

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987: DEBATES SOBRE  
SEGURANÇA, POLÍCIA E FORÇAS ARMADAS NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO  
BRASIL

Rhaylla Hernandes Fernandes

Porto Alegre  
2018

Rhaylla Hernandes Fernandes

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987: DEBATES SOBRE  
SEGURANÇA, POLÍCIA E FORÇAS ARMADAS NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO  
BRASIL

Monografia apresentada como requisito para obtenção  
do título de Licenciada em História pelo Departamento  
de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Profa. Dra. Caroline Silveira Bauer

Porto Alegre  
2018

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer neste trabalho, não apenas a quem me ajudou no processo de construção dele, mas aos que me ajudaram ao longo de toda a graduação que, para mim, foi especialmente difícil.

Agradeço primeiramente à Caroline Silveira Bauer, minha orientadora, pelo incentivo em desenvolver essa temática, por toda assistência prestada, que foi muitas vezes acadêmica mas, muitas vezes mais, psicológica. Por ter sido sempre um ponto de calma no desenvolvimento dessa pesquisa, ter sempre entendido minhas subjetividades e por ter sido sempre empática e especialmente, amiga, muito obrigada! Obrigada também por ser um exemplo de pessoa na academia, na sala de aula e na vida.

Gostaria de agradecer a todos os amigos que fiz dentro do curso, posso dizer com certeza que foram as relações que construí e as coisas que aprendi com elas que me fizeram seguir em frente. Em especial, agradeço à Clara Martinez Falcão, por ter sido uma grande companheira durante a graduação e durante a escrita deste trabalho, ao colega Ângelo Belletti, por ter sido além de um grande amigo, alguém sempre disponível a me socorrer em momentos de dúvida, e ao colega Leandro Souza que, nos últimos anos da graduação, se tornou uma companhia divertida e sincera. Ao Leonardo Valerão, amigo que fiz no primeiro ano de curso, e que mantive como meu maior parceiro e amigo de sempre para além da Universidade.

Agradeço a meus amigos e amigas mais próximos, por todo apoio e compreensão com minhas ausências: Helena Cifuentes, Ana Clara Menuzzi, Fábio Moreira, Laura Scotte, Milka Corrêa, Marcelo Eleutherio, Andriely Garcia, América Azevedo, Letícia Bettio, Iasmin Nunes Wendel Fey, Jordana Cabral, Pedro Bettim de Almeida, Bruna Pezzini Corrêa.

Ao Tomás Lacerda, um agradecimento especial, por todo carinho, paciência e incentivo, e por estar ao meu lado durante a escrita de praticamente todas as páginas deste trabalho.

Agradeço também a minha família: Regina Fernandes, mãe, Rhayllane Marinho, irmã, e Francisca Telles, madrinha, as três mulheres mais fortes que conheço e que formam a pequena família que, para mim, sempre foi tão grande. Muito obrigada!

## **RESUMO**

Este trabalho busca analisar como que as temáticas referentes à segurança e às Forças Armadas foram discutidas durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, relacionando os debates presentes nas audiências públicas - realizadas pelos constituintes - com o processo de transição política que o país atravessava no momento, bem como analisar a influência de medidas que marcaram essa redemocratização, como, por exemplo, a Lei de Anistia de 1979. Através da análise de atas da Assembleia Nacional Constituinte, foi possível perceber que existiram tentativas de criar, logo após um período de conflito nacional que foi a ditadura militar, um consenso nacional que consolidasse rapidamente a democracia. Através desse consenso, pode-se observar a permanência de questões do período ditatorial que a reabertura política não conseguiu resolver, nem esconder.

Palavras-chave: Redemocratização; Transição Política, Forças Armadas, Polícia; Polícia Militar; Constituição.

## **RESUMEN**

Este trabajo busca analizar cómo las temáticas referentes a la seguridad ya las Fuerzas Armadas fueron discutidas durante el proceso de elaboración de la Constitución brasileña de 1988, relacionando los debates presentes en las audiencias públicas - realizadas por los constituyentes- con el proceso de transición política que el país atravesaba en el momento , así como analizar la influencia de medidas que marcaron esa redemocratización, como, por ejemplo, la Ley de Amnistía de 1979. A través del análisis de actas de la Asamblea Nacional Constituyente, fue posible percibir que hubo intentos de crear, luego después del período de conflicto nacional que fue la dictadura militar, un consenso nacional que consolidara rápidamente la democracia. A través de ese consenso, se puede observar la permanencia de cuestiones del período dictatorial que la reapertura política tal cual fue realizada no logró resolver, ni esconder.

Palabras clave: democratización; Transición Política, Fuerzas Armadas, Policía; Policía militar; Constitución.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**AI-5** - Ato Institucional Número Cinco

**ANC** - Assembleia Nacional Constituinte

**ARENA** - Aliança Renovadora Nacional

**ASI** - Assessoria de Segurança e Informações

**CNV** - Comissão Nacional da Verdade

**CSN** - Conselho de Segurança Nacional

**DSI** - Doutrina de Segurança Nacional

**EMFA** - Estado-maior das Forças Armadas

**ESG** - Escola Superior de Guerra

**OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil

**PDS** - Partido Democrático Social

**PFL** - Partido da Frente Liberal

**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**SNI** - Serviço Nacional de Informações

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1. ASPECTOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	<b>15</b>
1.1 O Estado, as presenças do passado e a construção da memória .....	15
1.2 “O Passado que não passa” .....	20
1.3 Transição política, as Forças Armadas e a anistia no Brasil .....	21
<b>2. A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: DEBATES SOBRE SEGURANÇA NA TRANSIÇÃO POLÍTICA</b> .....	<b>30</b>
2.1 A COMISSÃO .....	32
2.2 A SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA .....	33
2.3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	35
2.3.1 Primeira audiência .....	38
2.3.2 Segunda audiência .....	43
2.3.3 Terceira audiência .....	46
2.3.4 Quarta audiência .....	50
2.3.5 Quinta audiência .....	53
2.3.5 Sexta audiência .....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>
Fontes .....	59
Bibliografia .....	59



## INTRODUÇÃO

Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição brasileira. Após 21 anos de ditadura civil-militar, o Brasil passou por um processo que conhecemos como “redemocratização” ou “reabertura política”, que significou o período no qual o país sofreu a transição de um regime antidemocrático para uma democracia, de maneira “lenta, gradual e segura”. A abertura política, clamada por movimentos como o movimento popular das Diretas Já<sup>1</sup>, explicitada em medidas como a revogação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) e na volta do pluripartidarismo na política brasileira, com sua consolidação representada na eleição – ainda que indireta - do primeiro presidente de origem civil em 21 anos. Esse período transicional trouxe consigo a necessidade de que um novo texto constitucional fosse elaborado, para organizar e sedimentar a “Nova República”.

O presidente José Sarney, em 1985, enviou ao Congresso Nacional uma proposta para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que seria encarregada de construir o novo texto que substituiria a Constituição elaborada ainda durante a ditadura civil-militar, em 1967. Apenas em 1987 a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi de fato instaurada. Os constituintes membros se dividiram em comissões e subcomissões para discutir os temas concernentes à sociedade brasileira que fariam parte da nova Constituição. Estes grupos ficaram responsáveis por elaborar um anteprojeto com os dispositivos legais sobre cada temática discutida, e posteriormente, pela votação do texto constitucional final.

Dentre as subcomissões, uma em particular será objeto de estudo deste trabalho. A *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança*, que fazia parte da *Comissão de Organização Eleitoral e Partidária e Garantias das Instituições*. A Comissão que tratou de temas importantes como a garantia das instituições brasileiras, e da qual fazia parte a subcomissão que tratou dos temas referentes às Forças Armadas e às Polícias foi presidida pelo Cel. Jarbas Passarinho, do Partido Democrático Social (PDS)<sup>2</sup>, um ex-ministro dos governos dos ditadores militares Costa e Silva, Médici e Figueiredo, que foi, inclusive,

---

<sup>1</sup> Uma série de manifestações civis que reivindicavam que o próximo presidente fosse escolhido através do voto amplo, direto e popular, ocorridas entre 1983-1984.

<sup>2</sup> Partido sucessor da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) após o fim do bipartidarismo. Ver o verbete em: FGV - CPDOC, PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL (PDS). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/partido-democratico-social-pds>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

signatário do AI-5<sup>3</sup>. A *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança* realizou, em 1987, sete audiências públicas antes das votações do texto constitucional para discutir as temáticas referentes à segurança nacional, como, por exemplo, o papel da polícia - civil e militar - e o papel das Forças Armadas no Estado brasileiro.

Este trabalho se dedica a estudar as atividades desta subcomissão, com enfoque nas audiências públicas, pois se considera interessante observar como se deram as discussões sobre segurança e Forças Armadas nos trabalhos da constituinte, levando em conta principalmente que o contexto político no qual foi redigida a nova Constituição era de transição política, de uma ditadura militar para uma democracia, e também levando em conta questões secundárias que perpassaram o período, como a influência da Lei de Anistia, promulgada em 1979 - que falhou em responsabilizar os agentes do Estado que atuaram na repressão durante a ditadura civil-militar brasileira.

O principal questionamento nesta pesquisa, portanto, é o seguinte: “Como foi tratada a questão dos órgãos responsáveis pela segurança na criação de um novo texto constitucional quando o país acabara de sair de um regime autoritário e violento, causado e mantido justamente por esferas da segurança do Estado?” Nesse sentido, é preciso problematizar, além do peso que um regime ditatorial teve nesses debates, qual o peso da própria Lei da Anistia no processo de redemocratização e também no processo constitucional, tanto na escolha dos constituintes, mais especificamente dos membros desta comissão, quanto na escolha dos palestrantes das audiências públicas e subseqüentemente, na escrita dos dispositivos legais que chegariam a ser aprovados pela Assembleia.

Além de buscar compreender como o período histórico em questão influenciou a escrita do texto, também é possível colocar em pauta outros questionamentos, por exemplo: como que o contexto de transição política no qual a Constituição foi elaborada pode ter contribuído para explicar o cenário atual da segurança no Brasil. Seria a “Constituição Cidadã”, tão aclamada por respeitar direitos fundamentais e direitos humanos, responsável por deixar perpassar continuidades da ditadura e de comportamento autoritário nas polícias e Forças Armadas?

Esse tipo de questionamento se faz importante quando o relacionamos com os debates sobre segurança e a atuação violenta da Polícia Militar no tratar com a população civil,

---

<sup>3</sup> ZAVERUCHA, Jorge relações civil-militares: o legado autoritário da constituição brasileira de 1988. In: TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009.

intervenções militares e a responsabilização do Estado brasileiro sobre crimes cometidos por seus representantes. Em 2011, foi aprovada pela Câmara dos deputados a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), através da Lei 12528/2011, e instituída em 16 de maio de 2012<sup>4</sup>. A CNV foi uma organização que investigou as violações dos direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro no período de 1946 a 1988, compreendendo assim, todo o regime ditatorial militar. A criação da CNV, seus trabalhos e seu relatório final, divulgado em 2014, impulsionaram na sociedade uma série de debates sobre a temática da ditadura, especialmente no que concerne suas permanências e suas pendências não resolvidas.

Algumas outras questões a respeito desse processo de transição política podem ser levantadas: Qual a influência a Lei a Anistia no silenciamento de pautas deixadas em aberto pela ditadura militar? O Estado brasileiro cumpriu seu dever de realizar políticas de reparação e memória? Fica cada vez mais evidente que a resposta para estes questionamentos tende a denunciar que existem traços da ditadura que perpassam a construção da democracia brasileira e que ainda não foram completamente expostos.

A escolha da temática que envolve a redemocratização, a ANC e a Constituição de 1988 foi influenciada pelas comemorações dos 30 anos da Constituição, em 2018, ao mesmo tempo em que estamos passando por um período na política brasileira de questionamentos em relação a essa Constituição. Num contexto de recente processo de impeachment contra a presidenta eleita democraticamente em 2014, Dilma Rousseff, e medidas polêmicas como a Reforma Trabalhista e o fim da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>5</sup> (CLT) - medidas que violaram uma série de garantias fundamentais, explícitas na Constituição; e a eleição em 2018 de um candidato que defende abertamente a ditadura militar e a tortura, que já propôs em seus discursos o fechamento do Congresso Nacional e questiona a validade de valores fundamentais que estão presentes na Constituição, como os direitos humanos, a pauta “Constituição brasileira” ganhou posição de destaque. Esse fervor na política e as disputas que observamos envolvendo nosso Poder Legislativo e Executivo jogaram um holofote sobre a carta maior da república.

A escolha de trabalhar com o tema de segurança, vem da relação que a sociedade brasileira possui com a questão da violência policial – sempre presente nas ações em comunidades periféricas, sentida mais de perto pelas classes mais altas nas manifestações políticas recentes. Frequentemente vemos em noticiários exemplos de ações policiais com

---

<sup>4</sup> COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Disponível em:

<<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

<sup>5</sup> Decreto lei nº 5.452, de 1943.

violência e morte de civis, sendo quase sempre “justificadas”, e posteriormente sendo julgadas pela Justiça Militar, uma justiça especial<sup>6</sup>. Porém, alguns casos emblemáticos de crimes com envolvimento de policiais, como por exemplo, o caso do assassinato de Amarildo Dias de Souza, um pedreiro que desapareceu após ser levado por policiais à sede da Unidade de Polícia Pacificadora da favela da Rocinha (UPP)<sup>7</sup> levantaram um tópico que já foi alvo de debate em outros momentos da história do país: a desmilitarização da polícia. Graças aos movimentos sociais, questiona-se cada vez mais o papel que deveria ser e qual é, de fato, exercido pelas polícias brasileiras. Qual a serventia de uma polícia com treinamento e raízes militares? Qual o papel do exército brasileiro e das Forças Armadas na segurança interna do país, em intervenções federais como a que observamos no Rio de Janeiro, no início de 2018? Não raro podemos ver nas ações das polícias militares, condutas que nos remetem a outras praticadas durante a ditadura civil-militar. Sobre a sensação de perceber semelhanças na conjuntura política e social atual com conjunturas passadas, a pesquisadora argentina Elizabeth Jelin:

Abrir los diarios de Argentina, Uruguay, Chile o Brasil en el año 2000 puede asemejarse en algún momento a transitar por un túnel del tiempo. Además de las obvias problemáticas económicas, políticas y policiales de coyuntura, las noticias centrales incluyen una serie de temas que indican la persistencia de un pasado que no quiere pasar<sup>8</sup>

As fontes utilizadas nesta pesquisa são atas de audiências públicas, sete das dezoito reuniões da subcomissão de segurança pública, que fazem parte de um acervo maior sobre a constituinte de 87, disponibilizado no site do Senado Federal. Neste site é possível encontrar, além das atas das audiências públicas: o anteprojeto constitucional, as atas das votações dos dispositivos legais, a relação de membros da ANC e das comissões, os memoriais da ANC, artigos e livros sobre a temática, os jornais da ANC, as manchetes de jornais da mídia tradicional sobre o processo, fotografias dos plenários, entre outras fontes.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Lei 13.491, sancionada pelo presidente Michel Temer em 2017, tornou os crimes cometidos por policiais militares competência exclusiva da Justiça Militar, não mais da Polícia Civil e da justiça comum. Ou seja, a Justiça Militar não julga mais apenas crimes militares, julga os crimes de militares. Para melhor análise: LEI 13.491 DE 13 DE OUTUBRO DE 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

<sup>7</sup> Memória Globo. CASO AMARILDO. Disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/caso-amarildo/caso-amarildo-a-historia.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

<sup>8</sup> JELIN, Elizabeth. Los trabajos de la memoria. Madrid, España: siglo XXI, 2002.

<sup>9</sup> Câmara dos Deputados. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/)>. Acesso em: 04 nov. 2018.

O trabalho de pesquisa com as fontes foi realizado com intuito de identificar os usos do passado sobre a ditadura e as referências que foram feitas ao período durante as audiências. Buscou-se também analisar como as memórias do período foram sendo construídas. Procura-se nas fontes entender como que os debates da subcomissão enfrentaram os conflitos entre as permanências autoritárias e a construção de um regime democrático, e também discursos que indiquem tentativas de esquecimento dos conflitos e permanências em nome de uma reconciliação<sup>10</sup>. Algumas perguntas nortearam a análise das atas: As críticas que podemos fazer hoje, a organização e ação policial, foram feitas nos debates constitucionais? Como o contexto histórico daquele período influenciou os debates trazidos pelos palestrantes que resultaram nos dispositivos legais que regem a segurança brasileira? Será que o contexto de reabertura limitou alguns debates sobre a temática da segurança?

