotando uma espantosa vitalidade dos interesses político-partidários, capazes de sobreviver a intervenções radicais. Os políticos é que terão de resolver, dentro da sua órbita própria e por simples questão de sobrevivência, os próprios problemas.”<sup>49</sup>

Retornando ao tema da escolha do executor do *estado de sítio*, na mesma edição do dia 10 de dezembro, a revista *O Cruzeiro* publicou um artigo descrevendo de maneira detalhada a escolha do General Lima Câmara. Uma vez que a execução das medidas do *estado de sítio* não precisava necessariamente ficar nas mãos de um militar, a nomeação do titular do cargo de executor foi mais um motivo de preocupação para os políticos (e seus partidos), diante das opções de nomeação dos próprios governadores dos Estados, de comandantes militares ou de outros civis desconhecidos:

#### “Estado de sítio.

O Sr. Nereu Ramos, sómente depois de 72 horas, decidiu-se a nomear o executor do “estado de sítio”, para todo o território nacional, o General Lima Câmara, ex-Chefe de Polícia do Distrito Federal ao tempo do Govêrno Dutra. No 2º andar do Palácio do Catete, onde fixou o ponto das suas confabulações políticas, o novo chefe do Govêrno da União defrontou obstáculos dificilmente superados para chegar à solução militar dessa escolha. Com a Lei nas mãos,

---

<sup>49</sup> *O Cruzeiro*, 10 de dezembro de 1955, p. 134.

temeu o Sr. Nereu Ramos deparar-se com o primeiro caso político, desde que é responsável pela administração federal.

Os políticos defendiam a indicação de civis para a execução do “estado de sítio”, tanto no plano federal como nos Estados. A heterogeneidade partidária dos Governadores das diversas unidades da Federação aconselhou, de pronto, fosse rejeitada a sugestão, partida dos chefes pessedistas que, novamente com acesso às dependências superiores do Palácio do Catete, desejam tirar de todos os acontecimentos o máximo proveito.

O caso de São Paulo serviu de padrão para o estudo dos obstáculos e das dificuldades que, certamente, adviriam, caso o Sr. Nereu Ramos desejasse executar politicamente o “estado de sítio”. Os pessedistas defendiam a tese de que os Governadores podiam ser os aplicadores e árbitros da medida de emergência, autorizada pelo Congresso Nacional, mas excluía aquêles chefes estaduais não pessedistas, visando – vale salientar – os Governadores do Pará, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. A firmeza com que o Sr. Jânio Quadros repeliu o tratamento de exceção a ser dado ao Estado que governa, desestimulou os chefes do PSD a continuarem na defesa daquele ponto de vista.

Quarenta e oito horas depois, o Sr. Nereu Ramos vacilava entre a escolha de militares ou juízes togados para dar execução àquela medida de tão alto preço político, mas que envelhecia rapidamente em suas mãos e que poderia caducar por inútil, tal a quietude e paz reinante não sómente no Distrito Federal como em todo País, depois dos agitados acontecimentos que redundaram na deposição do Sr. Carlos Luz e no impedimento do Sr. Café Filho.

O General Lott, Ministro da Guerra, levantou várias objeções ao exame da possibilidade de nomear-se para a execução do “sítio” Comandantes de Regiões. Entendia que a acumulação de tarefas seria prejudicial aos chefes militares, que terminariam absorvidos e dominados pelos sortilégios da política. Os motivos que se sobrepuseram às alegações do titular da Guerra e o fizeram capitular com a nomeação do General Lima Câmara são desconhecidos ou conhecidos apenas daqueles que mais de perto acompanharam as conversações mantidas pelo Sr. Nereu Ramos até o ponto da fixação do critério militar para execução da medida de emergência.

E o “estado de sítio”, fantasma que marcou a história do Brasil com os mais ignóbeis atos de violência, passados dias da sua decretação, em nada alterou a fisionomia política do País.”<sup>50</sup>

Durante a execução do *estado de sítio*, houve algumas diferenças regionais na aplicação das medidas. Em Minas Gerais a censura foi exercida de forma diferente se comparada ao Rio de Janeiro, por exemplo, cuja situação era consideravelmente mais tensa, obviamente por ser a sede do governo federal. O jornal *Folha de Minas* do dia 10

---

<sup>50</sup> *O Cruzeiro*, 10 de dezembro de 1955, p. 139.



de dezembro de 1955 trouxe um artigo que explicou as medidas adotadas pelo executor do *estado de sítio* no Estado de Minas Gerais, o coronel Dario Coelho. Uma vez que os militares e os políticos consideravam que no Estado não havia motivos para maiores preocupações, a censura à imprensa ficou por conta da direção das próprias empresas de comunicação:

**“Os próprios jornais ficarão encarregados da censura em Minas.**

Consequencia do clima de tranquilidade e ordem reinantes no Estado.

Anteontem, pela manhã, o coronel Dario Coelho, executor do “estado de sítio” em Minas, reuniu, em uma das salas da sede do Comando da Infantaria Divisionária da Capital, os dirigentes dos jornais, revistas, estações de rádio e televisão, a fim de trocar idéias com os mesmos sôbre as medidas de exceção que o general Lima Câmara resolveu tomar para a garantia da ordem e a salvaguarda das instituições democráticas.

Nessa reunião de cordialidade, o coronel Dario Coelho colocou logo à vontade os representantes da imprensa falada e escrita, para um debate objetivo em tôrno das questões postas em equação.

(...)

Em seguida, o coronel Dario Coelho declarou que, numa demonstração de confiança nas direções dos jornais e rádios de Minas Gerais, resolvera não adotar entre nós a censura prévia, porque entendia que o clima de ordem e de tranquilidade que se verificava no Estado não requeria providências de exceção.”<sup>51</sup>

No final de dezembro, quando a prorrogação do *estado de sítio* foi aprovada, a notícia de que as *medidas de exceção* continuariam em vigor foi divulgada de forma sucinta. É interessante notar que, no final do mês de dezembro, muitas vezes o tema do *estado de sítio* apareceu em discussões no Congresso Nacional que não tinham com ele qualquer ligação. Por exemplo, quando o deputado Último de Carvalho (PSD) discursava sobre o turismo e a necessidade de fomentar esse setor da economia do país, o deputado Mário Martins (UDN) acabou fazendo um aparte que resultou em uma discussão sobre o *estado de sítio*. A forma como essa discussão teve início tem um

---

<sup>51</sup> *Folha de Minas*, 10 de dezembro de 1955, p. 03.

pouco de comédia, por ter surgido de um assunto aparentemente tão distante como o turismo, mas o conteúdo da discussão é interessante por revelar novamente o subjetivismo na definição de um momento que justificasse a utilização do *estado de sítio*. Estava o país em anarquia ou em clima de conspiração? Os deputados não encontraram resposta a pergunta; de um lado, os que apoiavam o *sítio* forma acusados de terem usurpado o poder, de outro a oposição (principalmente a UDN) foi acusada de conspiração para impedir a posse de JK. Apesar de extensa, é impossível deixar de reproduzir aqui pelo menos os trechos mais importantes desse debate:

“O Sr. Último de Carvalho- Srs Deputados, permitam-me desviar o meu discurso. Acha Vossa Excelência desnecessário o estado de sítio, por entender que o país está perfeitamente tranqüilo?”

O Sr. Mário Martins – Vou responder. O nobre colega, como qualquer homem público dêste país – há muitos que não têm caráter, mas V. Ex.<sup>a</sup> tem – em sã consciência, sabe que não há necessidades de censura à imprensa, de censura aos discursos parlamentares, de exigência de salvo-conduto para um brasileiro visitar parente seu em outra cidade. Não há, conseqüentemente, necessidade do estado de sítio.

UC – Pergunto se o país está em paz. V. Ex.<sup>a</sup> deve responder objetivamente.

MM – Acho que está. Encontramo-nos sob a paz de Varsóvia, a paz da opressão, a paz que esmaga. Não há a mínima possibilidade de reação, porque ninguém conspira. O que há é isto: um homem, ao assumir a Presidência da República, eventualmente, em substituição, e diante de decisão do Supremo Tribunal Federal, que declarou não podia examinar mandado de segurança impetrado pelo Presidente efetivo durante o estado de sítio, teve a coragem de prorrogar na noite de Natal, o estado de sítio, para que possa continuar no cargo, usurpando as funções daquele (*não apoiados*) que foi eleito pelo povo, inclusive com o apoio do Partido de Vossa Excelência.

UC- (...) S. Ex.<sup>a</sup> não respondeu ao que perguntei: o país está em paz?

MM – Está, mas sob ocupação. É a paz de Varsóvia, a paz romana.

UC – V. Ex.<sup>a</sup> hesitou, mas caiu na armadilha. Se o país está em paz, esta paz, incontestavelmente, nos foi dada pelo sítio, porque antes dele vivíamos em anarquia. Sendo assim, há necessidade de prorrogá-lo para que a paz seja mantida.

(...)

UC – V.Exas. não cederam absolutamente, até esse momento: continuam tramando contra o regime, contra as autoridades constituídas. Porque o estado de sítio pode pegá-los, a qualquer momento, pelas esquinas, pelos esconderijos.

Vêm então Vs Excelências para esta tribuna trabalhar contra a prorrogação, proposta por autoridades encarregadas de executá-lo

(...)

MM – A verdade, entretanto, é esta: para o povo não há segurança; esta existe só para aqueles que se apossaram do governo e, com mão de ferro, impedem o exercício das liberdades proclamadas pela Constituição, no que se refere ao direito de opinião, ao direito de locomoção, ao direito de reunião. Tanto mais vergonhoso o estado em que nos encontramos, que até V. Ex.<sup>a</sup> está com a voz estrangulada. V. Ex.<sup>a</sup>, que foi eleito pelo povo e valendo mais que um Ministro desse Governo, se fizer um discurso terá que submetê-lo ao censor policial, e este dirá se V. Ex.<sup>a</sup> terá direito de ver publicadas ou não as suas palavras de representante do povo. Nisso está a anarquia e insegurança, e contra essa situação é que falo, esperando que V. Ex.<sup>a</sup> venha um dia, juntar sua voz à minha.”<sup>52</sup>

Por conta do pedido do Presidente da República de prorrogação do *estado de sítio*, encaminhado pelo projeto de lei 895-A de 1955, foram divulgadas as mensagens dos Ministros militares que explicaram a necessidade de manutenção do regime de *exceção*. A mensagem do executor do *estado de sítio*, General Lima Câmara, enumerou os motivos para sua prorrogação, as medidas adotadas e apresentou um balanço da situação política então vigente:

“A. Motivos determinantes de decretação do estado de sítio.

(...)

- havia uma articulação político militar, longamente trabalhada visando à subversão da ordem e do regime constitucional vigente.
- Perduravam focos de subversão momentaneamente silenciosos mas dotados de perigosa potencialidade
- As atividades subversivas de alguns parlamentares, conjugadas à ação perniciosa e facciosa de certos órgãos de publicidade propendiam para agravar a situação, pela exacerbação dos espíritos e pela crítica tendenciosa dos últimos acontecimentos e dos atos do governo.

Para enfrentar a crise, cuja eclosão se prenunciava iminente, necessário se tornava ao Governo, nessa contingência, armar-se com poderes especiais, incompatíveis com a plenitude das garantias individuais asseguradas pela Constituição. (...)

B. Medidas adotadas na execução do estado de sítio

---

<sup>52</sup> Diários do Congresso Nacional de 28 de dezembro de 1955, páginas 9439 e 9440.

Observando diretriz de estrita moderação e limitando-se ao essencial para prevenir qualquer perturbação da ordem, sem criar ou alimentar ressentimentos e animosidades, foram prescritas as seguintes medidas de execução:

- Censura da imprensa, do rádio e da televisão;
- Censura de espetáculos teatrais e congêneres;
- Censura das comunicações telefônicas, sómente aplicada quando absolutamente indispensável para a coleta ou confirmação de informes sobre determinadas pessoas;
- Liberdade de reuniões em recintos fechados, cujo objetivo não se relacionasse com atividades subversivas;
- Liberdade de trânsito em todo o território nacional;
- Prisão de pessoas, só efetuada em casos de extrema imperiosidade.

Na prática, essas medidas programadas se limitaram, particularmente à censura à imprensa. (...)

Medidas especiais foram adotadas, no âmbito dos Ministérios militares, para eliminar as articulações subversivas em potencial, incluindo numerosas movimentações e algumas prisões de oficiais.

Simultaneamente, a infiltração solerte, que caracteriza a ação aproveitadora dos elementos comunistas tem sido objeto de especiais preocupações por parte das autoridades.”<sup>53</sup>

Segundo o General Lima Câmara, o clima de tranquilidade fora alcançado em função dos esforços no controle das publicações diárias. As suas considerações finais apontaram para a necessidade de manutenção do *sítio*, em função da aproximação do dia da posse do novo presidente, o que poderia ser causa de “comoção intestinal da mais alta gravidade”, tornando imprescindível a manutenção do *estado de sítio*.

No mesmo dia, a votação de outro projeto de lei relacionado à execução do *estado de sítio* (projeto de lei 495 – A de 1955) que tratava da extensão do benefício da prisão em cela especial para o trabalhador no exercício de representação profissional ou no cargo de administração sindical, traduzia o clima de vulnerabilidade em que as

---

<sup>53</sup> Diários do Congresso Nacional de 31 de dezembro de 1955, página 9527.

classes trabalhadoras se encontravam, face às *medidas de exceção*. O discurso abaixo transcrito é do deputado Bruzzi Mendonça do Partido Republicano Trabalhista (PRT):

“(...) É que, durante esse estado de sítio, para nosso pesar, infelizmente a moderação não foi total. Vemos que, exatamente os trabalhadores têm sofrido algumas violências, têm sofrido conseqüências desse estado de sítio. É o caso dos sindicatos e o caso, exatamente, dos líderes sindicais.

Não se compreende – e minha estranheza tem mais o caráter de apêlo ao Governo, para que remedie tal situação inexplicável – que o Governo que aí está, que recebeu todo o aplauso, todo o apoio, que foi tão fortalecido pêlo apoio dos trabalhadores, passe a encarar com desconfiança esse apoio, cerceando direito de reunião, que os impeça, inclusive, de aplaudir as boas iniciativas que toma. Estamos vendo que inúmeros sindicatos, no momento, sofrem ameaça às suas liberdades.”<sup>54</sup>

Aprovada a prorrogação, o jornal *Folha de Minas*, na edição do dia 24 de dezembro, trouxe a seguinte manchete: “Prorrogado por mais trinta dias o ‘estado de sítio’. Permanecem as razões que levaram o Legislativo a votar a lei de emergência.”. Pelo que pudemos perceber, não houve grande questionamento da imprensa em função da prorrogação do *sítio*, tendo muitos dos jornais pesquisados apenas se limitado a registrar o fato.

Já em janeiro, as discussões tinham o objetivo de estipular a revogação do *sítio*. Novamente, versões a favor e contra foram confrontadas. Não obstante, no dia 17 de janeiro, o deputado Último de Carvalho, do Partido Social Democrático (PSD), manifestando seu apoio às *medidas de exceção*, acabou usando como argumento, o crescimento das atividades econômico-financeiras do país naquele período. Em suas palavras, o *estado de sítio*:

“... tem garantido ao País o clima de absoluta tranqüilidade em que vive e o resguardo de todos os direitos do cidadão. Basta dizer que nossos mercados de câmbio e de mercadoria, desde a implantação do estado de sítio, recebeu como que uma injeção de otimismo, reergueu-se dos escombros em que praticamente se encontrava. Principalmente o mercado de café, que se achava em posição

---

<sup>54</sup> Diários do Congresso Nacional de 31 de dezembro de 1955, página 9548.

nominal, sem competidores e determinava tremenda crise no País, que vive exclusivamente da produção de dólares por êle oferecida, de tal maneira reassumiu suas funções e seu estado anterior, que firmas exportadoras, em princípio de novembro praticamente às portas da falência, porque o americano se havia desinteressado pelas praças do Rio de Janeiro e Santos, reabilitaram-se e já podem anunciar situação de estabilidade, porque estável é a situação do café agora, como era em meados do ano que passou.

E o mercado do café é, em nosso País, como são os mercados em todos os países do mundo, o termômetro que acusa o grau de estabilidade de um regime e a temperatura de tranqüilidade de um povo. Pois bem, senhor Presidente e Srs. Deputados, esta tranqüilidade em que estamos vivendo foi proporcionada ao povo brasileiro graças à lei do estado de sítio, sob a qual as autoridades não agarram pela gola os criminosos e revolucionários, pela covardia de muitos deles, mas, por esta mesma razão, impede que executem os planos delineados pelos seus quartéis gerais”<sup>55</sup>

O deputado Emílio Carlos, do Partido Trabalhista Nacional (PTN), também reforçou a idéia de que o *sítio* poderia ter efeitos econômicos benéficos. O deputado lembrou que a comoção causada pelos políticos “subversivos” da oposição, que supostamente conspiravam contra o regime por terem sido derrotados nas eleições, colocara o país em uma situação financeira difícil:

“Negar que há frustração, negar a onda de boatos que todos os dias assalta o Parlamento e comove a opinião pública a ponto de provocar o retraimento dos negócios, com graves prejuízos para a vida financeira do povo, negar isso, Sr. Presidente, seria invocar o argumento do médico materialista que, para provar o seu materialismo, declarava que Deus não existe porque a alma nunca lhe veio ao bisturi.”<sup>56</sup>

É claro que essas implicações estão longe de justificar o *estado de sítio* enquanto medida puramente econômica. Também não há qualquer indício nas fontes de que fosse um instrumento de proteção ao capital. No entanto é inegável que, sendo instrumento controlado pela classe política, pode ter relação com eventuais interesses de segmentos econômicos, principalmente no que diz respeito ao controle das forças trabalhistas, sindicatos, etc. Por exemplo, no dia 7 de fevereiro de 1956, o deputado Celso Peçanha

---

<sup>55</sup> Diários do Congresso Nacional de 17 de janeiro de 1956, página 467.

<sup>56</sup> Suplemento do Diário do Congresso Nacional de 18 de janeiro de 1956, página 8.

(PTB) comunicou a prisão de operários grevistas, mantidos incomunicáveis, por determinação do executor do *estado de sítio*:

“Sr. Presidente, os sete dias de govêrno do Sr. Juscelino Kubitschek já apresentam resultados nada agradáveis à classe operária. Logo no dia da posse anunciavam os jornais prisões de operários que na delegacia se confessavam meus eleitores. Agora, de Volta Redonda e Barra Mansa, no Estado do Rio, chegam notícias de que mais de três dezenas de operários metalúrgicos que lutavam por melhoria de salário foram presos e se encontram na Delegacia de Niterói, incomunicáveis, por ordem do executor do estado de sítio.

Ora, êsses operários, durante a campanha política, viam à sua frente aquele programa-ouropel: aposentadoria integral, salário-mínimo e outras promessas. Agora, quando lutam pela elevação de seus salários, são prêsos e postos incomunicáveis, tidos como comunistas.

(...)

Aqui fica, portanto, o meu protesto, Sr. Presidente, contra semelhante arbitrariedade.”<sup>57</sup>

Essa perseguição confirma o elemento de classe dos *instrumentos de exceção* criados dentro da perspectiva dos Estados nacionais burgueses, conforme explica Paulo Eduardo Arantes:

“A estréia burlesca do poder político burguês puro deu-se, portanto, à sombra desse prodigioso achado institucional, graças ao qual se codifica a exceção à norma legal. Reconstituindo a repetição farsesca do 18 Brumário original, Marx fez a crônica do nascimento conjunto da exceção e da regra, dando a entender, à vista do roteiro que culmina em um golpe providencial destinado a livrar de uma vez por todas a sociedade burguesa da preocupação de governar a si mesma, que o estado de direito dos sonhos de seus demiurgos estaria condenado a viver sob um regime de exceção permanente. Isto é, normal. A própria quadratura do círculo dá para sentir o drama de nossos ancestrais: como era preciso defender a sociedade contra seus inimigos internos – outra semente lançada naqueles primeiros tempos de alta criatividade na guerra social, essa idéia de que é preciso “defender a sociedade”-, nossos inventivos reformuladores do estado de sítio simplesmente introduziram a ditadura no ordenamento do estado de direito. Verdade que com certa inconsciência, porém infalível instinto de classe. Daí o empenho grotesco, renovado a cada momento de transe, de legalizar a suspensão da legalidade.” (ARANTES, 2007: 155)

Apesar de concordarmos com o elemento de classe das medidas adotadas durante a execução do *sítio* citadas pelo deputado Celso Peçanha (PTB), é importante

---

<sup>57</sup> Diários do Congresso Nacional de 07 de fevereiro de 1956, página 928 e 929.

ressaltar que essa não pode ser a única interpretação possível. Afinal, a motivação inicial, de garantir a posse de Juscelino Kubitschek, não tinha qualquer relação com essa oposição burguesia X trabalhadores.

Da análise até aqui empreendida fica claro que, na prática, a aplicação do *estado de sítio* cumpriu duas funções positivas para o governo. Em primeiro lugar, inibiu, por meio do silenciamento propriamente dito, a capacidade de expressão da oposição. Por outro, serviu como instrumento político capaz de inibir os movimentos de reivindicação trabalhista, permitindo ao governo, mais uma vez, de forma não democrática, atuar com muito mais liberdade no cenário econômico, de forma a defender interesses específicos. Ainda que o objetivo da decretação do *sítio* não tivesse unicamente uma função econômica, que não fosse um instrumento puramente burguês contra as classes trabalhadoras, ficou demonstrada que na sua aplicação, os setores sindicais e trabalhistas foram vítimas de perseguição e arbitrariedades.

Após sua posse, Juscelino Kubitschek revogou o *estado de sítio*, sendo seu pedido encaminhado pelo projeto de lei 990 de 1956, aprovado sem votação nominal no dia 07 de fevereiro, promulgado como a Lei 2.726 de 1956. No dia 17 de fevereiro, o executor do *estado de sítio*, o General Lima Câmara, em entrevista divulgada pelo *Estado de Minas*, apresentou um resumo do relatório das ações e medidas adotadas durante a execução das *medidas de exceção*, o qual foi entregue ao presidente Juscelino Kubitschek. Tal entrevista se revela de extrema importância, na medida em que evidenciou interesses do governo que não estiveram explícitos desde o princípio. Em suas declarações, o executor apontou a perseguição aos grupos comunistas<sup>58</sup> como

---

<sup>58</sup> Esse termo não fora usado em nenhum momento e em nenhum outro documento oficial, até esse relatório apresentado pelo General Lima Camara.



objetivo cumprido durante o *estado de sítio*, contrariando a justificativa inicial que era tão somente a de reprimir os suspeitos de conspiração contra a posse de Juscelino Kubitschek (identificados como grupos radicais dos quadros da UDN, principalmente).

O artigo trouxe as seguintes informações:

“O general Lima Camara, executor do estado de sítio, entregou seu relatório, hoje, ao Ministro da Justiça, sr. Nereu Ramos. O documento resume todos os acontecimentos que foram objeto de repressão por parte dos executores da lei nos Estados, detendo-se especialmente nos casos de Pernambuco e Nilópolis, onde forma varejadas células comunistas, apreendendo-se armas e munições. Há relatórios, ainda, sobre incidentes políticos verificados no Pará e num município mineiro. A parte mais volumosa do relatório se relaciona com a censura da imprensa carioca.

(...)

Manifestando-se favorável à suspensão do estado de sítio, disse o gen. Lima Camara que ele deveria acabar e chegou na hora precisa sua revogação. Contudo, salientou:

- ‘Não deixará de haver, porém, agitação. Prevejo mesmo que as forças políticas procurarão explorar a situação e tentar criar problemas, inclusive de caráter militar.’

