



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

**SEGURANÇA E MILITARIZAÇÃO NOS DEBATES DA ASSEMBLEIA
NACIONAL CONSTITUINTE 1986-1988**

AMANDA OLIVEIRA DOS REIS

Brasília

2016

AMANDA OLIVEIRA DOS REIS

**SEGURANÇA E MILITARIZAÇÃO NOS DEBATES DA ASSEMBLEIA
NACIONAL CONSTITUINTE 1986-1988**

Monografia apresentada ao Departamento de História do
Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília
para a obtenção do grau de licenciada em História.

Orientador: Prof. Dr. Mateus Gamba Torres

Defesa: 12 de dezembro de 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mateus Gamba Torres (Orientador)

Prof. Dra. Albene Miriam Menezes Klemi

Prof. Dr. Daniel Barbosa Andrade de Faria

AGRADECIMENTOS

São muitos aqueles a quem eu devo agradecer.

Agradeço ao professor Mateus Torres por aceitar me orientar, pela simpatia, pela compreensão com as mudanças de tema e pela orientação leve e encorajadora, tão importante na dureza dos nossos tempos.

À minha família, sobretudo, aos meus pais, por todo amor e suporte. Por quem eu sou, mesmo tão diferente do que são eles. Aos meus irmãos João, Yan e Arthur agradeço simplesmente por serem. Pela longa jornada que ainda teremos juntos.

Gostaria de agradecer aos meus amigos por me ajudarem a permanecer na UnB três anos a mais do que o necessário. Não tenho dúvidas que esses anos adicionais de conversas de bar contribuíram significativamente para que esse trabalho pudesse ser escrito. Aos meus outros amigos, esses menos de bar, mas de longas conversas e desabafo sobre tudo o que crescemos juntos. Sem seus ouvidos ali sempre prontos para os meus “desesperos monográficos” com certeza eu não teria saído da primeira frase.

E finalmente, gostaria de agradecer ao Pedro, por toda a paciência, por todo o apoio, por todo o carinho, por todo o amor. Por tudo sem o qual nada disso seria possível hoje. Muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o motivo da manutenção das estruturas de segurança na passagem da ditadura militar do Brasil para o período democrático. Para isso, analisamos os debates para a construção da Constituição Federal de 1988 em torno da temática da segurança do Estado e da sociedade, com o objetivo de evidenciar as discussões presentes na sociedade durante o período de transição. Exploramos de maneira mais profunda os debates sobre defesa do Estado, segurança nacional, papel e regulação das Forças Armadas e as estruturas das polícias Civil e Militar.

Palavras-chaves: ditadura militar, transição, segurança pública, Constituição Federal.

SIGLAS

AAA – Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

AR – Anteprojeto do Relator

AS – Anteprojeto do Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

CENIMAR – Centro de Informações de Marinha

CF – Constituição Federal

CIE – Centro de Informações do Exército

CIEx – Centro de Informações do Exterior

CISA – Centro de Informações da Aeronáutico

CODI – Centro de Operações de Defesa Interna

DOI – Destacamento de Operações Internas

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

ESG – Escola Superior de Guerra

FA – Forças Armadas

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

Oban – Operação Bandeirante

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido Frente Liberal

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PM – Polícia Militar

SFICI – Serviço Federal de Informações e Contra-informações

SNI – Serviço Nacional de Informações

SUMÁRIO

Introdução.....	07
Capítulo 1 - A militarização da segurança pública a partir da doutrina de segurança nacional.....	10
1.1 A estrutura da repressão: questões legais da segurança pública.....	12
1.2 As forças de segurança pública durante o período 1964-1985.....	15
Capítulo 2 - Contexto da transição democrática	20
Capítulo 3 - A discussão sobre segurança pública dos debates em torno da Constituição de 1988	28
3.1 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.....	29
3.2 Estado de Defesa, Estado de Sítio e Segurança Nacional.....	32
3.3 Forças Armadas.....	39
3.4 Segurança Pública.....	42
Considerações Finais.....	48
Referências Bibliográficas.....	52

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de compreender como, durante o processo de transição no Brasil, foram mantidas algumas estruturas no campo da segurança pública próprias do regime autoritário anterior. Dessa forma, o recorte histórico do qual tratamos é o da transição democrática brasileira, aqui entendida como o período entre 1974 e 1988 com a entrega e promulgação da Constituição Federal. No entanto, para entender melhor esse processo é preciso recuar no tempo, para quando essas estruturas foram montadas, a partir de 1967.

O meio escolhido para buscar entender esse fenômeno foi o estudo dos debates em torno da Constituição Federal de 1988 que oferecem um retrato das discussões que se processavam naquele período sobre o assunto. Recorreremos assim, a análises de discursos e pronunciamentos. Albuquerque Júnior diferencia esses dois conceitos. Para ele discursos seriam oratórias destinadas a um público específico, que podem ou não ter sido escritas anteriormente, mas que ficam registradas, ou na memória daqueles que a ouviram ou em outros meios de registro escritos, ou gravados. Os pronunciamentos, por sua vez, seriam formas de expressar publicamente uma opinião, podendo ser feitos também de forma escrita. (ALBUQUERQUE, 2011) Em nossas fontes, podemos localizar a presença das duas manifestações, discursos e pronunciamentos.

É importante atentar, como ressalta Albuquerque Júnior, que para o uso desses recursos para o trabalho historiográfico na contemporaneidade, estes não podem ser entendidos como provas incontestáveis de uma época passada, eles precisam ser questionados sobre o seu próprio contexto de construção narrativa.

Aprendemos com Foucault que todo *discurso* pertence a uma dada *ordem discursiva* que deve ser analisada, isto é, todo discurso segue regras culturais e historicamente estabelecidas, obedece a modelos, está implicado em dadas relações sociais e de poder que o incitam a dizer algumas coisas ou o limitam a dizer outras. Todo discurso tem uma relação de coexistência com outros discursos com os quais partilha enunciados, conceitos, objetivos, estratégias, formando séries que devem ser analisadas. (ALBUQUERQUE, 2011, pg. 235)

Dessa forma, tentamos explorar a existência dos diferentes discursos nesse espaço, inclusive discursos antagônicos, e a forma como eles se constroem uns diante dos outros.

Tentamos igualmente, trazer um pouco da contextualização histórica na qual esses discursos e pronunciamentos se tornam possíveis.

Os autores utilizados para a análise são, sobretudo, os que discutem o conceito e os processos de transição no Brasil e na América Latina como Guillermo O'donnell, Phillippe Schmitter, Renato Lessa, Paulo Sérgio Pinheiro e Nancy Cardia. Para uma perspectiva histórica da transição no Brasil foram utilizadas as autoras Maria Paula Nascimento Araújo e Maria D'alva G. Kinzo. Com o objetivo de entendermos melhor a construção do modelo de segurança pública perseguido e construído pelos militares durante a ditadura, usaremos autores como Carlos Fico; Maria Celina D'Araújo, Glaucio Ary Dillon Soares e Celso Castro, bem como o material produzido pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos da Secretaria dos Direitos Humanos, e o relatório final da Comissão Nacional da Verdade.

Para melhor explicar a formação e manutenção dessas estruturas, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro deles, trataremos da formação das estruturas de segurança pública durante a Ditadura Militar sob a luz da doutrina de segurança nacional. Apesar de nesse período as Forças Armadas também figurarem como forças de segurança pública, e suas organizações também serem abordadas nesse capítulo, nosso foco principal será no aparelhamento das polícias militares e civis durante o período autoritário. Para isso, buscaremos na legislação da época medidas que demonstrem o processo de militarização da segurança pública, além dos autores especializados no período.

No segundo capítulo abordaremos um pouco o período de transição no Brasil, como forma de contextualizar o momento em que se insere a instituição da Assembleia Nacional Constituinte e, por consequência, a construção do texto Constitucional de 1988. Para isso, começaremos tratando da ascensão do general Ernesto Geisel à presidência da República em 1974, e seguiremos até a eleição do primeiro presidente civil desde o golpe de 1964, Tancredo Neves, em 1985.

Finalmente, no terceiro capítulo nos debruçaremos sobre as atas das sessões da Subcomissão Temática de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, durante a Assembleia Nacional Constituinte, bem como do Anteprojeto produzido por esta Subcomissão, do Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais,

também conhecida como Comissão Afonso Arinos, e do texto final da Constituição Federal de 1988, para identificarmos os diferentes debates em torno do tema da segurança naquele momento e quais foram os pontos de continuidade do regime autoritário anterior que podemos identificar mesmo em um momento democrático tão simbólico que é a construção de uma nova Constituição.

CAPÍTULO 1 A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

A maneira como as forças repressivas do Estado, entre 1964 e 1985, foram organizadas, burocrática e institucionalmente, influenciou fundamentalmente a propagação de práticas e costumes autoritários entre os agentes de segurança pública no Brasil. E, essencialmente atrelado ao entendimento dessa organização, está a doutrina de segurança nacional, que foi, não apenas a base para grande parte das leis e das regras produzidas para legitimarem a repressão, como também, uma das principais ferramentas ideológicas utilizadas na formação dos próprios agentes de segurança pública, inserindo-lhes, uma profunda tendência anticomunista. Durante todos os governos militares a linguagem da doutrina de segurança nacional foi amplamente utilizada e difundida, trazendo aos agentes de segurança a percepção de que estavam em uma guerra constante. (DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE, 2007)

A propagação da doutrina de segurança nacional no Brasil é uma herança do contato dos oficiais brasileiros e dos norte-americanos na Segunda Guerra Mundial. Foi nessa ocasião em que as Forças Expedicionárias Brasileiras e os oficiais das Forças Armadas dos Estados Unidos estabeleceram uma significativa aproximação que seguiu para além da guerra. Além disso, os acordos firmados por Getúlio Vargas de modernização das armas brasileiras e cooperação militar entre os dois países também colaborou para que os canais de comunicação entre seus oficiais permanecessem abertos. (DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE, 2007) Através desse contato os oficiais brasileiros refinaram a sua concepção de segurança nacional. Nesse contexto, em 1949 foi criada por meio da Lei nº 785/1949¹ a Escola Superior de Guerra (ESG), localizada na Fortaleza de São João, no Rio de Janeiro. A ESG foi criada com a finalidade de ocupar o espaço de uma escola sofisticada de estudos estratégicos. Sua formação foi baseada na experiência da National War College, sediada em Washington, nos Estados Unidos, e que

¹ BRASIL. *Lei nº 785 de 20 de agosto de 1949*. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm. Acesso em: 24 de nov. 2016.

formou, em seus diversos cursos, oficiais brasileiros de alta patente que posteriormente vieram a ocupar cargos de grande relevância durante os governos da ditadura².