É importante também chamar atenção para o pouco volume de publicações na historiografia sobre este período histórico específico, o que também explica que o número de referências bibliográficas para este trabalho teve limitações. A ditadura civil-militar é um tema que frequentemente é interesse de pesquisadores da área e alvo de novos estudos, contudo, a redemocratização e o pós-ditadura possuem um número maior de publicações que vem de outras áreas do conhecimento, como a ciência política e o jornalismo.

Os estudos referentes ao período ditatorial lidam com questões sensíveis, com questões de memória. A ditadura civil-militar brasileira faz parte do que chamamos de passado recente, pois indivíduos que viveram este período, e até mesmo os que lidaram diretamente com a violação de direitos humanos, com a repressão política e supressão dos direitos civis, se encontram ainda – ou muitos de seus familiares - vivos. Lidar com o tema faz com que o historiador dispute com questões de memórias individuais e de memória pública, e com diversas construções de narrativas sobre os acontecimentos.

Sobre o recorte utilizado para esta pesquisa, pesquisar o período de reabertura política, dentro da temática da ditadura, traz suas especificidades. Podemos observar, nesses anos que sucederam a redemocratização brasileira, as marcas do período de exceção que o Estado tentou remediar, e as marcas que ele não conseguiu ou até mesmo não tentou resolver.

Portanto, ao estudar problemáticas que estejam inseridas no contexto de um período histórico como esse, que faz parte de processos de construção memória e que exigiram uma administração minuciosa de medidas por parte das instituições do governo, é preciso atentar-

---

<sup>10</sup> JELIN, 2002, p.5.

se para as permanências que possamos encontrar ao estudar o período, e que possivelmente se relacionem com o tempo presente. Estudar períodos históricos assim, buscar compreender suas raízes e reminiscências, pode contribuir com o processo de reparação histórica de dívida com um passado tão duro, dívida esta que, segundo Ricard Vinyes (2009), foi gerada pela tentativa do Estado de construir uma “boa memória” durante o processo de construção de novo regime democrático:

Desde su inicio democrático, el Estado há ido constituyendo una economia memorial, es decir, un sistema de administración de bienes Morales y simbólicos, datos y fechas, actos de Estado y recursos administrativos y de difusión diversísimos, que aparentemente -y sólo aparentemente- están destinados a garantizar la inhibición institucional em los conflictos de memoria.<sup>11</sup>

Com base nestes questionamentos, o trabalho se organizará da seguinte forma: No primeiro capítulo, será feita uma relação de autores que falam sobre as presenças e os usos políticos do passado, com a temática da ditadura, buscando fazer um paralelo entre os argumentos dos autores e o caso brasileiro. Também se falará brevemente sobre a relação de períodos de exceção política e a construção da memória. Em seguida, o capítulo irá discutir a Lei da Anistia de 1979 e sua influência sob as Forças Armadas e seu papel na sociedade, através das reflexões trazidas por Flávia Burlamarqui em sua dissertação “*As Forças Armadas e a Anistia no Brasil (1979-2002)*”<sup>12</sup>.

O segundo capítulo do trabalho buscará analisar as presenças da ditadura civil-militar que podem ter ficado marcadas na Constituição de 1988, no que se refere à segurança pública e Forças Armadas, através dos debates realizados nas audiências públicas da subcomissão responsável pela temática. Após uma breve apresentação sobre os trabalhos da ANC e sua organização, o capítulo se centrará em estudar o discurso sobre segurança que norteou os trabalhos da *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*, com base na análise das atas transcritas das reuniões feitas em formato de audiência pública. Utilizando os conceitos sobre história, permanências e usos do passado apresentados no capítulo um, e também refletindo sobre as consequências que a Lei da Anistia pode ter tido no quadro do exército e até mesmo dos constituintes eleitos para compor a ANC, buscaremos, na análise

---

<sup>11</sup> VINYES, Ricard. La memoria del Estado. In: VINYES, Ricard (ed.). El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia. Barcelona: RBA, 2009. p.26.

<sup>12</sup> MACHADO, Flávia Burlamarqui. As Forças Armadas e o Processo de Anistia no Brasil (1979-2002). Dissertação (Mestrado em História) - PPGHIS-UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

das fontes, identificar aspectos da ditadura que podem ter se mantido na organização dos órgãos de segurança. Nas atas das audiências serão analisados os convidados a palestrar sobre cada temática, os constituintes que fizeram pronunciamentos nas discussões e, nos discursos, se buscará identificar falas que denotem intenções conciliatórias que não confrontaram ou até mesmo silenciaram questões centrais, e que por isso, podem ter causado a manutenção de atribuições autoritárias aos órgãos responsáveis pela segurança.

## 1. ASPECTOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

O recorte temporal deste trabalho, como já dito, representa um período histórico muito relevante a ser analisado sob a ótica de perceber a presença de permanências do passado no presente. Não apenas por se tratar de um período de transição de regime - de ditadura para democracia - mas também por se tratar de um período de redefinição e reorganização da República.

Neste sentido, existem dois recortes teóricos da historiografia que dialogam diretamente com o que se pode extrair do período: a construção de memória e sua relação com a História, e os usos políticos do passado. Isto porque, num período de transição política, a disputa de narrativas sobre os acontecimentos entre memória e história se faz presente, e também, quando falamos da construção de uma nova constituição para um país, que organiza um novo regime político - e ainda se encontra em vigor - temos de nos atentar para a relação das presenças de resquícios do passado no momento em que foi construída essa constituição, com o presente.

Este primeiro capítulo pretende expor alguns debates teóricos sobre a ideia de permanências na História, especialmente em períodos conflituosos - como é o caso da ditadura - e a relação que a atuação do Estado no que diz respeito a esses períodos tem com essa insistência do passado em não passar, para orientar a análise das atas do trabalho dos constituintes da ANC, e também para buscar entender a influência da postura do Estado na construção da memória do período. Em seguida, analisaremos trabalhos de autores que já estabelecem relações entre como se deu a transição política no país no que diz respeito à questão das permanências da ditadura nas forças repressivas, compreendendo as Forças Armadas e também o papel que outro marco da transição política teve na escrita da Constituição de 1988, a Lei de Anistia (1979).

### 1.1 O ESTADO, AS PRESENÇAS DO PASSADO E A CONSTRUÇÃO DA MEMÓRIA

No livro *“Los trabajos de La memoria”* (2002), Elizabeth Jelin busca explicar as presenças do passado e seus sentidos, e a relação entre este recorte temático e o estudo das ditaduras na América Latina da segunda metade do século XX com o objetivo de ampliar os estudos sobre os usos políticos do passado na pesquisa histórica. Neste sentido, estudar períodos de ditadura, assim como as fases de redemocratização, mostra-se de extrema

importância para entender presenças do passado nos âmbitos social, político e institucional. Jelin acredita que avanços neste campo teórico e nesta temporalidade irão contribuir para o entendimento de questões como identidades coletivas e construção de memória nacional:

La primera es la necesidad de generar avances teóricos y de investigación que contribuyan a enriquecer los debates sobre la naturaleza de las memorias en la region, sobre su rol en la constitución de identidades colectivas y sobre las consecuencias de las luchas por la memoria sobre las practicas sociales y politicas en sociedades en transición.<sup>13</sup>

A autora chama atenção para a afirmação de que não resolver questões sensíveis do passado conflituoso poderia contribuir para que permanências desse se tornassem cada vez mais profundas no presente, e cada vez mais difíceis de se ignorar:

Estas cuestiones están apareciendo en el plano institucional y en distintas instâncias y niveles del Estado: El ejecutivo, el aparato judicial, las legislaturas nacionales y provinciales, las comisiones especiales, las fuerzas armadas y policiales. El nucleo de la institucionalidad republicana se ve impelido a encarar cuestiones ligadas a dar cuenta de un pasado que data de varias decadas atras.<sup>14</sup>

O presente sempre carrega algumas marcas do passado, mas quando se fala sobre as presenças de um período de ditadura, um período de conflito, é preciso atentar ainda para a contribuição que o próprio Estado teve no que se refere a essas presenças, por sua conduta na redemocratização e na construção de um regime democrático. No caso brasileiro, a transição da ditadura para a democracia foi planejada para ser “lenta, gradual e segura”, e a Lei da Anistia<sup>15</sup>, de 1979, pretendia realizar esse processo de maneira conciliatória<sup>16</sup>, por isso acabou por conceder perdão punitivo aos opositores a ditadura militar e aos agentes do Estado que cometeram crimes e violações aos direitos humanos - não pesando a diferença entre condutas de cidadãos civis e condutas de agentes representantes das forças que detém o monopólio da força do Estado brasileiro, e desconsiderando que os opositores que lutaram contra o regime já haviam sido presos e dessa forma, responsabilizados pelo sistema penal. Nesse sentido, a atuação que tentava forçar uma transição conciliatória do Estado brasileiro pode ser interpretada como causadora de pelo menos dois tipos de permanência: No que diz respeito à

<sup>13</sup> JELIN, 2002, Apresentação.

<sup>14</sup> Ibid., p. 2.

<sup>15</sup> LEI Nº 6.683, DE 28 DE AGOSTO DE 1979. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm)>. Acesso em: 01 nov de 2018.

<sup>16</sup> O corpo da lei concede anistia a todos que cometeram crimes políticos e também devolve os direitos políticos aos que tiveram seus direitos restritos em virtude aos atos institucionais, mas em nenhum momento faz menção a “ditadura”, nem reinseriu os servidores civis e militares demitidos, expurgados ou compulsoriamente aposentados, em seus cargos antigos.

construção da memória, pois a impunidade e ausência de prestação de contas do Estado abriu a possibilidade para uma interpretação histórica de “dois lados”, e no plano institucional, permitiu - como veremos nos próximos capítulos deste trabalho - que membros que construíram e atuaram na ditadura militar, permanecessem em seus cargos e privilégios obtidos na ditadura, e ainda ajudassem a debater e a escrever a Constituição da nova democracia. Dessa forma, como afirma Jelin, sem acertar contas com o passado, se torna um tema público a difícil tarefa de forjar sociedades democráticas. “Forjar”, por dar continuidade a um processo de redemocratização sem antes resolver questões que poderiam atrapalhar a construção de uma real democracia, por forçar um consenso silenciando conflitos remanescentes.

A sensação de insegurança na população, os relatos de ações violentas da polícia - muitas vezes, comparadas a ações da época da ditadura - e também a presença de movimentos populares que pedem o retorno dos militares ao poder e a volta da ditadura militar, não são apenas comparações aleatórias com o passado, e sim uma forte indicação de um passado que não quer passar<sup>17</sup>, e de uma disputa pela memória de um período institucionalmente mal resolvido.

El regreso de esas noticias a las primeras páginas ocurre después de algunos años de silencio institucional, de intentos (fallidos, por lo que parece) de construir un futuro democrático sin mirar al pasado. Porque, como dice el título de la película de Patricio Guzmán, la memoria es obstinada, no se resigna a quedar en el pasado, insiste en su presencia.<sup>18</sup>

O pesquisador que trabalha com a relação entre memória e história está trabalhando também com um campo de luta política. Pesquisar memória e história pode ajudar a evidenciar estes problemas não resolvidos no passado, que são também raiz de problemas atuais, dessa forma o espaço de memória na história pode ser encarado como “um espaço de luta contra o esquecimento, recordar para não repetir”<sup>19</sup>.

Ricard Vinyes em “La memoria Del estado” fala sobre as disputas de memória e a posição do Estado no caso Espanhol, após a Ditadura de Francisco Franco (1939-1975), porém seu estudo pode ser útil ao estudo do caso brasileiro, especialmente por que a Espanha durante sua redemocratização também passou por um processo de anistia, promulgada em 1977. O

---

<sup>17</sup> JELIN, 2002.

<sup>18</sup> JELIN, 2002, p. 2.

<sup>19</sup> Ibid., p. 6.

autor afirma que o Estado constrói uma narrativa oficial, a qual chama de “Boa Memória”, que seria mantida através do controle que o estado tem sobre símbolos e datas nacionais, que seriam utilizados por este com intuito de inibir os conflitos e forçar um sentimento de consenso social. Dessa forma, tanto as ações quanto o silêncio do Estado sobre questões referentes ao passado conflituoso durante sua reconstituição democrática no pós-ditadura, podem ser entendidos como tentativas de promover uma memória nacional “positiva”, homogênea e não conflituosa. Essa postura resulta, no entanto, no aprofundamento das disputas sobre memória e passado. Ainda sobre o caso espanhol:

La negativa del Estado de Derecho a dar respuesta a preguntas sobre los valores en los que se fundamenta su construcción es un camino para comprender las actuales y poliédricas disputas sobre las memorias del pasado de nuestro país, y la resistencia a establecer una política pública sobre reparación y memoria treinta años después de la instauración de la democracia.<sup>20</sup>

Ricard afirma ainda que, em nome da construção e manutenção dessa “boa memória”, o Estado produziu profundos danos no que diz respeito à noção de sua responsabilidade política perante a sociedade. O autor chama atenção para a sensação de impunidade que o silêncio do governo sobre políticas de reparação e memória produz, e que as disputas por memória acontecem por esta decisão de “esquecimento” em nome de uma conciliação não ser um pacto entre este e a sociedade, ou seja, esta postura não advém de um “consenso social”, e sim uma decisão institucional. Esse “esquecimento” gerado no processo conciliatório após ditadura, tanto no caso espanhol quanto no caso brasileiro, não significou necessariamente uma tentativa de apagamento completo desse período da história, afinal, a existência do debate sobre a anistia, por exemplo, já reconhece a existência do conflito. Contudo, a política conciliadora dos governos nestes casos tem a intenção de dar o problema como resolvido, não aprofundar discussões sobre ele, buscar soluções imediatas e curtas, “no hay que entrar en el conflicto, hay que darlo por superado, no es que esté superado, pero hay que actuar como si esta fuera la realidad”<sup>21</sup> .

Ao expor que a postura de “esquecimento” não foi um pacto social e político, mas sim uma decisão puramente governamental, o autor chama atenção para os custos sociais que esse tipo de decisão pode ter, e para a relação entre história e memória neste caso. Rejeitando visões que colocam história e memória em total oposição e exclusão, ou com relação de subordinação entre uma e outra, Vinyes argumenta que entre elas existem relações de

---

<sup>20</sup> VINYES , 2009, p. 25.

<sup>21</sup> Ibid., p. 26.

complementaridade. A história não pode ser vista como produtora de verdades oficiais, nem ser utilizada para fiscalizar a memória<sup>22</sup>. E mesmo que, a história se pretendesse produtora de verdades, e ignorasse a compreensão de processos históricos, isso não necessariamente produziria o consenso social que o Estado desejava:

Pero, aunque la verdad histórica estaba establecida y muy difundida desde hacia años, el pasado no había acabado de pasar, seguía existiendo desde muchos colectivos un reclamo contra el olvido y el silencio de aquella más que conocida deportación.<sup>23</sup>

Marie-Claire Lavabre (2009) argumenta que, além de datas comemorativas, monumentos e livros de história, as mobilizações públicas que questionam o passado e buscam reparação jurídica, por exemplo, os movimentos que pediam pela Lei de Anistia na reabertura política, também fazem parte da memória, pois se define memória tudo aquilo que, ao relacionar-se com o passado, compromete a identidade dos grupos sociais envolvidos, mais do que o próprio conhecimento deste. A autora relaciona memória com a ideia de permanências do passado no presente, podendo a memória resistir à narrativa proposta pela história oficial. Ricard Vinyes propõe uma ideia parecida afirmando que, ainda que a verdade histórica esteja estabelecida e difundida, o passado não necessariamente acaba de passar, pode seguir existindo<sup>24</sup>.

A memória social pode, dessa forma, configurar uma capacidade de resistência às chamadas “memórias oficiais”<sup>25</sup>. Esta noção vai de encontro à ideia apresentada por Ricard Vinyes de que a “boa memória”, aquela criada por políticas conciliatórias, é constantemente questionada pela memória social por não condizer com a realidade social e ser muito mais uma criação institucional. Dessa forma, a memória seria uma junção de fatores que não são exclusivamente aqueles determinados pela história oficial. A autora traz a definição de memória coletiva, que considera fundamental para o estudo de regimes totalitários, como sendo a redução de representações possíveis do passado, uma unificação de narrativas sobre recordações, uma interação entre as políticas de memória com os grupos sociais. É interessante se perguntar qual a influência mútua que exercem sobre si, tanto as noções sobre

---

<sup>22</sup> Ibid, p.33.

<sup>23</sup> VINYES, 2009, p. 34.

<sup>24</sup> VINYES, 2009.