As impressões do gen. Lima Camara, que se responsabilizou pela execução do estado de sítio em todo o território nacional, são os de que houve ‘poucos acontecimentos’, mas em uma parte elas são novas do ponto de vista político:

- ‘As mulheres são as maiores veiculadoras de boatos, cabendo-lhes uma grande parcela de responsabilidade pela agitação política.’”<sup>59</sup>

Apesar de o último comentário sobre o papel das mulheres ter soado preconceituoso, ele pode ser um indício do aumento da preocupação, principalmente dos meios militares, com a disseminação da subversão promovida pelo “inimigo interno”, que poderia ser identificado como qualquer pessoa, até mesmo do sexo feminino<sup>60</sup>. Apesar de ser possível essa interpretação da declaração do General Lima

---

<sup>59</sup> *Estado de Minas*, 17 de fevereiro de 1956, p. 01 e 04. Este artigo foi dividido, apresentando uma pequena parte inicial na primeira página do jornal, sendo o resto publicado na página 04.

<sup>60</sup> Essa surpresa com o envolvimento da mulher em ações de “subversão” faz sentido quando lembramos que nesse período (1955-1956) havia um contexto de pouco envolvimento e participação das mulheres na política brasileira.

Câmara, o que fica de mais importante de sua declaração para este trabalho é a impressão de total desorientação que a identificação das mulheres como um inimigo a ser perseguido conferiu à execução do *estado de sítio*, uma vez que os motivos que justificaram a sua decretação estavam adstritos às ameaças à posse de Juscelino Kubitschek.

Passado esse período de uso do *estado de sítio*, passamos agora ao seu estudo nos momentos finais do regime democrático, quando o presidente João Goulart manifestou o seu desejo de colocar fim às inúmeras pressões ao seu governo através desse instrumento.

### **O sítio no governo João Goulart: em 1963, ele também quis os militares.**

Durante o governo de João Goulart, o país passou por uma séria crise política e econômica. Vencido o desafio de retornar ao sistema presidencialista, João Goulart se deparou com um Poder Legislativo em que predominava a oposição ao seu governo. A sua resposta ao quadro de crise foi o Plano Trienal, composto por medidas que buscavam a reforma social e econômica do país, seja através de medidas mais amplas e de difícil aprovação no Congresso Nacional, como a reforma agrária, ou de medidas mais comuns na política econômica, como a redução dos gastos públicos. Coordenado pelo Ministro Celso Furtado, acabou claramente fracassando, diante dos indicadores de crescente inflação e crescimento econômico reduzido. A pressão das categorias trabalhadoras através das greves, que exigiam melhores condições de trabalho, recomposição do valor dos salários diante da inflação, além de outras demandas específicas, desgastava sua imagem. Tentando aprovar as reformas, que por ele eram definidas como essenciais para o sucesso do Plano Trienal, procurou, de diversas

maneiras, compor quadros ministeriais capazes de fortalecer seu poder de barganha perante o Congresso Nacional. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos:

“Publicamente comprometido com um programa reformista que incluía questões redistributivas de natureza econômica e política, e sem a confiança de uma maioria forte no Congresso, Goulart recorreu a uma das manobras táticas mais freqüentemente utilizadas, a rotatividade ministerial, num esforço para constituir tal maioria. (...)

A contínua rotatividade ministerial só fez aumentar as suspeitas do centro e da esquerda, e seu único resultado prático foi levar o governo brasileiro próximo a um caos administrativo jamais igualado no período pós-1946.” (SANTOS, 1986: 129, 130)

Como as reformas propostas pelo presidente João Goulart precisavam do apoio do Congresso, ocorreu um impasse político que promoveu uma severa separação entre o Poder Executivo e o Legislativo. Em meio a essa disputa, João Goulart, em outubro de 1963, encaminhou pedido ao Congresso Nacional de declaração de *estado de sítio*, imaginando que assim poderia resolver as questões centrais em debate, ou seja, o problema das greves constantes, da forte inflação, bem como conter a insubordinação nos meios militares, conforme explicou na Mensagem nº 320 dirigida ao Congresso Nacional, encaminhada junto ao projeto de lei nº 1.091<sup>61</sup>, na qual o Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, Abelardo Jurema, explicava:

“Embora continue a fazer o mesmo esforço, imperativo é confessar as dificuldades para retirar do Plano Trienal aqueles efeitos que dêle esperava o Govêrno, porque, à sua execução, não se seguiram as reformas de base essenciais ao seu êxito.

Dentro dessa conjuntura e como uma resultante mesmo do seu agravamento, a crise político-social vem de atingir índices que ameaçam a própria ordem constitucional.

As manifestações coletivas de indisciplina verificadas na Polícia Militar de alguns Estados, a sublevação de graduados e soldados da Aeronáutica e da Marinha de Guerra na própria Capital da República e mais recentemente, atos contrários à disciplina militar praticados por cabos e marinheiros na Guanabara, todos eles contidos pelo espírito inquebrantável de fidelidade à Constituição e

---

<sup>61</sup> O Projeto de Lei nº1.091 de 1963 propunha a decretação do *estado de sítio* em todo o território nacional.

ao princípio de autoridade de nossas Forças Armadas, constituem exemplo de anormalidade da vida brasileira.

Por seu turno, as reivindicações salariais, que deveriam ser acontecimentos de rotina nas relações entre empregados e empregadores, sobretudo numa fase, como a atual, de renovação de contratos coletivos de trabalho, passaram a ser fator de agravamento da crise político-social e servem de pretexto para as forças da reação conspirarem contra a legalidade democrática.

O episódio recente da greve dos bancários... é bem o retrato da situação excepcional, que o País está vivendo.”<sup>62</sup>

Interessante que, diante desse pedido de *sítio*, os três jornais pesquisados colocaram-se contra a medida anunciada. Segundo o *Tribuna da Imprensa* do dia 04 de outubro de 1963, o presidente teria facilidade de aprovar o *estado de sítio* no Congresso, em razão dos “entendimentos já processados” entre os parlamentares. O jornal publicou declarações de militares e políticos ligados ao governo Jango, entre eles o coronel Dagoberto e o Ministro da Justiça Abelardo Jurema, garantindo a aprovação da medida:

“...a certa altura, o coronel Dagoberto disse, textualmente:

- “Se o Congresso recusar, a Câmara e o Senado serão fechados. Não tenham dúvidas: é prá já.”(...)

Logo depois, ainda o diretor do DCT anunciava:

- “Quando o pedido foi aprovado pelo presidente, êle telefonou para o Brizola dizendo: “agora sua vontade está satisfeita.”

*É Pouco*

Logo depois, fazendo piada, dizia o sr. Jurema:

- “O sítio é pouco para o Brasil. Precisamos é de uma fazenda.”<sup>63</sup>

O jornal *Estado de Minas*, em um artigo publicado no dia 05 de outubro de 1963, intitulado “Uma contradição na mensagem do chefe do governo”, anunciava um acordo do presidente com os sindicatos, que levantava algumas suspeitas a respeito das suas verdadeiras intenções ao pedir o *sítio*:

---

<sup>62</sup> Diário do Congresso Nacional, 05 de outubro de 1963, página 7461.

<sup>63</sup> *Tribuna da Imprensa*, 04 de outubro de 1963, p. 03.

“O sr. José Bonifácio, 1º Secretário da Camara, entende, por exemplo, que o governo teve todo o cuidado para não se indispor com o CGT e a UNE, ao silenciar sobre a suspensão do art. 158, embora em sua mensagem apontasse como fundamento primeiro para o estado de sítio a deflagração contínua de greves.”<sup>64</sup>

Ainda na mesma edição, outro artigo deslegitimava o pedido de *sítio*:

#### **“Tranqüilidade em todos os Estados**

O Ministro da Justiça, sr. Abelardo Jurema vem recebendo telegramas de vários Estados dando conta de absoluta tranqüilidade que reina no interior do país.”<sup>65</sup>

Diante do argumento da tranquilidade que supostamente reinava em todo o país, ficava implícita a desnecessidade do *estado de sítio*, já que estaria ausente o motivo para sua decretação, seu requisito legal, conforme explicamos anteriormente.

O jornal *Folha de Minas*, também do dia 05 de outubro, trouxe na primeira página oito artigos sobre o pedido de *sítio* e sua repercussão. O principal, que foi apresentado como manchete, foi o seguinte:

#### **“Magalhães: não estou convencido da necessidade do estado de sítio.**

No momento em que o Congresso Nacional é solicitado a decretar o estado de sítio no País, o governador Magalhães Pinto fez a seguinte declaração:

“A vocação democrática de Minas só em casos extremos tolera regimes de exceção ou medidas de restrição às liberdades públicas e às garantias individuais.

Sem discutir a correta intenção dos que o propuseram, não estou convencido da necessidade do estado de sítio.(...)”<sup>66</sup>

A grande questão enfrentada pelo pedido de *sítio* encaminhado por João Goulart foi a falta de qualquer respaldo político, uma vez que até mesmo alguns dos seus aliados acabaram se recusando a apoiá-lo. Já no dia 06 de outubro o *Estado de Minas* publicou a informação de que o governo havia recuado, pedindo tão somente um “sítio

---

<sup>64</sup> *Estado de Minas*, 05 de outubro de 1963, p. 01.

<sup>65</sup> *Estado de Minas*, 05 de outubro de 1963, p. 04.

<sup>66</sup> *Folha de Minas*, 05 de outubro de 1963, p. 01.

atenuado”. Outro artigo do jornal, intitulado “San Tiago Dantas: não ficará mal ao presidente rever sua iniciativa, retirando ou modificando a mensagem.”, chamou a atenção para a perda de apoio para sua iniciativa<sup>67</sup>. Tal perda também pode ser percebida no artigo intitulado “Insurge-se o CGT contra o pedido de estado de sítio. *Ameaça de greve na Bahia em defesa da ordem legal*”. O cenário de isolamento político se completou com a retirada do apoio de sua suposta base eleitoral, composta pelos sindicatos e demais organizações trabalhistas. Transcrevemos abaixo um trecho de um artigo que tentou reforçar a idéia de que os sindicatos não o apoiavam:

**“Os trabalhadores mineiros condenam qualquer providência legal de exceção.**

*Apoio à posição assumida pelo Sr. Magalhães Pinto.*

Sabia-se desde anteontem que a Frente de Mobilização Popular estava sendo articulada para um pronunciamento sobre a crise deflagrada pelo pedido de decretação do estado de sítio. Ontem, o Comando Estadual dos Trabalhadores de Minas Gerais distribuiu à imprensa os seguintes manifestos, autenticados pelo sr. Sinval Bambirra:

*Ameaça às Liberdades*

*(...)O estado de sítio não é o meio mais correto de ajudar o povo brasileiro em sua luta, por trazer em si uma ameaça e um risco para as liberdades dos movimentos populares e das organizações de trabalhadores.”<sup>68</sup>*

Outro jornal que deu destaque para o isolamento político de João Goulart quanto ao pedido de *sítio* foi o *Tribuna da Imprensa* que, no dia 07 de outubro, publicou o seguinte artigo:

**“Bases reclamam greve contra o estado de sítio.**

Os dirigentes e trabalhadores dos agrupamentos da Comissão Permanente das Organizações Sindicais (CPOS) e do Pacto de Unidade e Ação (PUA) estão se rebelando contra a orientação do Comando Geral dos

---

<sup>67</sup> Francisco Clementino de San Tiago Dantas foi nomeado Ministro de Estado da Fazenda logo após a restauração do sistema presidencialista no governo do presidente João Goulart, cargo no qual permaneceu por cinco meses.

<sup>68</sup> *Estado de Minas*, 06 de outubro de 1963, p. 04.

Trabalhadores, com relação à decretação do estado de sítio. Os integrantes do PUA e CPOS são pela paralisação imediata dos diversos setores profissionais da Guanabara e dos demais Estados da Federação, contra a medida de exceção proposta pelo sr. João Goulart.”<sup>69</sup>

O jornal *Folha de Minas*, do dia 06 de outubro de 1963, também publicou artigo sobre as declarações de San Tiago Dantas, o que reforçava a impressão de falta de apoio político ao presidente João Goulart para a declaração do *sítio*:

**“San Tiago Dantas critica Jango afirmando que estado de sítio é inconveniente e inconstitucional.**

O prof. San Tiago Dantas, esteve ontem, durante algumas horas, em Belo Horizonte, tempo suficiente para conferenciar com o governador Magalhães Pinto, conceder entrevista coletiva à imprensa e avistar-se com a bancada estadual do PTB. Às 20 horas, aproximadamente, embarcou no aeroporto da Pampulha dizendo que tinha um encontro marcado com o Presidente João Goulart, ainda naquela noite.

(...)

Eia a opinião do prof. San Tiago Dantas a respeito da solicitação do estado de sítio ao Congresso:

<< (...)Além de ver na suspensão de garantias constitucionais uma ameaça potencial às liberdades populares, não vejo entre os seus efeitos qualquer reforço dos meios para restaurar a economia do país. Estes meios independem de sítio. O Govêrno dispõe dêles na plenitude da legalidade, e é no ataque à sedação econômica que se encontra a raiz de todo esforço eficiente de restauração da ordem e da segurança.”<sup>70</sup>

O jornal *Tribuna da Imprensa*, ainda no dia 06 de outubro, publicou uma reportagem afirmando que as maiores forças políticas estavam contra Jango, e que seu pedido seria recusado pelo Congresso:

**“Udenistas são os únicos que ficam coesos.**

Câmara está contra decretação do sítio.

Levantamentos feitos em Brasília, até esta madrugada, sôbre a posição dos diversos grupos parlamentares ante a decretação do estado de sítio no país, indicam que, a persistirem as atuais condições, a Câmara dos Deputados deverá rejeitar a pretensão presidencial.

---

<sup>69</sup> *Tribuna da Imprensa*, 07 de outubro de 1963, p. 05.

<sup>70</sup> *Folha de Minas*, 06 de outubro de 1963, p. 03.

No entender dos observadores parlamentares, apenas a bancada do bloco UDN-PL é unânime em torno do mesmo ponto de vista (contrário ao sítio), enquanto as bancadas governistas – inclusive o próprio PTB – apresentam profundas divergências entre seus integrantes, no que respeita ao apoio à mensagem enviada pelo sr. Goulart.

Pelas estimativas feitas na Câmara, é a seguinte a situação nos principais partidos:

1. PSD – Completamente dividido, apesar da disposição de seus dirigentes ... de conseguir o apoio partidário para as pretensões do sr. João Goulart.
2. UDN - Unânimemente contra o sítio, que será combatido tanto pelos udenistas ortodoxos como pelo grupo da “bossa nova”, unidas na disposição de obstruir os trabalhos parlamentares.
3. PTB – Também profundamente dividido ante a disposição da maioria do “grupo compacto” (que representa a ala radical do partido) de impedir a aprovação do decreto, por considerar que êle viria a ferir principalmente as classes trabalhadoras. O sr. Leonel Brizola lidera os “compactos” contra o sítio, enquanto o sr. Temperani Pereira comanda a ação pró-govêrno.
4. PSP – Unânimemente contra o sítio, por considerar que a medida visa a atingir o governador Ademar de Barros.
5. Outros partidos – PDC, MTR, PSB, PTN, etc – também estão divididos, sendo o saldo contra o sítio.”<sup>71</sup>

O tema das consequências econômicas do *sítio* voltou a aparecer, mas dessa vez ressaltando o impacto negativo do *estado de exceção*. Por resultar no aumento da insegurança quanto ao futuro cenário político do país, o jornal *Tribuna da Imprensa* do dia 06 de outubro publicou o seguinte artigo:

#### **“Dólar subiu mais Cr\$ 30 com sítio.**

A possibilidade de decretação do estado de sítio repercutiu no mercado de câmbio, provocando, no mercado manual, a elevação de Cr\$ 30 no dólar, que fechou a Cr\$ 1.220 para compra e Cr\$ 1.240 para venda. A procura da moeda americana foi intensa, mas poucos queriam vendê-la, pois os peritos em câmbio afirmam que o preço do dólar subirá mais ainda dentro dos próximos dias.

Ainda em decorrência da situação de intranquilidade no país as ações na Bolsa de Valores registraram uma queda de seis pontos.”<sup>72</sup>

Esse tema também apareceu em artigo publicado na edição do dia 07 de outubro do jornal *Tribuna da Imprensa*, diante do prejuízo que o *sítio* poderia provocar à imagem do Brasil perante as organizações internacionais de financiamento:

---

<sup>71</sup> *Tribuna da Imprensa*, 06 de outubro de 1963, p. 03.

<sup>72</sup> *Tribuna da Imprensa*, 06 de outubro de 1963, p. 06.



### **“Sítio de Jango soa como golpe nos EUA.**

#### *Crise brasileira desacredita país perante as linhas de financiamento*

O Ministro Carvalho Pinto, que voltou às pressas de Washington devido à atual situação política do país, afirmou aos diretores da CACEX, SUMOC e ao presidente do Banco do Brasil que o pedido de estado de sítio repercutiu nos Estados Unidos “como uma tentativa de golpe por parte de Jango que pretende, dessa forma, perpetuar-se no poder”.<sup>73</sup>

Além de ressaltar o prejuízo para as finanças externas do país, este artigo deu repercussão para o fato de que até mesmo o Ministro da Fazenda do governo João Goulart desaprovava a medida.

Na edição do dia 06 de outubro, o jornal *Tribuna da Imprensa* defendeu abertamente a tese da ilegalidade do *sítio*:

#### **“Não é legal.**

(...)Analisada à luz dos estudos e das configurações jurídicas, falta ao governo o apoio legal para a aprovação da mensagem, uma vez que a situação nacional, não obstante as greves, não indica a iminência de uma “comoção intestina”, já que as autoridades federais constituídas dispõem de força suficiente para a manutenção da ordem, agindo dentro dos preceitos legais.

Esta afirmação é feita, com base nos recentes pronunciamentos, não só do Presidente da República, como dos ministros militares. E apresentam ainda, como testemunho, a coleção de notas oficiais sobre a situação militar, distribuídos nos últimos dias pelo Ministério da Guerra, e na qual assinalam que a situação é de calma nos quatro Exércitos.”<sup>74</sup>

Uma vez que a pretensão de João Goulart usar o *estado de sítio* durou pouco, já na edição do dia 07 de outubro de 1963, o jornal *Tribuna da Imprensa* anunciava que o presidente havia desistido do pedido de *sítio*:

#### **“Estado de sítio: govêrno desiste.**

Numa reunião de quase duas horas com o sr. João Goulart, ontem à noite, os ministros militares propuseram (e o Presidente concordou) a retirada

---

<sup>73</sup> *Tribuna da Imprensa*, 07 de outubro de 1963, p. 05.

<sup>74</sup> *Tribuna da Imprensa*, 06 de outubro de 1963, p. 12.

da mensagem dirigida ao Congresso Nacional, pedindo a implantação do estado de sítio em todo o país.”<sup>75</sup>

No dia seguinte, a notícia de que o governo desistira do pedido de *sítio* foi comemorada como mais uma derrota do presidente. O episódio acabou servindo de munição para o jornal *Tribuna da Imprensa* atacar ainda mais o seu governo, aumentando o temor das intenções golpistas de João Goulart. Por exemplo, na edição do dia 08 de outubro, a manchete dizia: “JG QUIS FECHAR O CONGRESSO. Goulart e Brizola tinham plano para após-sítio.”. Em uma coluna, o jornalista Antônio Carbone escreveu um artigo explicando o estrago político que o pedido teve para as bases políticas de João Goulart:

**“Jango paga preço alto pela crise que criou.**

*PSD rompe com Govêrno e a mudança do Ministério é obrigação virtual*

A mensagem do presidente da República, ontem enviada ao Congresso, solicitando a retirada do pedido de estado de sítio, parece indicar o início de uma nova crise para o sr. João Goulart, consubstanciada no rompimento efetivo do PSD com o govêrno e na cisão mais acentuada dos grupos divergentes em choque dentro do próprio PTB. (...)”<sup>76</sup>

Ainda no dia 08 de outubro, o jornal *Tribuna da Imprensa* publicou artigo do colunista Herval Faria, explicando os prejuízos econômicos advindos da manobra política do presidente:

**“Crise abala o crédito no exterior.**

*Ministro da Fazenda teve que voltar às pressas*

A simples notícia de que o govêrno federal iria solicitar ao Congresso Nacional a decretação do estado de sítio abalou seriamente os círculos econômico-financeiros do país. A crise, que provocou inclusive o retorno imediato ao Brasil do ministro da Fazenda (que se encontrava em Washington participando da Assembléia do FMI e do BIRD), ter-se-ia agravado ainda mais caso não fôsse retirado o pedido de sítio.

(...)

Com o pedido de sítio, entretanto, a situação se agravou. A Bôlsa de Valores registrou uma queda de seis pontos em todos os títulos no dia em que o govêrno

---

<sup>75</sup> *Tribuna da Imprensa*, 07 de outubro de 1963, p. 01.

<sup>76</sup> *Tribuna da Imprensa*, 08 de outubro de 1963, p. 12.

formulou o pedido. O dólar no câmbio manual subiu 50 cruzeiros e não havia disponibilidade para venda, apenas procura.

Os expertos afirmavam que os títulos cairiam ainda mais e o dólar continuaria subindo. O fato foi evidenciado através dos saques nos bancos que trabalharam na compensação de cheques até altas horas da noite de sexta-feira. Êstes saques foram efetuados não com receio de uma possível greve dos bancários, pois patrões e empregados praticamente já haviam chegado a um acôrdo, mas sim pelo fato de que as emprêsas tinham necessidade de reter numerário em seus próprios cofres. Não se sabia que rumo tomaria o país, consumada a vontade inicial do govêrno.

No abastecimento a especulação ficou patenteada junto à Bôlsa de Gêneros da Guanabara, onde quase todos os gêneros sofreram as maiores altas registradas nos últimos meses. (...)

A chegada do sr. Carvalho Pinto, bem como a decisão do govêrno em retirar o pedido do estado de sítio, embora não tenha exercido ainda melhora alguma, pelo menos estabilizou, tendo-se a impressão de que até ontem a nação estêve com suas atividades econômicas completamente paralisadas, todos aguardando ansiosamente que esta nova crise chegasse ao fim.”<sup>77</sup>

No Congresso Nacional, o debate sobre o pedido de *sítio* encaminhado pelo presidente João Goulart foi muito curto. No dia 08 de outubro, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados considerou o pedido de *sítio* infundado, uma vez que a sua motivação era baseada em uma suposta ameaça de “comoção intestina”, mas, de forma equivocada, pedia a aplicação das medidas do artigo 207 da Constituição, que estipulava a submissão dos crimes cometidos durante sua vigência aos tribunais militares, situação que somente seria aplicável no caso de guerra externa e guerra civil. No entanto, ao invés da referida Comissão da Câmara dos Deputados somente vetar o projeto, ela encaminhou um substitutivo, retirando a possibilidade de julgamento pelos tribunais militares.

Apesar de João Goulart ter resolvido desistir da *medida de exceção*, a repercussão foi tão negativa que até o final do seu governo, em 1964, o episódio seria lembrado como uma tentativa de acabar com a democracia, como forma de impor as

---

<sup>77</sup> *Tribuna da Imprensa*, 08 de outubro de 1963, p. 12.

suas reformas de base. No dia 09 de outubro, o *Tribuna da Imprensa* publicou o seguinte artigo:

**“Jango: sítio era contra trustes.**

*Presidente arranja uma nova versão para a suspensão das garantias constitucionais*

O presidente João Goulart disse ontem, em sua exposição ao ministério sobre os motivos que o levaram a solicitar e posteriormente retirar o pedido de decretação do estado de sítio, que “a medida era para tudo, menos para oprimir o povo” e que se fazia necessária “para ficarmos em condições de defender o Brasil contra os maus brasileiros e contra os interesses internacionais”.