Progressivamente, o combate à ameaça comunista passou a ser pauta prioritária nesses centros e a noção de um inimigo difuso começou a ganhar mais força. Entre 1946 e 1964 a doutrina de segurança nacional foi disseminada nos meios militares e amadurecida nos altos escalões das Forças Armadas. Ela alterava a própria ordem constitutiva das Forças Armadas que era a defesa da soberania nacional e o combate às ameaças externas, trazendo um novo elemento ao conceito de ameaça, os agentes e movimentos internos, o que alterava, por consequência, a própria noção de soberania nacional, agora associada também à manutenção da ordem interna. No cerne deste pensamento, encontra-se a premissa de que o comunismo é capaz de infiltrar-se em uma sociedade que lhe é estranha e promover a sua corrupção. (FICO, 2001)

Produzida, basicamente, no âmbito da ESG, a "doutrina" supunha que o Brasil integrava-se ao contexto internacional da Guerra Fria considerando (a) sua grande população e extensão territorial; (b) seu posicionamento geopolítico, que lhe conferia importância estratégica no âmbito das relações políticas internacionais e (c) sua vulnerabilidade ao comunismo, à luz de supostas fragilidades internas (população "despreparada" e políticos "corruptíveis"). Desse diagnóstico, decorria que (a) o Brasil tinha condições de se tornar uma das grandes potências mundiais e (b) era necessário precaver-se contra a "ameaça comunista". (FICO, 2001. Pg 41)

Nota-se que o comunismo é compreendido pela doutrina de segurança nacional não como algo que se configura no plano do pensamento, mas como o lado de uma guerra. Ele ganha forma, e se torna um inimigo com uma organização central, um comando, com objetivos claros, e todos àqueles que de alguma maneira concordam com seus ideais são automaticamente nomeados agentes dessa arquitetura maior. No entanto, o elemento de maior impacto que é trazido através dos marcos da doutrina, e que é essencial para as profundas transformações políticas e teóricas do período, é o sentimento de que o país se encontrava em uma guerra constante contra um inimigo obscuro e traiçoeiro. É nesse contexto em que começam a ser criados embasamentos conceituais para justificar a

² A lista de graduados brasileiros na Escola das Américas entre 1954 e 1996 está disponível em: <http://www.derechos.org/soa/br5496.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

derrubada da cidadania de uma parcela da sociedade considerada inimiga dos interesses nacionais. Os subversivos ou terroristas, como eram chamados, nessa lógica não são criminosos comuns, são prisioneiros de guerra e, por esse motivo, não tem o direito de reivindicar aos direitos individuais que seriam garantidos a qualquer outro cidadão brasileiro. Dessa maneira, a doutrina vai se incorporando ao treinamento militar e endurecendo aqueles que estão dispostos a enfrentar os sacrifícios típicos dos tempos de guerra, que vão desde morrer pela pátria, até abdicar de suas convicções morais e desumanizar o outro, aqui visto apenas como o inimigo. (DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE, 2007)

A Doutrina de Segurança Nacional, idealizada em grande parte por Golbery, foi uma tentativa de fundamentar conceitualmente a suspensão das garantias constitucionais, a limitação das liberdades individuais, a introdução da censura aos meios de comunicação e a repressão total aos que se opunham por meio de atividades clandestinas. [...] Não se tratava mais de preparar o Brasil para uma guerra tradicional, de um Estado contra outro. O inimigo poderia estar em qualquer parte, dentro do próprio país, ser um nacional. Para enfrentar esse novo desafio, era urgente estruturar um novo aparato repressivo. Diferentes conceituações de guerra – guerra psicológica adversa, guerra interna, guerra subversiva – foram utilizadas para a submissão dos presos políticos a julgamentos pela Justiça Militar. Assim, já no final de 1969, estava caracterizada a instalação de um aparelho de repressão que assumiu características de verdadeiro poder paralelo ao Estado no país. (DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE, 2007. Pg 23)

Para prosseguir com esse esforço de guerra, o país passa a investir na atualização, e mesmo na formação de organismos de informação e repressão policial a partir de um complexo sistema de identificação e combate ao inimigo. O período de 1964 a 1985 é marcado pelo rigoroso controle das instituições de segurança pública pelo exército e, portanto, cabe analisar o processo de militarização da segurança pública no país bem como a estrutura que deu forma e prática aos princípios estipulados na doutrina de segurança nacional.

1.1 A estrutura da repressão: questões legais da segurança pública

A constituição de 1967 promove significativa centralização da estrutura responsável pela segurança pública no país. Sobre o tema, ela estabelece em seu artigo 8º que é competência da União legislar sobre “organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.” (BRASIL, 1967). E, em seu capítulo III, artigo 13, inciso 4, estabelece que “as Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos

Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército.” (BRASIL, 1967)

São reconhecidas as polícias militar e federal, a primeira colocada como força auxiliar do Exército, e a segunda subordinada ao Ministério da Justiça. As polícias civis não aparecem na constituição de 1967, ainda que representassem um efetivo importante. Desde 1934 as polícias militares já possuíam o caráter de força auxiliar do Exército, no entanto, em 1946 passaram ao controle das administrações estaduais. (MARTINS, 2008) A constituição de 1967 não muda de forma significativa esse cenário, mas a Lei orgânica das polícias militares, o Decreto-lei nº 317³, de 13 de março de 1967, sim. Ele

[...] garantiu exclusividade na execução do policiamento ostensivo e determinou: que devesse ser comandada por oficial (coronel ou tenente-coronel) do Exército; que o seu Regulamento Disciplinar fosse redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército; e que a sua inspeção e controle fossem executados pela Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), criada junto ao Ministério da Guerra para essa finalidade. Tais medidas subordinaram as polícias militares diretamente ao Governo Federal, centralizando ainda mais o seu controle e restringindo o poder dos governadores sobre tais instituições. (MARTINS, 2008. Pg 78)

Posteriormente a Lei orgânica seria modificada por novos decretos. O Decreto-lei nº 667⁴, de julho de 1969, revoga o anterior alterando o controle das polícias militares, que passa a ser exclusividade do Ministério do Exército. O Decreto-lei nº 1.072⁵, de dezembro desse mesmo ano, aboliu as guardas civis municipais, incorporando seu pessoal às polícias militares. Por fim, o “Pacote de Abril”, Emenda Constitucional nº 7⁶, de 1977, passou para as justiças militares estaduais a responsabilidade sobre o julgamento de policiais acusados de crimes contra civis.

³ BRASIL. *Decreto Lei nº 317 de 17 de março de 1967*. Reorganiza as Polícias e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0317.htm. Acesso em: 24 de nov. 2016.

⁴ BRASIL. *Decreto Lei nº 667 de 2 de julho de 1969*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm. Acesso em: 24 de nov. 2016.

⁵ BRASIL. *Decreto Lei nº 1.072 de 30 de dezembro de 1969*. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1072.htm. Acesso em: 24 de nov. 2016.

⁶ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 7 de 13 de abril de 1977*. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

A Constituição e as leis de organização das polícias compuseram um conjunto de legislações que consolidavam os conceitos da doutrina de segurança nacional. A mais evidente delas é a Lei de Segurança Nacional, o Decreto-Lei nº 314⁷, de 1967. Com o endurecimento do regime, a lei foi reformada duas vezes em 1969, pelos decretos-lei nº 510⁸ e nº 898⁹.

Com base nessa doutrina, foram decretadas no Brasil sucessivas Leis de Segurança Nacional sob a forma de Decretos-Leis (DL), uma em 1967 (DL 314) e duas em 1969 (DL 510 e DL 898), de conteúdo draconiano, que funcionaram como pretense marco legal para dar cobertura jurídica à escalada repressiva. O espírito geral dessas três versões da Lei de Segurança Nacional indicava que o país não podia tolerar antagonismos internos e identificava a vontade da Nação e do Estado com a vontade do regime. (DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE, 2007, Pg. 20).

A responsabilidade de todos com a segurança nacional, sejam pessoas físicas ou jurídicas, é reforçada na primeira versão da lei. Desde o AI-2 é da competência da justiça militar o julgamento dos crimes contra a Segurança Nacional, o que por consequência é repetido no decreto. Ainda é estabelecida a possibilidade de prisão preventiva por 30 dias, renováveis por mais 30 em caso de necessidade. Com o Decreto-lei 510 é instituída a possibilidade de prisão preventiva por 30 dias pelo encarregado do inquérito. Sem falar na possibilidade de se manter o preso incomunicável por até 10 dias, caso a autoridade responsável pelo inquérito julgue necessário, privando o cidadão da sua liberdade sem ter sido julgado e o impedindo de ter qualquer contato com seus familiares ou defensor adequado. Desde o Ato Institucional nº 5¹⁰, de 13 de dezembro de 1968, o habeas corpus para crimes políticos, contra a segurança nacional e a ordem econômica e social já estava

⁷ BRASIL. *Decreto Lei nº 314 de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

⁸ BRASIL. *Decreto Lei nº 510 de 20 de março de 1969*. Altera dispositivos do Decreto lei nº 314, de 13 de março de 1967, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10510.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

⁹ BRASIL. *Decreto Lei nº 898 de 29 de setembro de 1969*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

¹⁰ BRASIL. *Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

suspenso. O Decreto-lei nº 898, que vigorou até a primeira metade de 1978, reforma a classificação dos crimes e as penas para os mesmos, introduzindo a pena de morte, prisão perpétua e o banimento, e ainda mantém o regime de incomunicabilidade do preso como definido pelo Decreto anterior. Ele foi substituído pela Lei nº 6620¹¹, de 1978, que foi promulgada já na abertura política. A nova lei reduziu o prazo de incomunicabilidade para 8 dias, decretou a obrigatoriedade da comunicação de cada prisão à autoridade judiciária e assegurou a verificação da integridade física dos prisioneiros. Mesmo que mais branda, o fato de existir uma lei de segurança nacional, e ainda mantendo o regime incomunicabilidade, representava a continuidade dos mecanismos que sustentavam a repressão no país.

A partir da análise de todas essas versões da Lei de Segurança Nacional, do AI-5, e outras tantas normas que vigoraram durante a ditadura, é possível notar que o regime estabeleceu uma espécie de ordem dupla, onde para os cidadãos “de bem” vigoravam um determinado conjunto de regras, e para àqueles considerados “inimigos” outro conjunto. E para que essa ordem pudesse ser posta em funcionamento, foi necessária a construção de um sofisticado aparato repressivo que envolveu as forças federais e estaduais, civis e militares.

1.2 As forças de segurança pública durante o período 1964-1985

A ditadura de 1964, embora marcada pela violenta repressão aos seus inimigos, não inaugurou a prática da perseguição política no país. Para consolidarem seus objetivos, os militares, ainda que tenham fundado novos organismos, fizeram uso de algumas instituições de informação e repressão que já estavam montadas. Uma das mais emblemáticas delas são os Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), que durante o Estado Novo já tinham delegacias em todos os estados e eram encarregados pela identificação e perseguição de todos os cidadãos considerados perigosos para àquele projeto autoritário. (FICO, 2001)

Os DOPS foram criados na década de 1920 e só foram desativados em 1983, no governo Figueiredo. Com a democratização de 1946 continuaram ativos, mas como órgãos de burocracia estadual. Durante toda a década de 1950, entretanto, a pauta

¹¹ BRASIL. *Lei nº 6620 de 17 de dezembro de 1978*. Define os crimes contra a Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6620.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

antiterrorista que vigorava no período anterior continuou na agenda do órgão. Mesmo havendo vigilância política e várias restrições às atividades dos comunistas, esse momento não pode ser comparado nem com o anterior e muito menos com o que o sucedeu, nesse período, os crimes investigados eram previstos na Lei nº 1802¹², de janeiro de 1953. Ela especificava quais eram os crimes contra a ordem social e política e determinava seus julgamentos na justiça civil, com recurso no Supremo Tribunal Federal, à justiça militar eram designados apenas os crimes que constituíssem ameaça à segurança externa do país. (FICO, 2001)

Assim, ao tomarem o poder, os militares encontraram uma estrutura de segurança pública profundamente estadualizada, grande número de policiais militares, responsáveis pelas funções de policiamento ostensivo, polícias civis, encarregadas da função de polícia judiciária e das investigações políticas (na esfera do DOPS) e Departamentos de Polícia Federal (DPF).

Por ter departamentos regionais em todos os estados, a Polícia Federal logo se tornou um dos instrumentos na ponta da repressão. Nos primeiros anos após o golpe de 1964, as investigações políticas foram conduzidas pelos DOPS, pelos DPF ou pelos próprios militares, através dos Inquéritos Policiais Militares (IPM's), dentro dos quartéis. (FICO, 2001)

Ao mesmo tempo em que delegavam ao Exército, aos DPF e as polícias civis, na figura do DOPS, a ação direta de combate aos seus opositores, os militares preocupavam-se em rapidamente montar um sistema de inteligência e informação. A peça central do sistema de informação elaborado pelos militares era, sem dúvida, o Serviço Nacional de Informações (SNI). Criado pela Lei nº 4.341¹³ de 13 de junho de 1964, em substituição ao Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI), o SNI era um órgão ligado diretamente à Presidência da República, mas tinha quadro de pessoal próprio, ainda que pudesse requisitar funcionários de outros órgãos. Apesar disso, respeitava a rígida hierarquia militar. Organizava-se em uma agência central, localizada em Brasília, e 12 regionais que eram distribuídas pelo país. Sua função era a do levantamento de

¹² BRASIL. *Lei nº 1802 de 5 de janeiro de 1953*. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social e dá outras providências Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

¹³ BRASIL. *Lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964*. Cria o Serviço Nacional de Informações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4341.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

informações sobre cidadãos e organizações que eram consideradas subversivas, embora na prática, essa divisão entre inteligência e ação direta não fosse muito clara na maioria dos órgãos responsáveis pela repressão política no período. O SNI era o coração do Sistema Nacional de Informações (SisNI), criado no âmbito do 1º Plano Nacional de Informações (PNI), de 1970, e só encerrou suas atividades no ano de 1990. (BRASIL, 2014)

Além do SNI, centros de informações das três armas (Exército, Marinha e Aeronáutica) também compunham o SisNI, o que reforça a ideia de que a distinção entre o sistema de informações e os órgãos de repressão direta não tinham mesmo uma separação precisa. São diversos os depoimentos de ações repressivas das mais violentas dirigidas pelos centros de informação do Exército, Marinha e Aeronáutica. O mais antigo deles era o da Marinha (CENIMAR) criado em 1957. Nos primeiros anos da ditadura, atuou mais intensamente dentro da própria Marinha. Em 1971 foi reestruturado e o combate à subversão tornou-se seu encargo. Foi um dos órgãos mais ativos nas atividades de infiltração nas organizações de esquerda. O Centro de Informação do Exército (CIE) foi criado em 1967 e o da Aeronáutica (CISA) em 1970. Foram concebidos numa lógica de supervisão da segurança interna, atuando diretamente no combate e repressão, ao que chamavam de subversão e nas atividades de contra-informação. Em 1967 também foi criado o Centro de Informação do Exterior (CIEEx), que tinha principal atuação no monitoramento das atividades de pessoas que tivessem deixado o país por questões políticas.