<sup>25</sup> LAVABRE, Marie-Claire. La memoria fragmentada. ¿Se puede influenciar la memoria?; Antrop. Sociol., n. 11, p. 15-28, Jan./dez 2009.

o passado e as políticas de memória. Voltando ao caso desta pesquisa: como que a memória coletiva do período da ditadura influenciou as atitudes do Estado na redemocratização? E o quanto que as atitudes do Estado, na tentativa de construir uma memória oficial e forjar um consenso, realmente conseguiram influenciar a construção da memória e das narrativas?

## 1.2 “O PASSADO QUE NÃO PASSA”: PERMANÊNCIAS DA DITADURA E A TRANSIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

O livro “O que resta da ditadura?” (2009), organizado por Edson Teles e Vladimir Safatle, reúne uma série de artigos sobre “os múltiplos aspectos do legado ditatorial no Brasil”. No decorrer destes artigos, os autores e autoras buscam exemplificar como a ditadura encontrou diferentes maneiras de permanecer nas instituições brasileiras e nas práticas sociais:

Ao mesmo tempo que se nega seu alcance e se minimiza seu legado autoritário, exceção brasileira indica as circunstâncias que permitiram certa continuidade da ditadura brasileira. O fato é que a ditadura não está somente lá onde o imaginário da memória coletiva parece tê-la colocado. Mais ainda: sua permanência não é mais simples presentificação daquilo que já foi, do passado de repressão, mas reaparece hoje nas práticas institucionais.<sup>26</sup>

Na apresentação do livro os autores falam sobre a existência de um “astigmatismo histórico”, que nos faria olhar para o passado para encontrar as raízes dos problemas do presente, mas que nos desviaria de olhar para o passado recente e os efeitos que este pode ter produzido<sup>27</sup>. Essa dificuldade em buscar respostas no passado recente, é resultado da postura de silêncio em nome de uma conciliação que o Estado brasileiro assumiu, como defendido por Elizabeth Jelin e também por Richard Vinyes, no texto “La memoria del Estado”: “[...] aquellas demandas siempre fueron consideradas como un peligro de destrucción de la convivencia. El estado debía inhibirse para evitar conflicto [...]”<sup>28</sup>. Ainda na apresentação do livro, os autores expõem sua proposta de falar do passado recente e ressaltam a importância desta tarefa, quando falamos de ditadura militar:

Mas, para tanto, faz-se necessário mostrar, àqueles que preferem não ver, a maneira insidiosa que a ditadura militar brasileira encontrou de não passar, de permanecer em nossa estrutura jurídica, em nossas práticas políticas, em

---

<sup>26</sup> SAFATLE, Vladimir, TELLES, Edson e (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, Apresentação, 2010.

<sup>27</sup> Ibid., p. 9.

<sup>28</sup> VINYES, 2009, p. 25.

nossa violência cotidiana, em nossos traumas sociais que se fazem sentir mesmo depois de reconciliações extorquidas.<sup>29</sup>

Essa ideia de “reconciliação extorquida” é um importante conceito a ser considerado nas análises feitas por este trabalho. Observa-se, na redemocratização, uma tentativa forte de forçar uma conciliação, de silenciar os conflitos existentes e produzir uma ideia de consenso. Os autores atentam ainda para a exceção do caso brasileiro no que diz respeito à maneira de conduzir redemocratização, se comparado com o caso das outras ditaduras do Conesul. O Brasil foi o único país sul-americano que nunca julgou seus torturadores e que, portanto, não realizou uma justiça de transição<sup>30</sup> adequada. Safatle e Teles trazem a informação de um artigo do *Journal of Peace Research*, LA, 2007, de que inclusive as práticas de tortura nas prisões brasileiras aumentaram após a ditadura militar:

Quando ouvimos sistematicamente oficiais na ativa e na reserva fazerem elogios inacreditáveis a ditadura militar”. A maneira de “resolver” as contas após o regime militar, não julgando os crimes de Estado cometidos e não abrindo espaço para a compreensão das ações de resistência contra essa violência, pode ter deixado uma “referência inconsciente para ações criminosas perpetradas por nossa polícia, pelo aparato judiciário, por setores do Estado”.<sup>31</sup>

### 1.3. TRANSIÇÃO POLÍTICA E A ANISTIA NO BRASIL

Tanto a convocação da ANC, quanto a promulgação da Lei de Anistia de 1979 fazem parte do mesmo processo: o de reabertura política, transição da ditadura civil-militar para a democracia. Iniciada no governo de Geisel, com medidas como restauração do habeas corpus e revogação do AI-5, a reabertura política foi se consolidando de maneira lenta. A Lei de Anistia, aprovada no governo Figueiredo, em 1979, foi o marco inicial de um processo de reparação que continuou sendo discutido em vários outros momentos da transição. Isso, pois, por uma série de limitações que serão explicadas a seguir, a lei promulgada em 1979 não conseguiu atender as demandas dos setores atingidos pelos 20 anos de regime militar<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> SAFATLE, TELLES 2010, p.9

<sup>30</sup> Houveram julgamentos iniciados pelo governo na Argentina e na Bolívia, e também julgamentos reivindicados por organizações de direitos humanos na Argentina, Chile, Equador e Paraguai. O Brasil optou por uma anistia recíproca. In: BRITO, Alexandra Barahona. “Justiça Transicional e a Política da Memória: Uma Visão Global”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 56-84 vl. 01.

<sup>31</sup> SAFATLE, TELLES, 2010, p. 10.

<sup>32</sup> MACHADO, 2006.

Em “*Militares e a Anistia no Brasil, um Duetto Desarmônico*”<sup>33</sup>, Paulo Ribeiro da Cunha faz um apanhado das leis de anistia que aconteceram no Brasil ao longo da história, e conclui que, os processos de anistia brasileiros existem como consequência de um “pressuposto conciliatório” latente na sociedade. Segundo Ribeiro da Cunha, “ao longo da história republicana brasileira, tivemos 48 anistias: a primeira em 1895 e a última em 1979, e muitas delas, para não dizer a totalidade, norteadas pela categoria conciliação”<sup>34</sup>. No Brasil, “a admissão na vida pública só se fazia presente mediante a confiança do grupo dominante”<sup>35</sup>, ou seja, as transformações que observamos durante períodos de transição política, só ocorrem com a concordância dos grupos hegemônicos, quando estes buscam silenciar conflitos e forçar conciliação. Dessa forma, o autor salienta o caráter conciliatório sempre presente no cenário político brasileiro. Mesmo quando um grupo parece estar deixando o poder, ele o faz tendo alguns de seus interesses atendidos.

É possível observar na anistia de 1979 este caráter de tentativa de conciliação. As Forças Armadas, responsáveis pelo golpe de 1964 e mantenedoras da ditadura civil-militar, estavam se afastando do centro do governo. No entanto, continuaram exercendo influência no processo de transição política, inclusive, no próprio caráter que teria a anistia. Apesar de ela ter sido “recíproca” - ter contemplado tanto setores que participaram da ditadura quanto setores que lutaram contra ela - os primeiros movimentos que pediam por uma Lei de Anistia começaram oriundos do lado da oposição. Existiram falas em defesa de uma anistia desde 1965<sup>36</sup>, porém, as primeiras propostas de uma lei de anistia pediam que esta fosse “ampla, recíproca e irrestrita”, uma resistência e negação ao regime militar e “exigiam a reincorporação à vida política e à carreira militar dos que haviam sido excluídos”<sup>37</sup>, durante os expurgos e cassações que ocorreram após o golpe de abril de 1964<sup>38</sup>. No entanto, a anistia política conquistada apenas em 1979, foi de caráter “restrito”, pois excluía os membros da oposição que tivessem feito parte da luta armada, não possibilitava o retorno automático de servidores e militares afastados pelo regime e ainda serviu como proteção aos agentes da repressão frente à punições pelas violações cometidas na ditadura, contemplando assim,

---

<sup>33</sup> DA CUNHA, Paulo Ribeiro.:*Militares e a anistia no Brasil, um Duetto Desarmônico*. 2010, São Paulo, Boitempo. In: SAFATLE, Vladimir; TELES (orgs). *O Que Resta da Ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.

<sup>34</sup> RIBEIRO, 2010, p. 14.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>36</sup> Nesse momento, as chamadas por anistia vinham de apoiadores do Golpe Militar, (MACHADO, 2006).

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.23.

<sup>38</sup> Estes militares cassados se organizaram em entidades para lutar pela anistia que os contemplasse, dentre essas organizações destacam-se: Associação Democrática e Nacionalista dos Militares (ADNAM), a Associação dos Militares Incompletamente Não Anistiados (AMINA). (RIBEIRO 2010, p.32).

membros dos dois lados do conflito político, mas não em sua totalidade. Flávia Burlamarqui Machado (2006), explica as razões desse caráter restrito e recíproco, e as consequências de “uma lei restrita e recíproca, que teve como caráter fundamental representar um perdão incondicional aos integrantes do aparato de segurança que estiveram envolvidos com a repressão”<sup>39</sup>.

No capítulo “*Transição política e consolidação democrática: os rumos da democracia brasileira sob a ótica da anistia*”, Machado argumenta que o tipo de anistia que tivemos pode ser explicado pela forma como se deu a nossa transição política. Segundo a autora, esse “período de deslocamento das Forças Armadas do centro do poder político”<sup>40</sup>, se deu sob uma “tutela militar”, que seria a forma pela qual os setores militares teriam garantido a manutenção de sua autonomia e de seu espaço na república brasileira conquistados durante o período de ditadura. A autora divide o processo de transição em duas etapas: liberalização ou distensão e redemocratização, tendo a liberalização sido iniciado já no governo Geisel, e a redemocratização tendo sido encerrada no primeiro governo civil após 21 anos de governo militar. A transição teria acontecido “como resultado de uma transação entre setores moderados dos militares no poder e da oposição<sup>41</sup>”, e a “tutela militar” nesse processo seria caracterizada pelos limites que os militares fixaram ao longo do processo de redemocratização, inclusive limitações à própria lei de anistia de 1979 e suas ampliações.

Contudo, é importante ressaltar que, apesar desse caráter de “transação”, de busca pela conciliação, de uma anistia que foi recíproca, este não foi um movimento equilibrado. A força política e coercitiva que os militares possuíam naquele período aumentava sua influência:

Mas o fato é que os militares ligados à ditadura, apesar de em muitos momentos terem interagido com a sociedade civil e com os próprios grupos castrenses de oposição à transição, tiveram papel preponderante nesse processo, garantindo sua inserção na nova ordem democrática a ser instaurada, reservando para si espaços sobre os quais pressupunham ter adquirido privilégios ou direitos, formais ou informais, de exercer um efetivo controle, ou seja, garantindo que certas prerrogativas do setor seriam mantidas mesmo com o fim da ditadura. Para isso, se utilizaram de medidas capazes de preservar a impunidade de setores militares envolvidos com as forças de segurança e repressão vigentes durante o regime<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> MACHADO, 2006, p.13.

<sup>40</sup> MACHADO, 2006, p. 18.

<sup>41</sup> MACHADO, 2006, p. 21.

<sup>42</sup> Ibid., p. 23.

Nesse sentido, Alexandra Barahona de Brito (2009)<sup>43</sup> afirma que uma questão importante, quando se busca entender uma transição política como essa, é “analisar a relação de forças e poder que se estabelece entre os agentes favoráveis e os contrários à implementação das medidas transicionais<sup>44</sup>”. Segundo a autora, quanto maior for o caráter de “ruptura” da transição, e maior for a derrota que o antigo grupo dominante e os agentes da repressão sofreram, maior seria o espaço para reivindicações de políticas de reparação e para a implementação real destas. Contudo, quanto maior fosse o caráter de pacto ou negociação da transição política, mais difícil seria para a oposição conseguir atender a suas demandas por não terem sido, as forças repressivas do regime, totalmente removidas. Esse desequilíbrio de forças demonstra novamente que esta conciliação como objetivo nada mais era do que uma reconciliação extorquida, como exposto por Safatle e Teles.

Vale ressaltar que o caráter “amplo, geral e irrestrito” das primeiras propostas de anistia, sugeridas pela oposição, foi recusado pelos militares sob o argumento de que isto estimularia “revanchismos”, colocando em risco a conciliação que, segundo este setor, seria necessária para a construção rápida da nova democracia. Dessa forma, “a solução encontrada foi a concessão da anistia de caráter recíproco e restrito, tanto para os que lutaram contra o regime quanto para os que reprimiram em seu nome<sup>45</sup>”.

O tipo de transição política, bem como o aspecto conciliador da anistia de 1979, permitiram que mesmo sendo a Lei de Anistia um símbolo para a resistência da ditadura militar - por ter trazido algumas conquistas para a oposição, como o retorno dos exilados políticos - fosse utilizada como bandeira por aqueles que defendiam o regime militar, sob o argumento de que ela seria uma concretização dos objetivos da ditadura civil-militar instaurada em 1964. A redemocratização brasileira foi marcada por tentativas dos setores militares de guiarem seus rumos para preservar seus interesses. As pressões das Forças Armadas no processo de transição se deram, principalmente: não permitindo que a anistia fosse ampliada - demanda essa que era constantemente reivindicada pelos setores que sofreram com o seu caráter “restrito” - e tensionando os espaços de discussão da nova democracia, para que não perdessem lugares ocupados durante a ditadura militar<sup>46</sup> no novo

---

<sup>43</sup>BRITO, Alexandra Barahona. “Justiça Transicional e a Política da Memória: Uma Visão Global”. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 56-84 vl. 01. Jan/Jul 2009.

<sup>44</sup> BRITO, 2009, p. 64.

<sup>45</sup> MACHADO, 2002, p. 23 apud D’ARAÚJO, SOARES, CASTRO, 1995 p. 23.

<sup>46</sup> Ibid., p. 33.

regime político, especialmente no que diz respeito ao processo de elaboração da nova Constituição, em 1987.

Em 1985, a emenda constitucional de nº 26, promulgada em 1985, trouxe a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que seria a responsável pela criação e votação de uma nova constituição. Essa emenda trouxe também algumas ampliações à anistia que foi aprovada em 1979<sup>47</sup>. A ampliação representada pela emenda nº26 de 1985, a mesma que fez a convocação dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, representou algum avanço em relação à anistia de 1979, pois trouxe aos servidores, civis e militares, cassados ou afastados pela ditadura, as promoções as quais teriam direito pelo tempo de serviço de tivessem permanecido na ativa. Porém, como ressalta Paulo Ribeiro:

[...] os limites intrínsecos postos à anistia pela transição conservadora/conciliatória não foram superados e, por essa razão, mesmo os sucessivos adendos aos textos posteriores à anistia de 1979, como a Emenda no 26, de 27 de novembro de 1985, não absolveram dignamente os militares cassados. Vale ressaltar que a conquista mais significativa obtida, o direito de retorno para os postos em que estavam no momento da cassação, que refletia no tempo de serviço para aposentadoria, excluiu a possibilidade de reintegração ao serviço ativo, salvo pontuais exceções e, mesmo assim, através de recursos em altas instâncias.<sup>48</sup>

Sendo assim, os servidores atingidos pelas cassações conseguiriam as promoções as quais teriam direito, obtendo assim, os resultados financeiros que eram seus por direito sem, todavia, possibilitar o retorno destes indivíduos à suas funções<sup>49</sup>.

É importante também ressaltar que as ampliações à anistia, reivindicadas pelos que não tiveram suas demandas atendidas, foram criticadas pelos setores militares. Os argumentos contra a ampliação da Lei de Anistia consistiam em convencer o congresso de que “a anistia ampla e irrestrita, como era desejado pelos cassados [...] poderia arruinar o processo de abertura política em curso<sup>50</sup>”. Qualquer reivindicação de revisão da Lei de anistia era considerada uma ameaça à ordem política que se estabelecia<sup>51</sup>. José Sarney, em 1979, afirmou que a anistia teria sido “a mais ampla possível” e manteve seu posicionamento contrário à sua

---

<sup>47</sup> Para o texto completo da emenda, acessar: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em 11 de Nov de 2018.

<sup>48</sup> RIBEIRO, 2010, p.32.

<sup>49</sup> MACHADO, 2006, p.38.

<sup>50</sup> Ibid., p. 52.

<sup>51</sup> Jarbas Passarinho chegou a se posicionar contrariamente ao reconhecimento da morte dos desaparecidos na ditadura civil-militar, pois isso poderia gerar um processo de busca aos culpados pelas mortes e, para ele a Lei de Anistia teria significado uma reconciliação nacional. Ibid., p.72.

ampliação, concordando com o pensamento dos militares, inclusive em seu mandato como presidente<sup>52</sup>. Vale lembrar que José Sarney, apesar de suas palavras defendendo um regime democrático na proposta de emenda à constituição nº 43, foi membro da ARENA durante a ditadura civil-militar, governador do Maranhão e senador do estado pelo partido, foi também presidente do partido mantenedor da ditadura<sup>53</sup>. Por isso não é de se estranhar que as opiniões do presidente sobre a anistia na redemocratização fossem alinhadas àquelas manifestadas pelos militares.