Em longa exposição, cuja íntegra será entregue hoje à imprensa, acentuou o sr. João Goulart que a medida de exceção pleiteada para defender o regime e os interesses populares, foi desvirtuada “por uma mobilização da opinião pública em que os grupos dos extremos procuravam fazer crer que o estado de sítio era um instrumento de opressão que o govêrno jamais seria capaz de usar”.(...)<sup>78</sup>

Na revista *O Cruzeiro* do dia 12 de outubro de 1963, um artigo intitulado “Congresso preservou o Poder Civil” explicou a ameaça que o exercício de poderes de *exceção* pelas Forças Armadas poderia representar para o poder civil. Interessante como nesse momento a preservação da democracia passava, segundo a revista, pela não intervenção dos militares na política:

**“Congresso Preservou o Poder Civil.**

Quando os Ministros militares desmentiram as notícias segundo as quais estavam solicitando do Presidente da República mensagem ao Congresso pedindo o estado de sítio, a tensão política que se vinha avolumando desde a revolta dos sargentos em Brasília e as greves deflagradas em vários pontos do País caíram de repente...

Na verdade nem o Presidente da República nem o Congresso se mostravam inclinados a dar poderes de exceção que seriam evidentemente utilizados pelas Forças Armadas para preservação da ordem num esquema que fugiria ao controle da autoridade civil e importaria riscos óbvios à estrutura do poder republicano.

Houve, ao mesmo tempo, a manifestação de vigilância dos partidos e dos dirigentes parlamentares, que perceberam não ter qualquer proveito a retirar do enfraquecimento da autoridade do Presidente da República. Ainda que

---

<sup>78</sup> *Tribuna da Imprensa*, 09 de outubro de 1963, p. 12.

muitos apontem nas atitudes precedentes do Sr. João Goulart a fonte principal das dificuldades em que vive o País, todos conviram que a manutenção da legalidade, com o prestígio do Chefe do Governo, se impunha como dado essencial de preservação das instituições e da própria sobrevivência do espírito progressista que domina a vida do País.

No entanto, se a crise, com seus riscos iminentes para o regime, regrediu, tudo indica que ela voltará de um momento para outro, desde que algum fato nôvo ponha em relêvo um dos diversos fatores de perturbação que persistem na atual conjuntura. Em verdade, nenhum dos fatôres graves de crise foi debelado ou contornado, registrando-se apenas o adiamento de uma atitude de fôrça em face da capacidade de reação de que ainda dispõe o poder civil.

(...)

Sem alarmismo, portanto, pode-se dizer que a crise, embora tenha regredido do seu clímax da última semana, persiste com seus fatôres incontrolados e aptos, em consequência, a levarem o País a novas tensões senão a novos dramas no estilo a que de certa forma já nos habituamos. O Sr. João Goulart ultrapassou um momento difícil, mas terá ainda muitos outros momentos difíceis a enfrentar num futuro próximo.”<sup>79</sup>

O último artigo do *Tribuna da Imprensa* que encontramos, que tinha ligação com o episódio, foi do dia 18 de outubro, no qual o jornal reforçou a idéia de ameaça que o governo do presidente João Goulart e seus ministros representavam para a Constituição, devido às suas supostas intenções de suspender alguns artigos que os impediam de implementar seus planos políticos:

**“Reformas: Jurema prega supressões.**

“A supressão de artigos da Constituição com prazo determinado seria a fórmula para se promover as reformas agrária, administrativa e bancária sem provocar crises políticas” – declarou à Tribuna o ministro Abelardo Jurema. Dizendo que com a adoção dessa providência ficariam de fora de cogitação artigos como o da elegibilidade e outros centros de divergência, o titular da Pasta da Justiça defendeu a necessidade de uma grande coesão das diversas alas políticas em tórno da idéia.”<sup>80</sup>

No dia 26 de outubro, a revista *O Cruzeiro* trouxe duas reportagens sobre o pedido de *estado de sítio* de João Goulart que transcrevemos abaixo. As críticas reforçavam o isolamento político do presidente e a sua desorientação:

---

<sup>79</sup> *O Cruzeiro*, 12 de outubro de 1963, p. 19.

<sup>80</sup> *Tribuna da Imprensa*, 18 de outubro de 1963, p. 03.

### **“A Crise do Sítio.**

Jango: Mensagem de otimismo.

Tranquilo, não deixando transparecer de modo nenhum a tensão política dos últimos dias, o Presidente João Goulart, depois de uma semana de vaivéns entre Brasília e Rio de Janeiro, chegou à capital da República na madrugada de segunda-feira, 7, disposto a retirar o projeto de estado de sítio. Logo após o seu desembarque, o Presidente passou a conferenciar com seus líderes no Congresso, sem interromper por um instante suas atividades. No decurso dessas conferências, que, efetivamente, culminaram com o envio, ao Congresso, de mensagem retirando o pedido de estado de sítio, o Presidente acedeu em receber o repórter de “O Cruzeiro”, para dirigir, através de nossas páginas, uma mensagem de otimismo e confiança nos dias que estão por vir. Damos, a seguir, as palavras do Sr. João Goulart ao povo brasileiro:

“Acredito que a tradicional linha de comportamento dos políticos brasileiros não será perturbada, nesta fase da nossa vida republicana. As preocupações do momento são de ordem geral e elas desaparecerão com as soluções adequadas, que serão encontradas na medida em que, através das reformas, mudarmos e substituímos as velhas estruturas de nossa economia. Nesse momento a minha mensagem é de otimismo, sobretudo quando posso contemplar o espírito de unidade das Forças Armadas, sempre atentas através dos seus chefes para a defesa dos interesses e da integridade nacionais. (...)”;

### **“Tôda a Nação reagiu ao estado de sítio e o Govêrno recuou.**

(...)

O Presidente João Goulart decidiu, na manhã de segunda-feira, retirar o pedido de estado de sítio por estas razões: 1) temor de que o Congresso repelisse a mensagem; 2) a oposição dos governadores à medida; 3) o desentendimento entre os chefes militares a respeito da aplicação do sítio; 4) temor das esquerdas quanto às conseqüências do sítio.

Êsses fatores determinaram uma modificação no comportamento do Sr. João Goulart que, já na manhã de domingo, após consultar tôdas as áreas políticas, inclusive a sindical, decidia-se pela retirada do projeto.”<sup>81</sup>

Ainda na mesma edição do dia 26 de outubro, *O Cruzeiro* trouxe uma entrevista com Adhemar de Barros, acompanhada de fotos que evidenciavam as primeiras medidas adotadas pelo então governador de São Paulo para resistir ao *estado de sítio* pedido pelo presidente João Goulart. Nessas fotos, vemos a mobilização de tropas, e a obstrução das linhas ferroviárias com pedras, de forma a impedir a possível chegada de militares ou forças do governo federal<sup>82</sup>:

### **“Sítio é besteira.**

---

<sup>81</sup> *O Cruzeiro*, 26 de outubro de 1963, p. 11.

<sup>82</sup> A legenda das fotos: “A polícia paulista estava tôda mobilizada para enfrentar a crise. As ferrovias obstruídas.”.

Dizendo pertencer a uma ideológica centrista, que não admite nem mesmo a direita, lembrou ser filho de uma revolução constitucionalista, a quem não movem propósitos pessoais de ambição. Jurou defender a Constituição, e como fêz em 32 fará sempre que necessário. Repugna-lhe à consciência democrática medida como essa, capaz de suprimir as mais sagradas conquistas. Sôbre a acusação de que estaria aliado com o Governador Lacerda para conspirar contra o Govêrno, limitou-se a dizer:

- Somos adversários políticos. Lacerda é o homem que mais me combateu na Terra. Há entre nós, apenas, uma união espiritual.
- Qual a posição do Govêrno de São Paulo se o estado de sítio fôr decretado?
- De protesto. De protesto permanente, confiando em Deus, pois só Ele saberá ditar o nosso dever.
- Que faria o Governador, neste momento, se primeiro mandatário do País?
- Não faria uma besteira destas. O País está em calma, não tem convulsão alguma. Nada justifica o sítio. (...)<sup>83</sup>

De uma forma geral, procuramos para o período analisado, considerar as distintas situações relativas ao *estado de sítio*. Correndo o risco de nos tornarmos exaustivos face às extensas citações, mas ao mesmo tempo, seduzidos pela necessidade de compartilhar a riqueza das informações nelas contidas, procuramos perceber de que forma este importante instrumento foi explicado e manipulado.

Pudemos perceber que a decretação do *sítio* esteve sempre relacionada a crises políticas, mas que o requisito básico para sua utilização, constitucionalmente definido como “comoção intestinal grave”, criou um problema e um embate político quanto à definição dos momentos ou situações de crise que justificariam o seu uso. Por exemplo, para os setores sociais e políticos que desejavam o *estado de sítio* em 1955, a situação exigia a suspensão das garantias aos direitos individuais como forma de impedir que a oposição tivesse condições de arquitetar um suposto golpe que poderia impedir a posse de Juscelino Kubitscheck. Para a oposição, não ficaram sequer provadas as acusações de suas intenções golpistas, e o uso do *sítio* constituiu arbitrariedade contra a sua atuação.

Outro aspecto importante a ressaltar é que, apesar do *estado de sítio* não ter tido como objetivo inicial a repressão das demandas sindicais e trabalhistas durante o *estado*

---

<sup>83</sup> O *Cruzeiro*, 26 de outubro de 1963, p. 17.

*de sítio* decretado em 1955 e 1956, não podemos ignorar as fontes que apontaram para a perseguição dos movimentos dos trabalhadores. Se nesses momentos de repressão às classes trabalhadoras o uso dos *instrumentos de exceção* esteve vinculado aos conflitos de interesses envolvendo Estado e trabalhadores, não podemos concluir que esse foi o único objetivo do *estado de sítio*. Isso ficou claro no momento em que um governo que tinha a reforma social e os interesses das classes trabalhadoras como sua plataforma política, o governo João Goulart, tentou lançar mão do mesmo instrumento para fazer valer seus projetos políticos, em outubro de 1963.

Além disso, discutidos tanto os discursos da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, quanto os discursos dos congressistas e as opiniões da imprensa escrita entre novembro de 1955, janeiro de 1956, e outubro de 1963, notamos que os seus enunciados refletem muito mais um uso político do *estado de sítio*, dependente de uma conjuntura de alianças entre partidos e grupos sociais, do que propriamente um instrumento técnico-jurídico de defesa da democracia.



## Capítulo II – Os *instrumentos de exceção* durante o regime militar.<sup>84</sup>

Em seu artigo *O Golpe de 1964 e o regime militar*, Rodrigo Patto Sá Motta, ao considerar um conjunto de perspectivas, conclui que, em grande parte, na visão dos militares o movimento de 31 de Março de 1964 foi lançado para livrar o país da ameaça do comunismo e da corrupção, e defender a democracia. Segundo o autor:

“O argumento anticomunista foi o principal elemento do discurso que levou ao golpe de 31 de março. Em outras palavras, a idéia de que o país corria o risco de ser dominado pelos comunistas constituiu-se como principal justificativa para a derrubada de Goulart. Havia outros argumentos em jogo, como o problema da corrupção ou a recusa peremptória a qualquer tipo de reforma, mas essas questões não teriam apelo suficientemente forte para gerar mobilização política daquela envergadura.” (MOTTA, 2006: 11 e 12)

E foi através dos Atos Institucionais que os militares implementaram as modificações normativas que consideravam importantes para a “reconstrução” da estrutura política brasileira, o que significou a adoção de diferentes formas de repressão à oposição política considerada “subversiva”. Para suspender e violar os direitos individuais e políticos sem abrir mão do discurso da defesa da democracia, os militares utilizaram a idéia de legalidade para conferir legitimidade às suas ações. Segundo Márcia Pereira da Silva:

“Para entender a adesão de significativos setores civis ao projeto de Estado proposto pela corporação militar, a busca de legalidade é elemento privilegiado.

---

<sup>84</sup> Para as discussões que se desenvolvem ao longo deste capítulo, um esclarecimento inicial se torna importante. Interessa-nos no presente trabalho estudar um aspecto específico do processo histórico marcado pela intervenção dos militares na política entre os anos de 1964 e 1985 sem privilegiarmos, no entanto, o estudo sobre as motivações que a causaram, seja em seus aspectos políticos, econômicos ou culturais. Para efeitos práticos, estamos considerando o regime militar um regime de *exceção*, no qual os direitos individuais foram suspensos, dentro de um processo de institucionalização de procedimentos autoritários, cujo ápice foi marcado pelo Ato Institucional n 95 de 1968.

Tal legalidade não foi apenas invenção do governo, já que se pautou por prerrogativas do Direito Constitucional e foi justificada por um bem acabado discurso oficial. Para ser aceito enquanto legal, o governo não teve que obedecer fielmente à complexidade de uma teoria do direito que convencesse os estudiosos do assunto; mas sim convencer a maioria da população e a própria corporação militar que a sua proposta jurídica era lógica e necessária.” (Da Silva, 2005: 57 e 58)

Apesar de terem realizado uma “revolução” com a promessa de realizar eleições, os militares acabaram ficando no poder indefinidamente. Algumas mudanças garantiram essa permanência, principalmente as alterações na legislação eleitoral, promovidas, na maioria das vezes, por meio dos atos institucionais: eleição indireta para governador dos estados e presidente da República, cassações dos mandatos de deputados e senadores considerados “subversivos” pelo regime, entre outras medidas. As mudanças mais profundas ocorreram depois das eleições estaduais de 1965 para governador, nas quais muitos dos candidatos apoiados pelos militares perderam para os candidatos da aliança PSD/PTB. Para colocar um fim ao poder dessa aliança (que os militares acusavam de representar o clientelismo e o populismo) o governo resolveu criar uma nova estrutura partidária, através da supressão de todos os partidos políticos (artigo 18<sup>85</sup> do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965). Posteriormente, em 20 de dezembro de 1965, o governo baixou o Ato Complementar nº4, estipulando novas regras para a criação de partidos: os novos partidos deveriam ter pelo menos 120 deputados e 20 senadores eleitos, e deveriam ser formados em até 45 dias após o próprio ato complementar, mas não poderiam utilizar-se dos nomes dos partidos extintos. Foram então criados o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

---

<sup>85</sup> Art. 18. Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

A respeito da composição política desses dois partidos, Rodrigo Patto Sá Motta explica:

“Entre os deputados da extinta UDN, 90% filiaram-se à ARENA, sendo que 100% dos seus senadores tomaram o mesmo caminho.

...entre os deputados federais pessedistas, 65% entraram para a ARENA e 35% para o MDB. No Senado, essa proporção foi de, respectivamente, 74% e 26%. Quanto ao PTB, aproximadamente 70% de seus deputados e senadores filiaram-se ao partido opositorista.” (MOTTA, 1997: 46 e 47)

Para reforçar a legitimidade do regime quanto ao aspecto da sua legalidade, os militares organizaram uma Assembléia Constituinte, composta pelos membros do Congresso Nacional escolhidos nas eleições de 1966. Mas nos meses que as antecederam, o Presidente Castelo Branco baixou uma série de atos complementares ao Ato Institucional nº2, cancelando o registro político de inúmeros candidatos da oposição considerados “subversivos”:

“A campanha de intimidação destinava-se a enfraquecer o MDB e garantir uma decisiva vitória à ARENA. Pretendia também criar um clima de crise, que daria ao governo vantagem na negociação da nova Constituição, com um Congresso Nacional e um partido de oposição intimidados. A campanha preparou terreno, assim, para a redação de uma constituição altamente autoritária, destinada a institucionalizar o Estado de Segurança Nacional.

Mas a rápida sucessão de atos complementares e decretos-leis, assim como as tentativas do governo de limitar a participação do Congresso na redação da Constituição, ocasionaram antes a rebelião que a aquiescência dos parlamentares. A própria ARENA juntou forças com a oposição para exigir o direito de apresentar propostas e emendas à Constituição – exigência sistematicamente recusada pelo governo. O conflito entre Executivo e Legislativo chegou a um clímax no dia 12 de outubro de 1966, quando o presidente baixou decreto cassando mandatos de seis deputados federais. Castelo Branco garantiu publicamente ao Presidente da Câmara Deputado Adauto Cardoso (ARENA) que não mais haveria cassações, de modo que o Congresso pudesse livremente discutir e votar o projeto de Constituição. Politicamente embaraçada com este golpe em seu prestígio, a ARENA rebelou-se. O Deputado Adauto Lúcio Cardoso recusou-se a reconhecer as cassações, determinando que os deputados cassados continuassem a exercer suas funções.” (MOREIRA ALVES, 1985: 102)

Em resposta à citada reação do Deputado Adauto Cardoso, o presidente Castelo Branco baixou o Ato Complementar nº 23, fechando o Congresso Nacional por um mês.

Concentrando-se nas eleições para o Congresso Nacional, o governo militar censurou os meios de comunicação para impedir a manifestação de políticos da oposição. O resultado das eleições refletiu essa interferência: no Senado os candidatos da ARENA receberam 56,6% dos votos válidos, contra 43,3% dados ao MDB; na Câmara dos Deputados, a ARENA obteve 63,9% dos votos válidos contra 36% do MDB<sup>86</sup>. Segundo Maria Helena Moreira Alves:

“A vitória da ARENA, o fechamento do Congresso e o enfraquecimento geral da oposição deram ao Estado de Segurança Nacional maior margem de manobra para formular a nova Constituição. Mas a ratificação do Congresso ainda era considerada importante para legitimar o documento, internamente e fora do país. O Ato Institucional nº4, baixado a 7 de dezembro de 1966, reconvocou o Congresso para uma sessão extraordinária – destinada a discutir e ratificar a Constituição – e estabeleceu as condições altamente restritivas sob as quais isso se daria.” (MOREIRA ALVES, 1985: 104 e 105)

Foi dentro desse quadro geral que ocorreram os debates na Assembléia Constituinte a respeito do novo texto constitucional. Feitas essas considerações sobre o contexto político em que foram realizados os debates na Assembléia Constituinte, passamos agora aos discursos dos constituintes sobre a normatização dos *instrumentos de exceção* na Constituição de 1967.

### **O debate sobre estado de sítio na Constituinte de 1966-1967**

Devido ao quadro de restrições à atuação da oposição (cassações, mudança na legislação eleitoral, etc), foram poucas as discussões realizadas entre os membros do Congresso Nacional a respeito dos *instrumentos de exceção*. A Assembléia Constituinte foi convocada, em 1966, para formalmente discutir e votar o projeto de constituição

---

<sup>86</sup> Dados fornecidos por Maria Helena Moreira Alves em **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**.

elaborado pelo governo<sup>87</sup>. Antecipamos o texto final aprovado, a Constituição de 1967, na parte sobre os *estados de exceção*, como forma de facilitar o entendimento das discussões entre os deputados e senadores:

## CAPÍTULO V

### *Do Estado de Sítio*

Art 152 - O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de:

I - grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção;

II - guerra.

§ 1º - O decreto de estado de sítio especificará as regiões que deva abranger, nomeará as pessoas incumbidas de sua execução e as normas a serem observadas.

§ 2º - O Estado de sítio autoriza as seguintes medidas coercitivas:

a) obrigação de residência em localidade determinada;

b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;

c) busca e apreensão em domicílio;

d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;

e) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas;

f) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, assim como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

§ 3º - A fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei.

---

<sup>87</sup> O Projeto de Constituição foi elaborado ainda em dezembro de 1966, pelo Ministro da Justiça Carlos Medeiros Silva, e Francisco Campos.

Art 153 - A duração do estado de sítio, salvo em caso de guerra, não será superior a sessenta dias, podendo ser prorrogada por igual prazo.

§ 1º - Em qualquer caso o Presidente da República submeterá o seu ato ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de cinco dias.

§ 2º - Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal.

Art 154 - Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas, no art. 151, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de garantias constitucionais.

Parágrafo único - As imunidades dos Deputados federais e Senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, pelo voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencer o congressista.

Art 155 - Findo o estado de sítio, cessarão, os seus efeitos e o Presidente da República, dentro de trinta dias, enviará mensagem ao Congresso Nacional com a justificação das providências adotadas.

Art 156 - A inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de sítio tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário.

Nas sessões dessa Constituinte, os temas que mais apareceram foram o aumento do poder conferido ao presidente da República (principalmente o artigo 152), os termos que autorizariam a decretação dos *instrumentos de exceção*, e o pouco tempo dado aos parlamentares para discutir e votar o projeto de constituição.

Em sua sessão de instalação, ocorrida no dia 12 de dezembro de 1966, o deputado Adolpho Oliveira (MDB) discursou sobre a importância do modelo de *estado de sítio* adotado no texto da Constituição, uma vez que poderia determinar a capacidade de resistência do Congresso Nacional, a exemplo do que aconteceu em outubro de 1963, quando o então presidente João Goulart havia enviado ao Congresso Nacional pedido de decretação de *estado de sítio*, recusado pelos congressistas. Sobre o *sítio* no projeto de constituição que estava em discussão, o deputado afirmou: “No art. 152, o Presidente

pode decretar o estado de sítio e depois ouvir o Congresso, ao contrário do que existia anteriormente.”<sup>88</sup>.

O Deputado Josaphat Marinho (MDB) também criticou o projeto de constituição quanto ao *estado de sítio*. Para ele, a mudança dos termos que definiam as situações que autorizariam a decretação do *sítio* no texto constitucional, passando de “comoção intestina” e “ameaça de irrupção” para “corrupção” e “subversão” ia contra a tradição do Direito Público brasileiro:

“As Constituições brasileiras, para definir as medidas indispensáveis a resguardar o interesse geral do País nos momentos de crise, sempre usaram a expressão “comoção intestina” ou “ameaça” ou “iminência” de seu aparecimento.

O projeto de Constituição despreza essa expressão consagrada e a substitui por duas expressões de conteúdo incerto e só momentaneamente invocadas no direito constitucional brasileiro, ou seja, as palavras “subversão” e “corrupção”.<sup>89</sup>

Para o deputado Geraldo Freire (ARENA), os novos termos eram mais objetivos, mas a sua argumentação comprovou o quanto é difícil estabelecer os critérios para o uso do *sítio*. Apesar de defender a mudança dos termos, o deputado acabou provando que a subjetividade na definição das situações que autorizariam sua utilização é exatamente um dos motivos que conduzem às intermináveis discussões políticas e jurídicas em torno do assunto:

“V.Ex.<sup>a</sup> protesta quando lhe atribui a presunção de substituir comoção intestina. Ora então o conceito de comoção intestina seria também profundamente vago e é natural que a subversão nêle coubesse. Se a corrupção não faz parte da comoção intestina, o texto moderno será, portanto, muito mais compreensível do que o outro.”<sup>90</sup>

Neste rápido debate, a postura assumida em relação à definição conceitual refletiu os interesses do partido que o constituinte integrava. Enquanto a ARENA era composta por políticos identificados em sua maioria, com a ideologia do regime militar,

---

<sup>88</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, p. 336.

<sup>89</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, p.353.

<sup>90</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 12/12/1966, p.356.

os parlamentares do MDB, em sua maioria, ex-membros do PTB, anteriormente vinculados à defesa do *sítio* do Marechal Lott, ainda que divididos em relação ao pedido de *sítio* de João Goulart, posicionaram-se, de alguma forma, contra a construção dos novos *instrumentos de exceção*.

