



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GLAZIA GABRIELA FERREIRA DE MACÊDO

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988:**

Uma análise sobre a influência militar a partir da *path dependence*

Recife

2021

GLAZIA GABRIELA FERREIRA DE MACÊDO

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988:**

Uma análise sobre a influência militar a partir da *path dependence*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Área de Concentração:** Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

**Linha de Pesquisa:** Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

**Orientador:** Prof. Dr. Bruno Cesar Machado Torres Galindo

**Coorientador:** Prof. Dr. Emerson Francisco de Assis

Recife

2021

Catalogação na fonte  
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736

M141j      Macedo, Glazia Gabriela Ferreira de.  
                Justiça de transição no Brasil e o Processo Constituinte de 1988: uma análise sobre a influência militar a partir da *path dependence* / Glazia Gabriela Ferreira de Macedo. - Recife, 2021.  
                183 f.; quads.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Cesar Machado Torres Galindo.  
Coorientador: Prof. Dr. Emerson Francisco de Assis.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

Inclui referências.

1. Direito Constitucional - Brasil. 2. Justiça. 3. Poder Constituinte. 4. Forças Armadas. I. Galindo, Bruno Cesar Machado Torres (orientador). II. Assis, Emerson Francisco de (coorientador). III. Título.

342.81 CDD (22. ed.)                      UFPE (BSCCJ 2022-04)

GLAZIA GABRIELA FERREIRA DE MACÊDO

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988:**  
Uma análise sobre a influência militar a partir da *path dependence*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Área de Concentração:** Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

**Linha de Pesquisa:** Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

Aprovado em: 01/07/2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Bruno Cesar Machado Torres Galindo (Presidente)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Alexandre Ronaldo da Maia de Farias (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Flavianne Fernanda Bittencourt Nóbrega (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Homero Bezerra Ribeiro (Examinador Externo)

Universidade de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Lidia Ferreira e Edvanilson Macêdo, que sempre me motivaram nos estudos e lutaram para me fazer ser a primeira pessoa da família a cursar o ensino superior. Embora não tenham tido a mesma oportunidade, acreditaram no poder emancipatório do conhecimento na minha vida e apoiaram todos os caminhos traçados por mim. Apesar da distância física durante o Mestrado, sem o amor, compreensão e alicerce deles eu não teria conseguido chegar até aqui.

Sou grata ao meu irmão e melhor amigo, Jhonnata Macêdo, pela parceria e irmandade de sempre. Agradeço a Yago Freitas pelas palavras de motivação principalmente durante a seleção de Mestrado. Sou grata aos meus companheiros do PPGD, por compartilharem gentilmente a caminhada. Agradeço em especial à Raquel Brito e Ygor Oliveira, guardo com carinho nossas conversas no corredor. Aos amigos e pesquisadores em direitos humanos, Alex Magalhães e Deborah Marchesin, meu muito obrigada pelas reflexões e passeios na Rua da Aurora.

Minha eterna gratidão ao Prof. Dr. Emerson Francisco de Assis, coorientador desta dissertação, pelo suporte em toda minha caminhada acadêmica. O professor Emerson possui interferência direta no despertar pelo meu interesse acadêmico, especialmente para a pesquisa na temática da justiça de transição. Lembro-me com carinho dos primeiros contatos teóricos e as discussões no grupo de pesquisa na graduação, sobretudo as reflexões que ensejaram o projeto desta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco e a todos os seus funcionários pelo suporte e oportunidade de ampliar meus conhecimentos teóricos e desenvolver esta pesquisa.

Por último e não menos importante, meus sinceros agradecimentos ao meu orientador Bruno Galindo, pelas contribuições acadêmicas e orientação, sem as quais esta pesquisa não teria sido realizada.