É interessante observar que a anistia, apesar de servir como proteção aos militares que cometeram atos ilícitos durante a ditadura, como a tortura, amparados pelo conceito de “crimes conexos<sup>54</sup>”, não se estendia aos condenados da oposição por pegar em armas de fogo contra o regime, e isto não parecia ser uma contradição ao olhar dos setores militares. Estes defendiam que a anistia não poderia incluir os acusados de crimes de terrorismo, por serem crimes cometidos “contra a humanidade”, ao mesmo tempo que utilizavam a anistia como muro de proteção para torturadores<sup>55</sup>.

A Constituição de 1988, como já dito, teve papel fundamental na consolidação da nova democracia. Para alguns, teria sido inclusive o marco final da fase de redemocratização<sup>56</sup>. Várias medidas foram sancionadas em busca de levar o país à reabertura política, desde o governo de Ernesto Geisel, em 1974. No entanto, o país ainda era regido pela Constituição de 1967, emendada em 1969, que seguia doutrinas autoritárias, como, por exemplo a Lei de Segurança Nacional, e tinha evidente relação com a ditadura civil militar. A Lei de Segurança Nacional, criada em 1935, tinha por objetivo “transferir para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais<sup>57</sup>”. Os princípios defendidos por essa lei foram ampliados pela criação, através da Escola Superior de Guerra (ESG), das teorias de doutrina de

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 53.

<sup>53</sup> Ver JOSÉ SARNEY, PRIMEIRO PRESIDENTE CIVIL APÓS A DITADURA, SARNEY FOI RECENTEMENTE ENVOLVIDO EM DELAÇÕES NA OPERAÇÃO LAVA-JATO. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2016/06/jose-sarney.html>>. Acesso em 15 de Nov de 2018.

<sup>54</sup> Esse termo é utilizado para se referir aos crimes comuns cometidos por agentes da repressão que foram também perdoados por serem considerados crimes conexos aos crimes políticos ou “praticados por motivações políticas”. In: FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília*, Ministério da Justiça, n.4, p.318-333, jul./dez. 2010.

<sup>55</sup> MACHADO, 2002, p. 52.

<sup>56</sup> Ibid., p. 29.

<sup>57</sup> Ver LEI DE SEGURANÇA NACIONAL – LSN. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica/LeiSegurancaNacional>> Acesso em 15 de Nov de 2018.

segurança nacional, durante os governos militares. A Constituição de 1988 viria, portanto, para romper estruturalmente com essa organização da República, advinda da ditadura.

É importante analisar a Constituição de 1988 como sendo parte do mesmo processo de transição que a Lei de Anistia, sendo assim profundamente influenciada pelo período histórico e também, pela própria anistia. Não somente pelo caráter conciliatório que a transição política tentou assumir, mas também pela Lei de Anistia ter influencia no quadro de pessoas que fizeram parte do processo constituinte<sup>58</sup> - já que, como já mencionado, servidores civis e militares cassados não retornaram à ativa e outros, não responsabilizados por ações repressivas, continuavam fazendo parte do regime político e até mesmo garantiram sua continuação dentro da nova democracia. A Lei de Anistia permitiu, inclusive, que torturadores seguissem na carreira sem restrições<sup>59</sup>, por trazer a ideia já citada de “crimes conexos”.

De acordo com Flávia Burlamarqui Machado, a transição política e a anistia de 1979, da forma como se deram, acabaram por limitar alguns debates e “constrangeram a elaboração da nova Constituição do país<sup>60</sup>”. Como a presença das forças militares conseguiu se manter com força durante o processo de redemocratização, legitimados pela ideia de consenso nacional e protegidos pela Lei de Anistia de 1979, ficou difícil, por exemplo, discutir o papel que os militares tiveram na ditadura e o papel que deveriam ter em uma democracia. É importante lembrar ainda que o processo de transição política brasileira teve início dentro do próprio Estado. Apesar das pressões de setores civis de resistência, foi quando o governo percebeu que o regime não mais se sustentava e que seria possível manter algumas de suas prerrogativas, que a abertura aconteceu.

Sobre a influência dos militares na ANC, Machado traz relatos de que os militares da situação se organizaram para exercer influência sobre a Constituinte, se comunicando com parlamentares antes das votações. A pesquisadora afirma que funcionários do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA)<sup>61</sup> possuíam uma sala no prédio do Senado Federal e recebiam parlamentares de todos os partidos para discutir as questões referentes às Forças Armadas que fariam parte da nova carta constitucional. Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército, em

---

<sup>58</sup> A autora traz um levantamento feito pelo Comitê Brasileiro pela Anistia, um ano após a aprovação da lei 6.683, de 1979. Sobre a situação dos militares. O relatório contemplava as Forças Armadas e os policiais militares atingidos. Até o momento do estudo, apenas 34 dos 7.488 militares haviam conseguido voltar à ativa graças a lei. (MACHADO, 2006, p. 54.)

<sup>59</sup> Ibid., p. 46

<sup>60</sup> Ibid., p.30.

<sup>61</sup> Órgão de assessoramento ao presidente da República. Verbete em: FGV - CPDOC, O ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS (EMFA). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-maior-das-forcas-armadas-emfa>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

1987, declarou em uma solenidade da EMFA que temia que a nova Constituição abalasse as “instituições já consagradas pela família brasileira”<sup>62</sup>. O ministro chefe do EMFA demonstrou também sua preocupação com alguns dispositivos que poderiam ser aprovados na Constituição que abalasses as Forças Armadas. Ou seja, não era apenas com a ampliação da anistia que o setor militar estava preocupado, mas também com setores da constituição que poderiam reorganizar o papel das Forças Armadas no quadro nacional. Aqui está a relação mais direta entre o processo de reabertura sob “tutela militar” e nossa subcomissão estudada.

Após falarmos neste capítulo sobre a transição política e como ela se deu no caso brasileiro, consideramos importante falar um pouco sobre o conceito de “Justiça de Transição”, que vem sendo cada vez mais debatido nos estudos sobre ações do Estado em situações após conflitos. Paul Van Zyl (2009), em artigo publicado pela Revista Anistia<sup>63</sup>, define Justiça de Transição como sendo “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação dos direitos humanos<sup>64</sup>”. A justiça transicional seria então, uma série de estratégias para enfrentar o passado, fornecer reparações. O autor explicita neste artigo algumas formas pelas quais a justiça transicional pode contribuir para a real consolidação da paz.

Segundo Paul Zyl, existem alguns elementos chave para a consolidação de uma boa justiça transicional. Julgar os que cometeram violações aos direitos humanos, por exemplo, seriam uma forma de reestabelecer a confiança no Estado. Realizar reparações às vítimas, - material e psicológica - através de medidas simbólicas<sup>65</sup>. Um elemento importante para a justiça transicional, segundo o autor, seria as “reformas institucionais”, que consistiriam numa necessidade de “mudar radicalmente, e em alguns casos dissolver, as instituições responsáveis pelas violações dos direitos humanos<sup>66</sup>”. Ou seja, o Estado teria de passar por uma grande avaliação de suas instituições, após o período de conflito, e responsabilizar, reorganizar e até destruir aquelas que tivessem contribuído para os abusos em relação à população civil, para restaurar a integridade do Estado.

---

<sup>62</sup> MACHADO, 2002, p.66.

<sup>63</sup> Publicação da *Comissão de Anistia*, criada em 2002, para atender as demandas das vítimas de atos de exceção cometidos entre 1946 e 1988, que já contém 10 edições disponíveis no site do Ministério da Justiça: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA FEDERAL, Anistia Política: Publicações. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anistia-politica-2>>. Acesso em: 15 nov de 2018.

<sup>64</sup> ZYL, Paul Van. Promovendo a Justiça transicional em Sociedades Pós-Conflito. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p 32-56, jan./jul.2009.

<sup>65</sup> ZYL, 2009, p.36.

<sup>66</sup> Ibid., 2009, p.37.

Jorge Zaverucha (2010) em *“Relações Civil-militares: O Legado Autoritário da Constituição Brasileira de 1988”* analisou as continuidades do autoritarismo da ditadura na Constituição de 1988. Segundo o autor, a Constituição de 1988 descentralizou poderes e buscou aproximar o Brasil da organização de democracias mais avançadas, mas as cláusulas referentes às Forças Armadas e à Segurança Pública permaneceram muito similares às aquelas presentes na constituição de 1967, emendada em 1969. Em dado momento do capítulo, o autor chama atenção para o fato de que a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança ignorou as propostas nas quais estava a abolição do SNI e suas extensões, como as Divisões de Segurança Interna (DSI) e as Assessorias de Segurança Interna (ASI), que atuavam, respectivamente, dentro de ministérios, universidades e empresas e identificando pessoas que eram consideradas politicamente inconfiáveis, estes eram órgãos ligados à repressão e vigilância da ditadura. Assim, ao contrário do que recomendou Paul Zyl para uma justiça transicional eficaz, o Estado brasileiro optou por não questionar suas instituições que foram instrumento da repressão na ditadura.

Se analisarmos a transição política brasileira, e a relação entre as Forças Armadas e a redemocratização, ou com a anistia, podemos perceber que a transição brasileira não atendeu vários dos preceitos tidos como fundamentais para um bom funcionamento da justiça de transição estipulados por Paul Zyl, como se o Estado quisesse forjar um consenso social, ao invés de aplicar medidas que poderiam contribuir para uma resolução real dos conflitos futuramente.

## 2. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: DEBATES SOBRE SEGURANÇA NA TRANSIÇÃO POLÍTICA

Neste capítulo, iremos analisar especificamente o trabalho da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, como parte dos trabalhos da ANC, no contexto de redemocratização política. Serão analisadas nas atas das audiências públicas da subcomissão as discussões a respeito da segurança (externa, interna e pública), estabelecendo relações com a ideia de permanência e transição política, estudada no capítulo anterior, e com a Lei da Anistia brasileira - por seu efeito tanto nas ideias expostas pelos debatedores quanto pelo próprio quadro de palestrantes convidados e constituintes eleitos.

Em 1988, a ANC aprovou o texto Constitucional que rege nossa república até hoje. Seus trabalhos foram iniciados em 1987, contudo, sua convocação foi proposta pelo presidente José Sarney em 1985, através da proposta de emenda à constituição nº 43, de 1985, presente na mensagem presidencial Nº 48, de 1985-CN<sup>67</sup>. Segundo Sarney, a proposta da nova Constituição tinha origem na necessidade de “democratizar a sociedade e o Estado” brasileiro. Apesar de não utilizar o termo “ditadura” ou fazer menção ao regime antidemocrático pelo qual o país havia passado, o então presidente utilizou como argumento, na proposta de instauração da constituinte, que a ANC viria devido à necessidade do país de “organizar-se pacificamente em regime de liberdade e justiça”<sup>68</sup>. O reconhecimento do Presidente a respeito do processo pelo qual o país estava passando e, ao mesmo tempo, sua resistência em tomar uma posição mais firme na introdução do anteprojeto, relaciona-se com a ideia exposta por Elizabeth Jelin de que existe um medo em reabrir experiências dolorosas de períodos autoritários e uma pressa em construir um futuro rapidamente, sem romper com o passado.

No anteprojeto constitucional - que seria entregue aos integrantes da ANC - elaborado em 1985 pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo, José Sarney definiu o processo de elaboração de uma nova Constituição como “mais uma etapa do processo de restauração democrática”<sup>69</sup>, admitindo assim, que o

---

<sup>67</sup> EMENDA Nº 48, de 1985-CN. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/emenda.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/emenda.pdf)>. Acesso em: 11 nov de 2018.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ver apresentação do anteprojeto In: DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 26 DE SETEMBRO DE 1986. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/AfonsoArinos.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/AfonsoArinos.pdf)>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Brasil estava deixando - ou tentando deixar - um período antidemocrático para trás. Na mesma declaração, Sarney faz uma série de elogios ao presidente desta comissão provisória, Afonso Arinos. Pensando sobre presenças de um passado, consideramos importante considerar a trajetória biográfica de pessoas que tiveram papéis importantes na elaboração da Constituição de 1988. Neste caso, a trajetória política do presidente da comissão que discutiu o anteprojeto constitucional, que serviria de base para as discussões do projeto de texto constitucional oficial, é um ponto importante a ser analisado.

Afonso Arinos<sup>70</sup> teve uma longa trajetória de vida política, desde as eleições de 1930, quando participou da chapa que lançou a candidatura de Getúlio Vargas à presidência. Sua relação com a ditadura militar teve início em 1963, quando publicou artigos contrários a João Goulart. Em 1964 foi indicado por José de Magalhães Pinto, um dos líderes da conspiração militar, para ser secretário do governo. Afonso atuou dentro do governo durante a ditadura militar, sendo nomeado presidente da comissão de Constituição e Justiça, e se tornando membro do partido apoiador do regime militar, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Arinos chegou a se afastar do regime ao discordar de alguns pontos do anteprojeto da constituição de 1967, especialmente na parte que se referia a direitos e garantias fundamentais, mas voltou a participar do regime no governo de Geisel, emitindo duras críticas ao Ato Institucional de número 5, mas permanecia ligado à ARENA. Apesar de ter apresentado críticas ao regime, Arinos foi um intelectual que, além de ter apoiado as ações golpistas, se beneficiou profissionalmente durante o período da ditadura.

Se quisermos ser uma grande Nação, teremos que ser uma grande democracia. Mas só seremos uma grande democracia, no dia em que tivermos um pacto que, acima dos homens, das facções e dos partidos, faça de nossa estrutura política a convivência pacífica de todos os brasileiros, regidos por instituições livres, estáveis, respeitáveis e duradouras[...]

Neste trecho do anteprojeto realizado pela Comissão Afonso Arinos, nota-se, na fala do Presidente, uma intenção de forjar uma sociedade democrática, num processo de reconstrução de identidades após um período de violência<sup>71</sup>.

No preâmbulo do anteprojeto, Afonso Arinos chegou a afirmar que o Brasil encerrava naquele momento um período de “desrespeito à liberdade e à justiça<sup>72</sup>”, no entanto afirmou

---

<sup>70</sup> Ver o verbete presente em FGV - CPCOD, AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>>. Acesso: 15 nov. de 2018.

<sup>71</sup> JELIN, 2002.

que a Constituição viria para apagar quaisquer resquícios de passadas lutas, para que o Estado se torne instrumento de união política, reafirmando o intuito conciliatório presente em todo o período de transição política brasileira, inclusive no momento de debates sobre a nova Constituição.

A emenda constitucional nº26, de 1985 determinava que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reunissem unicameralmente em ANC no dia 1º de fevereiro de 1987. Dessa forma, não foi eleita, uma Assembleia extraordinária para a confecção da Constituição. Os membros do Congresso Nacional em exercício naquele momento seriam responsáveis pela nova carta maior da república<sup>73</sup>. O artigo 4º desta emenda traz ainda algumas ampliações à Lei da Anistia, absolvendo a todos os servidores, civis e militares, da administração pública.

Os trabalhos da ANC foram divididos em sete etapas, sendo a primeira a definição do regimento interno que regularia o funcionamento da ANC<sup>74</sup>. Os constituintes se dividiram em 24 subcomissões temáticas, que faziam parte de oito grandes comissões temáticas. Cada subcomissão aprovaria um anteprojeto, que seria enviado para a comissão temática referente, e reunido com o anteprojeto das outras subcomissões pertencentes aquela comissão, formando um anteprojeto único.

A subcomissão analisada a seguir é a de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, que fazia parte da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

## 2.1 A COMISSÃO

A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições elegeu como seu presidente, em 1 de abril de 1987, o constituinte Jarbas Passarinho<sup>75</sup>. Militar que

---

<sup>72</sup> Preâmbulo do anteprojeto constitucional de 1985. Disponível em: DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DIA 26 DE SETEMBRO DE 1986. <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/AfonsoArinos.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/AfonsoArinos.pdf)>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

<sup>73</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, Legislação: Emenda Constitucional Nº 26, de 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-26-27-novembro-1985-364971-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 de nov. 2018.

<sup>74</sup> Um quadro com as etapas e fases da ANC, onde é possível acessar as atas oficiais está disponível no portal oficial da Constituição: CÂMARA DOS DEPUTADOS, Constituição Federal: Etapas e Fases. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente)>. Acesso em: 15 de Nov. 2018.