Naquele momento, as discussões sobre o *estado de sítio* propriamente dito se restringiram à delimitação desses termos, mas vale destacar que também foram discutidas outras formas de limitação dos direitos individuais, presentes no projeto de constituição. Houve vários protestos contra a votação de uma constituição em ambiente de opressão, restrições, e com tempo limitado (dezembro de 1966 a janeiro de 1967), além de o projeto constitucional prever a atribuição à Justiça Militar de competência para julgar crimes contra a segurança nacional praticados por civis, bem como a possibilidade de limitação dos direitos individuais por lei ordinária.

Na sessão do dia 16 de dezembro, o deputado Adolpho Oliveira (MDB) novamente falou a respeito do *estado de sítio* apresentado no projeto de constituição, chamando a atenção para a ameaça que o modelo adotado poderia representar, utilizando as palavras de Rui Barbosa para legitimar sua posição:

“O estado de sítio, como não poderia deixar de ser, face à sistemática do projeto, ganha contorno mais amplo e ameaçador. Que é o estado de sítio? “O estado de sítio é uma instituição condenada; é o carrasco do regime republicano. Há de liquidá-lo se não fôr extirpado por uma revisão constitucional. Ou essa instituição desaparece do seio de nossas instituições, ou teremos de voltar a outro regime, se não desaparecermos no seio da anarquia e da ditadura.” (Rui Barbosa.)”<sup>91</sup>

Na sessão de 20 de dezembro de 1966, o senador Afonso Arinos (ARENA) foi quem mais falou sobre o *estado de sítio*. Apesar de pertencer ao partido que

---

<sup>91</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 16/12/1966, p.66.



teoricamente deveria apoiar as medidas do governo, ele criticou o modelo de *sítio* adotado no projeto<sup>92</sup>:

“Chamo a atenção para o § 3º do artigo 152, que diz:

A fim de preservar a integridade e a independência do país, o livre funcionamento dos poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei.

Desde já, quero trazer daqui, de público, uma palavra de agradecimento ao Líder Daniel Krieger. Quando foi da discussão da primeira fase desse projeto, ainda antes da instalação deste período extraordinário, tendo o eminente Presidente da ARENA pedido que examinasse alguns aspectos do projeto, uma das sugestões que formulei, de início, foi a da não-aplicação destes poderes de emergência sem uma lei que os definisse.

Não poderia deixar de haver referências ao estabelecimento anterior das situações, mediante as quais esses poderes de emergência poderiam ser aplicados e o estabelecimento anterior só o poderia ser por meio de lei. Houve então de minha parte a sugestão do acréscimo destas palavras: “Tomas outras medidas **estabelecidas em lei**.”.

(...)

Mas, Sr. Presidente, feita essa ressalva preliminar e tendo mostrado que esse projeto, no momento, está já em condições muito melhores do que estava antes, queria acentuar que este inciso representa uma inovação em nosso Direito. De fato elas são duas: há uma inovação que consta do art. 151, isto é, a possibilidade de se suspenderem os direitos individuais fora da crise, da desordem, fora da comoção intestina que provocaria o estado de *sítio*, apenas pelo abuso pessoal do responsável, que traria, evidentemente, uma responsabilidade pessoal para ele, através da manifestação do Supremo Tribunal. A outra é coisa diferente, é a responsabilidade, vamos dizer, coletiva, conseqüente a uma situação de anormalidade na ordem pública que determinou a vinda do estado de *sítio*. Então, nesse caso de crise, que não é apenas o abuso individual, que é de crise política, de crise social, funciona outro sistema coercitivo, além das medidas previstas e enumeradas na Constituição, o de outras medidas de que poderá lançar mão o Presidente da República para atender a situações de extrema gravidade.

Isto, como disse, é uma inovação levantada com referência à anterior.”<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Apesar de extenso, pedimos licença para a transcrição das partes mais importantes do discurso do Senador Afonso Arinos (ARENA), principalmente diante da falta de discursos oficiais que abordaram o tema do *estado de sítio* na Assembléia Constituinte de 1966/67.

<sup>93</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 20/12/1966, p.83 e 84.

Outro senador que criticou os termos do artigo 151 do projeto de Constituição foi Aloysio de Carvalho (ARENA). Ele demonstrou como alguns termos poderiam dar margem ao arbítrio:

“Preferiria, por exemplo, que se tivesse conservado a expressão “comoção intestinal”.

(...)

Outra alteração - que pode ser de texto, mas não entendo que o seja - é a supressão do qualificativo de “externa” para guerra que dá motivo ao estado de sítio. A Constituição de 46 se refere a guerra externa, como em outro ponto se refere a guerra com país estrangeiro, para mostrar exatamente que se trata de uma guerra do Brasil com outro país, e não como está simplesmente no projeto, de guerra, cujo sentido pode ser associado, amanhã, até ao de guerra civil, ou a uma guerrilha dentro do país. Outro ponto que me parece importantíssimo no parágrafo que discrimina algumas das garantias individuais, que podem ser suspensas pelo estado de sítio, é o relativo à liberdade de reunião e associação.

(...)

O que se suspende é a liberdade de reunião, que tanto pode ser realizada a céu aberto, nos comícios geralmente falados, como em reuniões dentro de uma associação. Mas suspender a liberdade de associação, impedir que, durante o estado de sítio, alguns homens se reúnam e resolvam fundar uma associação livre, isso eu não compreendo.”<sup>94</sup>

Na 29ª sessão, do dia 13 de janeiro de 1967, o senador Josaphat Marinho (MDB) voltou a questionar o exagero de discricionariedade concedida ao presidente da República que, pela redação do projeto de constituição, poderia suspender outras garantias aos direitos individuais além daqueles previstos expressamente no artigo do *estado de sítio*:

“No Capítulo do Estado de Sítio prescrito está que, além daquelas garantias enumeradas, que pela Constituição podem ser suspensas, o Poder Executivo terá o privilégio de adotar outras providências por lei. Quem pode garantir quais serão essas providências? Se num regime em que não há decretação do estado de sítio o Governo exerce pressão e obtém medidas incompatíveis com a ordem democrática e a sobrevivência dos direitos políticos individuais, que não poderá conquistar decretado o estado de sítio?

Dir-se-á que se trata de lei que deve ser previamente votada. Sem dúvida. Mas quem garantirá que, decretado o estado de sítio, o Governo não peça ao Congresso Nacional a modificação da lei, para agravar a insegurança existente?

---

<sup>94</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 20/12/1966, p. 85.

(...)

O Capítulo dos Direitos e Garantias passa a ser, assim, um campo aberto às limitações da lei, no regime normal ou no regime de exceção, o que é incompatível com a civilização de nossos dias, com a orientação da técnica constitucional que predomina nos povos cultos.”<sup>95</sup>

Esse mesmo raciocínio foi exposto pelo deputado Oscar Corrêa<sup>96</sup> na 31ª sessão da Assembléia Constituinte. Ele também criticou o excesso de poder nas mãos do presidente da República por conta dos termos do §3º do artigo 152 do projeto de Constituição, que previa a adoção de “outras medidas estabelecidas em lei” quando o “funcionamento e a práticas dos poderes” estivessem ameaçados pela “subversão e corrupção”:

“Quais são essas medidas? Como serão tomadas? Diante de qual autoridade serão elas apreciadas? Com que base, com que fundamento, com que limites, de que natureza, em que condições?”<sup>97</sup>

Como podemos perceber pelo que foi exposto até o momento, essas são as principais perguntas que, até de forma repetitiva, marcaram os debates sobre os *instrumentos de exceção* na Assembléia Constituinte. O deputado Oscar Corrêa também criticou o disposto no artigo referente ao *estado de sítio* por conter uma redação que, em sua perspectiva, retirava todo o controle do regime de *exceção* das mãos do Poder Legislativo:

“Sempre foi prerrogativa do Congresso Nacional decretá-lo. Pois bem, o Sr. Presidente da República, no seu projeto, art. 152, alterou a matéria, e, ao invés de “o Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio”, diz: “o Presidente da República poderá decretar o estado de sítio”.”<sup>98</sup>

Refletindo o pouco tempo colocado a disposição da Assembléia Constituinte e o clima de cassações, praticamente nenhuma das poucas emendas que puderam ser apresentadas foram aprovadas. Apenas para citar alguns exemplos, o deputado Nelson

---

<sup>95</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 13/01/1967, p. 236.

<sup>96</sup> Aparentemente não havia ainda regularizado sua filiação partidária depois da instituição do bipartidarismo.

<sup>97</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 13/01/1967, p. 290.

<sup>98</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 13/01/1967, p.289.

Carneiro (MDB) elaborou uma proposta de emenda ao artigo 152 em que tentou adicionar ao texto do referido artigo a exigência de aprovação do Congresso Nacional ao menos para a prorrogação do *estado de sítio*, proposta rejeitada antes mesmo da sua discussão em plenário. Outra proposta de emenda ao projeto de Constituição pretendia substituir todo o capítulo referente ao *estado de sítio* pelo capítulo correspondente da Constituição de 1946 que, segundo o deputado Humberto Lucena (MDB), autor da proposta, garantiria um maior controle por parte do Congresso Nacional quanto ao *sítio*. Ao defender a sua proposta de emenda, discursou sobre os abusos que o presidente da República poderia cometer diante de um *instrumento de exceção* tão amplo previsto no projeto de constituição:

“...gostaria de fazer um apelo ao Congresso Nacional para que, quando destacada essa emenda, vote favoravelmente à matéria, porque eu procurei, através da preservação do texto da Constituição de 1946, garantir que continue com o Congresso Nacional o contrôlo da decretação do Estado de Sítio e não, como quer o projeto do Govêrno, que o Presidente da República possa decretar essa medida, mesmo durante os trabalhos normais do Poder Legislativo...  
(...)

Ora, fica o Presidente da República, de acôrdo com o próprio texto constitucional, com base em dispositivo não modificado pela Comissão Mista, com poderes para baixar decretos-leis sobre segurança nacional. Se se decreta o estado de sítio, é porque realmente a segurança nacional está em perigo. Portanto, S.Ex.<sup>a</sup> poderá, nessa oportunidade, dispor, através de Decreto-Lei, por exemplo: que fica ao Presidente da República a atribuição de cassar mandatos e suspender direitos políticos durante a vigência do estado de sítio. Ninguém poderá dizer que não, porque, realmente, poderá ser baixado um Decreto-Lei nesse sentido, fazendo com que todo êsse arbítrio que aí está, decorrente dos Atos Institucionais venha a ser consolidado, definitivamente, pela Constituição que estamos votando.”<sup>99</sup>

A única emenda aprovada foi a que defendia o aumento do quorum para a suspensão das imunidades parlamentares durante o *estado de sítio*, passando de “maioria dos votos dos membros da Casa a que pertencer o congressista” para “voto secreto de dois terço dos membros da Casa a que pertencer o congressista”.

---

<sup>99</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 15/01/1967, p. 450.

O último ponto importante sobre os debates na Assembléia Constituinte de 1966/1967 foi a divulgação de um manifesto escrito por membros da ARENA, encaminhado para publicação nos diários da Assembléia Constituinte na 53ª sessão, do dia 20 de janeiro de 1967. Nesse manifesto, apresentado pelo deputado Herbert Levy, em nome dele e de outros membros da ARENA<sup>100</sup>, os congressistas manifestaram a insatisfação com o aumento do poder do presidente da República, com um novo modelo de *instrumento de exceção* e, principalmente, com a falta de tempo para o encaminhamento e discussão de propostas das emendas:

“Lamentamos que as circunstâncias criadas em torno da votação das emendas à Constituição, nos tenha impedido a apreciação de dois pontos contidos no projeto governamental e que não podem merecer o nosso apoio, em que pêsse a nossa integração na Aliança Renovadora Nacional, organização política que se criou para efetivar os ideais da revolução de 31 de março.

Trata-se da faculdade que o projeto concede ao Presidente da República de expedir decretos-leis e a da decretação do estado de sítio sem audiência prévia do Congresso. Muitos de nós lutam pela democracia e pela liberdade no Brasil há dezenas de anos, combatendo também, decididamente, a corrupção. O que verificamos, sempre, é que muitos dos males que enfrentávamos eram consequência do excesso de poderes conferidos ao Presidente da República.

(...)

Eis porque nos manifestamos decididamente contra aqueles dispositivos e confiamos em que a direção e a liderança partidárias tomarão o quanto antes as providências necessárias para expurgá-los da Carta Magna...”<sup>101</sup>

O protesto em nada alterou o calendário, e muito menos a posição da própria ARENA, que na maioria das propostas de emendas ao projeto de Constituição votou contra.

Há duas modificações interessantes nessa Constituição de 1967 em relação às anteriores. A primeira diz respeito ao termo utilizado para identificar a ameaça à ordem interna, retirando a expressão “comoção intestina grave”, que vinha desde a Constituição de 1891, substituída por “grave perturbação da ordem” no inciso I do

---

<sup>100</sup> A declaração de voto foi assinada por 105 da ARENA.

<sup>101</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1966/1967, 20/01/1967, p. 783 e 784.

artigo 152. A segunda modificação foi a inclusão, no §3º, do poder dado ao presidente da República para adotar quaisquer outras medidas que ele entendesse necessárias para a execução do *estado de sítio*. Segundo Pontes de Miranda, houve uma mudança com a Constituição de 1967 quanto aos tipos de *estado de sítio*, principalmente no que se refere à sua decretação em função de guerra. Essa guerra passa a ser tanto a externa quanto a interna, justificando a decretação de *estado de sítio* por guerra interna por tempo indeterminado, ou enquanto durar o conflito:

“O art. 153 refere-se à guerra externa e à interna. A guerra tem aparência notória, comêço e cessação, que não se confundem com os vagos inícios e términos da grave perturbação da ordem ou ameaça de irrupção, ou dos seus prenúncios. Por isso mesmo que a sua duração flui diante de todos, abertamente, a Constituição permite que se decrete o estado de sítio para todo o tempo que durar a guerra. O Congresso Nacional não está adstrito a dar o estado de sítio – o pressuposto da guerra é necessário, não suficiente.

(...)

Na Constituição de 1967, nenhuma distinção se faz entre guerra externa e guerra interna. Apenas não se pode considerar guerra interna a grave perturbação da ordem...”. (MIRANDA,1968: 653-654)

Para o jurista Sahid Maluf, o *estado de sítio* constituía “o período de ditadura legal: os poderes extraordinários conferidos ao Poder Executivo são previstos e limitados na própria Constituição. Daí dizer-se que são poderes extraconstitucionais, e não inconstitucionais.” (MALUF, 1968: 478). Há uma clara tentativa de usar outra expressão para caracterizar o *estado de sítio*, uma vez que o prefixo “extra” significa além, fora de, posição exterior. Ora, uma lei fora da Constituição é contra a constituição, logo inconstitucional. A manobra com os significados parece tentar apagar o seu sentido autoritário. Segundo Aricê Amaral dos Santos, a nova modalidade de *sítio* seria necessária em função da “conturbada década de 1960”, tornando imperativa uma maior agilidade na capacidade de repressão e controle por parte do governo, o que justificaria uma maior autonomia do Poder Executivo na adoção dessas medidas:

“Buscando resguardar a ordem constitucional contra novas modalidades de guerra e novas arrojadas técnicas de convulsão político-social, fomentadas inclusive pela corrupção, o legislador, atento a tais realidades, delimitou o Estado de Sítio.”(SANTOS, 1981: 69).

Interessante ressaltar a observação do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho na edição de 1967 do seu Curso de Direito Constitucional, quando o autor chamou a atenção para o perigo que representava a ampliação do poder de decretar o *estado de sítio* conferido ao Presidente da República:

“A nova Constituição brasileira pela amplitude das medidas que o art. 152, § 3º, permite, habilita o Presidente a tomar medidas de toda espécie para a defesa da ordem, atendendo de certo modo às necessidades dos tempos atuais. Abre, porém, inegavelmente porta para o arbítrio.”(FERREIRA FILHO, 1967: 260)

Mesmo após elaborar uma Constituição que seguiu os preceitos da chamada “revolução” dos militares, e tendo um artigo que estabelecia a possibilidade de decretação de *estado de sítio*, o governo acabou elaborando o Ato Institucional nº 5 de 1968. Além de suspender alguns direitos individuais e políticos, e o funcionamento do próprio Congresso Nacional, esse ato modificou a forma como o *sítio* poderia ser decretado, dispondo: “Artigo 7º - O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo.”. Ou seja, o já ampliado poder conferido pela Constituição de 1967 foi ainda mais estendido pelo Ato Institucional nº 5.

Não bastante, posteriormente veio a Emenda Constitucional nº1 de 1969, alterando o *estado de sítio*, aumentando o prazo de sua vigência de 60 para 180 dias, e reduzindo o quorum para a suspensão das imunidades parlamentares, que passou de dois terços para uma simples “deliberação da respectiva Casa a que eles pertencerem.”.

Somente em 1978 o governo militar decidiu revogar o Ato Institucional nº5, mas mantendo parte dos poderes excepcionais que proporcionava, a exemplo da possibilidade de suprimir os direitos individuais. Para isso, foi elaborada a Emenda

Constitucional nº11 de 1978, que criou nova modalidade de *instrumento de exceção*, o *estado de emergência*. Segundo Aricê Moacyr Amaral Santos:

“Dentro desse escopo, a participar com idêntico empenho pelo restabelecimento do Estado de Direito, o Congresso Nacional, no exercício de sua função constituinte reformadora, promulgou a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, à Constituição de 1967. Nesta, em seu Título II, Capítulo V, artigos 155 *usque* 159, juridicizou-se, sob a epígrafe ‘Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estão de Emergência’, o sistema constitucional das crises vigente.

Destarte, o sistema constitucional das crises, de forma inovadora, veio abrigar três instituições legais para situações de anormalidades, de características próprias.

Ao lado do clássico Estado de Sítio, inserto nos artigos 156 e 157, criaram-se, segundo novas e arrojadas concepções, as Medidas de Emergência (arts. 158 e 159), para atender aos reclamos das circunstâncias e exigências das crises hodiernas.

Nessa medida, assinale-se que as instituições apontadas foram estruturadas segundo um critério hierárquico de anormalidades-tipo, classificáveis não só em razão dos pressupostos fáticos que informam as suas condições de fundo, como, em particular, em razão da urgência e grau de gravidade da crise.

Nesse delinear, se o Estado de Sítio atua como legislação do mais alto escalão no sistema constitucional das crises, o Estado de Emergência posiciona-se numa relevante colocação intermediária, e as Medidas de Emergência num grau inferior.” (SANTOS, 1981: 75 e 76)

A aprovação dessa emenda não passou por discussões no Congresso Nacional. A imprensa também não deu muita atenção para o fato de que a emenda havia criado um novo *instrumento de exceção*. O *Jornal do Brasil*, por exemplo, só tratou do assunto em uma pequena nota, que dizia:

**“Congresso Promulga Reformas.**

Sem a presença do MDB, o Congresso Nacional promulgou ontem a Emenda Constitucional nº11, que consiste das reformas propostas pelo Governo e que foram aprovadas pelas duas casas do Congresso nos dias 20 e 21 de setembro último.”<sup>102</sup>

Esse instrumento novo, criado com a Emenda Constitucional nº11 de 1978, foi utilizado por duas vezes durante a abertura do regime militar.

---

<sup>102</sup> *Jornal do Brasil*, 14 de outubro de 1978, p. 07.



## **A política no Brasil do fim do regime militar**

O final da década de 1970 e a maior parte da de 1980 marcaram um período de transição política para a democracia. Ao mesmo tempo em que ações liberalizantes foram adotadas, outras garantiram o controle da abertura. Durante todo o período, a oposição política foi restringida, e nos momentos mais graves, a sua manifestação chegou a ser proibida. Na opinião de Maria Helena Moreira Alves, o dilema do regime militar nesse período era permitir a abertura de forma controlada, destacando-se três preocupações fundamentais dos militares. Primeiro, a tendência para a centralização do poder nas mãos do Executivo ocupava o governo com um excesso de questões, tornando a estrutura de tomada de decisões pesada demais. Segundo, havia a necessidade de criar um mecanismo de incorporação dos setores de elite da oposição, mas que garantisse a exclusão dos movimentos sociais. E o terceiro ponto dizia respeito à natureza bipolar governo-oposição (bipartidária) que concentrava nas mãos de uma oposição todo o eleitorado insatisfeito com o governo, apesar de ser composto por diferentes grupos políticos oposicionistas.

Dentro desse quadro geral, o primeiro passo para alcançar seus objetivos foi a concessão da anistia política em 1979. Segundo Maria Helena Moreira Alves, apesar da Lei de Anistia representar um importante avanço ao permitir o retorno ao país de todos os exilados e a recuperação dos direitos políticos de importantes lideranças políticas, ela foi uma vitória dos setores da linha-dura, pois impedia a denúncia criminal contra os torturadores. De qualquer modo, foi o resultado possível da disputa entre as pressões oposicionistas e as preferências dos setores militares mais conservadores.

A outra medida implementada pelo governo militar para controlar o processo de abertura política consistiu no fim do bipartidarismo. Como explicamos anteriormente, desde 1965, com o Ato Institucional nº2, existiam apenas o MDB e a ARENA. Mas, rapidamente o MDB foi ganhando força eleitoral. Segundo Maria Helena Moreira Alves:

“Estudos realizados pelo SNI e outros órgãos governamentais indicavam que apesar das novas regras eleitorais a oposição provavelmente ganharia o controle do Congresso Nacional, das assembleias estaduais e até mesmo de muitos governos municipais nas eleições seguintes. Tornava-se, portanto, necessário, como admitiu o próprio General Golbery do Couto e Silva, tentar dividir e fragmentar a oposição e controlar mais cuidadosamente a organização dos partidos políticos.” (MOREIRA ALVES, 1985: 269)

A nova Lei Orgânica dos Partidos extinguiu o MDB e a ARENA. Combinando dificuldades impostas para a organização de novos partidos políticos e ao mesmo tempo, pondo um fim nos dois partidos até então existentes, essa lei promoveu a desarticulação da oposição, que despendeu enorme esforço para rearticular suas bases e decidir sua distribuição em função das inúmeras diferenças ideológicas internas. Dessa lei surgiram então cinco novos partidos: o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

O PDS constituiu-se, praticamente, em uma continuação da ARENA, com a vantagem de conseguir desvincular-se das políticas impopulares do Estado. O MDB, para tentar manter sua força política, atendeu à exigência da nova lei, somente acrescentando a expressão “partido” ao antigo nome.

Segundo Maria Helena Moreira Alves, o PTB congregava o trabalhismo de Getúlio Vargas, o janismo, e a herança conservadora do ex-governador Carlos Lacerda. Essa união de correntes políticas levou o partido a adotar posições de pragmatismo, ora

votando com a oposição, ora contra o governo. Já o PDT foi formado por membros exilados da oposição, liderados por Leonel Brizola, com um programa de características social-democráticas. Finalmente o PT, terceiro maior partido da oposição, nascido dos movimentos grevistas de 1978, 1979 e 1980, aos quais se juntaram os movimentos de base rurais e urbanos, congregaram diversos setores sociais, inclusive da classe média (profissionais liberais, funcionários públicos, etc).