(Diferentemente do DSI e, em boa medida, do próprio SNI, O CIE, o CENIMAR e o CISA também patrocinavam "operações", ou seja, saíam à rua para prender pessoas que seriam interrogadas, sendo conhecidos diversos relatos de presos políticos torturados por agentes desses órgãos. (FICO, 2001, pg. 92)

Com o amadurecimento do regime, vários eram os órgãos que se encarregavam das atividades de inteligência e segurança. No entanto, o tamanho e complexidade dessa estrutura trazia, por vezes, ações sobrepostas e descoordenadas. Nesse contexto, o governo decide organizar as atividades de segurança. Esse ordenamento se dá de maneira experimental em São Paulo com a Operação Bandeirante (Oban). A Oban foi criada em junho de 1969 com objetivo de combater a subversão na região de São Paulo. Foi financiada com recursos da elite e do empresariado paulistas. Para sua criação se articularam forças militares e civis e membros das três armas, participaram também

membros do SNI, Guarda Civil de São Paulo, da Força Pública do Estado de São Paulo e da Divisão Estadual de Investigações Criminas. Foi responsável pela prisão e execução de algumas das principais lideranças da guerrilha urbana como Carlos Marighella. Além de uma unificação de esforços, a Oban representou uma necessidade de centralização do controle dos órgãos de repressão. (FICO, 2001)

A experiência da Oban foi considerada bem-sucedida na sua finalidade, e por isso, determinou-se a sua difusão pelo território brasileiro. Assim, em 1970, foram criadas Zonas de Defesa Interna (ZDI), que eram equivalentes as áreas do I, II e IV Exércitos e do Comando Militar do Planalto. Em cada uma dessas zonas foi criado um órgão, o Centro de Operações de Defesa Interna (CODI), com membros da Marinha, Aeronáutica e Exército, e que respondia ao Estado Maior do Exército. Os CODI tinham a função de centralizar o comando sobre os agentes públicos encarregados da segurança interna segundo os princípios da doutrina de segurança nacional. Subordinados aos CODI foram criados os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), responsáveis por operacionalizar as atividades de repressão política. Os CODI-DOI reuniam representantes do DOPS, DPF, PM, Polícia Civil, SNI, CIE, CENIMAR, CISA e outros militares das três forças. (CASTRO, D'ARAÚJO E SOARES, 1994)

A simbiose entre esses dois órgãos ficou registrada na memória política pela sigla Doi-Codi, embora de direito fossem entidades diferentes. Enquanto os centros de informação de cada força se ligavam diretamente ao respectivo ministro, o CODI e o DOI estavam subordinados técnica e hierarquicamente ao comandante de cada Exército. Com isto, estamos chamando atenção para o fato de que foi o Exército a força principal a coordenar e comandar as ações de segurança interna. (CASTRO, D'ARAÚJO E SOARES, 1994, pg 17)

O fato de agentes das mais variadas forças policiais integrarem os destacamentos formados para combater os inimigos do regime, demonstrava grande flexibilidade e mobilidade operacionais, que foram refletidas nas regras jurídicas que regulavam a atividade policial e judiciária no país. Os DOI não estavam preparados para lidar com a tramitação legal para os casos de prisões, interrogatórios, inquéritos e etc. Um delegado de Polícia Civil compunha as equipes dos DOI para auxiliar os militares nesse tipo de questão, mas muitas vezes os comandantes abriam mão dos rituais jurídicos e realizavam prisões arbitrárias, interrogatórios sob tortura e a manutenção de presos incomunicáveis. (CASTRO, D'ARAÚJO E SOARES, 1994)

O processo de desenvolvimento da estrutura repressiva dirigido pelo regime militar deu-se de forma lenta e progressiva, aperfeiçoando as maneiras de eliminação da oposição política inscritas na doutrina de segurança nacional. Esse sistema passa de uma série de iniciativas espalhadas para uma institucionalização centralizada. É evidente que na prática, por mais que o alto comando dessas forças desejasse um funcionamento coordenado, não é possível saber até que ponto atividades paralelas continuaram existindo, e em que medida seus próprios comandantes não incentivavam esse tipo de atividade. A centralização, pelo Exército, do comando das atividades de repressão de todas as forças de segurança pública, construiu uma lógica autoritária e repressiva como algo próprio do Estado brasileiro. Os níveis de violência atingidos e a sua natureza política mostram que as práticas autoritárias não eram apenas uma forma de comportamento daqueles agentes, mas sim um elemento que constituía a própria definição de política e sociedade dos meios hegemônicos da sociedade. Nesse sentido, apresentar as estruturas e costumes autoritários cometidos pelos agentes de segurança pública nesse período, explicita as várias relações políticas e sociais que os envolviam e nos ajudar a entender o processo de transição democrática, bastante peculiar que acontece no Brasil.

CAPÍTULO 2: CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

O final do século XX é marcado pelo princípio do avanço democrático em alguns países latino-americanos que haviam passado ou ainda passavam por experiências autoritárias, e o Brasil se enquadra nesse panorama. Em 1974, depois de cerca de 10 anos de repressão e perseguição à chamada subversão, começa a se anunciar o início de uma distensão política. O projeto de abertura passa a ser vislumbrado a partir da ascensão do general Ernesto Geisel, em janeiro 1974, ao mais alto posto do executivo no país, e de seu anúncio de uma abertura política “lenta, gradual e segura”. Apesar da maioria das organizações de esquerda, intelectuais, e grupos opositores ao regime, na época, acreditarem que esse projeto de abertura não se tratava senão de uma maneira do governo tomar as rédeas do processo de transição, limitando-o e construindo uma democracia reduzida, esse foi um período de mudanças significativas no cenário político brasileiro e na atuação das próprias esquerdas. (ARAÚJO, 2007)

A política de distensão de Geisel, ficou marcada pelo início de alguma flexibilização do regime e pela tentativa de contenção das tendências mais radicalizadas que compunham o governo. Isso se deveu a uma série de fatores. O regime passava nesse momento por disputas internas significativas entre os membros das Forças Armadas que acreditavam na manutenção da ditadura e os que defendiam que a permanência desse regime significaria um perigo à estabilidade da própria instituição. A iniciativa de abertura do governo Geisel piorou esse cenário, tencionando ainda mais a relação entre as correntes, e fez com que a chamada linha-dura reagisse intensificando a repressão política no período de 1975 a 1976. Alguns dos casos emblemáticos desse período são o assassinato do jornalista Vladimir Herzog em 1975, nas dependências do DOI-CODI, do operário Manoel Fiel Filho em 1976, a chacina de parte dos membros do PCdoB conhecida como Chacina da Lapa, em 1976 e a Operação Radar, que sequestrou, executou e ocultou os cadáveres de grandes quadros do PCB entre 1973 e 1976. (KINZO, 2001)

Outro fator importante para a iniciativa de abertura política foi, sem dúvida, as eleições de 1974. A atuação surpreendente do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), único partido legal de oposição ao governo no regime bipartidário da época, nas eleições, alterou a maneira como o partido era visto pelas organizações de esquerda e pelo próprio regime. Ele passou a ser considerado como opção concreta de oposição

democrática legal ao regime vigente. Esse resultado gerou reações por parte do governo que instituiu leis para que a sua influência no congresso não fosse enfraquecida nas eleições seguintes de 1978. A Lei 6339¹⁴, conhecida como “Lei Falcão”, de 1º de julho de 1976 endurecia as regras eleitorais, limitando o acesso dos candidatos aos meios de comunicação. Em abril de 1977, foi lançada a já citada Emenda Constitucional nº 7, ou “Pacote de Abril”. Aprovada com o Congresso fechado, tinha o objetivo de garantir ao governo maioria parlamentar e estabilidade política. A Emenda instituía que 1/3 dos senadores seria nomeado diretamente pelo governo (senadores biônicos), alterava o critério de representação proporcional privilegiando os estados do Norte e do Nordeste e estendia o tempo de mandato do próximo Presidente da República para seis anos. Essas reações serviriam para reforçar a ideia de que o processo de democratização seria extremamente complexo, controlado e repleto de contradições. (KINZO, 2001)

O período entre 1974 e 1985, se distingue dos 10 anos que o antecederam por apresentar não um endurecimento e amadurecimento das leis, normas e mecanismos de manutenção do regime, mas sim um recuo das tendências autoritárias próprias desse tipo de governo, apesar do aparato repressivo ainda se manter bastante forte e violento. A esse período damos o nome de “transição”. Segundo Guillermo O’Donnell e Phillippe Schmitter “transição” seria o intervalo entre um regime político e outro. Momento intermediário que se demarcaria por outros dois momentos políticos. Em uma direção, estaria o começo do processo de desmonte de um regime autoritário, e na outra, a formação de uma nova configuração política, seja ela a democracia, a volta de algum regime autoritário ou o surgimento de um regime revolucionário. (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988) No caso brasileiro, e de outras transições latino-americanas, o caminho que se esperava alcançar após o período de transição era a o da democracia.

Além disso, durante a transição, as eventuais regras e procedimentos do processo tendem a estar nas mãos de incumbentes autoritários. O sinal típico de que se iniciou a transição surge no momento em que esses detentores autoritários do poder começam, por alguma razão, a modificar as suas próprias regras no sentido de oferecer garantias mais seguras aos direitos de indivíduos e grupos. (O’DONNELL e SCHMITTER, 1988, pg. 23)

¹⁴ BRASIL. *Lei nº 6339 de 1 de julho de 1976*. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/1970-1979/L6339.htm>. Acesso em 24 de nov. 2016.

Nesse sentido, as leis que vigoravam e forneciam suporte legal para as arbitrariedades cometidas pelo regime foram lentamente sendo atenuadas. Em 1978 é aprovada a Emenda Constitucional nº 11¹⁵, que revoga os Atos Institucionais, incluindo o fatídico AI-5. Já no governo Figueiredo, a Lei nº 6683¹⁶, de 28 de agosto de 1979, ou Lei de Anistia, é sancionada. A partir dela, é concedida anistia a todos que tenham cometido crimes políticos ou conexos, crimes eleitorais e aos que tiveram seus direitos políticos suspensos no período entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Embora representasse um progresso, a Lei de Anistia aprovada não atendia completamente as reivindicações sociais. Ela não incluía presos políticos que tinham sido condenados por “terrorismo, assalto e sequestro” e “[...] cometia um paradoxo: excluía os militantes da luta armada e incluía os torturadores e assassinos ligados ao regime.” (ARAÚJO, 2007). Ainda em 1979, o governo realiza a reforma partidária e eleitoral e põe fim ao bipartidarismo. A reforma, apesar de ser uma demanda democrática, nesse momento, serviu para enfraquecer e dividir a oposição que vinha se fortalecendo cada vez mais, e para manter a transição sob controle.