<sup>75</sup> Ver o verbete FGV, CPDOC: JARBAS GONÇALVES PASSARINHO. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jarbas-goncalves-passarinho>>. Acesso em 11 de Nov. 2018.

chegou ao posto de tenente-coronel, Jarbas fez parte da AMAN (Academia Militar das Agulhas Negras) e participou ativamente do movimento político militar que instaurou a ditadura militar brasileira. Foi inclusive, governador do estado do Pará, assumindo o posto em 1964, indicado por Castelo Branco. Jarbas Passarinho foi filiado à Aliança Renovadora Nacional (ARENA); foi Ministro do Trabalho e Ministro da Educação durante o regime e teve outros cargos políticos participativos até o fim do regime ditatorial. É interessante observar sua eleição como presidente de uma das comissões que discutiria a Constituição convocada com intuito de romper com a ditadura e sedimentar a democracia no Brasil.

Faziam parte dessa comissão as seguintes subcomissões: Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas; Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. A comissão entregou seu anteprojeto final, com os anteprojetos das três subcomissões no dia 14 de Junho de 1987.

## 2.2 A SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

Para identificar permanências na segurança pública brasileira presentes no texto constitucional, e sua relação com o período de transição política, analisaremos aqui as atas de trabalho desta subcomissão, e mais especificamente, as atas das reuniões que se configuraram como “audiências públicas”. É interessante observar como se deram os momentos nos quais as autoridades se dispuseram discutir, de forma pública e mais popular, as questões que organizariam as nossas forças repressivas, após a ditadura militar. Serão também, brevemente analisadas, as trajetórias biográficas dos indivíduos que foram chamados para debater e palestrar nessas audiências públicas, buscando verificar se estes possuíam relação com a ditadura militar, e se as pautas por eles priorizadas ou ignoradas podem ter relação com os problemas recorrentes na segurança pública e com a influência das Forças Armadas no Estado.

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança realizou, ao todo, 18 reuniões, sendo a primeira, realizada no dia 7 de abril de 1987, e a última no dia 25 de maio de 1987, na qual aconteceu a leitura de seu anteprojeto final. Destas, sete foram audiências públicas - objetos dessa análise - sendo a primeira audiência pública realizada no dia 22 de abril de 1987 - a 6º reunião da subcomissão- e a última realizada no dia 6 de maio de 1987 - a 13º reunião da subcomissão. Apenas após a última audiência pública ocorreu a entrega formal do anteprojeto.

A subcomissão era composta por 19 constituintes - fora os suplentes - sendo que a maior parte destes pertencia ao PMDB<sup>76</sup>. Segue uma relação dos membros e seus respectivos partidos:

<b>Partidos</b>	<b>Constituintes</b>
<b>PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB)</b>	José tavares Raimundo Lira Daso Coimbra Iran Saraiva Antônio Perosa Arnaldo Martins Asdrubal Bentes Carlos Benevides Daso Coimbra Hélio Rosas José Tavares Ralph Biasi Roberto Brant
<b>PARTIDO DA FRENTE LIBERAL (PFL)</b>	Ricardo Fiuza Sadie Hauache Ézio Ferreira Ricardo Izar
<b>PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL (PDS)</b>	Telmo Kirst
<b>PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)</b>	César Maia
<b>PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB)</b>	Ottomar Pinto
<b>PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)</b>	José Genoíno

Dentre os constituintes da subcomissão membros, vale ressaltar a presença do deputado José Genoíno (PT), figura importante do seu partido e representante da resistência ao regime ditatorial, ex-militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), atuou como membro da UNE na clandestinidade na Guerrilha do Araguaia e foi preso político da

<sup>76</sup> Vale lembrar que o PMDB representava o partido de opositores ao regime militar na época que era maioria no Congresso Nacional.

ditadura<sup>77</sup>. Só havia nessa subcomissão uma constituinte mulher, a deputada Sadie Hauache (PFL). Outro membro que vale a pena sublinhar é o relator das audiências, deputado Ricardo Fiuza<sup>78</sup>, um dos líderes da coalisão conservadora conhecida como “centrão<sup>79</sup>”, ex membro da ARENA - e posteriormente do PDS -<sup>80</sup>. Em seu relatório, Fiuza manteve todas as propostas apresentadas pelo Ministério do Exército e optou por não alterar as principais destinações constitucionais das Forças Armadas, até mesmo sua atuação da defesa interna<sup>81</sup>. Outros deputados que fizeram parte desta subcomissão tinham seu histórico político ligado à ARENA, como Telmo Kirst e Ricardo Izar. É possível relacionar esta composição de constituintes com a Lei de Anistia, pois, como afirmou Flávia Burlamarqui Machado, o caráter recíproco da anistia, que anistiou tanto civis quanto militares representantes da ditadura, “permitiu que viessem a conviver “harmonicamente” no regime democrático<sup>82</sup>” expoentes da ditadura civil-militar e “ex-subversivos”.

### 2.3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Observa-se, na tabela abaixo, a divisão dos temas debatidos nas audiências e a relação de palestrantes:

AUDIÊNCIA/Reunião	CONVIDADO(S)	TEMA
Primeira/6º 22/04/1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubiratan Macedo (Professor ESG)</li> <li>- Pedro Oliveira Figueiredo (Professor ESG)</li> <li>- Paulo Milani Guimarães (Professor ESG)</li> </ul>	Natureza, finalidade e características do Estado/ O Estado e a segurança da sociedade nacional/Defesa do Estado e da sociedade democrática.
Segunda/7º 23/04/1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcio Thomas Bastos (Presidente da OAB)</li> </ul>	Ideologia de segurança nacional, política de segurança interna e pública

<sup>77</sup> Ver o verbete FGV-CPDOC. JOSÉ GENOÍNO NETO. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-genoino-neto>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

<sup>78</sup> Ver o verbete FGV-CPDOC, RICARDO FIUZA. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ricardo-ferreira-fiuza> Acesso em 15 de Nov. 2018.

<sup>79</sup> ZAVERUCHA, 2010, p. 45.

<sup>80</sup> Partido democrático Social, sucessor da ARENA, após o fim do bipartidarismo.

<sup>81</sup> Ver o verbete: FGV, CPDOC, RICARDO FERREIRA FIUZA. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ricardo-ferreira-fiuza>>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

<sup>82</sup> MACHADO, 2002, p. 46.

Terceira/9º 28/04/1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geraldo Cavagnari Filho (UNICAMP)</li> <li>- Cyro Vidal (Presidente da Associação de Delegados do Brasil)</li> </ul>	Relação das Forças Armadas e o poder político(poder civil)/ A prevenção dos crimes.
Quarta/10º 29/04/1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mario Nazareno Lopes Rocha (Coronel da Polícia Militar)</li> <li>- Silvio Ferreira (Tenente-coronel e subcomandante da Brigada Militar/RS)</li> <li>- Waltervan Luiz Vieira (Comandante da Polícia Militar de Goiás)</li> <li>- Nelson Freire Terra ( Assistente do comandante da Polícia Militar de São Paulo)</li> <li>- José Braga Júnior (Coronel da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais)</li> <li>- Paulo José Martins dos Santos (Coronel do Corpo de Bombeiros do DF)</li> </ul>	O papel das Polícias Militares/ O papel das Polícias Militares para manutenção da ordem pública/ Problema institucional da Polícia Militar/ O Corpo de Bombeiros na defesa da comunidade
Quinta/11º	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luiz Antonio Rodrigues M. Ribeiro (Coronel chefe do gabinete da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional)</li> </ul>	O papel do CSN
Sexta/12º	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Euler Bentes Monteiro (General da reserva)</li> <li>- Antonio Carlos de Andrada Serpa (General da Reserva)</li> </ul>	O papel das Forças Armadas no regime democrático/Problemas de segurança nacional
Sétima/13º	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oswaldo Pereira Gomes (General representante do Ministério do Exército)</li> <li>- Roberto Pacífico Barbosa (General da brigada e representante do Estado Maior das Forças Armadas)</li> <li>- Sergio Tasso Vasquez de Aquino (Contra-almirante e representante do Estado e das Forças Armadas)</li> <li>- José Elislande Bayer de Barros (Brigadeiro-do-ar e representante do Ministério da Aeronáutica)</li> <li>- Sidney Obino Azambuja ( Brigadeiro-do-ar e representante do EMFA)</li> <li>- Romeu Tuma (Diretor-geral do departamento de Polícia Federal)</li> <li>- Wilson Alfredo Perpétuo (Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal)</li> <li>- Vicente Chelotti (Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal)</li> </ul>	Voto dos Militares/Obrigatoriedade do serviço militar/Ministério da Defesa/ Permanência das atribuições do Departamento de Polícia Federal.

É interessante verificar a quantidade de representantes das Forças Armadas e da polícia militar em contraste com apenas um convidado de origem civil: o presidente da Ordem de Advogados do Brasil (OAB), Marcio Thomaz Bastos, convidado a expor na audiência

pública sobre a ideologia de segurança nacional, políticas de segurança interna e segurança pública. É claro que se espera uma grande quantidade de militares e policiais no momento em que se discute o papel dessas instituições. No entanto, é curioso que não se tenha convidado um número maior de representantes civis, dado o contexto de transição em relação ao regime ditatorial que foi pensado e mantido pelas forças repressivas do país.

Sobre os nomes que aparecem neste quadro, pode-se observar como existem vários servidores de origem militar que fizeram carreira durante a ditadura, e é preciso lembrar que enquanto isso outros servidores foram cassados e afastados de seus cargos, logo após a instauração do regime de ditadura. Ainda sobre os palestrantes, na sétima audiência pública – que não será analisada a seguir pelo recorte temático escolhido- deve-se ressaltar a presença de um nome: Romeu Tuma, delegado de polícia que foi citado na “Lista de Responsáveis por Crimes na Ditadura”, apontada no relatório final da CNV<sup>83</sup>. Tuma atuou no Departamento de Ordem Social de São Paulo (DOPS/SP), trabalhou como assessor do delegado Sérgio Fleury<sup>84</sup>. Romeu Tuma trabalhou combatendo as organizações clandestinas de esquerda e colaborou com o SNI<sup>85</sup>. A presença de um nome tão envolvido com o aparelho repressivo da ditadura civil-militar, numa audiência que pretendia discutir assuntos referentes aos novos rumos que a república tomaria, durante a democracia, é um sinal de permanência do autoritarismo. Paul Van Zyl (2009), ao trazer elementos que considerava imprescindíveis para uma boa justiça transicional após conflitos, colocou dentre eles: a punição àqueles que cometeram violações aos direitos humanos<sup>86</sup>, e também uma reforma institucional que eliminasse responsáveis por crimes durante os regimes de ditadura. A presença de Romeu Tuma nessa audiência demonstra que esses elementos não aconteceram na transição brasileira. Sobre isso, Paul Zyl:

a presença em altos cargos governamentais de pessoas direta ou indiretamente responsáveis das violações generalizadas dos direitos humanos

<sup>83</sup> Para a lista completa, acessar G1 “Veja a lista dos 377 apontados como responsáveis por crimes na ditadura” Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html>> Acesso em 15 de Nov. 2018.

<sup>84</sup> Também citado na lista da CNV, pelos crimes de tortura, detenção ilegal, ocultação de cadáver, que teria realizado enquanto membro da repressão. Ver o verbete FGV-CPDOC, Sérgio Fleury. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-fernando-paranhos-fleury>>. Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>85</sup> Ver o verbete FGV-CPDOC, ROMEU TUMA. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/tuma-romeu>> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>86</sup> ZYL, 2009, p.34.

constitui um fator de predição a respeito do ressurgimento ou a continuação do conflito.<sup>87</sup>

Dentre as audiências, foram selecionadas da primeira audiência pública até a sexta, consideradas mais pertinentes para a análise, em relação a questão das permanências da ditadura na organização da segurança.

### 2.3.1 Primeira Audiência.

A primeira audiência pública, realizada no dia 22 de abril de 1987 chama atenção pelo fato de que os quatro expositores convidados para debater temas como finalidade do Estado e defesa do Estado e da Sociedade democrática, eram membros da ESG, instituição que teve participação no planejamento e na sustentação ideológica do golpe de 1964. Como afirmou Flávia Burlamarqui Machado(2006):

A justificação ideológica necessária para embasar tanto a tomada do Estado, quanto a profunda modificação das estruturas, que desse suporte para a variante autoritária que se impunha, foi encontrada na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, administrada pela ESG.<sup>88</sup>

Nesta primeira audiência, os convidados eram: Professor Ubiratan Macedo, Professor Pedro de Oliveira Figueiredo e o Professor Paulo Milani Guimarães, membros da ESG.

A palavra é concedida a Ubiratan Borges de Macedo, que começa sua exposição sobre a natureza e a finalidade do Estado afirmando que a ESG, apesar de ser uma instituição governamental, “goza de liberdade acadêmica e seu ponto de vista não é necessariamente o do Governo Brasileiro<sup>89</sup>”. O professor Ubiratan começa sua exposição afirmando também que estuda esta temática há 30 anos, ou seja, seus estudos dentro da ESG se deram, em parte, durante a ditadura militar. Ubiratan define “Estado” como sendo uma parte da sociedade, um fragmento, que existe e é organizado para o “bem comum” e faz questão de, ao longo de seu discurso inicial, defender que a ESG sempre acreditou nessa definição e que a Escola sempre entendeu democracia como algo além de um regime político, como um estilo de vida. O depoente caracterizou democracia como sendo caracterizada pela fidelidade partidária, pela instituição representativa e pela manutenção da paz social e do progresso<sup>90</sup>. Se for analisado o

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 41.

<sup>88</sup> BURLAMARQUI, 2006, p.1.

<sup>89</sup> Ata das audiências da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, p. 29.

<sup>90</sup> Idem, p. 30.

período de 1964-1988 através destes critérios de democracia definidos pelo depoente, seria possível considerá-lo democrático. Parece haver nessa fala, um esvaziamento do conceito de democracia, para afastar a ESG de seu papel no regime antidemocrático que acabara de acontecer. Nesse momento do discurso, o professor faz uma declaração não muito clara sobre a nação ter alguns “objetivos” e por eles estar disposta a pagar “o mais caro preço”<sup>91</sup>. Ubiratan termina definindo “Estado” como sendo o que a sociedade deseje que ele seja, e passa a palavra para o professor Pedro Figueiredo. Em nenhum momento do discurso inicial Ubiratan faz referência ao regime instaurado em 1964.

Em sua fala, Pedro Figueiredo expôs conceitos doutrinários que faziam parte da ESG desde 1949. Afirma, por exemplo, que a segurança nacional se desdobra em diferentes níveis, de responsabilidade do Estado: o primeiro, a segurança externa; o segundo, a segurança interna; o terceiro e quarto níveis, de maneira conjunta, a segurança individual e comunitária, que poderiam ser unidas no conceito de “segurança pública”. O depoente, da mesma forma, falou sobre “soberania e segurança”, considerando a soberania como o objetivo primordial de uma nação<sup>92</sup>.

Pedro Figueiredo considerou em sua fala que a segurança interna do país deveria funcionar também como função das Forças Armadas. Em seguida, o expositor utiliza como exemplos artigos das constituições, desde a de 1824, que delegam a função de cuidar da segurança interna às Forças Armadas, deixando para esta organização o dever de “defender o regime democrático” e os “objetivos”, antes citados, da sociedade brasileira. Essa ideia de “objetivos” comuns, protegidos pelas Forças Armadas remete à ideia da criação artificial de sociedades democráticas e de identidades nacionais, analisada por Elizabeth Jelin (2002).

O terceiro depoente, o professor Paulo César Milani Guimarães, tratou do tema “defesa do Estado e da sociedade democrática”. Nesta etapa, o professor citou medidas de precaução que as sociedades deveriam ter estipuladas para caso acontecessem confusões políticas que ameaçassem as instituições públicas. Entre as medidas propostas pelo expositor, estavam: medidas de emergência, estado de sítio e a intervenção federal.

O constituinte José Genoíno, na fase de debates, chama a atenção para que não se confunda segurança pública com modelos de segurança militar. Para ele, o Estado deveria garantir a segurança do indivíduo não apenas através de meios militares. A segurança “Não é

---

<sup>91</sup> Idem, p. 30.

<sup>92</sup> Fala de Pedro Figueiredo, ata de comissões, p.31.

a segurança contra os indivíduos, é a segurança dos indivíduos<sup>93</sup>”. Após essa fala, o expositor Pedro Figueiredo fez questão de salientar que a posição da ESG não seria a de confundir a política com a guerra, e afirmou que essa seria o que ele chama de “postulado leninista”<sup>94</sup>.