Todo esse cenário de abertura política culminou nas eleições de 15 de novembro 1982, com a participação de todos os partidos legalmente reconhecidos em sua primeira campanha eleitoral. Interessado em fortalecer o PDS e garantir a maioria na Câmara dos Deputados, o governo publicou novas reformas eleitorais um ano antes, em 1981. Segundo Maria Helena Moreira Alves, essa nova reforma estipulou: “1. Proibição de coalizões para escolha de candidatos aos governos dos Estados.”, “2. Um sistema pelo qual o eleitor seria forçado a escolher candidatos do mesmo partido para todos e cada um dos níveis de representação – de vereador a governador.”, e “3. Uma norma segundo a qual qualquer candidato só poderia renunciar a sua candidatura se seu partido se retirasse das eleições.” (MOREIRA ALVES, 1985: 281). A campanha política para os partidos da oposição foi extremamente difícil, principalmente após a decisão do governo de manter a Lei Falcão<sup>103</sup>, que proibia os debates políticos e apresentação de projetos de governo pelo rádio ou pela televisão nos dois meses anteriores às eleições, permitindo aos candidatos somente exibir o nome e currículo com a sua foto.

O resultado das eleições atendeu às expectativas do governo, tendo o PDS vencido as eleições para governador em 12 estados, alcançando 235 cadeiras da Câmara

---

<sup>103</sup> Lei 6.339 de 1976, que ficou conhecida por Lei Falcão em função do nome do então Ministro de Estado da Justiça, Armando Falcão.

dos Deputados e 46 no Senado. O PMDB veio logo atrás, tendo obtido o governo de 09 estados, 200 cadeiras na Câmara dos Deputados e 21 no Senado. O PDT conseguiu o governo do Rio de Janeiro, além de 24 cadeiras na Câmara dos Deputados e 01 no Senado, o PTB 13 cadeiras na Câmara dos Deputados e também 01 no Senado, já o PT conseguiu somente 08 cadeiras na Câmara dos Deputados.

### **A crise econômica e o *estado de emergência***

Logo após as eleições, a crise econômica levou o governo a buscar a ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) para um empréstimo de US\$ 6 bilhões parcelados ao longo de 1983. O Brasil sofria para pagar os juros da sua dívida externa e passou a depender cada vez mais de empréstimos para fechar suas contas. No entanto, os pequenos prazos (média de 180 dias) para os pagamentos começaram a prejudicar a sua capacidade de honrar os compromissos financeiros.

Para conseguir os dólares necessários para os juros e conseguir reorganizar suas contas, o governo passou a incentivar as safras de produtos agrícolas destinados à exportação. O resultado foi uma enorme pressão inflacionária, que o governo tentou conter introduzindo cortes nos reajustes salariais por meio de decretos. O resultado foi uma onda grevista no mês de julho daquele mesmo ano.

Os protestos contra os decretos salariais acabaram por pressionar o próprio Congresso Nacional. Um dos indícios de que a pressão popular começava a influir nas decisões políticas foi a rejeição de um desses decretos (Decreto nº 2.024 de 1983). Outro, foi a votação do Decreto 2.045:

“Quando o Decreto Nº 2.045, que mantinha todos os reajustes salariais ao nível de 80% do INPC, chegou à Câmara para votação, pelo menos 45 deputados do PDS estavam dispostos a transpor os limites partidários e votar com a oposição. A pressão do sindicalismo organizado sobre deputados e senadores foi ainda mais intensa que a exercida quando da apreciação da mais branda versão do controle salarial, no decreto pouco antes derrotado. Por outro lado, a mobilização de massa, os comícios e passeatas nas cidades, as greves e protestos contra as diretrizes econômicas do governo não deixaram de surtir efeito nos parlamentares, que se preocupavam agora com seu próprio futuro político. Os meses de setembro e outubro de 1983 foram quase totalmente tomados pela batalha legislativa no Congresso, com crescente pressão popular para a derrubada do Decreto Nº 2.045.

Na véspera da votação no Congresso, o Presidente João Figueiredo assinou uma declaração de “estado de emergência”, nos termos da cláusula de salvaguarda incluída na Constituição em troca da revogação do Ato Institucional Nº 5, em 1979.” (MOREIRA ALVES, 1985: 305)

Conforme explicou Maria Helena Moreira Alves na citação acima, o Presidente João Batista Figueiredo baixou o Decreto 88.888 de 19 de outubro de 1983, estabelecendo o *estado de emergência* no Distrito Federal até 17 de dezembro do mesmo ano. Suspendendo os mesmos direitos autorizados pelo artigo do *estado de sítio*, o decreto permitiu a detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns, a busca e apreensão em domicílio sem mandado judicial, a suspensão da liberdade de reunião e de associação, e a intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais. Alguns deputados protestaram contra a adoção das medidas, mas outros as apoiaram. O deputado Nilson Gibson (PDS) reforçou a argumentação do governo de que as *medidas de emergência* eram necessárias para proteger os parlamentares, que estavam sendo ameaçados e pressionados em função da votação dos decretos, principalmente os referentes à política de reajustamento salarial.

No dia 25 de outubro, o deputado Domingos Leonelli (PMDB) denunciou a invasão da sede no Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Até então nenhuma ocorrência havia sido registrada, a decretação do *estado de emergência*

não havia implicado em nenhuma medida prática, mas no dia 24 de outubro ocorreu o que ele descreveu da seguinte forma:

“Ontem a sede da OAB, seccional da Capital Federal, foi invadida pela Polícia Federal e teve documentos e fitas apreendidas. Veja bem, Sr. Presidente, que não se trata de um sindicato, não chega a ser uma organização de classe, é uma instituição nacional que integra o sistema jurídico desta Pátria que foi invadida, teve documentos apreendidos sob a justificativa de que lá se havia realizado um encontro de advogados. Encontro que estava marcado há mais de um ano, que fazia parte da programação normal da entidade...”<sup>104</sup>

Esse ato gerou um profundo desgaste político, e de certa forma foi tratado como um deslize pessoal do General Newton Cruz. Na edição do dia 26 de outubro de 1983 do *Jornal do Brasil*, todas as autoridades envolvidas se prontificaram a negar participação na tomada de decisão que resultou na interdição das atividades na sede da OAB. É o que entendemos do seguinte artigo:

**“Planalto atribui a erro de Cruz caso da OAB.**

O General Newton Cruz cometeu um erro de avaliação. Esta foi a conclusão a que o Palácio do Planalto chegou ontem após um balanço do desempenho do General Newton Cruz no episódio de interdição, e imediata desinterdição, da sede da Ordem dos Advogados do Brasil no Distrito Federal. O episódio, segundo fontes do Governo, deixou o General desgastado.

No entendimento de uma das fontes, o General Newton Cruz procedeu à interdição entendendo que era apenas um desdobramento das ações tomadas no primeiro dia do decreto como, por exemplo, a apreensão de ônibus na estrada da cidade. Faltou, na avaliação da fonte, uma análise política mais cautelosa do General Newton Cruz, que não previu as conseqüências nacionais da interdição.”<sup>105</sup>

Já no dia 03 de novembro de 1983, deputados e senadores de todos os partidos políticos se reuniram para pedir ao Presidente da República o fim das *medidas de emergência*. Mas o decreto ficou em vigor até a data final prevista no seu artigo 3º, ou seja, 17 de dezembro de 1983. O fato foi noticiado pelo *Jornal do Brasil*, que publicou uma pequena entrevista com o porta-voz da Presidência, Carlos Átila:

**“Brasília sai da emergência hoje no fim do prazo legal.**

---

<sup>104</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 25 de outubro de 1983, p. 11481.

<sup>105</sup> *Jornal do Brasil*, 26 de outubro de 1983, p. 02.

(...)

O Governo, através de seu porta-voz, Carlo Átila, considerou “eficazes” os efeitos produzidos pelas medidas de emergência. Infelizmente, conforme comentou Átila, “essas medidas são como vacina: o sujeito toma e acha que não deveria ter tomado”.

O porta-voz lembrou que “os objetivos das medidas – de evitar pressões sobre o Congresso – foram comprovados, sem atentar contra as liberdades. O Congresso votou tranqüilamente três decretos do interesse do Governo (2036, 2045 e 2065) com o povo se comportando nas galerias como acontece nos países civilizados”.

- Mas o episódio da invasão à sede local da OAB não foi uma mancha? – perguntou um repórter.

- Não – respondeu Átila – porque o próprio General Newton Cruz, executor das medidas, reconheceu que foi um equívoco.”<sup>106</sup>

### **Participação popular novamente sufocada.**

Ainda em novembro de 1983, o PT e o PMDB organizaram o primeiro comício para exigir a eleição direta para presidente da República. A partir de janeiro de 1984, os partidos políticos da oposição firmaram entendimento em torno da questão da eleição direta, e organizaram uma comissão suprapartidária para viabilizar a maior participação possível da população nos comícios em todo o país. Apresentada a emenda que tornaria possível a eleição direta, a Emenda Dante de Oliveira, a oposição conseguiu reunir-se em torno de um único objetivo. Foi dentro desse quadro de crescente participação popular, de intensos protestos contra o sistema de sucessão presidencial que, em abril de 1984, o governo novamente utilizou o *estado de emergência*<sup>107</sup>. A repercussão, tanto nos meios de comunicação, como no próprio Congresso Nacional, foi a pior possível.

Já no dia 18 de abril de 1984, o *Jornal do Brasil* alertava que, depois de uma reunião do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), alguns militares falavam da possibilidade de utilização do *estado de emergência* como forma de conter a

---

<sup>106</sup> *Jornal do Brasil*, 17 de dezembro de 1983, p. 04.

<sup>107</sup> Decreto nº 89.566 de 18 de Abril de 1984, revogado pelo Decreto 89.602 de 02 de Maio de 1984. Entre outras coisas, o *estado de emergência* exigiu que as gravações feitas nas localidades enumeradas, deveriam ser, antes de transmitidas, revisadas pelo Departamento da Polícia Federal.

mobilização popular em torno da campanha das “Diretas Já”. No artigo transcrito abaixo, o Ministro-Chefe do EMFA, Tenente-Brigadeiro Waldir de Vasconcellos, deu declarações a esse respeito:

**“Chefe do EMFA repele ação contra Congresso.**

(...)

O chefe do EMFA afirmou que a mobilização popular em torno das diretas já não tem qualquer consistência. “O povo está sendo levado aos comícios por pessoas que lutam em causa própria. Vocês acham, por exemplo, que o Brizola não está pensando em ser candidato? E o Ulysses Guimarães também, declarou.

(...)

Reafirmando que “as medidas de emergência continuavam na prateleira” ponderou que só o caos justificaria as medidas de emergência.”<sup>108</sup>

Ainda no mesmo dia, o *Jornal do Brasil* trouxe mais dois artigos sobre a possibilidade de ser decretado o *estado de emergência*. O primeiro dizia o seguinte:

**“Planalto não vai tolerar pressão sobre o Congresso.**

O Palácio do Planalto divulgou ontem nota advertindo que a realização de manifestações em Brasília em favor da emenda Dante de Oliveira que convoca eleições diretas de Presidente da República para este ano – “configura intolerável tentativa de coação sobre os membros do Poder Legislativo”.

(...)

Um assessor da Presidência da República revelou, no final da tarde, que o Governo está “com tudo pronto” para decretar as medidas de emergência, faltando apenas a decisão do Presidente João Figueiredo.”<sup>109</sup>

No segundo artigo, o jornal divulgou a opinião de Ulysses Guimarães (PMDB) no próprio título: “Ulysses diz que Governo cria pretexto para emergência.”.

Vários deputados federais fizeram discursos na Câmara dos Deputados contra a decretação do *estado de emergência*. O primeiro foi o deputado José Tavares (PMDB):

“Não podemos, Sr. Presidente – e é a razão do nosso pronunciamento – admitir que venham decretar medida de emergência. Querem o que com isso? Impedir novas manifestações como aquela que ocorreu aqui ontem, pacífica, ordeira, disciplinada?

(...)

Para concluir, Sr. Presidente, nós, democratas, não podemos aceitar de forma alguma que mais uma vez o Distrito Federal seja palco de medidas excepcionais, porque aqui vivem brasileiros, homens e mulheres, que lutam por liberdade.”<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> *Jornal do Brasil*, 18 de abril de 1984, p. 04.

<sup>109</sup> *Jornal do Brasil*, 18 de abril de 1984, p. 04.

<sup>110</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 19 de abril de 1984, p. 2187.



O deputado Airton Soares (PT) fez um discurso mais crítico, especulando sobre os verdadeiros motivos do governo para adotar as *medidas de emergência*:

“...a adoção das medidas de emergência possibilitará ao Governo adotar a censura da imprensa e das telecomunicações, para que assim o episódio da votação da emenda das eleições diretas fique restrito ao conhecimento daqueles que tiverem acesso à Capital, ou puderem, de qualquer forma, saber por ouvir dizer aquilo que acontece no Congresso Nacional. Dessa forma, poderá o Governo impedir a transmissão da sessão pelo rádio e pela televisão e impedir a sua divulgação pela imprensa, com base nas medidas de emergência.”<sup>111</sup>

No *Jornal do Brasil* do dia 19 de abril, na primeira página, foram anunciadas as medidas que seriam adotadas durante o *estado de emergência*. Logo abaixo, um artigo explicava o que essas medidas significavam:

**“Governo cerca Brasília.**

O decreto do Governo, que põe 11 cidades sob emergência e entrega a execução das medidas ao comandante militar do Planalto, General Newton Cruz, envolveu Brasília por um cinturão para impedir que o Distrito Federal seja “alvo da ação de manifestantes recrutados em várias regiões do país”.<sup>112</sup>

Na página 03 do *Jornal do Brasil* do mesmo dia, foi divulgada nota do deputado

Ulysses Guimarães, líder do PMDB, condenando a adoção da medida:

**“Ulysses considera ato uma afronta à Nação.**

O presidente nacional do PMDB, Deputado Ulysses Guimarães, divulgou, ontem, às 23 horas, nota sobre a decretação das medidas de emergência em Brasília. Considera a medida “ato totalitário” e afirma que a eleição direta para Presidente da República “ganhou seu argumento definitivo”.<sup>113</sup>

Do lado dos deputados que apoiavam o governo, o deputado Amaral Neto (PDS)

afirmou que desconhecia as *medidas de emergência*, mas buscou na história do governo de Juscelino Kubitschek um exemplo que justificasse a adoção das medidas:

“Em 1958 ... foram solicitadas ao Ministro da Justiça, pelo Ministro da Fazenda, tropas federais ao Ministro da Guerra, General Lott, para cercar as regiões produtoras de café do Paraná, porque dali se preparava para partir, no dia 18 de outubro, se não me engano, uma marcha de produtores, com o objetivo de pressionar o Congresso e de se dirigir ao Catete para impor suas condições quanto ao preço do café. Nesta ocasião, a Região Militar sediada em Ponta Grossa recebeu ordem do Ministro da Guerra no sentido de deslocar três mil

---

<sup>111</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 19 de abril de 1984, p.2200.

<sup>112</sup> *Jornal do Brasil*, 19 de abril de 1984, p. 01.

<sup>113</sup> *Jornal do Brasil*, 19 de abril de 1984, p. 03.

homens para aquela região, ali colocando minas, a fim de dinamitar pontes e impedir a passagem de veículos.”<sup>114</sup>

O deputado considerava essa forma de controlar protestos populares legítima, de acordo com as garantias constitucionais e a democracia. Para ele, a insatisfação que por acaso poderia ser gerada pela recusa do Congresso Nacional em aprovar a eleição direta para Presidente da República poderia causar enormes tumultos, ou mesmo coagir os deputados e senadores a votar a favor da emenda, de forma que se tornava necessário, a exemplo do que acontecera no governo Juscelino Kubitschek em 1958, proteger os deputados da pressão popular.

No dia 20 de abril de 1984 o *Jornal do Brasil* publicou um artigo sobre a execução das *medidas de emergência*. Segundo o jornal, o executor do *estado de emergência*, o General Newton Cruz, não aparentou estar preocupado quanto aos detalhes das operações que seriam iniciadas:

**“Newton Cruz examina hoje censura ao rádio e TV.**

(...)

No início da tarde, depois de se informar sobre a situação das outras 10 cidades goianas incorporadas à emergência, o General Newton Cruz foi para sua residência, no Setor Militar Urbano, onde trocou a farda por um conjunto jeans para participar de um churrasco na casa de amigo.”<sup>115</sup>

Essa imagem, relatada pelo *Jornal do Brasil*, contrasta com as suas ações logo nos dias seguintes. De calma e relativa despreocupação, para arroubos de valentia e intimidação. No *Jornal do Brasil* do dia 26 de abril, encontramos o seguinte artigo:

**“Cruz comanda operação nas ruas de Brasília.**

(...)

Soldados da PM dispersaram os estudantes, enquanto o General Newton Cruz observava, instalado em seu gabinete no 2º andar do prédio do Ministério. Com a insistência das buzinas, ele deixou o gabinete e foi para o meio da pista, braços abertos, e bastão de comando na mão. As buzinas silenciaram e o General Newton Cruz foi escolhendo os veículos e dizendo a seus condutores que estavam presos. O critério para a prisão eram adesivos ou cartazes em favor das eleições diretas colados nos automóveis ...”<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 19 de abril de 1984, p.2201.

<sup>115</sup> *Jornal do Brasil*, 20 de abril de 1984, p. 04.

<sup>116</sup> *Jornal do Brasil*, 26 de abril de 1984, p. 08.

Além desses abusos, uma denúncia feita pelo deputado Clemir Ramos (PDT) narrou a perseguição por parte dos militares contra organizações ligadas aos trabalhadores e sindicatos:

“...sob o comando de um General despreparado para o exercício do poder, o Sr, Presidente da República dá condições para que se invadam recintos particulares, para que se detectem órgãos de comunicação social, fatos que deploramos desta tribuna, como os que ocorreram nesses dias, como a invasão dos jornais “Hora do povo” e “Tribuna Operária”, pois, mesmo que possuam uma linha ideológica com a qual podemos não concordar, temos que defender o direito de expressão.”<sup>117</sup>

Outro exemplo de arbitrariedade cometida por conta da execução do *estado de emergência* foi a invasão da sede do jornal *Hora do Povo*. Essa invasão foi noticiada por diversos outros meios de comunicação, entre eles o *Jornal do Brasil*, que no dia 23 de abril publicou um artigo com as declarações da única testemunha dos eventos que deixaram claro que a invasão fora, na realidade, uma ação de repressão feita por policiais ou membros de órgãos de segurança:

**“Grupo invade sucursal de jornal em Brasília.**

(...)

Sérgio Cruz fez um primeiro levantamento na redação do jornal, e disse que os invasores levaram um arquivo de aproximadamente 80 quilos, todo o material das gavetas, jornais e as publicações do Projeto Emergência...

O porteiro do edifício, Antônio Carlos Gonzaga dos Anjos, contou que por volta das 5 h de ontem foi chamado por um homem que, do lado de fora, mostrou uma “carteira” e disse que era da polícia. Ao destrancar a porta de vidro, outras sete pessoas apareceram, segundo ele, “do nada”, e entraram no edifício portando “walkie-talkies” (rádios de mão).”<sup>118</sup>

O deputado Eduardo Matarazzo Suplicy (PT) denunciou outras medidas adotadas em função do *estado de emergência* que comprometeram as liberdades de imprensa e de manifestação de pensamento:

“Manifestamos a nossa solidariedade aos jornalistas da “Última Hora”, que foram covardemente e sem razão detidos pela brutalidade do General Newton Cruz; aos caminheiros que foram detidos, porque pacificamente faziam jejum em protesto contra os que não querem as diretas; ao jornal “Hora do Povo”, que teve sua sede invadida, no Distrito Federal, em ação provavelmente articulada

---

<sup>117</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 24 de abril de 1984, p.2284.

<sup>118</sup> *Jornal do Brasil*, 23 de abril de 1984, p. 02.

pelos órgãos de inteligência; ao jornal “Tribuna Operária”, que teve sua sede invadida na madrugada de ontem, em São Paulo.”<sup>119</sup>

Além dessas medidas de intimidação da imprensa, outros deputados denunciaram a colocação de barreiras policiais nas entradas de Brasília, impedindo as pessoas de circular dentro do Distrito Federal. Mesmo políticos, como prefeitos, deputados estaduais, não conseguiam permissão para passar essas barreiras.

No dia 24 de abril, o *Jornal do Brasil* descreveu o início da censura aos meios de comunicação na região abrangida pelas *medidas de emergência* da seguinte forma:

**“Censura prévia já controla notícia de Brasília em rádio e televisão.**

Os programas noticiosos, jornalísticos, de debates, entrevistas e pronunciamentos em rádio e televisão produzidos ou gerados em Brasília e nos 10 municípios goianos submetidos às medidas de emergência, e que se refiram a emendas constitucionais e às mesmas medidas de emergência, já estão submetidos à censura prévia, por determinação do General Newton de Oliveira Cruz, comandante Militar do Planalto.

Quatro censores do Dentel – todos civis – instalaram-se às 22h40min na sede da Rede Globo, em Brasília, para controlar o noticiário que foi ao ar no Jornal da Globo e no DFTV (3ª edição). A Rede Globo recusou-se a aceitar a censura prévia e transferiu para a sua emissora de Belo Horizonte a gravação do programa Bom-Dia Brasil. A Manchete também teve problemas com a censura.”<sup>120</sup>

No dia 25 de abril de 1984, o deputado Tidei Lima (PMDB) relatou outros atos de arbitrariedade em nome do *estado de emergência* contra deputados, senadores, prefeitos e vereadores:

“... é tão ridícula a doção dessas medidas, que em episódios de ontem e de hoje vimos coisas como esta: no aeroporto de Brasília, ao chegarem os aviões repletos de Deputados, Prefeitos, Vereadores e homens comuns, um cidadão identificado como Delegado da Polícia Federal chega em meio à multidão e diz: “Quem é Deputado ou Parlamentar, deste lado, e não entrará na fila.”. Aí se apresentam meia dúzia de Parlamentares desta Casa, que são conduzidos para fora daquele recinto e liberados. De outra parcela de passageiros, pergunta o que faz, um se diz comerciante, outro advogado e outro engenheiro. Para esses não há outro problema e podem seguir o seu caminho. Uma outra parcela, em resposta se diz constituída de prefeitos e vereadores. Esses, depois de identificados, são metidos em um camburão.”<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 24 de abril de 1984, p.2293.

<sup>120</sup> *Jornal do Brasil*, 24 de abril de 1984, p. 01.

<sup>121</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 25 de abril de 1984, p.2372.

As arbitrariedades foram denunciadas ainda depois do fim das votações da Emenda Dante de Oliveira. No dia 27 de abril de 1984, o deputado Iram Saraiva (PMDB) descreveu o que viu das ações do General Newton Cruz e as conseqüências que a sua arbitrariedade teve na votação da Emenda Dante de Oliveira:

“O Governo do General Figueiredo nomeou como executor das medidas de emergência um outro general, Newton Cruz, que é louco. Um oficial superior que sai às ruas, com tropas embaladas, esmurrando pacíficos cidadãos que pagam impostos e ameaçando metralhar automóveis, só porque seus condutores acionavam suas buzinas, deveria estar numa camisa de força.