No início dos anos 1980, o Brasil tinha cinco novos partidos políticos: o Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, antigo MDB), o Partido Democrático Social (PDS, o partido do governo), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). E, um pouco mais tarde, como vimos, criado a partir das greves dos operários paulistas, o PT (Partido dos Trabalhadores). (ARAÚJO, 2007, pg. 348)

A Lei de Anistia, altamente limitada e bastante distante das demandas dos vários grupos de luta pela anistia que se articulavam desde 1975, e a reforma partidária, que alterava as regras da composição do Colégio Eleitoral, para manter a oposição sempre em minoria, somada ainda, ao “Pacote de Novembro”, de 1981, que proibia coligações partidárias, evitando as alianças entre os partidos de oposição, são sinais da transição negociada, pela qual o país passou. Renato Lessa identifica o processo de transição brasileiro como endógeno e pactuado, e descreve as principais características desse tipo de transição. (LESSA, 1989)

¹⁵ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 11 de 13 de outubro de 1978*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

¹⁶ BRASIL. *Lei nº 6683 de 28 de agosto de 1979*. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

Refiro-me (a) ao comportamento dos quadros dos antigos regimes que, inicialmente, sem alterar os padrões da ordem, introduzem em sua dinâmica inovações que geram maior competitividade política e conferem maior legitimidade a valores pluralistas; e (b) ao surgimento de atores políticos não comprometidos com a gestão da ordem autoritária, mas que de algum modo construíram patrimônios políticos dentro das regras então vigentes. (LESSA, 1989, pg.83)

Para Lessa, entre 1974 e 1982 houve a preponderância de elementos endógenos no processo de abertura do país, mas a partir das eleições de 1982 o poder das elites autoritárias que disputavam o controle da transição, passa a ser o de veto das demandas mais ambiciosas e urgentes. Para ele, o período entre 1982 e o da eleição do primeiro presidente civil, em 1985, pode ser melhor caracterizado por um certo descontrole do governo sobre os rumos do processo de democratização. (LESSA, 1989).

As eleições de 1982 foram palco da participação de outros partidos políticos além dos dois permitidos pelo regime desde o Ato Institucional nº 2¹⁷, de outubro de 1965. Pela primeira vez em quase 20 anos governadores estaduais foram eleitos pelo voto popular, políticos que haviam sido cassados tiveram seus direitos políticos restituídos pela Lei de Anistia e retornaram a vida pública. No entanto, apesar da existência de novos partidos as maiores disputas foram entre o PDS, herdeiro da Arena e o PMDB. Embora não tenham atingido maioria nas urnas, os governistas alcançaram a maioria no Senado, graças aos senadores biônicos indicados e mais uma série de artifícios políticos.

A mais recente eleição brasileira (1982) proporcionou um exemplo espetacular no qual o governo autoritário usou todos os instrumentos legais para assegurar vantagens antecipadas para o seu partido, garantindo, deste modo, maioria no colégio eleitoral presidencial. Primeiro, o governo permitiu a formação de partidos adicionais na esperança que a oposição — até então relutantemente reunida no quadro oficial dos partidos — se fracionasse. Ao mesmo tempo, vários obstáculos foram colocados para dificultar a obtenção do registro de alguns partidos que poderiam ter apoio devido a suas raízes no período pré-1964: número mínimo de filiados, expressão nacional e a proibição de usar siglas de antigos partidos. Por fim, foi sancionada uma lei que obrigava os eleitores a votarem numa única legenda para todos os níveis, na esperança que os vínculos locais com os prefeitos pró-governo e os gastos públicos de última hora comprariam os votos para os governos estaduais e para o Congresso. Na última hora, como se tudo

¹⁷ BRASIL. *Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

isso não fosse suficiente, dificultaram o voto para os semi-analfabetos de quem se poderia esperar uma votação contra o governo. Esta orquestração cuidadosa foi conseqüência da amarga lição de 1972, quando o governo não se preparou e, pior, permitiu o acesso da oposição à TV. Desta vez, com o acesso à TV vetado a praticamente todos, exceto ao Presidente, e com as regras manipuladas, o resultado foi mais favorável ao governo. (PRZEWORSKI, 1984, pg. 6)

Mesmo assim, a oposição teve avanços significativos. A vitória de Leonel Brizola, do PDT, para o governo do Rio de Janeiro é algo bastante significativo. Miguel Arraes, assim como Brizola, anistiado, foi eleito deputado federal pelo PMDB, nas mesmas eleições. O PMDB conquistou ainda o governo de Estados valiosos como São Paulo com Franco Montoro, Minas Gerais com Tancredo Neves e o Paraná com José Richa. O resultado dessas eleições mudou o equilíbrio das forças políticas dentro do Congresso, dando espaço para que outros atores influenciassem as regras do jogo político. (KINZO, 2001)

A partir dos resultados das eleições de 1982, alcançando sucesso significativo da oposição, e das diversas forças populares que se articulavam pela democracia, duas pautas começaram a ocupar a agenda política desses grupos: as eleições presidenciais diretas e a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 1983 já se iniciam, ainda que com pouca repercussão, campanhas pelas eleições diretas. Em 1984 essa mobilização se fortalece dando origem a campanha “Diretas Já”, que organizou uma série de comícios reunindo um impressionante número de pessoas favoráveis às eleições presidenciais diretas. Apesar de toda a mobilização da população, o governo não recuou e manteve a decisão de realizar as eleições presidenciais através do Colégio Eleitoral, o Congresso, tendo como maioria representantes da situação, rejeitou a emenda Dante de Oliveira. A maior parte da oposição optou por encontrar aliados dentro do próprio governo para tentar influenciar o processo de sucessão ao invés de tentar alcançar as tão esperadas eleições diretas pela mobilização da sociedade civil. (KINZO, 2001)

Embora seja notável que as articulações dentro do congresso tenham levado ao encerramento do regime autoritário em vigor, não é possível ignorar toda a mobilização social que fez oposição à ditadura e se organizou em torno do avanço democrático a partir do anúncio da distensão política. Alguns setores da Igreja Católica tiveram papel fundamental nesse momento, e passaram a ocupar protagonismo na defesa dos direitos

humanos. Nomes como D. Paulo Evaristo Arns e D. Hélder Câmara são destaques nesse momento. O trabalho de organização das pastorais e das comunidades Eclesiais de Base (Cebs) foi também essencial para os novos rumos a que o país aspirava. Ao mesmo tempo, os conflitos sociais tão presentes na sociedade brasileira, aos poucos manifestam-se na articulação da sociedade civil em diversos movimentos de associações de moradores de bairros e de favelas, com reivindicações como creches, habitação e saneamento. (ARAÚJO, 2007)

[...] na cidade do Rio de Janeiro, em favelas como o Borel, o Jacarezinho, a Rocinha, formaram-se associações de moradores fortes e politizadas, com destacada atuação de militantes de esquerda. Muitas vezes, no interior dessas associações, eram organizados grupos de discussão, grupos de teatro, programas de alfabetização, creches comunitárias, grupos de mulheres que discutiam a violência doméstica. (ARAÚJO, 2007, pg. 341)

A imprensa alternativa também se insere como um dos atores responsáveis pela pressão democrática denunciando as arbitrariedades da ditadura. Alguns destaques são: *Pasquim, Movimento, Opinião*; jornais feministas como, *Brasil Mulher, Nós Mulheres e Mulherio*. Além dos movimentos já citados, outros de grande relevância nesse cenário são os das associações de profissionais liberais como a Ordem dos Advogados (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI). E ainda o Movimento Estudantil, o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) e os novos movimentos de minorias políticas, que surgem no Brasil na metade da década de 1970, denunciando formas específicas de exploração como o machismo, racismo e homofobia, e integrando a luta pela democracia. Outra frente que exerceu bastante pressão ao regime foi o novo sindicalismo organizado, sobretudo, entre os metalúrgicos do ABC paulista, de onde sai a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat) e, posteriormente, ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) a Central Única dos Trabalhadores (CUT). (ARAÚJO, 2007)

Nesse contexto, de mobilização e organização da sociedade civil, a proposta de Emenda Constitucional Dante de Oliveira, que determinava eleições presidências diretas, foi rejeitada no Congresso de maioria governista, mas não sem causar transtornos para o governo. Alguns deputados do PDS que não apoiavam a indicação do candidato do partido à presidência, Paulo Maluf, votaram a favor da emenda, causando um “racha” no partido e formando a partir dessa dissidência o Partido Frente Liberal (PFL). Os dissidentes do PDS formaram uma aliança com o PMDB no Colégio Eleitoral, a Aliança

Democrática, para disputarem as votações presidenciais. Em troca dessa aliança, o candidato à vice-presidência seria indicado por eles. A intenção era derrotar o candidato da situação. Essa coalização se deu “[...] segundo a lógica da aritmética parlamentar, em busca da maioria, e não em torno de um programa substantivo para a transição.” (LESSA, 1989) Assim, a Aliança Democrática foi encabeçada pelo o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, do PMDB e teve como vice o senador José Sarney, ex-presidente do PDS. Em janeiro de 1985 a chapa da oposição venceu, elegendo o primeiro Presidente civil desde 1961 e anunciando o início da Nova República. Nesse cenário, a atuação do Congresso Nacional teve grande importância para que a abertura política se concretizasse.

[...] uma consequência não antecipada das ações da ordem autoritária, em termos institucionais, foi a produção do Congresso como arena política relevante para o desdobramento do processo político brasileiro (coube a ele encerrar um ciclo na história política brasileira). (LESSA, 1989, pg. 97)

Pouquíssimo tempo depois de ser eleito Tancredo teve que ser hospitalizado por problemas de saúde, falecendo em abril de 1985, transformando assim José Sarney, figura política de conhecido e antigo vínculo com os militares, no novo Presidente da República. (KINZO, 2001) A coalização feita para se conseguir chegar à presidência já era um indicativo da política conciliatória que viria pela frente, e a ascensão de Sarney à presidência aumentou ainda mais as desconfianças da oposição e da sociedade. Ficavam claras, no governo Sarney, as inclinações a muitas permanências do regime autoritário anterior, o que dificultava ações mais democratizantes. O cenário não era dos mais otimistas, além da crise de legitimidade pela qual o governo passava, havia também no Brasil uma intensa crise econômica, o que fez com que a Nova República já nascesse paralisada.

Assim, como forma de intensificar a democratização entendeu-se que era necessário elaborar a reorganização do Estado e, para tanto, era necessária a elaboração de uma nova Constituição. Nas eleições de 1986 foram eleitos parlamentares que também exerceriam funções constituintes, ou seja, seriam responsáveis pela criação da nova Constituição brasileira, além de ocuparem simultaneamente suas funções de deputados e senadores. Nessa eleição, o PMDB conseguiu alcançar maioria no Congresso tornando-se, portanto, o principal partido do país. A Assembleia Constituinte, iniciou seus trabalhos em fevereiro de 1987 e os encerrou em outubro de 1988 com a entrega da Constituição Federal. Em seu texto, foram garantidos todos os mecanismos de uma democracia

representativa, a total liberdade de organização partidária, foram introduzidas penalidades para crimes específicos dirigidos a mulheres e negros, entre tantos outros avanços importantes. (KINZO, 2001) No entanto, alguns resquícios do regime anterior se mantiveram presentes na nova Constituição, como aqueles que dizem respeito à segurança pública e ao papel das polícias e das Forças Armadas na nova democracia que surgia.

CAPITULO 3 A DISCUSSÃO SOBRE SEGURANÇA NOS DEBATES EM TORNO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como forma de seguir com o compromisso firmado pela Aliança Democrática, o Presidente Sarney, em 1985, convoca o Congresso Nacional para os trabalhos constituintes que se iniciariam em 1987¹⁸. Convoca também, por meio do Decreto nº 91.450¹⁹, de 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos. A Comissão foi criada com o objetivo de elaborar um anteprojeto constitucional²⁰ para a nova Constituição. O grupo que a compôs era formado por 50 membros, dentre eles estavam grandes juristas e estudiosos das mais diversas áreas, como o sociólogo Gilberto Freyre, o escritor Jorge Amado, o cientista político Bolívar Lamounier, o sindicalista José Francisco da Silva, o advogado e cientista político Hélio Jaguaribe e também o então Presidente José Sarney. A Comissão encerrou seus trabalhos em setembro de 1986, entretanto, seu texto não foi enviado pelo Presidente à Assembleia Nacional Constituinte. Segundo Adriano Pilatti, o anteprojeto de constituição nunca foi remetido a ANC por Sarney, por apresentar conteúdos parlamentaristas, democratizantes e progressistas, o que não agradou o então presidente.