Em dado momento, o constituinte José Genoíno questiona os convidados sobre as intervenções das forças repressivas no âmbito político e chega a citar 1964. Outro momento interessante a ser destacado, é uma fala do último orador constituinte inscrito, o Senador Iram Saraiva, quando este pede esclarecimento ao Prof. Ubiratan no que diz respeito às situações que poderiam despertar os estados de exceção (como os estados de sítio e intervenções federais)<sup>95</sup>. Iram Saraiva afirma fazer este questionamento para entender quais eram as definições que teriam de ser perturbadas para que a intervenção das Forças Armadas na segurança interna fosse justificada. Neste momento, Ubiratan faz questão de dizer que não compactua com a noção de “inimigo interno”, sobre isto, afirma que a ESG:

E a ESG jamais, em época alguma, concordou que essa dicotomia Schmitiana fosse transplantada para o plano interno. Plano interno, não existe guerra, plano interno não existe inimigo; plano interno existem patriotas para o outro lado, equivocados ao juízo daqueles que estão no poder. Os do lado de lá, os patriotas, poderão não estar equivocados, mas são patriotas brasileiros, que divergem às vezes até de armas na mão; [...]<sup>96</sup>.

Essa afirmação pode ser contrariada pelo fato de que a Doutrina de Segurança Nacional, defendida pela ESG, utilizou essa ideia de combate a um “inimigo interno” para justificar prisões arbitrárias, tortura e supressão de liberdade de expressão em nome do anticomunismo no período da ditadura.

Segundo Ubiratan Macedo, o propósito da segurança interna seria manter o consenso entre a sociedade.<sup>97</sup> A resposta de Iram Saraiva foi interessante pois, neste momento -utiliza a palavra “ditadura”. Foi a primeira vez que esta palavra apareceu nas atas das audiências públicas, fazendo alusão ao regime militar instaurado no Brasil em 1964. No entanto, não é possível compreender a conclusão da frase na transcrição, pois ao que aparece ela foi dita fora do microfone: [...] *Já não mais a teoria exata de segurança interna, como se colocou inclusive recentemente na ditadura...* (fora do microfone).<sup>98</sup> O constituinte Iram Saraiva procurou argumentar que essa “concórdia interna” poderia ser exercida pelas polícias

<sup>93</sup> Fala de José Genoíno, ata das comissões, p. 36.

<sup>94</sup> Fala de Pedro Figueiredo, ata das comissões, p. 36.

<sup>95</sup> Termo utilizado por Ubiratan em outras falas durante a audiência.

<sup>96</sup> Fala de Ubiratan Macedo, Ata das comissões, p. 41.

<sup>97</sup> BURLAMARQUI, 2006, p. 2.

<sup>98</sup> Fala de Iram Saraiva, Ata das comissões, p. 41.

estaduais, não necessitando da intervenção das Forças Armadas. Sobre isto, o professor Ubiratan Macedo defende que as Forças Armadas podem ter participação na segurança interna, quando as polícias normais se fizessem ausentes:

As polícias militares estaduais. Na ausência delas, ou na sua incapacidade, ou num conflito de jurisdição, ou em conflitos entre polícias estaduais, aí, então, entram as Forças Armadas. Há um poder de polícia inerente ao Estado Federal; como nós estamos num Estado peculiar que, ao mesmo tempo, tem uma administração federal, uma administração estadual, tem uma administração municipal, incumbe às Forças Armadas exercerem o poder de polícia [...] <sup>99</sup>

Iram Saraiva<sup>100</sup>, fez menção novamente ao regime ditatorial, ao chamar atenção para o perigo de uma atuação forte das Forças Armadas nas questões de segurança interna:

O importante agora é que esse encaminhamento ficasse claro, e essa ingerência das Forças Armadas, nas questões internas do País, só quando realmente a própria Constituição prevê, e no caso de completa inconsistência das polícias militares. Porque do contrário aconteceria, ou vai acontecer, o que já aconteceu na forma totalitária que se refere ao Brasil. As polícias militares passaram inclusive a não ter conceituação constitucional, não têm força, e nós estamos pagando por uma polícia que não nos oferece segurança pessoal, não oferece segurança aos Estados federados e que terminou muitas vezes sendo comandada, durante a ditadura, pelas próprias Forças Armadas. <sup>101</sup>

Em vários de suas falas, existe a referência a uma teoria que foi colocada em prática na ditadura militar e que era dever da ANC corrigir este erro teórico para que os erros práticos não fossem mais permitidos <sup>102</sup>. De modo geral, a audiência segue no debate sobre a influência das Forças Armadas na segurança interna, sobre os estados de exceção - com referências feitas por alguns dos constituintes, a excessos cometidos durante a ditadura, e a tentativa por parte dos professores da ESG de justificar medidas excessivas das Forças Armadas e tentativas de desvincular o pensamento da ESG do pensamento autoritário presente na ditadura.

A possibilidade da ESG se desvincular do regime autoritário só se fez possível devido ao silêncio do Estado brasileiro em relação à responsabilização de seus agentes. Apesar de

<sup>99</sup> Fala de Ubiratan Macedo, Ata das comissões, p. 41.

<sup>100</sup> Formado em História e em Ciências Jurídicas, deputado pelo MDB e filiado de longa data, votou contra pena de morte e a favor do rompimento de relações diplomáticas com países que praticassem discriminação racial. Verbete FGV-IRAM DE ALMEIDA. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/iram-de-almeida-saraiva>> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>101</sup> Fala de Iram Saraiva, ata das comissões, p. 41.

<sup>102</sup> Ata das comissões, p. 42.

todos os presentes na audiência parecerem saber a relação que a ESG e as Forças Armadas tiveram com o regime autoritário, o “vazio ético” causado pela falta de sanção do Estado<sup>103</sup> possibilitou que discursos de neutralidade por parte da organização fossem feitos.

Vale ressaltar que, mesmo os constituintes que argumentaram ser papel das Polícias Estaduais, precisamente as Militares, o controle da segurança e ordem interna, nenhum constituinte ou depoente questionou a organização militar das polícias nesta audiência. Roberto Brant fez uma fala no sentido de ratificar a diferença de finalidade do Exército e da Polícia, mas ainda sem questionar a militarização das polícias:

Por quê? Porque o Exército é adestrado para finalidades inteiramente diferentes; o equipamento, a cultura da instituição militar é exatamente voltada para a guerra externa e não para as tarefas da segurança individual do dia a dia, do policiamento ostensivo das ruas, do combate a traficantes, a assassinos. Então, acho que é uma distorção extremamente grave. Nós estamos tentando ingressar numa nova ordem constitucional; creio que seria o momento adequado de darmos à Polícia Militar o seu papel primordial de assegurar a segurança do indivíduo.<sup>104</sup>

Roberto Cavalcante, expositor convidado da ESG, defendeu que, nos textos constitucionais de 1946 e de 1967, deveria constar que as polícias militares funcionassem como forças auxiliares ao Exército.

Por fim, o relator Ricardo Fiuza definiu que era consenso que ninguém desejava que um novo período autoritário acontecesse, mas que os excessos cometidos decorriam principalmente de uma falta de legislação adequada, fato que teria transformado a discussão sobre segurança nacional em um “bicho-papão<sup>105</sup>”. É possível relacionar esta fala com a reflexão trazida por Ricard Vinyes (2013), que diz que existe um modelo de ação estatal que não tenta apagar ou fingir que um dano não existiu apenas evita assumir qualquer responsabilidade, dando o dano acontecido como um fato em si mesmo:

Un deseo administrativo que se constituyóen política de Estado a través de un principio doctrinal, la impunidad equitativa, un modelo de actuación que, aun reconociendo (y, portanto, sin olvidar) la existencia del daño y la responsabilidad, elude deliberada y pragmáticamente asumir las dimensiones éticas, psicológicas, jurídicas y económicas de las responsabilidades políticas.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> VINYES, 2009, p. 34.

<sup>104</sup> Fala de Robert Brant, ata das comissões, p. 44.

<sup>105</sup> Fala de Ricardo Fiuza, ata das comissões, p. 44.

<sup>106</sup> VINYES, 2009, p. 26.

Descobriu-se na relatoria final da audiência que apenas indivíduos membro de entidades poderiam ser convidados a depoentes, civis independentes não, o que coloca em questionamento a pluralidade e acessibilidade destas audiências públicas.

### 2.3.2. Segunda Audiência.

A segunda audiência pública, realizada no dia 23 de abril de 1987, contou com o depoente Dr. Márcio Thomaz Bastos, presidente da OAB na época. Formado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), Bastos teve uma carreira política como vereador, de 1964 a 1969, pela Câmara Municipal de Cruzeiro, mas teria se afastado por causa dos eventos ocorridos com o golpe de 1964, e se dedicado então à advocacia. Foi Ministro da Justiça no governo do Presidente Lula, em 2003<sup>107</sup>.

Este depoimento é de extrema importância, pois pode ser visto como um contraponto aos depoimentos feitos pelos membros da ESG na primeira audiência pública<sup>108</sup>. Se, na primeira audiência, os depoentes buscaram desvincular as doutrinas disseminadas na ESG em relação a segurança nacional e o regime militar, nesta audiência o Presidente da OAB buscou explicitar as ligações entre essa doutrina e o totalitarismo representado pela ditadura militar.

A ideia de segurança nacional baseada em uma série de “objetivos” que seriam unificados entre a nação, foi duramente criticada por Márcio Thomaz Bastos, que argumentou que esta doutrina representaria “definições reducionistas” da realidade brasileira, não respeitando as diferenças que poderiam existir, simulando uma espécie de consenso e criando uma dicotomia, uma espécie de “inimigo interno”, ou seja, ou concordamos ou estamos um contra o outro:

De modo que tudo que é divergência, tudo que é desacerto, tudo que é conflito de interesses deixa de existir nesta fórmula mágica, porque a Nação tem um projeto, o projeto da Nação é um só e esse projeto se espalha em subconceitos, que são os objetivos nacionais permanentes, e isto tudo é colocado dentro da Constituição da República de modo a privilegiar um organismo – que é o Conselho de Segurança Nacional – estritamente colado, vinculado ao Poder Executivo [...]<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Verbete FGV-CPDOC, MARCIO THOMAZ BASTO, Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/bastos-marcio-thomaz> Acesso em: 15 nov. 2018.

<sup>108</sup> TRINDADE, 2009, p. 267.

<sup>109</sup> Fala de Marcio Thomaz, ata das comissões, p.51.

Esses “objetivos nacionais” que seriam defendidos pelas Forças Armadas e criticados pelo então presidente da OAB, podem ser relacionados a uma tentativa de “pacificação” da memória, argumento exposto por Elizabeth Jelin (2002) ao falar das bases de construção de um Estado democrático, quando o Estado decide intervir na sociedade, estabelecendo artificialmente um relato político, em busca de criar um consenso social.

Bastos salientou a necessidade de excluir da nova constituição a chamada “Doutrina de Segurança Nacional”, que esteve presente também na constituição de 1967, e que ele acreditava ser uma das bases de pensamento da Ditadura de 1964. O depoente chamou atenção para a importância que a Constituição teria como “lei maior da república” e para o que significaria ter esse tipo de doutrina de segurança presente em seus textos:

[...]se queremos construir uma Constituição capaz de ser provida de conteúdo econômico e social, uma Constituição que tenha dentro do seu interior os instrumentos suficientes para a realização de certas reformas sem as quais nós não acreditamos que se possa construir uma democracia no Brasil, se queremos isto, a primeira providência que temos que tomar é a repulsa à doutrina e à ideologia da segurança nacional que provocaram no Brasil, que provocaram na história recente do Brasil, uma série de consequências funestas em todos os planos – no plano político, no plano da perseguição ideológica, no plano econômico e no plano social <sup>110</sup>

O expositor citou o anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos, discordando dele em certos pontos, mas concordando com a extinção Doutrina de Segurança Nacional, substituindo o “Conselho de Segurança Nacional” pelo “Conselho de Defesa Nacional”<sup>111</sup>. Marcio Thomaz Bastos argumenta que é fundamental que a Constituição não buscasse “objetivos nacionais permanentes”, que melhor seria se os constituintes entendessem que uma Constituição é um pacto de convivência, e que é próprio da democracia existirem contradições<sup>112</sup>. Criticou também a Lei de Segurança Nacional<sup>113</sup> e afirmou que ela tem relação com a história recente do Brasil, sua violência e repressão, e defendeu que os casos de crimes políticos sejam julgados pela Justiça Comum, não mais pela Justiça Militar.

<sup>110</sup> Ibid., p. 52.

<sup>111</sup> Esta sugestão do anteprojeto Afonso Arinos foi acolhida pela Assembleia Nacional Constituinte. Ver o artigo 91 In BRASIL, Constituição, 1988.

. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>112</sup> Fala de Márcio Thomaz, ata das comissões, p. 52.

<sup>113</sup> A Lei de Segurança Nacional em vigor naquele momento era a LEI Nº 7.170, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1983, que tinha substituído o Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967, cujo objetivo era tipificar os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e definia, em seus artigos, ameaças como “guerra subversiva” e “guerra revolucionária”.

De modo geral, Bastos fez críticas ao regime ditatorial militar e reafirmou a posição da OAB como contrária à intervenção das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Não chegou a propor a desmilitarização da Polícia Militar, nem o seu fim, mas sugeriu a desvinculação da fiscalização da PM feita pelo exército. Em uma de suas falas, sugere o fim da SNI<sup>114</sup>, mas o assunto não foi retomado pelos constituintes nos questionamentos.

Nenhum constituinte chegou a fazer a defesa do regime militar nesta audiência, todos os que se pronunciaram, inclusive, buscaram se desassociar do regime. No entanto, o constituinte Ottomar Pinto<sup>115</sup>, defendeu as posições explanadas pelos membros da ESG na primeira audiência, e buscou justificar as medidas repressivas tomadas pela ditadura militar, através das Leis de Segurança Nacional, por serem direcionadas apenas a grupos que, segundo ele “entediavam, por exemplo, que o terrorismo, o sequestro, a guerrilha, eram as únicas formas possíveis de modificar a ordem constituída naquela época.”<sup>116</sup> Marcio Thomaz contraria essa afirmação do constituinte, e afirma que:

[...]todas as Leis de Segurança Nacional que nós tivemos no Brasil, principalmente aquelas que vieram depois de 1969, são leis cujos aspectos substantivos são uma verdadeira indignidade, são aquelas leis chamadas de tipo aberto, aquela lei onde você pode incluir qualquer conduta de qualquer pessoa, e condenar à prisão perpétua e à pena de morte. E não venham os defensores do regime dizer que o povo brasileiro é tão bom que nunca se decretou a pena de morte. Não se venha dizer isso porque nós sabemos que não é verdade.<sup>117</sup>

As contribuições de Ottomar foram uma tentativa de silenciar qualquer tipo de conflito que pudesse ser gerado pela fala do presidente da OAB em oposição às falas dos membros da ESG. É possível relacionar o contraste nas falas do depoente e do constituinte com uma afirmação feita por Marie- Claire Lavabre (2009): “la voluntad de influir sobre la memoria, de estabilizar los conflictos nacidos del pasado, se expresan de manera privilegiada en las

<sup>114</sup> Serviço Nacional de Informações: “Órgão da Presidência da República criado em 13 de junho de 1964 pela Lei nº 4.341 com a finalidade de superintender e coordenar nacionalmente as atividades de informação e de contra-informação, em particular aquelas de interesse para a segurança nacional.” Verbete FGV-CPDOC, SNI In:< <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/servico-nacional-de-informacao-sni>> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>115</sup> Ottomar de Souza Pinto, deputado pelo PTB, fez carreira militar entre 1948 e 1975 - boa parte do período durante a Ditadura Militar - ingressando na Escola de Aeronáutica do Campo dos Afonsos, chegando até a patente de Coronel . Ver o verbete FGV-CPDOC, OTTOMAR PINTO, Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/otomar-de-sousa-pinto>> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>116</sup> Fala do constituinte Ottomar Pinto, ata das subcomissões, p. 56.

<sup>117</sup> Fala de Márcio Thomaz Bastos, ata das subcomissões, p.57.

situaciones en las que, por definición, el pasado no ha pasado.”<sup>118</sup> Nesse caso, fica mais evidente a tentativa de equilibrar o discurso na audiência, fazendo uma contraposição em relação a fala do depoente, sem defender explicitamente a ditadura.

O relator Ricardo Fiuza afirma, ao final da audiência, que “Qualquer pessoa de bom senso haverá de ficar contra a ideologia de segurança nacional, da forma como está posta.” mas, em seguida, disse não entender a excessiva preocupação com a hipertrofia do executivo, já que a existência do Congresso Nacional como representante do povo seria um mecanismo de controle suficiente<sup>119</sup>.