“Soy lo que me enseñó mi padre  
El que no quiere a su patria, no quiere a su madre  
Soy América Latina  
Un pueblo sin piernas, pero que camina, ¡oye”

(Latinoamérica – Calle 13)

## RESUMO

A presente dissertação analisa como um processo de justiça de transição inadequado no Brasil, sobretudo por ter como característica a influência do militarismo no processo constituinte, proporcionou vestígios do período autoritário inclusive com respaldo no dispositivo constitucional, que contradizem o atual Estado Democrático de Direito. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa e interdisciplinar que utilizou referenciais teóricos de Direito, História e Ciência Política. Os dados necessários à pesquisa foram coletados através de pesquisa documental e analisados a partir das contribuições da ferramenta analítica da *path dependence*. Empregou-se também o método comparativo para verificar as previsões constitucionais da Constituição Federal de 1988 e os dispositivos constitucionais do regime militar. Foi possível constatar que a justiça de transição no Brasil foi realizada de forma superficial e que a influência da cúpula militar, que exercia o governo durante o período de exceção, marcou o início da democracia. Assim, as medidas empregadas durante o fim da ditadura militar, bem como no processo constituinte, asseguraram privilégios aos militares, que estenderam seus poderes para o sistema democrático. Desse modo, a transição política foi imperada de forma negociada e as decisões institucionais tomadas durante essa conjuntura, pautadas principalmente em políticas de esquecimento, continuam sendo reforçadas e os custos de reversibilidade aumentam com o passar do tempo. O trabalho conclui que, as posições tomadas durante a redemocratização e a permanência do déficit de debates públicos sobre reformas institucionais, configurou a vigência de um legado autoritário na atual democracia brasileira.

Palavras-chaves: Justiça de Transição; Processo Constituinte; Forças Armadas; Reformas Institucionais; Path Dependence.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes how an inadequate transitional justice process in Brazil, specially because it have had the influence of militarism in the constituent process, provided traces of the authoritarian period, even with support from the constitutional provision, which contradict the current Democracy and Rule of Law. Methodologically, it is a qualitative and interdisciplinary research that used theoretical references of Law, History and Political Science. The data necessary for the research were collected through documentary research and analyzed from the contributions of the *path dependence* analytical tool. The comparative method was also used to verify the constitutional provisions of Brazilian Federal Constitution of 1988 and the constitutional provisions of the military regime. It was possible to verify that the transitional justice in Brazil was performed superficially and that the influence of the military leadership, which exercised the government during the period of exception, marked the beginning of democracy. Thus the measures employed during the end of military dictatorship, as well as in the constituent process, secured privileges for the military who extended their powers to the democratic system. In this way, the political transition was governed in a negotiated way and the institutional decisions taken during this conjuncture, based mainly on forgetfulness policies, continue to be reinforced and the costs of reversibility increase over time. The work concludes that the positions taken during the redemocratization and the permanence of the deficit of public debates about institutional reforms configured the existente of an authoritarian legacy in the current brazilian democracy.

Keywords: Transitional Justice; Constituent Process; Armed Forces; Institutional Reforms; Path Dependence.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 - Etapas e fases da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988  | 127 |
| Quadro 2 - Comparativo tema Competência na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988        | 137 |
| Quadro 3 - Comparativo tema Anistia na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988            | 138 |
| Quadro 4 - Comparativo tema Segurança Pública na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988  | 140 |
| Quadro 5 - Comparativo tema Segurança Nacional na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988 | 142 |
| Quadro 6 - Comparativo tema Forças Armadas na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988     | 144 |
| Quadro 7 - Comparativo tema Serviço Militar na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988    | 147 |
| Quadro 8 - Comparativo tema Justiça Militar na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988    | 148 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                     |   |
|---------------------|---|
| ABI                 | Associação Brasileira de Imprensa   |
| AI                  | Ato institucional   |
| ADCT                | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                                    |
| ADPF                | Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental                                      |
| Ago.                | Agosto  |
| ANC                 | Assembleia Nacional Constituinte  |
| ARENA               | Aliança Renovadora Nacional   |
| ASI                 | Assessoriais de Segurança Interna   |
| BDTD                | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações                               |
| CComSex             | Centro de Comunicação Social do Exército  |
| CIE                 | Centro de Informações do Exército   |
| CJ                  | Consultoria Jurídica  |
| CORTE IDH           | Corte Interamericana de Direitos Humanos  |
| CSN                 | Conselho de Segurança Nacional  |
| CNBB                | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil   |
| CNV                 | Comissão Nacional da Verdade  |
| Dez.                | Dezembro  |
| DOI-CODI<br>Interna | Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa<br>Interna |
| DOPS                | Departamento de Ordem Política Social   |
| DSI                 | Divisões de Segurança Interna   |
| DSN                 | Doutrina de Segurança Nacional  |
| EC                  | Emenda Constitucional   |
| ESG                 | Escola Superior de Guerra   |
| EUA                 | Estados Unidos da América   |