Dessa forma, segundo a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convoca a Assembleia Nacional Constituinte, os membros da Câmara e do Senado deveriam se reunir unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987 no Congresso Nacional. O Congresso tinha um total de 559 cadeiras, 487 deputados e 72 senadores. Em 1986 foram eleitos em mandato constituinte todos os deputados e 49 novos senadores, 23 haviam sido eleitos em 1982. Graças ao excelente resultado nas eleições de 1986 o PMDB tinha a maior bancada com 306 constituintes, o PFL tinha 132, o PDS 38, o PDT 26, o PTB 18, o PT 16, o PL 7, o PDC 6, o PCB 3, o PCdoB 3, o PSB 2, o PMB 1 e o PSC também 1. Se apresentam à

¹⁸ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985*. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em 24 de nov. 2016.

¹⁹ BRASIL. *Decreto nº 91.450 de 18 de julho de 1985*. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

²⁰ Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

candidatura da presidência da ANC Lysâneas Maciel e Ulysses Guimarães. Ulysses Guimarães vence com 76% dos votos e assume a presidência da ANC. (PILATTI, 2008)

A organização dos trabalhos fica definida em Regimento Interno, dessa forma, para discutir os termos de criação do novo texto constitucional foram formadas 8 Comissões Temáticas, seguidas de uma comissão de sistematização. Cada uma delas subdividia-se em 3 Subcomissões Temáticas, totalizando 24 Subcomissões. Nelas foram realizadas discussões e debates sobre suas matérias específicas e, a partir disso produzidos anteprojetos que depois de aprovados nas próprias Subcomissões seguiam para as Comissões Temáticas correspondentes. Os textos de cada uma das Subcomissões foram agrupados em um único texto pelas Comissões relacionadas e depois convertidos nos anteprojetos dessas Comissões. As comissões formadas foram: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão de Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social e Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação²¹.

3.1 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

A comissão responsável pela redação do capítulo constitucional que trata da segurança pública foi a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. A discussão da temática da segurança pública, defesa do Estado e do controle e papel das Forças Armadas foi diretamente trabalhada por uma de suas Subcomissões Temáticas, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Ela foi composta por 39 parlamentares, 35 deputados e 4 senadores. Desses, 19 eram membros titulares e 20 suplentes. Dentre os parlamentares que a compunham havia membros do PMDB, PFL, PDS, PDT, PTB e PT. Nesse quadro, o PMDB ocupava a maioria das cadeiras com 22 representantes entre titulares e suplentes, seguido pelo PFL com 9

²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 24 de nov. 2016.

representantes. Os demais partidos tinham cada um 2 representantes²². A composição da Subcomissão era a seguinte:

Membros Titulares da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Nome	Deputado/ Senador	Partido	Estado	Posição na Subcomissão
José Tavares	Deputado	PMDB	PR	Presidente
Raimundo Lira	Senador	PMDB	PB	1º vice-presidente
Daso Coimbra	Deputado	PMDB	RJ	2º vice-presidente
Ricardo Fiúza	Deputado	PFL	PE	Relator
Antônio Perosa	Deputado	PMDB	SP	Titular
Arnaldo Martins	Deputado	PMDB	RO	Titular
Asdrubal Bentes	Deputado	PMDB	PA	Titular
Carlos Benevides	Deputado	PMDB	CE	Titular
Hélio Rosas	Deputado	PMDB	SP	Titular
Iran Saraiva	Senador	PMDB	GO	Titular
Ralph Biasi	Deputado	PMDB	SP	Titular
Roberto Brant	Deputado	PMDB	MG	Titular
Ézio Ferreira	Deputado	PFL	AM	Titular
Ricardo Izar	Deputado	PFL	SP	Titular
Sadie Hauache	Deputada	PFL	AM	Titular
Telmo Kirst	Deputado	PDS	RS	Titular
César Maia	Deputado	PDT	RJ	Titular
Ottomar Pinto	Deputado	PTB	RR	Titular

²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em 24 de nov. 2016.

José Genoíno	Deputado	PT	SP	Titular
--------------	----------	----	----	---------

Fonte: Elaborada pela autora com base nas informações disponíveis em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b>.

Apesar de ser composta por 19 titulares, a lista de presença, na maioria das reuniões da Subcomissão, não chegava a alcançar metade desse número, e as dinâmicas de discussões eram, grosso modo, protagonizadas por 3 ou 4 figuras específicas mais ativas dentro da Subcomissão que geralmente frequentavam um número maior de reuniões²³. Isso pode ser uma consequência do caráter parlamentar da ANC, que convocou deputados e senadores que além das atividades constituintes também tinham suas atividades parlamentares, além disso, os constituintes que ocupam esses lugares eram indicados pelo partido para assumirem as titularidades e muitas vezes não tinham interesse na discussão dessa pauta específica.

Ao analisar as atas das reuniões da Subcomissão, nota-se que houve uma certa polarização interna entre aqueles que defendiam a manutenção do lugar das Forças Armadas, de seu grau de intervenção no Estado e pressionavam pela militarização da vida civil e os que demonstravam a todo momento a preocupação com o trauma do autoritarismo recente.

Foram realizadas na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança um total de treze sessões ordinárias ou extraordinárias. Nessa sessões, os Constituintes participaram de audiências públicas, palestras, conferências e debates, além de atividades que versavam sobre o funcionamento interno da Subcomissão. Para a realização das audiências públicas foram convidados representantes da Escola Superior de Guerra (ESG), Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, Polícias Militares, Conselho de Segurança Nacional, Estado-Maior das Forças Armadas, Polícia Federal e personalidades como o General-de-Exército Euler Bentes Monteiro e o General-de-

²³ SENADO FEDERAL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b%20-%20SUBCOMISS%20C3%83O%20DA%20DEFESA%20DO%20ESTADO.DA%20SOCIEDADE%20E%20DE%20SUA%20SEGURAN%C3%87A.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

Brigada Oswaldo Pereira Gomes. Além das audiências públicas, a Subcomissão recebeu 240 sugestões de 140 Constituintes para a elaboração do texto, mais 2 projetos de Constituição, 1 da bancada do PT e outro da bancada do PFL. Baseada nas sugestões da Casa e nas palestras e debates ocorridos nas sessões, a Subcomissão orientou seus trabalhos em 4 eixos principais: Estado de Defesa e Estado de Sítio, Segurança Nacional, Forças Armadas e Segurança Pública²⁴.

Ao final de todas as sessões de debates ocorridas na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança foram elaborados dois Anteprojetos, os quais usaremos para comparar com os debates realizados nas próprias sessões da Subcomissão. Um é o Anteprojeto da Subcomissão, doravante AS, e o outro é o Anteprojeto do Relator, que daqui por diante nos referiremos como AR. No AS, estão as sugestões de Capítulos e Artigos para a Constituição Federal de 1988, já no AR, encontramos uma espécie de relatoria dos trabalhos realizados pela Subcomissão, sugestões recebidas e as explicações para as propostas que foram elaboradas no AS. Além desses dois Anteprojetos, para realizar a análise conclusiva das atas das sessões da Subcomissão, também usaremos o Anteprojeto que foi idealizado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, apelidada de Comissão Afonso Arinos, antes da instituição da Assembleia Nacional Constituinte, a esse Anteprojeto nos referiremos a partir de agora como AAA.

3.2 Estado de Defesa, Estado de Sítio e Segurança Nacional

Para as sessões de debate em torno da natureza, finalidade e características do Estado, bem como, seus mecanismos de defesa, foram convidados, pelos membros da Subcomissão, professores representantes da ESG e o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil. Ao observar as atas das reuniões da Subcomissão, é interessante notar que logo da organização dos trabalhos, quando os Constituintes começam a deliberar sobre quem seriam os profissionais mais habilitados para falar sobre o Estado, as sugestões que surgem prontamente, são que se priorizem os membros do Estado-Maior das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra.²⁵ Esse fato pode ser considerado um indicativo

²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

²⁵ SENADO FEDERAL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20DEFESA%20DO%20ESTADO.DA%20SOCIEDADE%20E%20DE%20SUA%20SEGURAN%C3%87A.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

de como a concepção de Estado instantaneamente atrelado às Forças Armadas, se mostra como um valor bastante consolidado entre grande parte dos membros da Subcomissão.

Os professores da ESG, em suas exposições na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, associam fortemente a noção de Estado com a de Nação, e o definem como uma parcela especializada da sociedade civil, ou Nação, que por sua vez, a designa para conduzir os seus objetivos. Nessa concepção, o Estado existe para o bem comum, e o bem comum, essa ideia abstrata, é materializada pela Escola Superior de Guerra através do que eles chamam de Objetivos Nacionais Permanentes. Eles seriam os interesses vitais e permanentes da Nação constituída enquanto Estado. Esses objetivos seriam definidos pela sociedade e o esforço que a Escola Superior de Guerra estaria fazendo ao longo de anos, seria o de identificá-los e compreendê-los, através de um estudo de realidade nacional. Dentre esses objetivos nacionais mapeados pela ESG estão, a soberania, a integração nacional, a integridade do patrimônio nacional e a democracia²⁶. Objetivos profundamente influenciados pelos princípios da doutrina de Segurança Nacional.

Dessa forma, o Estado democrático, mesmo reconhecendo que pessoas e grupos possam ter objetivos diferentes, pode exigir que esses objetivos não sejam dispostos de forma contrária aos Objetivos Nacionais Permanentes. Assim, começa-se a entrar na questão da segurança do Estado.

O SR. PEDRO FIGUEIREDO: – [...] Ora, a manutenção da independência, no plano da convivência externa, e da supremacia da ordem jurídica, no plano de convivência interna, instauram para o Estado a problemática da segurança, que, necessariamente, se desdobra no âmbito externo e no âmbito interno. Não se trata apenas da defesa do Estado, mas da Segurança que este tem o dever de proporcionar à Nação, seja em relação ao meio externo, seja no ambiente interno. O conceito de segurança é mais abrangente que o de defesa, "envolve a Defesa, mas vai além dela". [Segurança] É um estado de garantia obtida através de ações muito mais amplas e profundas que a mera ação militar, ações também **policiais**, econômicas e psicossociais, realizadas pela sociedade nacional, dentro do quadro legal, sob a gerência do Estado. Dai o conceito doutrinário formulado pela ESG: "Segurança Nacional é a garantia, em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos e pressões,

²⁶ Ibid., pp. 29-30.

conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes." (Manual Básico/86 – p. 195.) (FIGUEIREDO, 1987, pg. 31)²⁷

Nessa concepção, a finalidade do Estado é umbilicalmente dependente da Segurança Nacional e esta deve ser garantida através da Lei. Nesse sentido, o Estado tem direito à autodefesa, que deve ser praticada dentro da Lei, daí surge a necessidade de Leis de Segurança Nacional, como instrumento legal de garantia do Estado. Além disso, tendo o Estado o monopólio da força, em casos de perigo aos objetivos nacionais vitais, essa força pode ser empregada na sua totalidade para o combate das forças adversárias. No entanto, a decisão sobre o uso da força, bem como sua gradação e proporcionalidade, devem se submeter aos mecanismos do regime democrático, a ordem jurídica vigente. É aí que se incluem as medidas excepcionais que vão das medidas de emergência até o estado de sítio.

O estado de sítio, no entendimento da ESG, seria um instrumento constitucional de defesa do Estado para que este possa defender a sociedade e seu patrimônio em momentos que apresentam graves ameaças de ordem externa, interna ou mista. Pode ser aplicado em caso de guerra, também em casos de distúrbios internos graves que já estejam acontecendo ou possam vir a acontecer. Deve caber ao Congresso Nacional ou ao Presidente da República decretá-lo. Caso seja decretado pelo Presidente, este deverá indicar o executor do estado de sítio, e se for decretado no intervalo das sessões legislativas, deverá ser apreciado num prazo de não mais que 5 dias pelo Congresso Nacional que poderá revogá-lo. Segundo a recomendação da ESG, para a aplicação dos estados de emergência o Presidente deveria sempre consultar o Conselho de Segurança Nacional, ou algum novo Conselho especializado de assessoria ao Presidente da República.²⁸

Em suas falas, os palestrantes sugerem a mentalidade da instituição de que a sociedade civil precisa de constante tutela e direção, necessitando da ação de um Estado altamente centralizador. Isso fica bastante claro no próprio conceito dos Objetivos Nacionais Permanentes. Nesse sentido, a militarização do Estado seria uma consequência direta do crescimento da sociedade de massa que só se organizaria a partir de um poder que a guiasse.