E esse General infundiu tal medo às pessoas que Deputados do PDS que pretendiam votar na Emenda Dante de Oliveira recuaram, votando contra essa proposta constitucional...”<sup>122</sup>

No dia 1º de maio de 1984, o deputado Fernando Lyra (PMDB) fez uma denúncia que expôs o quanto o *estado de emergência* comprometeu os direitos individuais e a própria atuação da oposição política. Ao lembrar as já citadas arbitrariedades, ele enumerou outras, ainda mais absurdas:

“Na última sexta-feira, as medidas de emergência registravam como mais recentes vítimas da violência de sua aplicação 16 menores entre 12 e 15 anos, alunos do 1º grau do Centro Educacional da Asa Norte, atingidos por bombas de gás lacrimogêneo atiradas por agentes da Polícia Federal que tentavam dispersar uma passeata de estudantes da Universidade de Brasília.”<sup>123</sup>

A *Revista Veja*, na edição de 25 de abril de 1984, publicou duas reportagens a respeito do *estado de emergência*. Na capa, o título dizia: “Diretas: o bloqueio do governo. A pressão das medidas de emergência, a censura ao rádio e TV”. A primeira reportagem retratou as *medidas de emergência* como uma pressão direta sobre o Congresso Nacional para não aprovar a emenda Dante de Oliveira. Na segunda reportagem, a revista explicou como as *medidas de emergência* prejudicavam as chances de aprovação da mesma emenda:

**“O governo reage. O presidente afinal foi à luta.**

(...)

---

<sup>122</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 27 de abril de 1984, p.2512.

<sup>123</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 01 de maio de 1984, p. 2656.

Na quinta-feira, enfim, sempre na contra-ofensiva, Figueiredo decretou medidas de emergência em Brasília e outros dez municípios do Estado de Goiás, formando um anel de segurança em torno dos deputados e senadores encarregados de bloquear a aprovação da emenda Dante de Oliveira.

As medidas de emergência limitam drasticamente o direito de reunião e, na prática, impedem a realização de manifestações políticas. Sobretudo, elas proíbem a transmissão direta por emissoras de rádio e televisão da sessão do Congresso em que será votada a emenda Dante de Oliveira, o que subtraiu à oposição um precioso trunfo publicitário.”<sup>124</sup>

A Emenda Dante de Oliveira acabou sendo rejeitada pelo Congresso Nacional, tendo alcançado somente 298 votos (dos quais somente 55 eram de deputados do PDS) quando precisavam de 320, no dia 25 de abril. A revogação do *estado de emergência* antes do prazo de 60 dias previsto no Decreto 89.566 levou o deputado Genebaldo Correia (PMDB) a comemorar o ato como uma possível indicação da disposição do presidente da República em negociar com a oposição política:

“...quero registrar, Sr. Presidente e Srs. Deputados, as minhas congratulações, apesar de tudo, ao Sr. Presidente da República pela suspensão dessas medidas antes do prazo previsto de 60 dias. É um bom sinal, é um gesto de compreensão de S. Ex<sup>a</sup> e que certamente contribui para os entendimentos necessários entre o Governo e as oposições...”<sup>125</sup>

Essa sensação de alívio e de retomada das discussões foi também retratada pelo *Jornal do Brasil*, com a manchete do dia 03 de maio de 1984: “Tancredo diz que agora dá para conversar”.

Terminado o estudo do *estado de sítio* e do *estado de emergência* durante o regime militar e o período de transição para a democracia e abertura política, podemos fazer um balanço geral. Apesar das poucas discussões que foram realizadas entre os deputados e senadores a respeito dos *instrumentos de exceção* na Assembléia Constituinte de 1966/1967, devido ao quadro de restrições à atuação da oposição, pudemos perceber duas posições principais: a da ARENA que, pela maioria dos seus membros, apoiou o projeto de Constituição do governo militar; e a posição do MDB que

---

<sup>124</sup> *Veja*, edição de 25 de abril de 1984, p. 24.

<sup>125</sup> Diários da Câmara dos Deputados, 03 de maio de 1984, p.2734.

trouxe a maior parte das críticas ao projeto. Além disso, a pressa imposta pelo governo militar retratou bem o interesse de fazer valer uma lei autoritária, sem dar espaço para manifestações e críticas. Tanto que as poucas propostas de emendas ao projeto de Constituição foram rejeitadas.

Pudemos também perceber que na prática, o *estado de emergência*, criado pelo governo militar para supostamente combater as “atividades subversivas”<sup>126</sup>, foi utilizado para silenciar as oposições que protestavam contra, em um primeiro momento, as medidas econômicas impopulares adotadas, e, posteriormente, exigindo as eleições diretas para a Presidência da República. Se na estruturação normativa dos *instrumentos de exceção* os argumentos giravam em torno dos termos que definiam as situações em que poderiam ser utilizados, a prática trouxe à tona a completa subjetividade na interpretação desses mesmos termos. Foi essa subjetividade que criou espaço para as arbitrariedades cometidas contra a sociedade civil, que viu seu direito ao protesto por mudanças ser equiparado a “atividades subversivas”.

No capítulo seguinte, passaremos para o estudo dos *instrumentos de exceção* no período de abertura e fim do regime militar, quando então começou a construção do período democrático, especificamente no que diz respeito à elaboração da nova Constituição.

---

<sup>126</sup> Termo empregado no artigo 158 da Constituição de 1967, determinado pela Emenda Constitucional nº 11 de 1978.

### **Capítulo III – Na Constituinte de 1988, o debate foi só para “marcar posição”.**

Com a transferência da Presidência da República para um governante civil em 1985, houve novo impulso para a formação de partidos políticos. Além dos anteriormente citados PT, PMDB, PDS, PTB e PDT, criados no início do processo de abertura, surgiram muitos novos partidos, tanto de esquerda quanto de grupos dissidentes do PDS.

Dentre os novos partidos políticos podemos citar o Partido da Frente Liberal (PFL), fundado por lideranças do PDS ligados à candidatura de Tancredo Neves; o Partido Liberal (PL), fundado pelo deputado federal Álvaro Valle, cujo principal objetivo foi viabilizar a sua própria candidatura para a prefeitura do Rio de Janeiro, tendo iniciado sua expansão pelo resto do país somente nos anos seguintes, até conseguir seu registro definitivo em 1988; o Partido Socialista Brasileiro (PSB), fundado por antigos membros da mesma sigla do anterior período multipartidário, de 1946 a 1964, e por políticos de centro-esquerda, além de posteriormente ter contado com a adesão de políticos do PMDB; o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), que foram recuperados por militantes que atuaram no PMDB até 1984; o Partido Municipalista Brasileiro (PMB), fundado por Armando Corrêa da Silva, pastor evangélico, sem nenhuma plataforma política específica; o Partido Democrata Cristão (PDC), fundado pelo médico Jorge Coelho Duarte, que posteriormente acabou recebendo outros políticos, vindos do PMDB e do PDS e,



finalmente, o Partido Social Cristão (PSC), fundado pelo advogado Víctor Nósseis, que somente obteve registro definitivo em 1990.<sup>127</sup>

Dentro desse novo quadro partidário foram realizadas, em 1986, as eleições legislativas destinadas a compor um novo Congresso Nacional, responsável também pela elaboração de uma nova Constituição. Nessas eleições, apesar do aumento do número de eleitores que compareceram às urnas, cresceram também os votos brancos e nulos. Contando com uma nova regra na legislação eleitoral que permitiu a coligação entre os partidos, essas eleições alteraram a composição partidária do Congresso Nacional: o PMDB confirmou sua força política, obtendo 260 cadeiras na Câmara dos Deputados e 46 no Senado Federal; o PDS perdeu representatividade, mas continuou um partido com forte presença, com 33 deputados e 5 senadores; o PFL alcançou 118 cadeiras na Câmara dos Deputados e 14 no Senado Federal; o PDT passou a contar com 24 deputados e 02 senadores; o PT somente 16 deputados; o PTB 17 deputados e 01 senador; o PSB com 01 deputado e 01 senador; o PCB e o PC do B com 03 deputados cada; o PMB com apenas 01 senador; o PDC, 05 deputados e 01 senador; o PL, 06 deputados e 01 senador; e o PSC com apenas 01 deputado<sup>128</sup>.

É importante observar que, apesar da transferência da Presidência da República para as mãos de um civil, os militares mantiveram muito poder e influência nesta nova gestão. Assim, a definição dos *instrumentos de exceção* contou com essa nova correlação de forças partidárias e com a interferência direta do poder castrense.

Ainda que não estejamos afirmando que os militares configurassem uma perspectiva homogênea, harmônica, sem nenhum tipo de divergência em seu interior, ou

---

<sup>127</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidarismo e democracia : um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getulio Vargas, 1996.

<sup>128</sup> LIMA JR, Olavo Brasil de. Democracia e Instituições políticas no Brasil dos Anos 80. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

seja, ainda que considerada sua heterogeneidade, comparados aos civis, que estavam fragmentados em várias legendas partidárias, a sua coerência em torno de seus interesses permitiu que os militares constituíssem um grupo de pressão política muito mais organizado e preparado do que a oposição:

...os militares compuseram uma força política das mais ativas ao longo do processo constituinte que se inicia com a criação da Comissão de Estudos Constitucionais, sob a presidência de Afonso Arinos. Ao menos dois tipos de pressão militar se desenvolveram desde então: a pressão institucional sob a responsabilidade dos dirigentes militares...; e a pressão associativa que evidentemente não se revestiu do caráter oficial da primeira.” (OLIVEIRA, 1994: 127)

Do outro “lado” dessa disputa estava o despreparo dos políticos para debater o tema *estado de sítio e estado de defesa*<sup>129</sup>, principalmente daqueles que se opunham a esses *estados de exceção*. Esses políticos, geralmente de partidos da esquerda, não conseguiram, conforme veremos adiante nos debates parlamentares e nos jornais, argumentar e muito menos convencer tanto a opinião pública quanto os outros partidos. Não havia por parte dessa oposição a capacidade de criar um obstáculo político de peso que ameaçasse a inclusão dos *instrumentos de exceção* no novo texto constitucional. Apesar de extenso, seguindo a linha dos capítulos anteriores, antecipamos o texto da Constituição na parte sobre os *instrumentos de exceção* para facilitar o entendimento das discussões travadas entre os deputados e senadores:

## TÍTULO V Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas

### CAPÍTULO I DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO

#### Seção I DO ESTADO DE DEFESA

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a

---

<sup>129</sup> A criação do *estado de defesa* foi uma proposta ligada aos setores militares, que buscava substituir o *estado de emergência* e *as medidas de emergência*, que haviam sido incluídos na Constituição de 1967 pela emenda nº 11 de 1978, quando foi revogado o Ato Institucional nº5.

ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º - Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.

## Seção II DO ESTADO DE SÍTIO

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º - O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º - Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da liberdade de reunião;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

### Seção III DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.

Art. 141. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, com relação nominal dos atingidos e indicação das restrições aplicadas.

As discussões mais importantes sobre os *instrumentos de exceção*, como o *estado de sítio* e o *estado de defesa*, ocorreram na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, que foi instalada no dia 07 de abril de 1987, e contou com um total de 17 reuniões. É importante ressaltar que o trabalho dessa subcomissão, encarregada de discutir e emendar o anteprojeto de Constituição<sup>130</sup> para encaminhar outro substitutivo para votação em plenário, foi marcado por algumas características importantes: além dos já citados desconhecimento e falta de preparo dos constituintes para os debates (apesar de terem sido convidadas autoridades e acadêmicos para prestarem esclarecimentos sobre os temas debatidos), havia também um cronograma apertado para o andamento dos trabalhos, e uma questão procedimental mal resolvida quanto à votação das emendas apresentadas. Portanto, em boa parte das reuniões dessa subcomissão os constituintes se perderam em inúmeras questões regimentais, prejudicando as discussões conceituais relacionadas ao tema.

---

<sup>130</sup> Também denominado Projeto Afonso Arinos.

Os debates em torno dos *instrumentos de exceção* a serem regulamentados começaram a partir das palestras de convidados, a exemplos das proferidas pelos professores da Escola Superior de Guerra (ESG), pelo Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e outras autoridades. O fato de terem sido convidados professores da ESG para serem os primeiros a falar aos membros da constituinte já era um indicativo forte de como desejavam influenciar o processo de discussão a partir da perspectiva dos militares. Na 6ª reunião, no dia 22 de abril, compareceram os professores da ESG Ubiratan Macedo, Pedro de Oliveira Figueiredo e Paulo Milani Guimarães<sup>131</sup>.

O professor Ubiratan Macedo, que também lecionava Direito Penal na Universidade do Rio de Janeiro, explicou a necessidade da previsão do gradualismo das *medidas de exceção* no texto constitucional, e a importância desses instrumentos para a defesa da ordem:

“A doutrina da Escola Superior de Guerra preconiza, ante a necessidade de medidas de defesa, externa ou interna, a permanente e democrática subordinação à expressão política na direção das atividades e sua prevalência na condução das ações. Sempre preconizou a adequação das medidas de defesa interna aos parâmetros da Democracia e da legalidade, o que significa a utilização gradual das medidas legais, em função da intensidade das agressões. Neste contexto é que se inserem as medidas excepcionais, como as que se desdobram, numa gradação ascendente quanto ao rigor, das medidas de emergência ao estado de sítio.

(...)

A Segurança Interna prende-se à garantia das “macroestruturas de participação e regulação da sociedade no âmbito do Estado”, contra a atuação “de agentes organizados com vistas à subversão política da ordem social” na medida em que chegam mesmo à violência explícita do terrorismo, da guerrilha, da insurreição e da guerra civil, revolucionária ou não.”<sup>132</sup>

O gradualismo, além de significar a inclusão de outros *instrumentos de exceção*, ilustra o quanto a defesa da ordem era importante para determinados setores políticos,

---

<sup>131</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 18 de julho de 1987, p. 33.

<sup>132</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 18 de julho de 1987, p. 33.

passando das medidas que exigiriam maior quorum para sua aprovação, até medidas que pudessem ser decretadas rapidamente pelo próprio presidente da República. Essa mesma proposta foi também apresentada pelo professor Paulo Milani Guimarães. O problema é que, seguindo esse raciocínio, da existência de um *instrumento de exceção* para cada tipo de crise institucional e/ou política, o professor acabou propondo um *estado de recessão econômica*. Na sua lógica, a sociedade deveria “...dispor de recurso jurídico para reconhecer o estado de recessão econômica, dando meios legais ao Estado para atuar na defesa dos interesses sociais fortemente ameaçados nesse tipo de conjuntura econômica.”<sup>133</sup>. A proposta foi rejeitada pela subcomissão, e não chegou a ser muito discutida entre os constituintes, mas de qualquer forma aponta para aquela interpretação, anteriormente citada, dos *instrumentos de exceção* que Paulo Eduardo Arantes apresenta, descrevendo-os como instrumentos ligados a interesses econômicos dentro de um Estado nacional burguês. Depois de feita a proposição pelo professor Paulo Milani Guimarães, o deputado Roberto Brant (PMDB) denunciou o exagero da idéia:

“Das exposições dos ilustres professores das chamadas “salvaguardas constitucionais”, uma coisa que me preocupa é que eles elencam uma série gradativa de medidas. Essa gradação na salvaguarda aparentemente traz consigo a preocupação de o Governo, Poder Executivo não executar medidas amplas e extensas demais quando a situação não as requer nessa extensão e nessa profundidade. Mas atrás desta aparente vontade de estabelecer uma justa proporcionalidade na ruptura das garantias dos direitos individuais, existe a possibilidade de se praticar medidas de emergência para situações que em absoluto não as requeiram. Acho que o trancamento das garantias constitucionais deve ser considerado com um remédio extremamente heróico a ser utilizado em situações limites; porque nós, democratas, acreditamos que é possível resolver as crises institucionais, assegurando ao mesmo tempo as garantias dos indivíduos. Nós não achamos que a existência de garantias individuais seja um elemento a agudizar ou a aprofundar as crises institucionais. Então, ao elenco já hoje bastante extenso de medidas os ilustres professores ainda acrescentam um quarto, que é o reconhecimento do estado de recessão. Então, a aprovar um elenco tão extenso de medidas estaríamos a qualquer momento submetidos a essas medidas de emergência. Recordo-me aqui ao

---

<sup>133</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 18 de julho de 1987, p. 35.

episódio da votação das eleições diretas pela Legislatura anterior, quando a simples ameaça da presença, em Brasília, de organizações populares trazer ao Planalto a vontade do conjunto da população, justificou a decretação de medida de emergência. Acho que a única medida que se justifica, e ela está presente nas Constituições modernas, seja da França, seja da Espanha, seja de Portugal, é o estado de sítio, que é uma situação extremamente grave, extremamente radical e essas salvaguardas devem ser consideradas sempre graves, sempre radicais para serem usadas apenas nos casos limites.”<sup>134</sup>

O *estado de recessão*, proposto pelo professor Paulo Milani Guimarães, foi também criticado pelo presidente nacional da OAB, Márcio Thomaz Bastos. A idéia do gradualismo não foi de toda abandonada pelos que criticaram o *estado de recessão*, mas incomodava, sobretudo, o fato de que esse instrumento ampliaria demais as possibilidades de decretação de *estados de exceção*, o que era motivo de preocupação para muitos. No caso do presidente nacional da OAB, Márcio Thomaz Bastos defendeu os tipos de *exceção* elencados no Projeto Afonso Arinos, como o *estado de alarme* e o *estado de sítio*, que também adotavam o critério da gradação das medidas, no entanto criticou o *estado de recessão*:

“E agora, ainda se pretende criar, além de todas as medidas e de todos os Estados de Emergência, mais um Estado de Emergência que seria o Estado de Recessão, ou seja, ao contrário de se afastar da Constituição democrática que se pretende escrever a ideologia da segurança nacional como uma coisa caduca, superada, perempta e que não tem lugar numa Nação que está chegando ao pórtico da possibilidade de construir uma democracia, o que se quer fazer é fortificar a doutrina de segurança nacional.”<sup>135</sup>

As emendas que mais suscitaram debates foram as apresentadas pelos constituintes José Genoíno (PT), César Maia (PDT) e Lysâneas Maciel (PDT), na 15ª reunião, depois que o relator Ricardo Fiúza apresentou um novo anteprojeto para a própria subcomissão.

José Genoíno ainda apresentou emendas para abolir o Conselho de Segurança Nacional, e também retirar a obrigatoriedade do Presidente da República de consultar

---

<sup>134</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 18 de julho de 1987, p. 44.

<sup>135</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 19 de julho de 1987, p. 32.



esse conselho quando fosse utilizar os mecanismos de *estado de sítio* e *estado de defesa*. O deputado César Maia (PDT) concordou com a gradação proposta por Afonso Arinos, mas fez algumas ressalvas. Destacou a necessidade de se discutir melhor a terminologia, a necessidade de se designar representantes para acompanharem a execução dos *estados de exceção*, no sentido de averiguar abusos, e repensar o quórum para aprovação das *medidas de exceção*. O deputado também levantou uma questão específica sobre a aprovação do *estado de sítio*:

“(…)

A última questão é a respeito da sessão secreta para decidir o estado de sítio. Muitas vezes, é importantíssima a sessão pública, para que haja aquela compreensão e aquela solidariedade nacional em relação, por exemplo, a um estado de guerra.

Incluí, no final, uma declaração, que pareceu muito própria, da Constituição portuguesa, a respeito da não incidência do Estado e dos estados de exceção e ela diz mais ou menos – fizemos uma adaptação:

“A declaração do estado de exceção em nenhuma caso pode atingir o direito à vida, a integridade de entidades pessoais, a não retroatividade de lei criminal, o direito de defesa, a liberdade de consciência e de religião.”

Parece uma declaração importante para restringir o abuso de autoridade.”<sup>136</sup>

O deputado Lysâneas Maciel (PDT), destacou vários pontos no projeto do relator Ricardo Fiúza sobre os *estados de exceção* que mereciam atenção, em função da ameaça que poderiam representar:

“(…) Sr. Presidente, no que tange à defesa nacional sugiro a apreciação do Relator, porque é extremamente perigoso aquele controle dos meios de comunicação, da comunicação – V.Ex<sup>a</sup> não usou meios de comunicação – permitindo o controle da correspondência, permitindo o controle do...

(…)

... eu acho que para fiscalizar o estado de defesa, que é o estado preliminar ao estado de sítio, não há necessidade desse exagero de grampear telefone, mexer no sigilo da correspondência. É evidentemente um exagero, e um processo profundamente antidemocrático que não leva a nada.

---

<sup>136</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 24 de julho de 1987, p. 101.

Há outros exageros também. Eu acho que o prazo de comunicação ao Congresso é muito grande.

(...)

Eu sugeriria a V.Ex<sup>a</sup>.: muito bem, vamos manter o direito de prender, mas não vamos manter o direito de torturar, o direito...

(...)

A minha emenda é no sentido de que pode prender sim, mas que o juiz comum ao efetuar uma prisão ele é obrigado a encaminhar o preso antes a um exame para ver em que condições físicas e mentais ele entra na prisão.

(...)

Finalmente, estado de defesa nacional, Sr. Presidente, não devia ser invocado para reprimir, quando a Constituição determinar, por exemplo, que se estabeleça um processo de reforma agrária, aí o Congresso pode requerer um estado de defesa nacional a fim de implementar aquelas medidas importantes de uma reforma urbana ... Então, quando houver estado de comoção interna, onde tem que ser implementada medidas de justiça, medidas previstas na própria Constituição. O Congresso Nacional - é também uma emenda que eu faço nesse sentido - o Congresso Nacional pode decretar um estado de defesa nacional para implementar aquelas medidas de interesse social.”<sup>137</sup>

A respeito dessas emendas apresentadas ao relator e ao início do embate entre as teses dos *instrumentos de exceção*, o jornal *O Globo* do dia 19 de maio de 1987, publicou o seguinte artigo:

#### **“Fiúza recebe 90 emendas para o seu relatório**

A decretação do “Estado de Defesa” – um estágio para o Estado de Sítio – deverá ser um dos principais alvos das 90 emendas apresentadas à Subcomissão de Defesa do Estado para modificar o anteprojeto do relator Ricardo Fiúza (PFL-PE). O relatório mantém quase todos os dispositivos da atual Constituição sobre o assunto e acata a maioria das sugestões do Centro de Comunicação do Exército.

Pelo menos dois constituintes – o Senador Iram Saraiva (PMDB-GO) e o Deputado José Genoíno (PT-SP) – apresentaram emendas no sentido de suprimir o artigo que permite ao Presidente da República decretar o Estado de Defesa. Eles entendem que para assegurar ou restabelecer a ordem pública ou a paz social, como justificou Fiúza em seu anteprojeto, é suficiente a ação da Polícia Federal e demais forças policiais. Da forma como está proposto no relatório, a decretação do Estado de Defesa justificaria restrições ao direito de reunião e associação e à inviolabilidade dos telegramas e telefonemas.(...)”<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 24 de julho de 1987, p. 104.

<sup>138</sup> *O Globo*, 19 de maio de 1987, p. 06.

Na 17ª reunião, dia 23 de maio de 1987, que concluiu os trabalhos da subcomissão, o relator Ricardo Fiúza fez um balanço geral de todas as alterações que ele realizara, tendo em vista as emendas apresentadas, entregando o substitutivo final<sup>139</sup> para votação e últimas emendas:

“Retirou-se a expressão “ouvido o Conselho de Segurança Nacional”, constante do estado de defesa e estado de sítio, acolhendo emendas dos constituintes José Genoíno, Iram Saraiva e outros. Realmente a expressão não se mostra cabível por se tratar de um órgão com função limitada ao assessoramento do Presidente da República, sem qualquer poder decisório.

O acréscimo do quorum para a decisão do Congresso Nacional sobre a decretação do estado de defesa, deveu-se à necessidade de evitar que tão importante decisão fosse adotada por um pequeno número de Parlamentares.

A convocação extraordinária do Congresso Nacional, em período de recesso, dentro do prazo de 5 dias, assim como a designação de representantes do Legislativo para o acompanhamento e fiscalização da execução das medidas previstas no estado de defesa, foram aperfeiçoamentos introduzidos no Anteprojeto, todos inspirados nas emendas apresentadas pelo Constituinte César Maia.