|       |  |
|-------|--|
| Fev.  | Fevereiro  |
| IBICT | Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia |
| ICTJ  | International Center for Transitional Justice              |
| IES   | Instituições de Ensino Superior                            |
| Jan.  | Janeiro  |
| Jul.  | Julho  |
| Jun.  | Junho  |
| LSN   | Lei de Segurança Nacional                                  |
| Mai.  | Maiο   |
| Mar.  | Março  |
| MDB   | Movimento Democrático Brasileiro                           |
| OAB   | Ordem dos Advogados do Brasil                              |
| PDS   | Partido Democrático Social                                 |
| PDT   | Partido Democrático Trabalhista                            |
| PFL   | Partido Frente Liberal                                     |
| PMDB  | Partido Movimento Democrático Brasileiro                   |
| PSOL  | Partido Socialismo e Liberdade                             |
| PT    | Partido dos Trabalhadores                                  |
| PPGD  | Programa de Pós-Graduação em Direito                       |
| Set.  | Setembro   |
| SNI   | Serviço Nacional de Informação                             |
| STF   | Supremo Tribunal Federal                                   |
| UFPE  | Universidade Federal de Pernambuco                         |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>2 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS .....</b>   | <b>21</b> |
| 2.1 Pressupostos de análise e lacunas das categorias definidas .....  | 21        |
| 2.2 Os métodos da pesquisa e os meios técnicos da investigação.....   | 23        |
| 2.3 A abordagem qualitativa da pesquisa.....  | 24        |
| 2.4 Considerações sobre a pesquisa social e a finalidade da pesquisa .....  | 26        |
| 2.5 Sobre os documentos e as fontes de informações da pesquisa.....   | 28        |
| 2.6 O procedimento de coleta de dados .....   | 29        |
| 2.7 Sobre as fases e o procedimento de análise de dados .....   | 31        |
| 2.8 Notas sobre o institucionalismo histórico: contribuições metodológicas.....   | 32        |
| 2.9 A <i>path dependence</i> como ferramenta analítica da pesquisa.....   | 36        |
| <b>3 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: CONCEITO, HISTÓRICO E PRESSUPOSTOS<br/>JUSTRANSICIONAIS.....</b>                             | <b>39</b> |
| 3.1 Contornos do conceito: a justiça de transição.....  | 39        |
| 3.2 A historicidade da justiça de transição.....  | 47        |
| 3.3 Os pilares abrangidos na justiça de transição .....   | 50        |
| 3.4 A justiça de transição no Brasil: sobre a ditadura militar e a experiência transicional<br>brasileira.....          | 55        |
| 3.4.1 <i>Ditadura militar no Brasil (1964-1985): instituições e violência de Estado no período<br/>de exceção .....</i> | <i>55</i> |
| 3.4.2 <i>A experiência transicional brasileira: a reparação como eixo estruturante.....</i>                             | <i>60</i> |
| 3.5 As reformas institucionais na justiça de transição: o caso brasileiro .....   | 66        |
| <b>4 “LENTA, GRADUAL E SEGURA”: OS EMBATES DA ABERTURA POLÍTICA... 70</b>   | <b>70</b> |