²⁷ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 22 de abril de 1987.**

²⁸ *Ibid.*, p. 34.

O SR. UBIRATAN MACEDO: – [...] este é um país, onde, se insistirmos em que as pessoas tomem decisões por si, provavelmente elas irão pedir que se crie um ministério que tome decisões por elas, o ministério das decisões próprias, como se criou o Ministério da Desburocratização, para Desburocratizar. Então, temos que perceber um pouco também com quem estamos falando. (MACEDO, 1987, pg. 38)²⁹

A mesma questão também é debatida a partir da argumentação do presidente da OAB, Márcio Thomaz Bastos que, da mesma maneira que os primeiros palestrantes, expõe aos Constituintes o entendimento do organismo sobre natureza, finalidade e defesa do Estado. Contrário à posição do primeiro grupo, o palestrante, argumenta que a concepção de Estado, fortemente atrelada a Segurança Nacional, vinda da Escola Superior de Guerra é reducionista e simplifica a experiência real e heterogênea da Nação, que para o entendimento da entidade, seria a soma de contradições, divergências e conflitos. A ideologia de segurança nacional, nesse sentido, constrói uma concepção de nação fantasiosa em que todos teriam os mesmos objetivos e seria papel do Estado operá-los, e aqueles que tivessem opinião divergente a esses objetivos seriam automaticamente denominados inimigos do Estado. Com a profunda influência da Doutrina de Segurança Nacional, as questões relativas ao Estado sofreram um processo de militarização muito forte que agora, com a Nova República, precisaria ser revertido. Nesse sentido, a entidade propõe que os crimes cometidos contra a segurança nacional sejam julgados pela justiça comum, e que se extinga qualquer Lei de Segurança Nacional³⁰.

O SR. MÁRCIO THOMAZ BASTOS: – O que a doutrina da segurança nacional, levada a sua última conseqüência, decreta para a Nação? A menor idade da Nação. A Nação é menor de idade, a Nação é incapaz de viver com seus conflitos e por isso tem que ser superado e por isso tem que ser reprimido. E ela precisa do quê, então? De uma tutela, essa tutela é dada por quê? Pelo Estado, exercendo seu poder por via do quê? Do Conselho de Segurança Nacional. O Conselho de Segurança nacional fazendo o quê? Furando objetivos nacionais permanentes como se a Nação pudesse ter objetivos nacionais permanentes que implicassem assim numa absoluta unidade de pensamento, ação, de vontade, de desejo e de interesse. (BASTOS, 1987, pg. 58)³¹

²⁹ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 22 de abril de 1987.**

³⁰ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Ibid., pp. 51-53.

³¹ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 23 de abril de 1987.**

A visão apresentada pela OAB vai ao encontro do que foi elaborado pela Comissão Afonso Arinos em seu anteprojeto, que de acordo com o palestrante, conseguiu apagar da Constituição a doutrina de segurança nacional fazendo desaparecer os objetivos nacionais permanentes, e substituindo o Conselho de Segurança Nacional por um Conselho de Defesa Nacional. De fato, o AAA, não trata da questão da segurança nacional, nesses termos³². E há a criação do Conselho de Defesa. Nessa Comissão, o Conselho de Defesa seria composto por membros do Conselho de Estado, do Presidente do Conselho, do Ministro da Justiça, do Ministro das Relações Exteriores e dos Ministros das Pastas Militares. O Conselho de Estado é o órgão superior de consulta do Presidente da República que teria como membros, no AAA, o Presidente da República e o Vice-presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o Presidente do Conselho de Ministros, os líderes da Maioria e da Minoria na Câmara dos Deputados e seis cidadãos de ilibada reputação com mais de 35 anos, sendo dois indicados pelo Presidente, dois eleitos pela Câmara e dois pelo Senado. A inclusão do Conselho de Estado no Conselho de Defesa, sem dúvida figuraria como uma medida democratizante na nova configuração de Estado que se inauguraria a partir da promulgação da Constituição.

A disputa que se configura entre os especialistas convidados é a disputa entre aqueles que acreditam na formação de uma democracia a partir do remodelamento da estrutura anterior, e aqueles que acreditam ser necessário extinguir as heranças do regime autoritário anterior e construir uma nova ordem. Essa disputa acontece também entre os Constituintes, e os argumentos usados tanto para a defesa de um ponto de vista, como para a de outro, terminam atingindo um certo padrão dentro das facções. Aqueles que são favoráveis à instituição de uma Lei de Segurança Nacional na nova Constituição usam como argumento principal a ineficiência do judiciário e o alto índice de impunidade no Brasil. Para eles, os crimes que atentam contra a integridade do Estado e de suas instituições não poderiam ser julgados pela justiça comum justamente pela lentidão com a qual o judiciário brasileiro se comportaria, se fazendo necessárias leis direcionadas exclusivamente para esses casos especiais, as leis de segurança nacional.

O SR. CONSTITUINTE OTOMAR PINTO: [...] É uma verdade. V. S^a, que é membro eminente dessa classe ao qual também pertencço, sabe perfeitamente que, no Brasil, pela morosidade da justiça, ela é negada ao povo brasileiro. Levantar questões de defesa do Estado, questões que

³² Ibid., p. 59.

são fundamentais para a estabilidade institucional para a justiça comum, é a mesma coisa que deixar impune esses crimes e suas agressões, como aconteceu na Alemanha em que propiciou a ascensão do nazismo. Os crimes dos nazistas eram julgados pela justiça comum e, em geral, não eram apreciados, havia a prescrição e, muitas vezes, a absolvição, o que era um incentivo à escalada do nazismo conduzir o mundo à hecatombe. (PINTO, 1987, pg. 57)³³

O SR. MÁRCIO THOMAZ BASTOS: – Só que aqui, Constituinte, nós não estamos falando da ascensão de um regime autoritário; nós estamos falando na destruição do regime autoritário. (BASTOS, 1987, pg. 57)³⁴

Em todo caso, no que diz respeito ao Estado de Defesa, Estado de Sítio e Segurança Nacional, o AS³⁵ apresenta um resultado mais inclinado para as sugestões expostas pelos professores da ESG. O Estado de Defesa, mantém-se basicamente o que a ESG considera como Estado de Emergência com alguns relaxamentos. Ele pode ser decretado pelo Presidente em caso de necessidade para preservar ou reestabelecer a ordem pública em lugar determinado. O decreto que o institui deverá determinar a duração do Estado de Defesa e as áreas afetadas pela medida, não podendo esse tempo ser superior a 30 dias, mas podendo ser prorrogado uma vez, caso haja necessidade. Quando decretado, sua justificativa deve ser encaminhada ao Congresso Nacional em 24 horas que deverá apreciá-lo num prazo de até 10 dias e decidir sua pertinência por maioria absoluta. Caso rejeitado pelo Congresso, o Estado de Defesa deve ser cessado imediatamente, sem prejuízo de validade dos atos praticados na sua permanência. Durante sua vigência a Constituição não pode ser alterada. O AS ainda define que, na vigência do Estado de Defesa fica autorizada, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação, ao direito de inviolabilidade de correspondências e comunicações telefônicas e telegráficas, e autoriza o uso de bens públicos ou privados em caso de calamidade, respondendo a União pelos custos. Além disso, a prisão de crime contra o Estado será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará se não for legal. A prisão não poderá passar de 10 dias, a não ser que seja autorizado pelo poder Judiciário e fica vedada a possibilidade de incomunicabilidade do preso.

³³ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 23 de abril de 1987.**

³⁴ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 22 de abril de 1987.**

³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte (ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

O texto final da Constituinte de 1988³⁶ mantém o Estado de Defesa basicamente nesses termos, fazendo, no entanto, algumas alterações importantes. Ele institui que o Estado de Defesa pode ser decretado pelo Presidente da República, mas após consultar o Conselho da República (equivalente ao Conselho de Estado da Comissão Afonso Arinos visto a cima) e do Conselho de Defesa, composto pelo Vice-presidente da República, Presidentes da Câmara e do Senado, Ministro da Justiça, Ministros militares, Ministro das Relações Exteriores e o Ministro do Planejamento. Essa medida descentraliza a tomada de decisão da aplicação do Estado de Defesa. Outra alteração encontrada na CF é que em caso de prisão, o preso pode requerer exame de corpo de delito à autoridade policial, e a declaração de prisão à autoridade judicial será acompanhada de atestado contendo o estado físico e mental do detido no momento da prisão.

Sobre o Estado de Sítio as resoluções do AS mantem-se praticamente inalteradas na CF. Excetuando a mesma alteração que se vê no Estado de Defesa, a da inclusão dos Conselhos do processo decisório do Presidente da República, as determinações nos dois documentos são iguais. O Estado de Sítio pode ser decretado em caso de distúrbios graves de repercussão nacional que não puderam ser contidos no Estado de Defesa ou em caso de guerra ou agressão estrangeira armada. No primeiro caso, o Estado de Sítio não poderá ser decretado por mais de 30 dias, e no segundo poderá ser decretado por todo o tempo de permanência do estado de guerra ou agressão estrangeira. Os termos para a autorização do decreto do Estado de Sítio são os mesmo do Estado de Defesa, e enquanto estiver em vigor poderão ser tomadas 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. (ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO 1987, p. 4)

³⁶ BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

O Conselho de Segurança Nacional é mantido no AS como órgão de aconselhamento do Presidente em assuntos relacionados à Segurança Nacional. Seus membros seriam o Presidente da República, o Vice-presidente, Presidentes da Câmara e do Senado e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, podendo ser admitidos outros membros eventuais ou permanentes. O Conselho de Segurança Nacional, bem como o próprio tema da Segurança Nacional, nesses termos, é excluído do texto final da CF de 1988. Em seu lugar aparecem como órgãos de assessoria do Presidente, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, com funções e composição basicamente iguais as que estão propostas no AAA.

No que diz respeito à defesa do Estado, as decisões tomadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, se mantem mais conservadoras, mantendo o Conselho de Segurança Nacional e um capítulo próprio para a Segurança Nacional, nos moldes autoritários do regime anterior, sem qualquer tipo de ressalva.

3.3 Forças Armadas

As discussões sobre o papel das Forças Armadas e seus limites dentro do Estado democrático permearam praticamente todas as sessões de debates. A experiência recente fez como que, como já citado anteriormente, uma parte dos Constituintes se tornasse bastante cautelosa sobre a questão e como ela deveria ser tratada no novo texto Constitucional. A maioria dos especialistas convidados, senão todos, foi inquirida sobre o tema das Forças Armadas. No entanto, se debruçou mais sobre o tema o professor e coronel da Reserva Geraldo Cavagnari Filho, Diretor Adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp.³⁷

Para professor Cavagnari a principal questão a ser discutida é como se pode estabelecer o poder político sobre as Forças Armadas para que não haja a possibilidade de uma futura intervenção militar no processo político, garantir o controle democrático das Forças Armadas, e como ampliar a participação da sociedade civil na defesa nacional. Nesse sentido, devem ser levados em consideração dois níveis de relação: o das Forças

³⁷ SENADO FEDERAL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20DEFESA%20DO%20ESTADO.DA%20SOCIEDADE%20E%20DE%20SUA%20SEGURAN%C3%87A.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

Armadas e o Poder Político e o das Forças Armadas e a Sociedade Civil. Em que, no primeiro caso, as respostas dos militares sempre serão vinculadas as demandas legais do Poder Político e, no segundo caso, as Forças Armadas não poderiam interferir no exercício da cidadania. Seguindo essa concepção a resposta militar fica limitada aos atos de agressão que de fato foram efetuados, excluindo as ações preventivas ou agressivas.³⁸

Sobre o papel das Forças Armadas na defesa interna, Cavagnari acredita haver uma distorção quando esta passa a compreender a preservação da ordem pública, controlando a vida política e as manifestações de rua. Para o Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, a ordem pública é função da polícia, às Forças Armadas cabe a ordem interna somente se for determinado pelo poder político e não como uma iniciativa militar.