### 2.3.3 Terceira Audiência

A terceira audiência pública, realizada no dia 28 de abril de 1987, contou com a presença de dois expositores: O Prof. Geraldo Cavagnari Filho<sup>120</sup> e Dr. Cyro Vidal, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil.

O tema também se centrou na relação das Forças Armadas com a sociedade e seu papel na política. O primeiro expositor, Prof. Geraldo Cavagnari, dissertou sobre as relações entre as Forças Armadas e o poder civil. Ele iniciou a sua fala se colocando como representante da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e expondo as conclusões do Núcleo de Estudos Estratégicos da universidade sobre questões que seriam alvo de debate na ANC. Dentre estas conclusões, o professor destaca que o principal problema no que se referia à defesa do Estado e da sociedade, título da subcomissão, seria o controle das Forças Armadas. O professor argumentou que seria necessário que o novo texto constitucional reduzisse a influência militar no nível de decisão política e estratégia e também excluísse a segurança pública da responsabilidade militar.

[...]como poderá ser estabelecido o controle do poder político sobre estas forças, de modo que fique afastada a possibilidade futura de intervenção militar no processo político, assim como fique garantida a participação efetiva da sociedade civil nas decisões de defesa nacional.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> LAVABRE, 2009, p. 22.

<sup>119</sup> Fala de Ricardo Fiuza, ata das subcomissões, p.61.

<sup>120</sup> Diretor Adjunto no Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP, também foi coronel do Exército Brasileiro. Falecido em 2012.

UNICAMP Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2012/09/14/morre-geraldo-cavagnari-referencia-em-estudos-estrategicos-0> Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>121</sup> Fala de Geraldo Cavalcanti Filho, ata das comissões, p. 67.

Geraldo Cavagnari argumentou que não existiria uma obrigatoriedade em relacionar defesa e o uso das Forças Armadas, que o conceito de defesa compreenderia tanto defesa a agressões externas quanto internas, e que, com base nessa associação automática entre defesa e Forças Armadas, a defesa seria limitada “a uma posição defensiva, excluindo ações preventivas”:

No caso da defesa interna há uma distorção, quando passa a abranger a salvaguarda da ordem pública, controlando a vida política e as suas manifestações de rua. É quando a classe política dominante faz coincidir o conceito de defesa da Pátria e das suas instituições com a defesa da ordem social e econômica vigente, o da defesa do status quo. As Forças Armadas assim utilizadas tornam-se instrumento de regulação dos conflitos de interesses e das tensões econômicas e sociais do País, chegando a desempenhar verdadeiras e autênticas atribuições policiais.<sup>122</sup>

O expositor sugeriu à subcomissão que se priorizasse a subordinação do poder militar ao poder civil/político durante a escrita dos dispositivos constitucionais. Após ressaltar a importância de diminuir o papel das Forças Armadas e sua participação política - ampliada ao longo dos anos de ditadura - o depoente afirmou que as Forças Armadas estavam tentando manter seu poder ao longo da reabertura:

Todo o esforço militar, desde o início do processo de abertura, tem-se dirigido para a preservação de sua autonomia, do controle de tal monopólio [...]As Forças Armadas não cederão espaços sem elevado custo de remoção. Caberá à sociedade removê-las dos espaços indevidamente ocupados. Isto é, depois de formalizado pelo novo texto constitucional o controle democrático das Forças Armadas, terá de ser desencadeado o segundo momento da democratização – a construção da hegemonia civil. Deverá ser buscada a eficácia constitucional neste segundo momento, mediante a consolidação das instituições democráticas, o fortalecimento da sociedade civil e a redução da autonomia militar no Estado.<sup>123</sup>

O constituinte Ottomar Pinto fez uma defesa das atitudes das Forças Armadas em 1964, por ser possível, segundo ele, observar uma crescente “socialização” do país, com a república brasileira se tornando uma “república sindicalista”. Ottomar argumentou que o Judiciário e o Legislativo não eram confiáveis para deter estes movimentos de esquerda, defendeu assim a intervenção das Forças Armadas:

E quando o poder político observar, ou ver com simpatia esses movimentos de alteração abrupta da ordem constitucional e legal brasileira, quem é que

<sup>122</sup> Fala de Geraldo Cavagnari Filho, ata das comissões, p. 67.

<sup>123</sup> Fala de Geraldo Cavagnari Filho, ata das comissões, p. 70.

vai tomar a iniciativa? Seria o Judiciário? Porque, muitas vezes, o próprio Legislativo majoritariamente é favorável a esses movimentos? Muitas vezes até pelos discursos de alguns líderes que empolgam aquela maioria, aquele grupo que não tem opinião definitiva sobre o assunto. Esta é uma questão.<sup>124</sup>

É interessante notar como as falas do professor Geraldo Cavagnari, que em questão de matéria, muito pareciam com as do presidente da OAB Márcio Thomaz, foram mais criticadas pelos constituintes, a medida em que o expositor da terceira audiência falava mais sobre a oposição entre esquerda e direita, e sobre o anticomunismo que o país tinha vivido naquele momento histórico. Vale também observar que influência podem ter tido as falas de membros do Estado que defendiam a DSN e até justificavam as condutas autoritárias na ditadura militar na construção da memória. Sobre isso, Elizabeth Jelin (2002) defende que, em contextos históricos como esse, diferentes atores sociais disputam a narrativa e tentam colocar sua verdade, utilizando, para legitimar suas posições, o vínculo que têm com o passado. Neste caso, os agentes estatais que viveram o período teriam um peso grande na elaboração da história/memória oficial<sup>125</sup>.

O segundo depoente da terceira audiência pública foi o Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, Dr. Cyro Vidal - Cyro era um representante da Polícia Civil. O depoente começou o debate definindo a polícia como uma “prestadora de serviços”, que existe para defender o povo e a sociedade<sup>126</sup>. Neste depoimento, Cyro explicou a diferença entre segurança pública e segurança interna. Para ele, segurança pública seria a prestação de serviços à comunidade, a defesa da população. Segurança Interna seria definida pela defesa territorial e defesa do Estado, que seriam atividades próprias de organizações militares. Cyro argumentou que, na Constituição em vigência naquele momento, não existia uma definição de segurança pública. Existiam regras para a Polícia Militar como reserva das Forças Armadas, e regras para a segurança geral, interna e externa, mas não sobre a proteção do cidadão em si.

O depoente afirmou que o desejo da entidade a qual ele representava, a de delegados do Brasil, era de que a polícia atuasse na prevenção dos crimes, que ela tivesse estrutura para isso desde as academias de polícia<sup>127</sup>. Fato curioso sobre este depoimento é que, logo em

---

<sup>124</sup> Fala de Geraldo Cavagnari Filho, ata das comissões, p. 70.

<sup>125</sup> JELIN, 2002, p.40.

<sup>126</sup> Fala de Cyro Vidal, ata das comissões, p. 87.

<sup>127</sup> Fala de Cyro Vidal, ata das comissões, p. 87.

seguida, Cyro Vidal chama a ditadura militar de 1964 de “Revolução”, termo que é comum entre os apoiadores e defensores do regime ditatorial. Vidal afirmou que:

a Revolução priorizou o segmento fardado da polícia, o segmento uniformizado da polícia, priorizou o segmento militarizado da polícia, agigantando o de tal maneira que chega, hoje, ao volume de trezentos mil homens em todo o País, volume hoje dito, pela manhã, na Comissão de Defesa do Estado. O que entendemos, na realidade, é que a Revolução, ao ter priorizado o segmento militarizado, colocou em segundo plano a defesa do indivíduo e da sociedade, e deixou para o segmento inferior a própria proteção do meio comunitário.<sup>128</sup>

Cyro Vidal recomendou uma série de medidas no sentido de unificar a atuação da Polícia Civil em todo o país. Ele defendeu que a Polícia Civil ficasse encarregada de todos os aspectos da segurança pública, pois, segundo ele, a polícia não necessitaria de uma formação militar para resolver os problemas da sociedade<sup>129</sup>. O delegado se posicionou contrariamente a subcomissão, que defendia que deveria existir uma divisão entre a Polícia militar - responsável pela vigilância ofensiva - e a Polícia Civil - responsável pela parte investigativa criminal.

O depoente foi questionado pelo constituinte Ottomar Pinto, que afirmou que:

[...]a Polícia Militar, como a Polícia Civil fazem parte da cultura do povo brasileiro. Não é possível, no desenho de uma nova ordem constitucional no Brasil, simplesmente se desejar apagar a presença da Polícia Militar nas ruas, no patrulhamento, no policiamento ostensivo e no policiamento preventivo. Isso faz parte da vida brasileira.<sup>130</sup>

Em razão disso, Cyro Vidal se defende dizendo que não tem pretensão de apagar a Polícia Militar da nova carta constituinte, mas sim, que considera a segurança pública como sendo uma atividade civil, não necessitando de militarização para ser realizada. O depoente traz em sua fala a referência de que a atividade de patrulhamento da sociedade passou das mãos da Guarda Civil para ser de responsabilidade da Polícia Militar:

Quanto ao problema do patrulhamento feito por atividade militar, eu lembro a V. Ex<sup>a</sup> que até 27 anos atrás, esse patrulhamento, em grande maioria dos Estados, era feito pela Guarda Civil. Com o advento da Revolução, a partir de 1969, eu já disse isto aqui, a Revolução priorizou a organização militar por interesses e por uma doutrina da própria Revolução, e simplesmente

---

<sup>128</sup> Fala de Cyro Vidal, ata das comissões, p. 89.

<sup>129</sup> Fala de Cyro Vidal, ata das comissões, p. 89.

<sup>130</sup> Fala de Ottomar Pinto, ata das comissões, p. 89.

apagou, como se não tivesse, existido, a Guarda Civil. Na realidade, hoje, é o sistema que se adota. Entendemos, porém, que esse sistema deva ser substituído por um sistema de natureza absolutamente civil.<sup>131</sup>

O constituinte Helio Rosas<sup>132</sup> fez uma fala questionando o expositor sobre os custos de desmilitarizar a segurança pública, já que as Polícias Militares já estariam organizadas em todos os estados brasileiros, e fez uma importante crítica ao processo investigativo/acusatório do inquérito policial, por ele permitir corrupção e violência<sup>133</sup>. Cyro Vidal continuou defendendo a desmilitarização da segurança pública deslocando essa função inteiramente para Polícia Civil, fato que pareceu despertar muita desconfiança nos constituintes, que fizeram interjeições defendendo a raiz militar das polícias militares. O constituinte Robert Brant, por exemplo, fez uma fala defendendo que a Polícia Militar seria situação intermediária, entre as Forças Armadas e o poder civil, não sendo tão militarizadas quanto as Forças Armadas e que o ideal seria desligar a Polícia Militar da fiscalização das Forças Armadas, mas não desmilitarizar sua organização, por ser exemplo de disciplina e obediência<sup>134</sup>.

A fala do relator Ricardo Fiúza, ao final da audiência, foi de encontro com as falas dos constituintes que defenderam o caráter militar da polícia. Segundo ele, os constituintes não deveriam se deixar influenciar por uma “fobia militarista”, na qual todos estavam imbuídos, provavelmente por causa do fim da ditadura militar. Segundo ele, a Polícia Militar não deveria ser vista como um instrumento militar, pois só tinha de militar as características hierárquicas<sup>135</sup>.

#### 2.3.4 Quarta Audiência

A quarta audiência pública, realizada no dia 29 de abril de 1987, discutiu assuntos referentes ao papel da Polícia Militar na sociedade e como esse assunto deveria ser positivado na nova Constituição. Nesta audiência, foram convidados seis representantes da Polícia Militar, de diferentes regiões do País, para expor opiniões e responder perguntas dos constituintes. No início dessa audiência, o Presidente da subcomissão informou que foram convidados membros do CSN para falar sobre o papel do Conselho de Segurança Nacional

---

<sup>131</sup> Fala de Cyro Vidal, ata das comissões, p 91.

<sup>132</sup> Filiado ao MDB durante a ditadura e posteriormente ao PMDB, votou contra a pena de morte, a favor da unidade sindical e posteriormente a favor do impeachment do Presidente Fernando Collor. Ver o verbete FGV-CPDOC, HELIO CESAR ROSAS, disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-cesar-rosas>> Acesso em 15 de Nov. 2018.

<sup>133</sup> Fala de Helio Rosas, ata das comissões, p. 92.

<sup>134</sup> Fala de Roberto Brant, ata das comissões, p. 96.

<sup>135</sup> Fala de Ricardo Fiúza ata das comissões, p.97.

em próxima audiência pública, acredita-se que devido as outras audiências já terem tratado bastante desse assunto, julgou-se importante convidar membros do próprio CSN para palestrar.

Foram convidados membros das polícias militares do Pará, do Rio Grande do Sul, do Estado de Goiás, de São Paulo, de Minas Gerais e do Distrito Federal, para realizar exposições sobre a temática “O Papel das Polícias Militares”, após a terceira audiência pública, importante lembrar, na qual um delegado da Polícia Civil propôs aos constituintes que a segurança pública ficasse a encargo apenas de polícias civis.

Dos seis depoimentos, o primeiro a interessar este trabalho foi o do segundo palestrante, o Tenente-Coronel Sílvio Ferreira, subcomandante da Brigada Militar do RS. Segundo ele, as polícias militares exerceriam um papel fundamental para equilibrar a Federação, exercendo o que ele chama de “vocação”, que seria: “preservar a ordem pública promovendo proteção, assistência e socorro aos cidad es”<sup>136</sup>. Em seu depoimento, o expositor disse ainda que as afirmações a respeito das polícias militares terem desempenhado um papel nos últimos 20 anos (durante o regime ditatorial militar) seriam “falácia”. Segundo o Tenente-coronel, o papel das polícias militares, já muito presente na segurança pública brasileira, seria: prevenção e repressão de delitos e perturbações da ordem pública. O depoente concordou com o papel das Polícias Militares como ele estava acontecendo até aquele momento, sendo ele o policiamento extensivo e algumas operações de segurança interna.

Para S lvio Ferreira, a carta maior deveria fornecer apenas alguns preceitos básicos sobre a segurança pública, pois as polícias militares, sendo instituições que respondem a seus respectivos Estados, deveriam ser organizadas por estes.

O terceiro expositor, o Coronel Waltervan Luiz Vieira, comandante da PM de Goiás, expôs as conclusões do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares, sobre o papel das polícias militares, realizado em fevereiro de 1987. Nestas conclusões, que foram divididas em nove eixos temáticos, advoga-se pela manutenção das Polícias Militares como estavam organizadas até então. As conclusões eram:

- a) Manutenção do caráter de instituição permanente das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares;

---

<sup>136</sup> Fala de S lvio Ferreira, ata das comissões, p. 101.

- b) Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança pública nos seus respectivos territórios;
- c) Subordinação direta aos respectivos Governadores;
- d) Condição de Força Auxiliar do Exército;
- e) Organização fundada na hierarquia e disciplina militares;
- f) Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva;
- g) Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça;
- h) Direito a cidadania a todos os policiais militares e bombeiros militares;
- i) Manutenção da Justiça Militar Estadual.

O expositor seguinte, o Tenente-Coronel Nelson Freire Terra, fez seu depoimento buscando desvencilhar o militarismo da polícia militar do militarismo das Forças Armadas. A fala do próximo expositor, o Coronel José Braga Junior, da PM de Minas Gerais, também se deu no sentido de desvincular a imagem da polícia com o regime antidemocrático, José braga afirmou que:

Não há nenhum antagonismo entre Polícia Militar e Democracia! Desde o Império, a Polícia Militar existe no território nacional. E existe fazendo exatamente aquilo que ela até hoje faz: POLICIAMENTO. A busca da tranquilidade pública como veículo e condição do desenvolvimento nacional se tem assegurado através de ações de manutenção da Ordem Pública desenvolvidas pelas polícias militares.<sup>137</sup>

Essas falas dos dois expositores defenderam o caráter militar e a necessidade do caráter repressivo que existia nas polícias militares. O expositor Braga Júnior defendeu, argumento que já havia sido defendido na terceira audiência, que o caráter militar das polícias era referência somente a organização hierárquica e disciplinatória, e não a um tipo de “policimento militar”, o qual ele afirma não existir.