Acolhendo emenda do Constituinte Jairo Carneiro, foi acrescido um parágrafo impedindo qualquer alteração na Constituição durante o estado de defesa e de sítio, o que se constitui em medida imprescindível para o resguardo da Lei Maior, mesmo na ocorrência de situações extraordinárias.

Ao eliminar-se a expressão “em sessão secreta”, atribui-se ao Congresso Nacional a decisão da forma de deliberar sobre a decretação do estado de sítio, atendendo a várias emendas nesse sentido.

(...)

Verifica-se claramente a nossa preocupação de dotar o Estado de um mínimo de segurança com o máximo de controle da sociedade civil, quando, por exemplo, inserimos, atendendo proposta dos companheiros, em muito boa hora, que a Constituição não poderia ser alterada, em nenhum momento enquanto a Nação estivesse sob o estado de defesa ou sob o estado de sítio.

Criou-se, inclusive, um quorum qualificado de 2/3 para a aprovação do estado de defesa e para a aprovação do estado de sítio, para que uma minoria eventual não possa ser, num momento de força, compelida por um ato de força a emendar a Constituição.”<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Esse substitutivo final foi aprovado por 18 votos a favor, 02 votos contra.

<sup>140</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 24-32.

O relator também explicou porque abolira o termo *estado de alarme* do anteprojeto Afonso Arinos, preferindo o termo *estado de defesa*:

“O que é a defesa? São as ações de que o Estado lança mão para garantir a segurança. Por que, então, o estado de defesa? Porque seria um mecanismo muito mais brando, setorial e localizado, do que o estado de sítio. Para quê? Para defender a segurança numa forma como foi imaginada dentro dos princípios democráticos.

Então, a Nação pode estar alarmada por um incêndio, a Nação pode estar alarmada por uma cheia. Alarme me parece uma expressão adequada para o Corpo de Bombeiros. Estado de alarme, está todo mundo alarmado! O alarme não pode autorizar. O fato de estar alarmado não legitima uma ação. O alarme pode ser o alarme falso. No caso, a defesa é o instituto. São as formas de ação que o Estado dispõe para assegurar a segurança. Daí a razão da denominação.”<sup>141</sup>

Após a aprovação desse substitutivo, algumas emendas foram novamente apresentadas, na forma de destaques, para serem votadas por todos os membros da subcomissão, como forma de fazer os últimos ajustes ao texto para posterior encaminhamento ao Plenário da Constituinte, quando seria finalmente debatido e votado por todos os constituintes. Todos os pedidos de destaque foram rejeitados, confirmando a fraqueza política da oposição e a influência do pensamento dos militares quanto aos *instrumentos de exceção*. Passamos a analisar de forma esquemática, as propostas de emenda que foram destacadas, discutidas, votadas e rejeitadas.

A emenda nº 4B0077-2 foi a proposta mais radical, uma vez que pretendia suprimir toda a Seção I do Estado de Defesa. Foi apresentada pelo Deputado José Genoíno (PT), que a explicou da seguinte forma:

“Sr. Presidente, chamando a atenção para as palavras:

O Presidente da República decretará o estado de defesa, quando necessário, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social...

---

<sup>141</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 32.

Isto pode fazer entender que uma greve está ameaçando a paz social, que uma manifestação política está prejudicando a ordem pública. Qual é a ordem pública?

(...)

...ameaçadas ou atingidas por calamidades... – isto sim, esta frase, sim- ou perturbações cuja gravidade não exija a decretação do estado de sítio.”

Veja bem, aqui diz: “perturbações cuja gravidade não exija a decretação do estado de sítio”. Lá no estado de sítio fala: “perturbações que não exijam a decretação do estado de defesa”.

Essa relação intrínseca entre estado de defesa e estado de sítio, no meu entender, é uma supremacia do elemento coercitivo, e, mais do que isto, agrava-se, por usar o termo “ordem pública e ordem social”, que, dependendo da autoridade, dependendo do conceito subjetivo do Presidente da República, pode ser decretado ao bel-prazer de Sua Excelência.”<sup>142</sup>

O deputado Roberto Brant (PMDB) defendeu a manutenção do texto do substitutivo:

“O estado de defesa, como está aqui desenvolvido e estruturado, é um desenvolvimento e uma inspiração da própria Comissão de Estudos Constitucionais Afonso Arinos, a que ninguém poderá atribuir caráter autoritário pelo contrário, é uma Comissão de inspiração nitidamente liberal e democrática.

(...) A ausência da hipótese do estado de defesa poderia obrigar o Estado a recorrer a um remédio muito mais extenso e muito mais amplo, o estado de sítio, para situações particularizadas que não o exigiam.

Portanto, voto pela manutenção da Seção I, do Substitutivo, Do Estado de Defesa.”<sup>143</sup>

O destaque foi rejeitado, 16 votos contra, e apenas 03 a favor.

A proposta de emenda nº 4B0157-4 pedia a inclusão no § 4º do artigo 1º<sup>144</sup> do seguinte trecho: “... se não for legal, e verificará as condições físicas e mentais do preso ou detido, antes de encaminhá-lo à repartição policial ou militar competente. As

---

<sup>142</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p.33-34.

<sup>143</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 34.

<sup>144</sup> Art. 1º, § 4º Na Vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.

autoridades encarregadas de cumprir o estado de defesa ficam civil e criminalmente responsáveis pelos abusos cometidos.”. Essa emenda foi proposta pelo deputado Lysâneas Maciel (PDT), que a apresentou da seguinte forma:

“Na verdade, Sr. Presidente, o que se quer aqui é evitar os abusos no exercício de uma função normal. Sr. Presidente, eu não estou impedindo que haja prisões no estado de defesa, mas devem ser comunicadas à autoridade comum, imediatamente as condições em que o preso entra naquela repartição.”<sup>145</sup>

O relator explicou que já havia no texto do substitutivo final a previsão de que a prisão fosse comunicada ao juiz competente. Apurados os votos dos constituintes, o destaque foi rejeitado, 12 votos contra, 06 a favor.

Em outra proposta de emenda, o deputado José Genoíno (PT) pediu a supressão da parte final do §7º do artigo 1º do substitutivo: “Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos praticados durante a sua vigência.”. Segundo ele:

“Os excessos, as irregularidades, os danos, isso tem que ser revisto na hora em que cessa o estado de defesa. Até porque, Sr. Presidente, e peço a atenção dos Srs. e Sr<sup>as</sup>. Constituintes, quando o Congresso, por exemplo, cessa essa medida não é só porque deixaram de existir os fatores que levaram à decretação do estado de defesa, mas como essa cessação pode implicar no julgamento de valor de que aquela medida extrapolou além do que o Congresso poderia aceitar.

Portanto, manter-se essa expressão significa manter na Constituição brasileira um dispositivo que vem, inclusive, do Ato Institucional nº 5, que diz:

“As ações e os atos praticados por determinado árbitro não podia ser apreciado por nenhuma corte.”

Manter-se essa expressão significa isso. Mesmo depois que o AI-5 foi revogado, nada dele pôde ser apreciado por nenhum tribunal, por nenhum Poder, e o Congresso Nacional, a Assembléia Constituinte, está aprovando uma lei que

---

<sup>145</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 35.

diz: “...cessando, sem prejuízo do que foi aplicado”. E se tiverem sido aplicadas barbaridades, aquilo foi tudo bem?”<sup>146</sup>

O relator desqualificou a argumentação do deputado José Genoíno da seguinte forma:

“O brilho do eminente Constituinte José Genoíno inverteu completamente o sentido.

A primeira coisa, diz S. Ex.<sup>a</sup>, e com muita psicologia, “atos praticados anteriormente...”. Não existe isto. Peça a S. Ex.<sup>a</sup>. Que vá ao art. 9º, que diz:

“Os atos praticados com inobservância deste Capítulo permitirá ao prejudicado recorrer ao Poder Judiciário, que não poderá escusar-se de conhecer do mérito do pedido.”

Segundo, dizemos que comunica ao juiz; terceiro, que o Presidente da República, 24 horas depois, envia ao Congresso. Da forma como S. Ex.<sup>a</sup> deseja, ele deseja autorização prévia do Congresso, o que obviamente não ocorrerá no prazo desejado. Por quê? Porque nenhuma autoridade praticaria qualquer ato, sob pena de tê-lo anulado logo após. O Congresso deverá aprovar ou rejeitar o estado de defesa e a autoridade que tiver se excedido ser punida, nos termos da lei.

Há uma inversão conceitual que modifica todo o espírito. O Relator é absolutamente contra.”<sup>147</sup>

A proposta de emenda foi rejeitada, 12 votos contra, e 07 a favor.

A Constituinte Lídice da Mata (PC do B) pediu destaque para a emenda nº 4B0111-6, que propunha dar ao artigo 7º<sup>148</sup> do substitutivo uma redação que garantisse as imunidades dos parlamentares mesmo na vigência do *estado de sítio*..:

“Sr. Presidente, esta emenda de autoria do Deputado Haroldo Lima, coincidentemente, também expressa a opinião do Deputado Iram Saraiva, que faz emenda idêntica à nossa.

---

<sup>146</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 35.

<sup>147</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 35.

<sup>148</sup> Art. 7º As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensos, mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio.

Na verdade, através do Anteprojeto é permitida a possibilidade de, fora do recinto do Congresso, se suspenderem as imunidades parlamentares, após votação de 2/3 da Casa.

Compreendemos que, mesmo no estado de sítio, as imunidades dos membros do Congresso Nacional devem ser mantidas em toda a sua extensão. Como representantes do povo, num momento objetivo em que estaremos sob um estado de restrições democráticas, é necessário e indispensável a manutenção das prerrogativas e das imunidades parlamentares.”<sup>149</sup>

O relator defendeu a redação original:

“Sr. Presidente, este é outro caso de inversão conceitual. Esta emenda é altamente positiva para os Membros do Parlamento Nacional. Dizemos textualmente, para não deixar omissos, o que, aliás, era extremamente óbvio, a omissão já era óbvia, mas para ser o óbvio do óbvio, as imunidades serão mantidas, inclusive no estado de guerra, que é o estado de sítio.

Imaginemos, se não criamos, democraticamente, dentro da própria instituição, por voto de 2/3 dos Congressistas, um instrumento para coibir abusos, ou seja, quando o Congresso quiser transformar a sua imunidade em impunidade, num estado de guerra um Congressista acha-se acobertado pela imunidade, vai ao inimigo dar informações... Ora, se não tivermos na legislação, uma forma de, democraticamente, a sua própria Casa, por 2/3 dos votos, cessar-lhe e suspender-lhe o mandato...”<sup>150</sup>

A proposta de emenda também foi rejeitada: 11 votos contra, 07 a favor.

Em outro pedido de destaque, a deputada Lídice da Mata (PC do B) pediu a supressão dos incisos III e VII do artigo 5º<sup>151</sup> do substitutivo, que falavam respectivamente sobre inviolabilidade da correspondência, sigilo das comunicações, e sobre a requisição de bens. Ela explicou:

“Sr. Presidente, entendendo o Estado de Sítio como um estado coercitivo, onde já está imputada à sociedade civil uma série de restrições –

---

<sup>149</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 37.

<sup>150</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 37.

<sup>151</sup> Art. 5º Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no inciso I, do art. 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

III – restrições à inviolabilidade de correspondência, do sigilo das comunicações ou a prestação de informações, à liberdade de imprensa e radiodifusão.;

VII – requisição de bens.



restrições à inviolabilidade da correspondência, à liberdade de imprensa, de radiodifusão, de sigilo das comunicações ou de prestação de informação – seria exasperar-se diante do estado de limitações já colocadas.

Esta formulação abre a possibilidade para que diversos exageros sejam cometidos no estado de sítio, e que, mais tarde, a sociedade, como um todo, venha a se lamentar.

Por isso, Sr. Presidente, partindo, inclusive, da consideração que, mesmo no estado de sítio, a população deve ter o direito de ser informada do que está acontecendo no País, devemos salvaguardar, no mínimo, a liberdade de imprensa, motivo porque defendemos esta emenda.”<sup>152</sup>

O relator defendeu a redação original da seguinte forma:

“...lembro que o §2º permite a fiscalização no acompanhamento pelo Congresso; requisição de bens é exatamente óbvio num caso desses, porque, por exemplo, navios, aviões, automóveis, transportes, ambulâncias têm que ser requisitados e, inclusive, o Estado indeniza.

Portanto, destacar estas restrições do texto de um estado excepcional, pode dar margem à interpretação à pessoa menos avisada de que os que votam com o Relator estão votando contra a liberdade.

Na realidade, isso não existe. Se houver um estado que justifique tais providências, já estaremos vivendo num estado de tamanha anomalia que terão que ser, lamentavelmente, mantidas essas restrições.”<sup>153</sup>

A subcomissão rejeitou a proposta de emenda, 18 votos contra, 02 votos a favor.

Outra emenda do deputado José Genoíno (PT), pretendia abolir o trecho “desde que liberados por suas Mesas.” do parágrafo único do artigo 5º<sup>154</sup>. Segundo José Genoíno: “Essa proibição de liberar ou não pelas respectivas Mesas é errado, é uma medida arbitrária no texto constitucional.”<sup>155</sup>. Porém, segundo o Relator:

“... o dispositivo pretende preservar o Parlamentar, porque esse dispositivo está inserido no Estado de Sítio. Hoje, a Mesa já tem, e muito bem sabemos, o direito de cercear a publicação de pronunciamentos de companheiros

---

<sup>152</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 37-38.

<sup>153</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 38.

<sup>154</sup> Art. 5º Parágrafo Único – Não se incluem nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamentos de Parlamentares efetuados em suas respectivas casas legislativas, desde que liberados por suas mesas.

<sup>155</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 38.

Parlamentares, que violem o decoro parlamentar, com as expressões descabidas, etc.”<sup>156</sup>.

A proposta de emenda foi rejeitada por 14 votos contra, 05 a favor (e 01 ausência).

O último pedido de destaque de proposta de emenda<sup>157</sup> sobre *estado de sítio* foi de autoria do deputado César Maia (PDT). Essa emenda pretendia adicionar o artigo 10 à Seção do Estado de Sítio, com a seguinte redação:

“A declaração dos estados de defesa e de sítio, em nenhum caso, pode atingir o direito à vida, à integridade e identidade pessoais, à não-retroatividade de lei criminal, de defesa e de liberdade de consciência e de religião.”<sup>158</sup>

O deputado José Genoíno (PT) defendeu a proposta do deputado Cesar Maia (PDT):

“Peço a atenção desta Subcomissão para aprovar esta emenda do nobre Constituinte César Maia, porque estabelece valores que estão acima dos que levaram à decretação do estado de defesa e do estado de sítio. Esses valores do estado de sítio e do estado de defesa não podem ferir o que está escrito aqui.”<sup>159</sup>

Porém, segundo o relator, ao elencar as medidas que o *estado de sítio* e o *estado de defesa* autorizam, não havia necessidade de dizer as que não poderia adotar. Em sua opinião, a emenda não era necessária. Pelos votos dos membros da subcomissão, a proposta de emenda foi rejeitada por 14 votos contra, 05 a favor.

A forma final do anteprojeto de constituição, que seria posteriormente apresentado em plenário para votação por todos os constituintes, foi divulgada pelo jornal *Correio Braziliense* do dia 17 de junho de 1987. Uma vez que o jornal apenas

---

<sup>156</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 38.

<sup>157</sup> Pedido de destaque para a emenda nº 4B0037-3.

<sup>158</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 40.

<sup>159</sup> Suplemento do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 05 de agosto de 1987, p. 40.

reproduziu o texto normativo, o que chama a atenção foi o título do artigo: “Forças Armadas garantem poderes constitucionais”, que corrobora a idéia que expusemos no início do capítulo sobre a influência dos militares na definição dos *instrumentos de exceção* dentro da nova Constituição.

Na Comissão de Sistematização, a aprovação do texto foi rápida. Sem maiores debates, o texto passou sem alterações. Todos os jornais do dia 07 de novembro de 1987 retrataram esse cenário, de relativa ausência de confrontos. No jornal Folha de São Paulo, o processo de aprovação foi descrito da seguinte maneira:

**“Comissão mantém Forças Armadas defendendo lei e ordem**

*Aprovação foi tranqüila.*

(...)

Os Estados de Sítio e de Defesa, tal como foram aprovados ontem, amenizam as prescrições da Constituição em vigor. Na Carta atual, o Estado de Sítio e o de Emergência (que corresponde a Estado de Defesa) autorizam as seguintes medidas: obrigação de residência em local determinado, detenção de pessoas em edifícios não destinados a réus de crimes comuns, suspensão da inviolabilidade do domicílio e da liberdade de reunião e associação, intervenção de sindicatos, censura à imprensa, à correspondência, às telecomunicações e às diversões públicas, entre outras.”<sup>160</sup>

A edição do *Jornal do Brasil* do dia 07 de novembro de 1987 comemorou o fim das *medidas de emergência* da Constituição de 1967, e o aumento do controle do Congresso Nacional, que passou a contar com a exigência de maioria absoluta dos deputados e senadores para a aprovação e decretação, tanto do *estado de sítio* quanto do *estado de defesa*. O jornal *O Globo*, na edição do dia 07 de novembro de 1987, também retratou o clima tranqüilo da sessão: “Ao contrário das expectativas, foi uma sessão tranqüila e rápida, sem debates acalorados.”

---

<sup>160</sup> *Folha de São Paulo*, 07 de novembro de 1987, p. 05.

Estava terminada a fase de preparação do texto que seria submetido à votação no Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, onde o tema *estado de sítio e estado de defesa* não suscitou grandes discussões. Antes mesmo da realização da votação pelo plenário, ocorrida no dia 07 de abril de 1988, o jornal *Correio Braziliense*, retratando tanto o “lobby” militar em torno do *estado de defesa*, quanto a pequena capacidade de resistência por parte da oposição, publicou o seguinte artigo:

#### **“Militar terá votação rápida**

Centrão muda pouco o texto e esquerda sabe que vai perder.

O papel das Forças Armadas e a instituição do estado de defesa são os temas mais polêmicos do Título V do projeto constitucional, que pode começar a ser votado ainda hoje pelo Plenário da Constituinte, embora isso tenha se tornado mais difícil com a pane registrada ontem no painel eletrônico. Apesar das divergências a respeito desses dois assuntos, a expectativa geral é de que a votação seja bastante rápida. Por dois motivos: enquanto o Centrão está satisfeito com o texto aprovado pela Sistematização e limitou-se a apresentar emendas superficiais, a esquerda sabe que não tem chance de enfrentar o lobby militar e já se conformou previamente com a derrota.

- Nesta matéria, tanto a direita quanto o centro-liberal curvaram-se à militarização do Estado, desde a fase da subcomissão até a da Comissão de Sistematização. O resultado é que a esquerda vai esperar, como sempre, mas será inevitavelmente derrotada – previu ontem o deputado José Genoíno (PT-SP).

Do outro lado do ringue, o senador Jarbas Passarinho, presidente do PDS e da comissão temática que tratou do assunto, acha que as teses esquerdistas serão derrotadas pelo seu anacronismo. “Para eles, o estado de sítio atende perfeitamente às situações de emergência. Acontece que se trata de uma peça de museu do direito constitucional, absolutamente ineficiente para problemas como a guerrilha”, explicou o senador, ao defender a manutenção do estado de defesa.

(...)

Outro dispositivo polêmico é o artigo 159, que institui o estado de defesa em substituição ao estado de emergência previsto pela atual Constituição. A este respeito, a única emenda existente é a do Centrão, que praticamente reproduz o projeto da Comissão de Sistematização, mas dispensa, ao contrário daquele, a aprovação do Congresso Nacional para a decretação deste instrumento pelo presidente da República.”<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> *Correio Braziliense*, 07 de abril de 1988, p. 05.

No dia anterior à votação, 12 de abril de 1988, o jornal *O Estado de São Paulo* criticou o artigo do *estado de defesa*, por ele permitir que as *medidas de exceção* fossem adotadas antes de serem submetidas à apreciação pelo Congresso Nacional, uma das grandes preocupações dos partidos de esquerda. A crônica do jornalista Carlos Chagas dizia:

**“Estado de Defesa, o arbítrio por 17 dias**

A Assembléia Nacional Constituinte começa a votar hoje um artigo que, se aprovado como está, transformará o presidente da República em ditador pelo prazo máximo de 17 dias. (...)

... é natural que a União se defenda e adote as atitudes necessárias para preservar as instituições, a integridade nacional e o diabo a quatro. Mas para se acomodarem à democracia, essas atitudes que envolvem prisões, censura e ocupação de bens públicos e privados precisariam ter sido, antes, autorizadas pelos representantes do povo. Pelo Congresso. Adotá-las e somente depois submetê-las à decisão de deputados e senadores exprime autoritarismo. Ditadura. (...)<sup>162</sup>

Na reunião do Plenário, no dia 13 de abril de 1988, as discussões começaram por conta da Emenda Coletiva 2041, de autoria do deputado Ricardo Fiúza (PFL), que propunha alterações no texto final da Comissão de Sistematização. A principal mudança dizia respeito ao procedimento para a decretação do *estado de defesa*, que atribuía ao Congresso Nacional o poder de decidir pela sua aprovação ou rejeição somente 24 horas depois de decretado o *estado de defesa*. O deputado José Genoíno (PT) criticou a nova tentativa de colocar no texto da Constituição um *estado de defesa* tão semelhante ao *estado de emergência* da Constituição anterior, em que ficava a critério do presidente da República decidir a sua oportunidade. O relator Bernardo Cabral (PMDB) e o constituinte Bonifácio de Andrada (PDS) defenderam o texto e, logo após, as lideranças dos partidos declararam a intenção de voto das respectivas siglas. O deputado Gastone Righi (PTB), em nome do seu partido declarou voto favorável à emenda coletiva 2041,

---

<sup>162</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de abril de 1988, p. 03.

seguido pelos seguintes constituintes e respectivos partidos políticos: o deputado Amaral Neto em nome do PDS, Inocêncio Oliveira em nome do PFL, Vivaldo Barbosa em nome do PDT, Mário Covas em nome do PMDB, todos declaram voto favorável à emenda coletiva 2041. As únicas lideranças que declararam voto contrário ao texto da emenda coletiva foram a do PC do B e o PSB. Na votação nominal, o texto foi aprovado por 337 votos contra 64 (apenas uma abstenção).

O deputado Haroldo Lima (PCdoB) fez um requerimento para votação de proposta que pretendia retirar do texto constitucional o *estado de defesa*. Para defender a proposta, o deputado lembrou que o instituto do *estado de defesa* somente passou a existir no Brasil a partir da Constituição de 1937, depois reintroduzido com o nome de *estado de emergência* pela Emenda Constitucional nº11 de 1978, aprovada em relação à Constituição de 1967. No final do seu discurso, concluiu:

“... por considerar que se trata de uma tentativa de fazer com que sobreviva, na Constituição que estamos elaborando, esse instituto que vem de duas fontes brasileiras, da Polaca de 37 e da Emenda de 78; Sr. Presidente, por estar atento a que isso nunca foi feito, nem na Constituição outorgada, em 67, ou na de 1969, pelos generais é que recomendamos se vote a favor deste destaque de votação em separado, para que não prossiga essa anomalia nas nossas Constituições, que nunca houve no Brasil, salvo, repito, finalmente, na Polaca e na Constituição de 1978.”<sup>163</sup>

O deputado Antônio Britto (PMDB) argumentou a favor da manutenção do *estado de defesa*, uma vez que o seu objetivo era garantir um estado intermediário, dentro da lógica de gradação entre os *instrumentos de exceção*, para evitar que os governos, diante de uma crise imprevisível, abandonassem a legalidade. Segundo o deputado, tratava-se o *estado de defesa* de um:

---

<sup>163</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte, 13 de abril de 1988, p. 9366.