O SR. GERALDO CAVAGNARI FILHO: – É quando a classe política dominante faz coincidir o conceito de defesa da Pátria e das suas instituições com a defesa da ordem social e econômica vigente, o da defesa do status quo. As Forças Armadas assim utilizadas tornam-se instrumento de regulação dos conflitos de interesses e das tensões econômicas e sociais do País, chegando a desempenhar verdadeiras e autênticas atribuições policiais. (CAVAGNARI, 1987, pg. 67)³⁹

Sua solução para que essa distorção não aconteça e para que as Forças Armadas não façam nenhum tipo de deliberação ou tomem iniciativas a revelia do poder político é que haja a separação entre quem toma decisões e quem as executa, e que exista um nível de subordinação do poder militar ao poder civil. Para tanto, o conferencista cita alguns princípios organizadores que podem assegurar o controle democrático dessas forças.

O SR. GERALDO CAVAGNARI FILHO: – [...] Daí os princípios organizadores: o comando presidencial das Forças Armadas; a total isenção política das Forças Armadas, que comporta o afastamento do seu emprego para fins partidários; a proibição das Forças Armadas de exercerem influência na vida política, enquanto "corpo organizado"; a escolha, por parte do poder político, dos princípios reguladores da organização militar; a intervenção da força armada unicamente a pedido do poder político e não de espontânea iniciativa dos órgãos militares, tanto para a defesa externa quanto interna. (CAVAGNARI, 1987, pg. 67)⁴⁰

³⁸ Ibid., pp. 67-69.

³⁹ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

⁴⁰ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

A função política independente exercida pelas Forças Armadas, seu espaço no poder de decisão e sua capacidade de promover iniciativas na sociedade brasileira, seriam indicativos da autonomia militar no Estado fazendo frente à sociedade civil, fato que conspiraria contra a democracia e deveria ser regulado. Para o professor, tudo isso só é possível porque essas forças exercem controle sobre o monopólio da violência legítima, que deveria pertencer ao Estado. As Forças Armadas tem total interesse na manutenção de sua autonomia justamente por isso, para permanecerem com o controle do monopólio da violência, o que representaria liberdade de ação sobre o inimigo interno⁴¹.

Para o Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, a proposta realizada pelo AAA cumpriria de maneira satisfatória a necessidade de controle democrático das Forças Armadas, aceitando como figuras constitucionais o Conselho de Estado e o Conselho de Defesa Nacional, criando o Ministério da Defesa, no lugar de um Ministério para cada força, e rejeitando a figura do Comandante em Chefe de Força Singular. Num segundo momento, o controle democrático das Forças Armadas seria seguido do estabelecimento da hegemonia civil.

No entanto, as propostas de reduzir a autonomia das Forças Armadas não são bem recebidas por parte dos Constituintes. Começando pela criação do Ministério da Defesa. Isso significaria para muitos deles, um enfraquecimento da coordenação entre as forças para o caso de alguma ameaça ao país.

A SRA. CONSTITUINTE SADIE HAUACHE: – [...] No meu entender, os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica e do Exército estão perfeitamente entendidos entrosados, principalmente na nossa área do Amazonas. (HAUACHE, 1987, pg. 73)⁴²

Alguns alegam que as tendências de diminuir o poder de decisão e intervenção das FA tem a ver com o trauma do passado recente, e que esse trauma não pode interferir no texto Constitucional, já que as FA armadas seriam mais qualificadas estrategicamente e por isso deveriam estar a frente dos assuntos que dizem respeito a segurança do país. Essa defesa não se limitaria apenas às ameaças ou agressões externas, mas também a garantia da segurança interna. Dessa maneira, um grande número dos parlamentares se

⁴¹ Ibid., p. 68.

⁴² SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

compromete com a manutenção da responsabilidade das FA em lidar com assuntos de segurança interna, no entanto, submetidas ao poder civil.

O SR. CONSTITUINTE OTTOMAR PINTO: – [...] na hora em que tivermos, concomitantemente com isso, um modelo econômico mais justo, menos iníquo, não haverá por que pensar em pronunciamento militar, intromissões militares nas decisões da vida política brasileira. É essa a minha colocação, não vejo porque, por medo, por discriminação devamos dar uma volta de 180 graus em relação às tradições e à cultura brasileira, alijando as Forças Armadas do processo da segurança interna. (PINTO, 1987, pg. 90)⁴³

O SR. RELATOR (Ricardo Fiúza): – [...] Se alguns, inicialmente ou ainda continuam imaginando que o papel das Forças Armadas é sempre exclusivamente da defesa externa, parece-me que este não é o ponto de vista majoritário. O ponto de vista majoritário é que as Forças Armadas têm um papel relevante na defesa interna, desde que não seja dado a elas a iniciativa nem o arbítrio, nem julgar quando como e onde deve ser essa intervenção. Isto deve ficar absolutamente submetido ao poder civil, principalmente através do Congresso Nacional. (FIÚZA, 1987, pg. 142)⁴⁴

Em seu Anteprojeto (AS) a Subcomissão de Defesa define as FA como instituições nacionais permanentes compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, sob autoridade suprema do Presidente da República, que tem como função a defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais. Uma lei complementar estabeleceria as normas gerais da instituição. O texto final da CF de 1988 é igual ao proposto pela Subcomissão. As normas gerais das FA ficam sob responsabilidade exclusiva do Presidente da República, mantendo-as centralizadas apenas no Poder Executivo, impossibilitando maior influência do poder político, civil sobre o poder militar.

3.4 Segurança Pública

Excetuando as funções competentes à Polícia Federal, que tem relação central com os interesses na União, a polícia tem basicamente duas funções centrais: a de policiamento ostensivo e a de polícia judiciária. O policiamento ostensivo se baseia na prevenção de crimes, e ocorrendo o fato infracional, a repressão desses crimes tão logo aconteçam. Ela deve ser operacionalizada por um destacamento uniformizado, facilmente identificável e distinguível dos demais cidadãos. Essa atividade é realizada no Brasil pela Polícia Militar.

⁴³ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

⁴⁴ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 5 de maio de 1987.**

As atividades de polícia judiciária e apuração de infrações penais, por sua vez, são realizadas pela Polícia Civil. Sua finalidade primeira é a investigação criminal. Essa modalidade de ação policial exige que seus agentes, ao contrário da atividade anterior, não sejam identificados como agentes policiais.

O debate sobre a segurança pública na Subcomissão se dá, sobretudo, em torno da conservação ou não atividade de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública sob responsabilidade da Polícia Militar. Para entender melhor essa discussão, o Delegado Cyro Vidal, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, define, em palestra aos membros da Subcomissão, a diferença entre segurança interna e segurança pública. De acordo com a compreensão da Associação, segurança pública seria uma prestação de serviço à comunidade que teria como objetivo defender a população, proporcionando segurança à coletividade. Já a segurança interna, diz respeito à atividade de defesa territorial, do Estado e de suas instituições. A segurança pública, tendo sua atividade voltada exclusivamente para a defesa da sociedade civil, do cidadão, é, por essência, uma atividade que diz respeito à polícia, que nesse entendimento seria eminentemente civil. As atividades de defesa territorial ou ocupação territorial seriam atividades próprias das organizações militares⁴⁵.

A posição da Polícia Civil do Brasil é similar a apresentada no AAA, que em seu capítulo sobre segurança pública propõe o protagonismo da Polícia Civil nas atividades de segurança pública e, aloca a Polícia Militar como força policial auxiliar em caso de insuficiência de agentes da Polícia Civil.

Art. 416 – Compete aos Estados a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo.

§ 1º – A polícia civil, além da função de vigilância ostensiva e preventiva que lhe competir, será incumbida da investigação criminal.

§ 2º – A polícia civil poderá manter quadros de agentes uniformizados.

Art. 417 – Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros. (ANTEPROJETO DA COMISSÃO AFONSO ARINOS, 1986, p. 55)

Para a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, o governo militar priorizou o segmento militarizado da polícia, aumentando de maneira significativa seu efetivo captando investimentos e construindo uma força militar destinada ao patrulhamento civil, colocando de lado a segurança pública que deveria ser a prioridade da atividade policial.

⁴⁵ Ibid., pp. 86-89.

Dessa maneira, a entidade elaborou uma proposta à Subcomissão e um dos seus pontos vai exatamente ao encontro da posição da Comissão Afonso Arinos, que é o de que a Polícia Civil dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal responda pelas atividades de manutenção da ordem e da segurança pública, atuando preventiva e repressivamente e exercendo as funções de Polícia Judiciária. Deixando clara a posição da Polícia Civil do Brasil de que a atividade policial seria uma atividade civil. A proposta é que se retome algo como as Guardas Civas, extintas em 1969. Segmentos uniformizados da Polícia Civil responsáveis pelo policiamento ostensivo.

O SR. CYRO VIDAL: – Entendemos que atividade de polícia não necessita ser militarizada, necessita ser tão somente uniformizada, para que seja distinta dos demais segmentos sociais. Nós já tivemos, Ex.^a até 1969, em todo o País, e em São Paulo, com contingente superior a 15 mil homens, a Guarda Civil. [...] Então, na verdade o que nós informamos a V. Ex.^a e o que nós dissemos aqui, e o que se pretendeu, sem dúvida, na Comissão Afonso Arinos é que o segmento uniformizado da Polícia Civil não segue um segmento militarizado. A polícia não necessita de quartéis, de estrutura de companhia, de pelotão, de batalhões, de regimentos militarizados ao extremo para a sua atividade de segurança pública; não discuto o aspecto de segurança interna, de ocupação de solo e de defesa territorial. (VIDAL, 1987, pg. 89)⁴⁶

Na sessão, as propostas da Polícia Civil foram prontamente contestadas pelos parlamentares que em grande medida consideraram altamente contra intuitiva a ideia do uso da Polícia Militar apenas como o de força policial auxiliar. Os argumentos usados são diversos, os custos que a reformatação da segurança pública causaria ao país, o enorme número de efetivo da polícia militar que deveria ser incorporado à lógica civil de patrulhamento, entre outros. Mas a tese que ganha mais importância nessa argumentação é a da tradição. A polícia militar faria parte da tradição e da cultura brasileiras, e fazer esse tipo de modificação na organização policial do Brasil, seria uma agressão a toda uma memória afetiva e cultural do povo brasileiro.

O SR. CONSTITUINTE OTOMAR PINTO: – V. S.^a defendeu as teses de ocupação de todo o espaço da segurança pública pela Polícia Civil. Entendemos, diversamente de V. S.^a, que a Polícia Militar, como a Polícia Civil fazem parte da cultura do povo brasileiro. [...] Lembro-me que menino, no interior de Pernambuco, na década de 1930, 40, a única

⁴⁶ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

autoridade policial que eu conhecia no sertão de Pernambuco era a Polícia Militar. (PINTO, 1987, pg. 90)⁴⁷

Questão semelhante é levantada pelos representantes das Polícias Militares de alguns Estados brasileiros que também vão até a Subcomissão apresentar suas avaliações sobre a questão da segurança pública. Os conferencistas trazem à discussão o fato de as polícias militares realizarem, há séculos, o policiamento ostensivo no interior dos Estados, sendo assim uma instituição inteiramente identificada com o povo e com as especificidades das tradições brasileiras. Para eles, o AAA não se baseou na realidade atual e nem passada dos brasileiros, preocupando-se unicamente com o futuro, sem levar em conta a tradicionalidade da existência da Polícia Militar dentro da sociedade.

Entre as recomendações das Polícias Militares para o texto da subcomissão estão: A manutenção da natureza de instituição permanente das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, responsabilização das Polícias Militares pela ordem e segurança pública, subordinação das Polícias Militares aos respectivos Governadores, a manutenção de sua condição de Força Auxiliar do Exército, manutenção de sua organização estabelecida na hierarquia e disciplina militares, a exclusividade das Polícias Militares na competência de policiamento ostensivo, a responsabilidade da União em legislar sobre a organização, armamento, efetivo, instrução e justiça das Polícias Militares e, finalmente a Manutenção da Justiça Militar Estadual.⁴⁸

A permanência do policiamento ostensivo realizado pelas Polícias Militares é defendida por uma parte dos parlamentares por julgarem que a hierarquia e a disciplina militares são essenciais para a o combate à violência e a criminalidade, esses fatores seriam sinônimos de eficiência e eficácia. A segurança pública, nesse entendimento, só poderia ser bem realizada a partir de valores tipicamente militares como a subordinação, disciplina rígida e obediência, além de condicionamento físico e psicológico. Submeter a segurança pública a um funcionário público civil seria uma atitude perigosa e insensata. (ANTEPROJETO DO RELATOR, 1987)

Além disso, no que diz respeito a condição das Polícias Militares como forças auxiliares e reserva do Exército, esta figuraria como uma situação incontestavelmente vantajosa para a defesa nacional, tanto em caso de guerra externa como para a garantia

⁴⁷ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 1987.**

⁴⁸ Ibid., pp. 102-104.

da ordem interna, e para eles, não significaria qualquer subordinação das Polícias Militares ao Exército.