Essas declarações vão contra a opinião do delegado Cyro Vidal, expostas na audiência anterior. Enquanto que Cyro acreditava ser necessária uma mudança completa nas atribuições das Polícias, após a ditadura, os depoimentos dos policiais militares na quarta audiência pediam a manutenção da organização policial como ela era. É interessante observar estas diferenças de pensamento em membros de diferentes, mas ainda sim, organizações policiais,

---

<sup>137</sup> Fala de José Braga Júnior, ata das comissões, p. 106.

após o período de ditadura. Sobre isso, Elizabeth Jelin (2002) afirma que os períodos de transição acentuam esse tipo de oposição:

Los momentos de cambio de régimen político, los períodos de transición, crean un escenario de confrontación entre actores con experiencias y expectativas políticas diferentes, generalmente contrapuestas. Y cada una de esas posturas involucra una visión del pasado y un programa (implícito en muchos casos) de tratamiento de ese pasado en la nueva etapa que es definida como ruptura y cambio en relación con la anterior.<sup>138</sup>

### 2.3.5 Quinta Audiência

A quinta audiência pública, realizada no dia 30 de abril de 1987, contou o palestrante Coronel Luiz Antonio Rodrigues Mendes, representante do Conselho de Segurança Nacional. O Coronel defendeu a atuação do Conselho Nacional como órgão de estudos que auxiliaria o Presidente da República, para manutenção dos já citados em outras audiências, “Objetivos Nacionais Permanentes (ONP)”. O depoente defendeu, assim como os membros da ESG na primeira audiência pública, uma ideia de consenso da sociedade brasileira, que seria defendido pela Doutrina de Segurança Nacional.

As intervenções dos constituintes foram extremamente críticas a fala do Coronel Luiz Antônio Rodrigues, por considerarem que a própria constituição uma síntese dos objetivos da república e também por considerarem que permitir que um órgão de segurança tivesse a capacidade de decidir o que era consenso e o que não era configurava uma espécie de “poder moderador”, um quarto poder<sup>139</sup>. O depoente representante do CSN se recusou a responder algumas das perguntas dos constituintes, por não ter delegação para responder em nome dos membros do CSN<sup>140</sup>. Este fato reduziu a duração da audiência e gerou desconforto entre os membros da subcomissão, por terem aberto um espaço para que CSN defendesse seu ponto de vista e contra-argumentar o anteprojeto Afonso Arinos, que pretendia extinguir esta instituição, e este enviou um representante que não poderia debater. Mesmo nesta audiência, uma das mais conflituosas, algumas falas dos constituintes tiveram forte tom conciliatório, como podemos ver nesta fala proferida pelo Presidente da subcomissão, José Tavares:

Todos sabemos que, com o advento da Nova República, um desejo da sociedade brasileira, é claro não ser possível manter determinados instrumentos que serviram, ao longo desses anos, de autoritarismo, aos diferentes governos. O Conselho de Segurança Nacional é uma instituição

---

<sup>138</sup> JELIN, 2002, p. 45.

<sup>139</sup> Fala de José Genoíno, ata das comissões, p. 120.

<sup>140</sup> Fala de Luiz Ribeiro Mendes, ata das comissões, p. 121.

que, com este ou com outro nome, deve ser mantida para formular a política que qualificaremos, aqui, do mais alto nível possível. Mas, evidentemente, a proposta acima é do Congresso Nacional, no regime democrático.<sup>141</sup>

Esta fala do Presidente José Tavares é mais um exemplo de que não necessariamente os membros do Estado ficaram em silêncio sobre os conflitos do passado, neste caso, em silêncio sobre a ditadura militar. O constituinte cita em sua fala os anos de autoritarismo, não tentou negar diretamente o caráter autoritário do regime militar. No entanto é como se evitasse discutir o assunto de fato, dando os conflitos como superados, falando em democracia sem expor sob o que esta seria construída. Ricard Vinyes fez uma colocação sobre a construção da “boa memória” no pós-ditadura na Espanha, que pode se encaixar nesta análise:

El Estado democrático nunca impuso el mutismo social sobre el pasado, ni estableció ningún pacto de silencio; actuó de otra manera. Se limitó a decretar socialmente superado cualquier pasado conflictivo, cualquier pasado de confrontación[...]<sup>142</sup>

### 2.3.6 Sexta Audiência

A sexta audiência pública foi realizada no dia 5 de maio de 1987, e contou com a presença de 18 dos 23 constituintes membros. Esta audiência teve como convidados os Generais Euler Bentes<sup>143</sup> e Antonio Carlos de Andrada Serpa. Euler Bentes fez carreira militar durante a ditadura, sendo seu apoiador até 1978 quando confirmaram a candidatura de João Batista Figueiredo à presidência. Euler Bentes se juntou à oposição e foi candidato à presidência pelo MDB, sendo derrotado por João Figueiredo. A parte da audiência, referente ao depoimento do General Antônio Carlos, não entrará nesta análise por tratar de questões específicas de segurança externa.

O General Euler Bentes expôs sobre o papel das Forças Armadas num regime democrático. A essa altura, o papel das forças armadas já tinha sido alvo de discussões de outras três audiências públicas, então o debate se deu no sentido de sedimentar alguns conceitos e desfazer algumas dúvidas. A fala inicial do General consistiu em definir o papel das Forças Armadas como sendo uma constante nas constituições, desde a de 1824 até a vigente. Sobre a relação das Forças Armadas com os regimes autoritários, o depoente diz que

<sup>141</sup> Fala de José Tavares, ata das comissões, p. 124.

<sup>142</sup> VINYES, 2009, p.35.

<sup>143</sup> . Ver o verbete FGV-CPDOC, EULER BENTES, Disponível em

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/monteiro-euler-bentes>. Acesso em 15 nov. 2018>.

existem várias justificativas para tal, dependendo do momento, e que novas crises poderiam gerar novas intervenções. Segundo Bentes, regular o aspecto intervencionista das Forças Armadas não seria possível, e manter as definições que existiam desde a Constituição de 1946 seria admitir a continuação dessa intervenção no Estado. Para o General, somente a redefinição das atribuições das Forças Armadas poderia eliminar essas justificativas que eram utilizadas para justificar intervenções das Forças Armadas no Estado, pois isto ao menos diminuiria a legitimidade destas intervenções, de maneira que “retirar da letra constitucional a admissão intervencionista não exclui a sua possibilidade, mas toma-se mais difícil a aceitação de legítima, dentro das Forças Armadas e dentro das próprias parcelas da sociedade.”<sup>144</sup>

O depoente falou, em seguida, que se deveria fortalecer o poder político (civil), evitando as crises institucionais e a “anarquia”. Euler também trouxe para a subcomissão a seguinte reflexão: o campo de abrangência da segurança nacional mudou, o papel dos militares mudou a partir de 1964, baseado nas cartas constitucionais de 1967 e 1969. As Forças Armadas, segundo Bentes, teriam sido essenciais para a execução das políticas pensadas pela CSN.

O expositor disse concordar com o proposto pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, de colocar as Forças Armadas como instituições permanentes e regulares, organizadas “na forma da lei”, ou seja, obedecendo a regras estabelecidas pelo Legislativo, e que definia as Forças Armadas como responsáveis por assegurar a independência do país, a soberania e a integridade dos territórios, trecho que, segundo ele, removeria aquela conceituação generalizada que permitia interpretações flexíveis no que dizia respeito ao que era considerado ameaçador ao Estado pelas Forças Armadas.

Em seguida, o General faz a segunda menção em todas as audiências públicas após a primeira, a um dos órgãos de destaque durante a repressão na ditadura militar, o SNI.

Fico mesmo admirado como, após dois anos de regime de transição, todos os ministérios, todas as organizações estatais têm uma representação da comunidade de informações, do SNI. Fico admirado, porque, no meu entender, dentro deste regime de transição, essas coisas mais absurdas sob o ponto de vista democrático, mas normais nos regimes autoritários, deveriam ter sido eliminadas, porque os efeitos continuam. Manifesto a minha opinião pessoal a V. Ex.<sup>a</sup> de que nada mudou na comunidade de informações. Ela é como disse um polvo tentacular que atua formalmente, oficialmente, em todas as organizações do Estado e também da própria sociedade.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Trecho da fala de Euler Bentes Monteiro, ata das comissões, p. 140.

<sup>145</sup> Trecho da fala de Euler Bentes Monteiro, ata das comissões, p. 141.

Alguns depoimentos, inclusive dos constituintes, pareciam dizer que ninguém desejava novas intervenções militares, todavia, elas eram consequência não das funções das Forças Armadas e dos objetivos da nação como eles eram, e sim, da circunstância de desequilíbrio que tornou necessária a intervenção militar. Sobre isto, Bentes:

Acho que a questão essencial é admissível dentro de uma Constituição democrática admitir-se a intervenção das Forças Armadas, seja com que poderes acharem que devem ser dados, de tutela, de moderador, etc., estão escreva-se isso. Se não é de admitir – e acho que numa Constituição democrática não se pode escrever, se não se pode escrever, temos que escrever claro, qual é o procedimento que atende a todos esses problemas que V. Ex.<sup>a</sup> formulou e são verdadeiros, mas que não podem explodir no finalmente da anarquia, da crise e não pode explodir numa intervenção das Forças Armadas[...]<sup>146</sup>

A fala do relator Ricardo Fiuza, teve, novamente, um tom conciliador forçado em relação ao que foi debatido durante a audiência. Para Fiuza, as oposições criadas durante o período ditatorial deixaram o país em “maniqueísmo incrível”, e a posição de equilíbrio seriam as posições “de centro<sup>147</sup>”. Segundo o relator, as Forças Armadas deveriam continuar exercendo papel de defesa interna, desde que coubesse ao poder civil decidir quando. Já a DSN, deveria ser amplamente modificada ou extinta, por já carregar uma relação indissociável com o autoritarismo. Para Fiuza, um conselho não deveria poder decidir sozinho “os objetivos nacionais permanentes”. O General Serpa faz uma última fala pedindo que os constituintes não alterassem a legislação militar, pois o exército e a sociedade civil estavam evoluindo, e a legislação militar não culpada das mazelas acontecidas, ela era de “altíssima coerência”. Vemos, ao fim de mais esta audiência, uma tentativa de manutenção do status quo no que diz respeito à organização dos órgãos de segurança.

A sétima audiência pública, realizada dia 6 de maio de 1987, não entrou nesta análise por falar de algumas questões mais administrativas como o voto dos militares, e na questão da polícia, falou das atribuições da Polícia Federal, não entrando em debates que falassem sobre as polícias que lidavam diretamente com a população de maneira ostensiva, as Polícias Militares.

---

<sup>146</sup> Trecho da fala de Euler Bentes Monteiro, ata das comissões, p. 141.

<sup>147</sup> Fala do relator Ricardo Fiuza, ata das comissões, p. 142

## CONCLUSÃO

É possível perceber que os debates sobre segurança na ANC, assim como todo o processo de transição política brasileira, foram profundamente marcados por uma tentativa de silenciar os conflitos para gerar consenso social no pós ditadura. Em nome de uma rápida construção da democracia, optou-se por não discutir profundamente algumas questões que poderiam suscitar conflitos e forjou-se um consenso. Contudo, não é por que se deram as demandas como automaticamente resolvidas que elas desapareceriam.

Percebe-se também que, diferentes atores que possuíam diferentes papéis na ditadura civil-militar, muita vezes em lados opostos, trabalharam juntos na construção do texto constitucional, ex-membros do partido apoiador do regime e ex-membros da oposição, até mesmo guerrilheiros políticos. Dentre os convidados a prestar depoimentos nas audiências públicas, podemos ver nomes que construíram carreiras dentro da ditadura civil-militar, discutindo os rumos que as instituições que sustentaram a ditadura militar tomariam no regime democrático. Até mesmo um nome citado na lista oficial de torturadores aparece entre os convidados pela subcomissão. Tais observações demonstram-se consequências do caráter recíproco da Lei da Anistia: sua responsabilidade pelo quadro de indivíduos presente na constituinte e nas audiências ao não ter punido devidamente os membros do Estado que violaram direitos humanos e ter falhado em atender as demandas dos membros da oposição anistiados. Como seriam o quadro de constituintes membros da comissão e o quadro de convidados para as audiências caso a anistia política tivesse se dado de maneira diferente? Como seria o quadro de palestrantes caso os servidores cassados após o golpe de 1964 tivessem voltado à ativa, e os servidores que participaram da repressão, punidos? Teriam os debates sobre segurança, priorizado outras questões?

Sobre os assuntos debatidos nas audiências: debateu-se muito sobre o papel das Forças Armadas e sua relação com a sociedade civil, demonstrando que a questão da influência das Forças Armadas na política era sim, uma preocupação. Todavia, os discursos que mais apareciam optaram por manter a atuação das Forças Armadas em questões de segurança interna. Admitia-se que o período da ditadura tinha significado um excesso por parte das Forças Armadas e das forças repressivas no geral, porém, buscava-se sempre justificar os acontecidos no contexto histórico, desvinculando as medidas repressivas da natureza das

instituições em si e as situando no período. Dessa forma, as falas em defesa da manutenção da atuação das Forças Armadas e da Polícia Militar, apelavam para características como a tradição das instituições, a organização, a disciplina, a hierarquia.

Este trabalho foi inspirado especialmente por uma curiosidade em observar as permanências autoritárias na questão da segurança pública na Constituição. No entanto, o fato das audiências terem focado mais em discussões sobre as Forças Armadas fez com que a questão das permanências na polícia não fosse totalmente respondida. Alguns debates levantados pelo o posicionamento da Polícia Civil em relação à segurança pública questionaram o papel da Polícia Militar, que no momento era a maior responsável pela segurança pública do país. Debateu-se sobre a necessidade ou não de um policiamento ostensivo de caráter militar, também sobre a fiscalização que as Forças Armadas exerciam sobre as polícias militares e sobre o papel das Polícias Militares como “auxiliares” das Forças Armadas. Contudo, os debates sobre desmilitarização da polícia foram afastados. Algumas questões ficaram em aberto, pois pouco se debateu nestas audiências públicas, sobre a conduta policial em si. Não se observam discussões sobre as ações da polícia direcionadas população civil, não se fala sobre a atuação dos policiais militares na repressão, mas é importante lembrar que o silêncio em relação a certas pautas já é uma forma de posicionamento.

Sobre o debate histórico em relação a memória, observa-se, nas falas dos constituintes e dos depoentes, a presença de alguns discursos diferentes, em meio a tentativa de formação de um consenso geral. Buscava-se claramente apaziguar alguns debates. Não se encontra, em nenhuma das atas analisadas, defesas explícitas a ditadura civil-militar de 1964. No entanto, é possível perceber tentativas de desvincular as instituições em pauta do autoritarismo do regime e algumas tentativas de justificar as ações no contexto histórico. É interessante pensar na influência que a conciliação da transição política teve nos discursos presentes nas atas analisadas, e no que significou, para a construção da memória sobre o período, a ausência de posicionamentos mais enfáticos contrários à atuação das forças repressivas.

No mais, o tema da redemocratização merece ser cada vez mais aprofundado. Vivemos suas consequências, a Constituição que organiza nossa república foi produzida dentro desse contexto, e várias das questões que foram silenciadas em nome da construção de uma paz social, ainda permanecem latentes.

## REFERÊNCIAS

### Fontes

ATA DAS COMISSÕES (Assembleia Nacional Constituinte), Subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e de sua Segurança. P. 29-180. Abr/mai. 1987. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Constituição Federal, Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. 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](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: 15 nov 2018.

### Bibliografia

BRITO, Alexandra Barahona. “Justiça Transicional e a Política da Memória: Uma Visão Global”. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 56-84 vl. 01. Jan/Jul 2009.

CUNHA, Paulo Ribeiro da. “Militares e Anistia no Brasil.” In: TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009.

FICO, Carlos. “A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado "perdão aos torturadores"”. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n.4, p.318-333, jul./dez. 2010.

JELIN, Elizabeth. “Los trabajos de la memoria”. Madrid, España: siglo XXI, 2002.

LAVABRE, Marie-Claire. ”La memoria fragmentada. ¿Se puede influenciar la memoria?” Antrop. Sociol., n. 11, p. 15-28, Jan./dez 2009.

MACHADO, Flávia Burlamaqui. “As Forças Armadas e o processo de anistia no Brasil (1979-2002)”. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. 149 p. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir(Orgs.). “O que resta da ditadura: a exceção brasileira.” Vol. 1. São Paulo, Boitempo, Apresentação, 2009.

TRINDADE, Fernando A. G. “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de, (Orgs). “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. Série coleções especiais. Obras comemorativas; n. 3. Brasília - DF, Edições Câmara, 2009.

VINYES, Ricard. “La memoria del Estado”. In: VINYES, Ricard (ed.).El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia. Barcelona: RBA, 2009.

ZAVERUCHA, Jorge relações civil-militares: “O legado autoritário da constituição brasileira de 1988”. In: TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009.

ZYL, Paul Van. “Promovendo a Justiça transicional em Sociedades Pós-Conflito”. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p 32-56, jan./jul.2009.