“... mecanismo capaz de evitar que se crie, diante do País, na ocorrência de crise, na ocorrência de calamidade, a terrível opção entre o estado de sítio ou a adoção pelo Governo da ilegalidade ou da tendência da ilegalidade.”<sup>164</sup>

É o mesmo argumento gradualista apresentado pelos professores da Escola Superior de Guerra, ainda nos trabalhos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, no ano anterior.

Já o deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB) defendeu a proposição de Haroldo Lima (PC do B), demonstrando o quanto o *estado de defesa* poderia colocar em perigo a democracia, ao permitir que, caso o Congresso Nacional estivesse em recesso, o presidente da República pudesse decretá-lo, e somente depois de 05 dias, teria que enfrentar alguma oposição política, ou seja, depois que todas as *medidas de exceção* tivessem sido adotadas. Para ele, o modelo da Constituição de 1946, que somente autorizava o *estado de sítio*, era o ideal, por ser mais difícil de ser utilizada pelo governo. O mais interessante é que no final do seu discurso, acabou reconhecendo que esses *instrumentos de exceção* podem ter um uso político, contra a oposição, ao alertar para a relatividade da posição política governo/oposição:

“...quero rejeitar o texto do Centrão no que se refere ao estado de defesa, para que esta Casa recomponha democraticamente o estado de defesa, dentro da linha tradicional da Constituição de 1946, porque, se hoje alguns são Governo, amanhã poderão ser oposição. Lembrem-se da UDN, lembrem-se do PDS, e queiram nesta hora construir um mecanismo eficaz, democrático e que preserve as instituições.”<sup>165</sup>

Em resposta ao discurso do deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB) acima transcrito, o senador Jarbas Passarinho (PDS) defendeu o artigo que previa o *estado de defesa*, lembrando o papel central do Congresso Nacional, que poderia revogá-lo logo após sua decretação. A sua argumentação fez referência à existência de grupos e/ou

---

<sup>164</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte, 13 de abril de 1988, p. 9366.

<sup>165</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte, 13 de abril de 1988, p. 9366.

partidos de esquerda que, segundo ele, pretendiam tomar o poder pela força e que justificavam a existência de *instrumentos de exceção* “eficientes”:

“Em primeiro lugar, o problema é de natureza ideológica, sim; trata-se de um processo democrático, de defesa da democracia contra as minorias ressentidas, que agridem a democracia, quando pretendem conquistar pela força o poder. (Palmas.)

E isto não está fora do propósito de determinados programas de partidos, que são clandestinos.”<sup>166</sup>

A votação foi encaminhada com o voto “sim” para a manutenção do artigo do *estado de defesa*, e o voto “não” pela sua retirada. As lideranças do PDS, do PMDB, do PFL, do PTB e do PL votaram “sim”, pela manutenção do *estado de defesa*. Somente as lideranças do PT, do PCdoB, do PCB, do PDT e do PSB, claramente os partidos de esquerda, votaram contra a manutenção do artigo do *estado de defesa*. De certa forma, essa votação confirmou o argumento do deputado Jarbas Passarinho (PDS), ou seja, o tema foi tratado ideologicamente, as posições seguiram uma linha bem clara e, conseqüentemente, o artigo foi mantido na votação individual, por 354 votos a favor, e somente 88 contra (apenas uma abstenção).

Os jornais *Estado de São Paulo*, *Jornal do Brasil* e o *Correio Braziliense* anunciaram o fim do primeiro turno da votação e a aprovação do *estado de sítio* e do *estado de defesa* pelo plenário. Enquanto os dois primeiros se limitaram a reproduzir o texto normativo aprovado, o *Correio Braziliense* analisou o clima da votação e a atuação da oposição nos dois artigos abaixo transcritos:

#### **“Estado de Defesa é mantido**

*Presidente decreta e Congresso aprecia em 24 horas.*

Foi uma batalha dura – embora rápida – a aprovação ontem no Congresso Constituinte dos dispositivos que definem o estado de defesa e o

---

<sup>166</sup> Diários da Assembléia Nacional Constituinte, 13 de abril de 1988, p. 9367.



estado de sítio do novo texto constitucional. Por quase duas horas os parlamentares debateram o tema contido no Título V, Capítulo I, que por absoluta falta de emendas foi aprovado em sua totalidade. A questão que mais esquentou as polêmicas foi a criação do estado de defesa. (...)

Foram necessárias três votações para que o texto passasse a constar do novo projeto. (...)”<sup>167</sup> ;

### **“Esquerda já esperava a derrota**

Os pequenos partidos de esquerda – PT, PCB e PCdoB – não conseguiram esboçar ontem mais do que uma tímida reação, apenas para marcar posição, durante a votação do título da Defesa do Estado e o papel das Forças Armadas. Não havia sequer disposição para negociação entre as lideranças. As questões foram decididas no voto em favor da manutenção do texto da Sistematização, em relação à instituição do “estado de defesa” e o papel das Forças Armadas, os dois pontos que se apresentavam mais polêmicos neste título.

(...)

Por entender que este instrumento incorporaria medidas de emergência truculentas, como as utilizadas nos estados de emergência do governo João Figueiredo, os partidos de esquerda encaminharam um destaque para votação em separado para suprimi-lo. Mas o DVS de autoria do deputado Haroldo Lima, líder do PC do B, foi igualmente derrotado em favor da manutenção do texto do Centrão, semelhante ao aprovado pela Comissão de Sistematização.

Um dos relatores adjuntos na fase de aprovação do texto pela Comissão de Sistematização, o deputado Nelson Jobim (PMDB /RS) considerou “uma insensatez” a supressão do estado de defesa.

- O texto é ótimo, pois possibilita ao governo uma fórmula de enfrentar crises menores sem recorrer ao estado de sítio – defendeu Jobim – o estado de defesa vai resolver problemas regionais sem afetar a população não envolvida a nível nacional. Se o Estado não possui fórmulas jurídicas para enfrentar tais crises, é jogado na ilegalidade.

Embora reconheça que o Estado precisa ter instrumentos de defesa, o deputado Francisco Pinto (PMDB-BA) lembrou que os estados de “emergência” podem ressurgir com a aprovação do estado de defesa, uma vez que estes mecanismos dependem muito a serviço de quem está o Estado. “No Brasil, o estado de sítio, de uma forma geral, sempre foi aplicado contra o povo. Em Estados democráticos como a China e Cuba, estes são instrumentos de defesa do povo que, em estados burgueses, estão exatamente contra os interesses da população mais desassistida”, observou Chico Pinto.”<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> *Correio Braziliense*, 13 de abril de 1988, p. 05.

<sup>168</sup> *Correio Braziliense*, 13 de abril de 1988, p. 05.

A proposta de exclusão do *estado de defesa* do texto constitucional foi retomada na forma de pedido de destaque de emenda, apresentada pelo deputado Eduardo Bonfim (PMDB), durante o segundo turno da votação do texto constitucional no plenário, em agosto de 1988. Foi o único tema relacionado aos *instrumentos de exceção* que foi debatido nesse segundo turno. O deputado constituinte Eduardo Bonfim (PMDB) repetiu o argumento do deputado Haroldo Lima (PC do B) no primeiro turno de votação: propôs a exclusão do artigo referente ao *estado de defesa*, por achar que o *estado de sítio* era mais conveniente e permitiria maior controle por parte do Congresso Nacional. As lideranças de todos os partidos pronunciaram o mesmo posicionamento da votação anterior. A proposta de emenda foi rejeitada, por votação individual similar à anterior, 399 votos “não” (que dessa vez significava a não concordância com a proposta de retirar o *estado de defesa* do texto constitucional), 74 votos a favor da supressão do *estado de defesa*, e duas abstenções.

O jornal *Estado de São Paulo* relativizou o peso dos militares na elaboração dos artigos relacionados ao *estado de defesa* e ao *estado de sítio*. Ao comparar o texto aprovado com o texto da Constituição anterior, na opinião do jornal, houve aumento do controle por parte do Congresso Nacional das *medidas de exceção*. Porém, em dois artigos o jornal *Estado de São Paulo* relatou a pressão dos militares pela manutenção de *instrumentos de exceção* similares ao *estado de emergência* da Constituição anterior:

**“Militares pressionam e conseguem quase tudo**

As Forças Armadas conseguiram que fossem aprovadas praticamente todas as suas teses. Apenas dois pontos sofreram pequenas modificações: a atribuição constitucional e a decretação do estado de defesa. As mudanças não afetam a essência do que desejavam e foram assimiladas sem protestos, depois de discretas e intensas negociações com as lideranças parlamentares.

(...)

O segundo ponto que não foi votado tal como os militares queriam relaciona-se à decretação do estado de defesa. Agora, a decisão compete ao presidente da República, mas deve ser imediatamente submetido ao Congresso (o prazo é de 24 horas), que decidirá por maioria absoluta se a aprova ou não. As Forças Armadas preferiam que o Congresso não tivesse de opinar, mas desejavam menos ainda que a decretação do estado de defesa dependesse de autorização prévia.(...)”<sup>169</sup> (página 5)

#### “Estado de Defesa é inovação

Para a “defesa do Estado e das instituições democráticas”, estão previstas duas medidas: o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

(...)

Em ambos os casos, porém, as medidas restritivas são mais brandas que as da Constituição de 1967 e as da Carta de 1979, baixadas pela Junta Militar. E maior é o controle a ser exercido pelo Congresso Nacional.”<sup>170</sup>

Segundo o jurista Alexandre de Moraes, na nova Constituição “... a excepcionalidade da medida não possibilita a total supressão dos direitos e garantias individuais, e tampouco configura um salvo-conduto aos agentes políticos para total desrespeito à constituição e às leis.” (MORAES, 2002: 648). Em sua opinião, o maior controle pelo Poderes Judiciário e Legislativo estabeleceu limites para o uso dos *instrumentos de exceção*.

Ao analisar as discussões relacionadas aos *instrumentos de exceção*, elaboradas no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, pudemos perceber o quanto a filiação a determinadas linhas ideológico-partidárias representou um papel significativo na determinação do apoio ou rejeição aos *instrumentos de exceção* dispostos na Constituição de 1988. Além da contagem de votos, e da clara posição político-partidária em torno do tema, algumas declarações de políticos foram bem claras em estabelecer essa diferenciação. O discurso do senador Jarbas Passarinho (PDS) refletiu, conforme visto, o conceito básico na utilização dos *instrumentos de exceção*, que é a perseguição

---

<sup>169</sup> O Estado de São Paulo, 05 de outubro de 1988, p. 05.

<sup>170</sup> O Estado de São Paulo, 05 de outubro de 1988, p. 05.

política aos opositores. Ao identificar os partidos “clandestinos” como alvo desses *instrumentos de exceção*, também expôs claramente que o problema era “ideológico”.

Em relação aos debates, destacamos para a oposição a pouca influência política da opinião daqueles que tentaram se opor ao projeto de Constituição. Esses políticos, geralmente vinculados a partidos da esquerda, não conseguiram argumentar e muito menos convencer, tanto a opinião pública, quanto os políticos de outros partidos, sobre a validade de suas propostas. Tal inabilidade teve como resultado a incapacidade desse segmento de criar um obstáculo político de peso, que ameaçasse a inclusão dos *instrumentos de exceção* na forma defendida pelos militares no novo texto constitucional.

Já em relação à imprensa, pudemos perceber que muitos jornais não se esforçaram em questionar a existência desses *instrumentos de exceção*, muito menos a sua estruturação no texto da nova Constituição. Embora a pressão dos militares tivesse sido detectada por alguns jornais, como o *Estado de São Paulo*, existia um entendimento de que o ponto a ser conquistado pela sociedade civil era o maior controle dos *instrumentos de exceção* pelo Congresso Nacional. Assim sendo, a maioria acabou descrevendo de forma superficial o tema e, algumas vezes, limitou-se a reproduzir os textos aprovados na Assembléia Nacional Constituinte.

Todas estas análises evidenciam o quanto os *instrumentos de exceção* estavam ligados à contenção da atuação política de determinados segmentos oposicionistas, aqueles considerados mais “radicais” ou “ameaçadores”, por mais que mudassem a denominação ou mesmo as exigências formais para a utilização desses instrumentos. E neste sentido, a luta pela manutenção do *status quo*, que privilegia medidas que, de modo geral, favorecem o bloqueio da cidadania aos espaços públicos para a contestação,

explícitas no favorecimento da correlação de força presente na interação situação X oposição.

## Considerações Finais

Ao analisarmos a forma com que os *instrumentos de exceção* foram explicados e manipulados no período assinalado, consideramos que a concepção de legalidade que os acompanhou serviu, principalmente, para esconder um instrumento de perseguição político-partidária, de ameaça ou aniquilação das oposições aos governos.

Em todas as Assembléias Constituintes pesquisadas (1946, 1966/1967 e 1988), os debates entre os deputados e senadores refletiram muito mais uma conjuntura de alianças entre partidos e grupos sociais, do que argumentos técnico-jurídicos sobre instrumentos de defesa da democracia. Os dois grandes temas destes debates foram a definição das situações que legitimariam a utilização dos *instrumentos de exceção*, e os direitos individuais que seriam prejudicados durante sua execução. Quanto ao primeiro, poucas alterações foram detectadas, variando os termos entre “comoção intestina” (Constituição de 1946), “comoção interna”, “atividades subversivas” (Constituição de 1967), “corrupção”, “comoção grave de repercussão nacional”, entre outros igualmente indefinidos, que permitem amplo espaço para subjetividade, o que resultou em discussões intermináveis e pouco conclusivas sobre os momentos que justificariam sua utilização. Quanto ao segundo tema, os direitos individuais atacáveis, sempre tinham em mira os direitos de reunião, associação, direito ao sigilo das comunicações, à liberdade de ir e vir, entre outros, como o poder de intervir em autarquias e empresas públicas. Na delimitação desses conceitos, os doutrinadores e juristas desempenharam um papel de pouca valia para este trabalho. Muito embora tentassem explicar, os doutrinadores pesquisados, a exemplo de Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Alexandre de Moraes, sempre estavam limitados aos textos das Constituições, nacionais ou estrangeiras, de forma que as suas contribuições quanto à

crítica aos modelos e à utilização dos *instrumentos de exceção* foram pequenas. Para se distanciar das questões formais a que se propunham explicar, utilizaram exemplos “históricos” para legitimar a sua estruturação e existência nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. Desta forma, revelaram-se fontes que pouco acrescentaram ao debate.

A decretação dos *estados de exceção* esteve sempre relacionada a crises políticas, nem sempre de grande gravidade. Nos ventos de 1955/1956, para os setores sociais e políticos que desejavam o *estado de sítio*, a situação exigiu a suspensão dos direitos individuais como forma de garantir a posse de Juscelino Kubitschek diante de uma suposta ameaça golpista. Mas em nenhum momento os supostos golpistas e seus projetos foram apresentados, e nenhum político acusado de envolvimento conspiratório chegou a ser preso. E, apesar de a defesa da posse de um presidente eleito ter sido o motivo alegado para a decretação do *estado de sítio* neste momento, o subjetivismo na definição do que constituíam as situações de ameaça, ou “comoção intestina grave”, levou ao absurdo da repressão às entidades sindicais e trabalhistas, ou seja, a perseguição aos movimentos dos trabalhadores. A imprensa, por suas ligações e interesses políticos, não manifestou grande capacidade crítica, tendo somente o jornal *Tribuna da Imprensa*, do deputado da UDN e jornalista Carlos Lacerda, como ponto de oposição aberta às medidas executadas. Também em 1963 prevaleceram os interesses da conjuntura política, tendo os partidos políticos e os meios de comunicação negado ao presidente João Goulart o *sítio* requerido para conter as greves, controlar as sublevações dos militares (polícias militares estaduais, aeronáutica, entre outros) e implementar as suas reformas e seu plano econômico. No momento em que um governo que tinha a reforma social e os interesses das classes trabalhadoras como sua plataforma política pediu ao Congresso Nacional a decretação do *estado de sítio*, o seu já desgastado apoio

político ficou ainda mais minado, criando uma situação de quase completa ingovernabilidade, o que Wanderley Guilherme dos Santos definiu como uma paralisia do processo decisório.

Em relação à Assembléia Constituinte de 1966/1967, apesar das poucas discussões que foram realizadas entre os deputados e senadores a respeito dos *instrumentos de exceção*, devido ao quadro de restrições à atuação da oposição, duas posições ficaram claramente perceptíveis: a da ARENA que, pela maioria dos seus membros, apoiou o projeto de Constituição do governo militar; e a posição do MDB, que trouxe a maior parte das críticas ao projeto, acusando-o de autoritário.

Devido ao curto tempo dado aos membros do Congresso Nacional para debaterem os termos da nova Constituição, as discussões sobre os *estados de exceção* se restringiram à delimitação dos significados dos termos “comoção intestinal grave”, “corrupção” e “subversão”. A pressa imposta pelo governo militar retratou bem o interesse de fazer valer uma lei autoritária, sem dar espaço para manifestações e críticas. Tanto que as poucas propostas de emendas ao projeto de Constituição foram rejeitadas.

Após as emendas constitucionais e atos institucionais que alteraram de forma contraditória o *estado de sítio* da Constituição de 1967<sup>171</sup>, chegamos à criação do *estado de emergência* pela Emenda Constitucional nº 11 de 1978, utilizado pelo governo militar para supostamente combater as “atividades subversivas”; em 1983, para silenciar as oposições que protestavam contra as medidas econômicas impopulares adotadas e, em 1984, para impedir a campanha das “Diretas Já”, que culminaram em protestos em

---

<sup>171</sup> Ato institucional nº 5 de 1968, que permitiu a decretação do *estado de sítio* por prazo indeterminado, seguido pela Emenda Constitucional nº1 de 1969, que determinou o prazo do *estado de sítio* em 180 dias, e finalmente a edição da Emenda Constitucional nº11 de 1978, que criou a figura do *estado de emergência*, praticamente reproduziu as medidas autorizadas durante o Ato Institucional nº 5.



Brasília exigindo as eleições diretas para a Presidência da República. Nesse momento, diante das arbitrariedades cometidas contra a sociedade civil, que viu seu direito ao protesto pacífico por mudanças ser equiparado a “atividades subversivas”, o argumento da “legalidade” reapareceu como legitimador de ações autoritárias.

Com o fim do regime militar, a elaboração de uma nova Constituição significou uma nova oportunidade de discussão dos *instrumentos de exceção*. No entanto, ao pesquisar os debates entre os deputados e senadores no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, ficou nítido o quanto a filiação a determinados partidos teve um papel significativo na determinação do apoio ou rejeição às propostas de modificação dos referido instrumentos. Além da contagem de votos, e da clara posição político-partidária em torno do tema, algumas declarações de políticos foram explícitas em estabelecer essa diferenciação, expondo o caráter “ideológico” dos *instrumentos de exceção*. O esforço da oposição, tanto na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança quanto nos debates no Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, não foi suficiente para prejudicar de forma significativa o “lobby” militar em relação aos *instrumentos de exceção*. Quanto à imprensa desse período, muitos jornais não se esforçaram em questionar a existência dos *estados de exceção*, muito menos a sua estruturação no texto da nova Constituição. Ficou claro que existia um entendimento de que o ponto a ser conquistado pela sociedade civil era o maior controle dos *instrumentos de exceção* pelo Congresso Nacional. Assim sendo, a maioria acabou descrevendo de forma superficial o tema e, algumas vezes, limitou-se a reproduzir os textos aprovados na Assembléia Nacional Constituinte.

Todas as análises evidenciam o quanto os *instrumentos de exceção* estavam ligados à contenção da atuação política de determinadas segmentos opositoristas.

Desta forma, voltando ao debate inicial deste trabalho, concluímos que, como instrumentos de defesa da ordem político-jurídica, o *estado de sítio*, o *estado de defesa* e o *estado de emergência*, definidos a partir de partidos políticos distintos, por interesses ideológicos opostos ou por distintos juristas, trazem em si traços característicos de um modo de fazer política no país, marcadamente conservador, que permite-nos compreender como atores tão distintos pensaram um uso comum dos *instrumentos de exceção*, qual seja, um mecanismo de controle da oposição e de exclusão do espaço para o debate, impedindo a maior parte dos cidadãos de participar das disputas políticas.

A dificuldade de delimitar culturas políticas diretamente relacionadas aos *instrumentos de exceção*, ou seja, conjuntos definidos e estanques de atitudes e valores que os atores analisados apresentassem em relação ao seu conceito e uso político, permite uma compreensão mais apropriada sobre a utilidade/conveniência com que a definição dos *estados de exceção* foi aplicada no Brasil, pelo menos na segunda metade do século XX. Ficou claro como atores em situações de conflito, dentro de um mesmo cenário, manusearam a definição e aplicação dos *instrumentos de exceção* no sentido de atender a seus interesses políticos imediatos, condicionados à posição de governante que ocupavam em determinado momento, mas sempre tendo por objetivo, a perseguição à oposição política.

## **Bibliografia**

### **Obras de referência**

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ARANTES, Paulo. **Extinção**. São Paulo: Boitempo, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 12 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CARONE, Edgard. A Quarta República (1945 – 1964). In.: **Corpo e Alma do Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1980.

CARVALHO, Alessandra. **Cotando a História da Ditadura Militar**: Grande imprensa e a construção da memória no Brasil democrático. In: Congresso da Lasa, XXIII, 2001, Washington.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1967.

KOSELLECK, Reinhart. **Uma História dos Conceitos**. In: Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 5, nº 10, 1992, p. 134-146.

MALUF, Sahid. **Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **O conceito de cultura política**. *Anais do X Encontro Regional de História da ANPUH/MG*. Mariana, 1996, PP. 83-91.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Partido e Sociedade: A Trajetória do MDB**. Ouro Preto: UFOP, 1997.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O Anticomunismo Militar. In.: MARTINS FILHO, João Roberto (Org.). **O golpe de 1964 e o regime militar: novas perspectivas**. São Carlos: EDUFSCAR, 2006. p. 9-26.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Desafio e possibilidades na apropriação de cultura política pela historiografia**. In: *Culturas políticas na história: novos estudos*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia**. São Paulo: Papyrus, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo e SOARES, Samuel. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In.: **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. Pg. 98-124.

SILVA, Márcia Pereira da. **A defesa legal do arbítrio**. Os governos militares e a cultura da legalidade (1964-1985). 2005. 359f. Tese (Doutorado em História e Culturas Políticas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral dos. **Estado de Emergência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

### **Livros, artigos e dissertações**

BARBOSA, Rui. **Estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites**. Rio de Janeiro: Companhia Imprensa, 1892.

BROTTO, M. E. Cultura política: críticas, expressões e influências. **Revista ComUnigranrio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2009.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CEPIK, Marco. **Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas**. In.: Security and Defense Studies Review, vol. 1, 2001.

DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema Constitucional das Crises: restrições a direitos fundamentais**. São Paulo: Método, 2009.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2006.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira**. 2006. 172f. Dissertação (Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da PUC-Rio, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e Reforma no Brasil: Um desafio histórico-cultural**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Sindicalismo e Classe Operária. In.: **História Geral da Civilização Brasileira**. 3.ed. São Paulo: DIFEL, 1986. 3.vol. cap. 10.

ROSANVALON, Pierre. **Por uma história conceitual do político**. História (UNESP), 1996, vol. 15, PP. 27-39.

MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a política “populista” no Brasil (1954-1964). In.: **História Geral da Civilização Brasileira**. 3.ed. São Paulo: DIFEL, 1986. 3.vol. cap. 5.