A Subcomissão inova ao construir a proposta de um título na constituição sobre Segurança Pública. Até então, só integravam o texto constitucional entidades passíveis de utilização ou convocação pela União.

No texto do AS o nome “Polícia Militar” é substituído por “Forças Policiais”, mas sua definição e função continuam basicamente as mesmas. São instituições permanentes que tem como função a preservação da ordem pública e agem baseadas da hierarquia, disciplina e investidura militares. Mantem-se como forças auxiliares do Exército. As Forças Policiais aparecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e do Distrito Federal. O policiamento ostensivo permanece sendo responsabilidade exclusiva das Forças Policiais.⁴⁹

No lugar de Polícia Civil os Constituintes, na elaboração do AS, usam a denominação “Polícias Judiciárias”, mas assim como no caso das Forças Policiais, estas tem as mesmas definição e função da organização anterior. Trata-se de instituições permanentes destinadas a realizar investigação criminal, apuração de ilícito penal, repressão criminal e auxílio jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum. Assim como as primeiras, estão sob autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e do Distrito Federal. Há ainda, a inclusão das Guardas Municipais que tem como única função a preservação do patrimônio municipal.⁵⁰

O que pode ser visto no texto final da CF de 1988 não é muito diferente das sugestões elaboradas pela Subcomissão, aliás, os textos são praticamente iguais, excetuando que na CF é enfatizado que as apurações infracionais competentes à Polícia Civil não se estendem aos militares, mantendo-se assim, os Tribunais Militares. Também não são adotados pela CF os nomes alternativos propostos pela Subcomissão, sendo

⁴⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte (ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO). Informações disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

⁵⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte (ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO). Informações disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

conservados os nomes de origem das instituições: Polícia Militar e Polícia Civil. (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal optou por manter as estruturas das polícias Militar e Civil, fortalecidas durante a ditadura, como eram durante o regime autoritário, mesmo com os debates e propostas que surgiram naquele momento para se distanciar desse modelo. Apesar de vários especialistas terem apresentado outros caminhos, bem como, as próprias sugestões da Comissão Afonso Arinos, as quais os Constituintes tinham acesso, sua decisão foi pela manutenção, com algumas modificações, do sistema anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o golpe de 1964, o governo militar que assumiu o poder viu a necessidade de construir uma complexa estrutura operacional militarizada ligada a segurança pública para obter êxito em seu objetivo principal: o combate e eliminação do inimigo interno, a subversão. Toda essa concepção militarizada da segurança pública foi sendo consolidada a partir de 1967 por meio de diversos aparatos legais que cada vez mais centralizavam o controle das diversas forças policiais sob o comando do Exército. A introdução dessas instituições na lógica militar supunha também a construção dos valores desses organismos fortemente atrelados à doutrina de segurança nacional. Dessa maneira, novas instituições foram sendo criadas, ou reformatadas, para integrarem um corpo institucional militarizado de segurança pública.

A partir de 1974, tem início no país um período de refreamento dos avanços de consolidação da ditadura e começa a se falar em abertura política. Apesar dos rumores de um avanço democrático, esse processo foi bastante gradual, e as violências e arbitrariedades cometidas pelo regime se mantiveram presentes durante todo o processo. Aos poucos, algumas leis que serviam legitimar o estado de exceção em que o país vivia foram sendo revogadas ou relaxadas pelo próprio governo. A oposição ao regime dentro do Congresso Nacional lentamente passou a ganhar mais espaço e mais força política. E a partir da aliança entre parte da oposição e parte dos parlamentares da situação é que se elege no Brasil o primeiro Presidente da República civil desde o golpe. Esse é um período em que as configurações políticas ficam menos claras, e é difícil identificar, entre os partidos de maior representatividade no cenário nacional, quem é oposição e quem não é, já que grande parte da antiga Arena migra para o PMDB com a abertura.

Nesse cenário, é convocada a Assembleia Nacional Constituinte para que a transição seja consolidada com a promulgação de uma nova Constituição Federal. Para os debates sobre a segurança pública na Nova República, é instaurada a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Em meio aos Constituintes membros da Subcomissão havia certa polarização. Existiam aqueles mais progressistas, com agendas mais democratizantes, e aqueles que acreditavam na manutenção das estruturas

institucionais da segurança pública. Nas sessões os Constituintes foram apresentados, por especialistas convidados, a opções de reestruturação das polícias que saíam da lógica militar, mas optaram por manter em seu Anteprojeto a estrutura policial bastante similar a do período anterior. O texto final da Constituição Federal de 1988 acatou grande parte das sugestões da Subcomissão, portanto, essas estruturas se mantiveram praticamente intocadas.

De acordo com Nancy Cardia existem três momentos diferentes para se caracterizar o processo de reconstrução democrática: o primeiro deles é a transição, que é, como já citado a cima, o momento em que ainda permanecem estruturas do regime anterior; o segundo é a instauração, momento em que se delineiam novas instituições; e por fim, a consolidação, quando as novas instituições se solidificam e se reforçam dentro da esfera política. (CARDIA, 1999) As transições na América Latina durante o século XX, o que inclui o caso brasileiro, tiveram em geral, como ponto convergente o fato de terem sido geradas por um processo de negociação com as elites. Essas negociações proporcionaram algum tipo de proteção aos atores que tinham papel fundamental nas ações repressivas do regime anterior, - a extensão da Lei de Anistia, no Brasil, para os agentes do Estado que cometeram graves violações de direitos humanos é um exemplo disso. Esse tipo de transição pactuada restringiu o alcance do processo de reconstrução democrática no país, permitindo que existisse, no momento da transição, grupos de resistência à redemocratização. Isso pode ser exemplificado aqui com a grande polarização que há nos debates em torno da Constituição. Dessa forma, os políticos autoritários do período anterior entraram na transição através de “alianças oportunistas” (O’DONNELL APUD CARDIA, 1999) e impuseram a agenda política da redemocratização, ocupando cargos importantes.

Nesse sentido, a transformação das instituições autoritárias ou sua extinção, que é tão importante para democratização do Estado, fica limitada, como no caso das polícias. A continuidade das estruturas das instituições policiais tal qual se organizavam na ditadura, se reflete também em permanências que dizem respeito a sua maneira de se relacionar com a sociedade. Dessa forma, as práticas de violência institucional, assim como as próprias estruturas institucionais, não foram alteradas.

A violência institucional na transição, no caso brasileiro, derivaria da falta de reformas na estrutura das forças de segurança. A transição não afetou o que Pinheiro (1991) chamou de "tecnologias de exercício de

poder", pois não ampliou o controle, quer do estado quer da sociedade, sobre as práticas ilegais das polícias, não mudou a organização destas forças, não alterou a jurisdição dos julgamentos por crimes cometidos contra civis por policiais militares e deste modo não reduziu a autonomia destas forças. (CARDIA, 1999, pg. 33)

No entanto, embora as instituições não tenham sido reestruturadas para se inserirem no regime democrático, há um ponto que representa uma grande diferença entre o passado autoritário e a atualidade. Atualmente, os grupos políticos que se opõe ao governo, em geral, não são mais vítimas de ações violentas organizadas e coordenadas pelo Estado, embora haja ainda muitos abusos em manifestações de grupos políticos específicos. (PINHEIRO, 1999) Hoje o novo inimigo interno a ser combatido é o crime organizado, a violência urbana, o tráfico de drogas. E essa substituição do alvo da segurança nacional é denunciada já na Assembleia Nacional Constituinte, no momento da formulação da nova Constituição Federal, pelo Constituinte Lysâneas Maciel em uma das sessões da Subcomissão de Defesa do Estado.

O SR. CONSTITUINTE LYSANEAS MACIEL: – Porque a doutrina de segurança nacional, que nasceu na Alemanha de Hitler, passou pelo War College, nos Estados Unidos, e foi implantada no Brasil, ela dá essa ênfase militar e cria um inimigo comum. Um conceito meio vago, meio ambíguo – e acho que V. Ex.^a deveria ter tido um pouco mais de ousadia em definir segurança nacional e não apenas eliminar – tem que arranjar um inimigo comum, por isso que eu falo em questão de chantagem emocional. O inimigo comum até agora era o comunismo, mas o Partido Comunista hoje está aderindo ao Governo, de maneira que agora talvez seja aqui a questão da onda de criminalidade e violência seja o substitutivo do Partido Comunista. Todo cidadão comum tem direito à segurança, porque ninguém está aí para ser assaltado, mas agora, talvez, seja o grande fantasma para esse exagero da ênfase, por exemplo, do orçamento militar. (MACIEL, 1987, pg. 192)⁵¹

Essa é uma perspectiva histórica para compreender um problema contemporâneo. De acordo com o 10º Anuário de Segurança Pública⁵² do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, publicado em outubro de 2016, o número de vítimas de letalidade policial no Brasil, no ano de 2015, foi de 3.320 pessoas, com tendência ascendente. Nos últimos sete anos o Fórum chegou ao número 17.688 vítimas de intervenções policiais no país. O percentual de pessoas que tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar

⁵¹ SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA. Congresso Nacional. **Ata da reunião realizada no dia 18 de maio de 1987.**

⁵² Disponível em: < <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

é de 59% e da Polícia Civil 53%. Um total 70% das pessoas entrevistadas concorda que a polícia brasileira exagera do uso da violência. Ainda assim, um percentual de 50% acha que a Polícia Militar é eficiente em garantir segurança à população e 57% concordam com a afirmação que “Bandido bom é bandido morto”. Esses dados explicitam que a estrutura da segurança pública no país é fundada na lógica do medo e da violência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. A dimensão retórica da historiografia. In: DE LUCA, Tânia Regina; PINSKY, Carla Bassanezi. **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Contexto, 2011.

ARAÚJO, Maria Paula N. Lutas democráticas contra a ditadura. In: FERREIRA, Jorge e REIS; Daniel Aarão. (Org.). **Revolução e democracia: (1964...)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BAUER, Caroline Silveira. **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**. 2011. 446 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universitat de Barcelona, Porto Alegre e Barcelona. 2011.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, v. 1, 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>.

BRASIL. **Direito à memória e à verdade**: Comissão Especial Sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

CARDIA, Nancy. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – os desafios para a consolidação da democracia. In: PINHEIRO, Paulo S. ET al. **Continuidade autoritária e construção da democracia**. Projeto integrado de pesquisa. São Paulo: NEV/USP, 1999.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso e SOARES, Glaucio. **Anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FICO, Carlos. **Como eles agiam:** os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira:** um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, oct./dez. 2001.

LESSA, Renato. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli e LESSA, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Vértice e IUPERJ, 1989.

MARTINS, João Mário. **Institucionalização militar e segurança pública:** análise à luz da política jurídica. 2008. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. 2008.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe. (Orgs.). **Transições do Regime Autoritário:** primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

PILATTI, Adriano. **A constituinte 1987-1988:** progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

PINHEIRO, Paulo S. ET al. **Continuidade autoritária e construção da democracia.** Projeto integrado de pesquisa. São Paulo: NEV/USP, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Ama a incerteza e serás democrático.** Cebrap, São Paulo, v. 9. 1984.

FONTES

Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 24 de nov. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte (ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO). Informações disponíveis em: <
<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>>. Acesso em 24 de nov. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>. Acesso em 24 de nov. 2016.

SENADO FEDERAL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <
<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20DEFESA%20DO%20ESTADO,DA%20SOCIEDADE%20E%20DE%20SUA%20SEGURAN%C3%87A.pdf>>.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, Amanda Oliveira dos Reis, declaro para todos os efeitos que o trabalho de conclusão de curso intitulado *Segurança e Militarização nos debates da Assembleia Nacional Constituinte 1986-1988* foi integralmente por mim redigido, e que assinalei devidamente todas as referências a textos, ideias e interpretações de outros autores. Declaro ainda que o trabalho nunca foi apresentado a outro departamento e/ou universidade para fins de obtenção de grau.

Brasília, 05 de dezembro de 2016.