|   |            |
|---|------------|
| 4.1 A distensão política nos governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo (1974-1985).  | 70         |
| 4.2 A abertura de dentro para fora: uma transição política negociada no Brasil.....   | 76         |
| 4.3 Uma transição política sob controle: as Forças Armadas como “poder moderador” da transição brasileira?.....                               | 80         |
| <b>5 CONSTITUCIONALISMO E O AUTORITARISMO NO BRASIL.....</b>  | <b>84</b>  |
| 5.1 Democracia constitucional e autoritarismo: reflexões conceituais .....  | 84         |
| 5.2 Reformas institucionais em contextos de transições políticas .....  | 89         |
| 5.3 Forças Armadas e o sistema jurídico brasileiro .....  | 93         |
| 5.4 Forças Armadas e a participação militar nas Constituições brasileiras .....   | 98         |
| 5.5 A militarização da democracia no Brasil: relações civis-militares no jogo político .  | 106        |
| 5.6 Justiça de transição e Forças Armadas brasileiras: uma análise a partir da <i>path dependence</i> .....                                   | 111        |
| 5.6.1 <i>Critical junctures: transição política como momento crítico e a influência das decisões institucionais durante a trajetória.....</i> | <i>112</i> |
| 5.6.2 <i>Autorreforço: o processo constituinte de 1988 como momento determinante da trajetória institucional democrática.....</i>             | <i>116</i> |
| 5.6.3 <i>Lock-in: a falha nas reformas institucionais e a probabilidade de irreversibilidade da estrutura institucional.....</i>              | <i>117</i> |
| <b>6 O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988 À LUZ DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: INCONGRUÊNCIAS, REFORMAS E NOVAS PERSPECTIVAS.....</b>                    | <b>120</b> |
| 6.1 A militarização do processo constituinte de 1988 .....  | 120        |
| 6.1.1 <i>A conjuntura política que antecede o processo constituinte.....</i>  | <i>122</i> |
| 6.1.2 <i>A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 .....</i>  | <i>127</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <i>6.1.3 A influência militar durante o processo constituinte (1987-1988): uma Constituição Federal aos moldes militares?.....</i>                 | <i>129</i> |
| <b>6.2 Um comparativo entre a Constituição Federal de 1967-1969 e a Constituição Federal de 1988 .....</b>   | <b>136</b> |
| <i>6.2.1 O militarismo na Segurança Pública brasileira.....</i>  | <i>153</i> |
| <i>6.2.2 A manutenção da Lei da Anistia no Brasil.....</i>   | <i>156</i> |
| <i>6.2.3 A problemática do artigo 142: Forças Armadas como garantidora da lei e da ordem?.....</i>   | <i>160</i> |
| <b>6.3 Justiça de transição e a permanência de um legado autoritário no Brasil: apontamentos e urgências para a consolidação democrática .....</b> | <b>165</b> |
| <b>7 CONSIDERAÇÃO FINAIS.....</b>  | <b>169</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>174</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, bem como em outros países da América Latina a exemplo da Argentina e do Chile, a segunda metade do século XX foi marcada por uma onda de regimes autoritários militares, responsáveis por graves violações de direitos humanos. Neste sentido, em contextos transicionais entre regimes políticos, o legado ditatorial emerge como desafio a ser superado para dar início à uma nova ordem política. Assim, a presente pesquisa parte da premissa de que a depender do modo como que se dá a redemocratização após sistemáticas violações de direitos humanos, esta pode ensejar continuidades das tendências autoritárias, realidade que quando diagnosticada numa sociedade, ameaça o Estado Democrático de Direito.

A ditadura militar brasileira (1964-1985) foi responsável por mais de duas décadas de violações de garantias e direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Ao observar o Estado de violência implantado pelo militarismo à época, que tinham como alvo principalmente os opositores do regime, nota-se que existe uma lacuna que precisa ser mais explorada nos estudos acadêmicos, qual seja, o fim da ditadura e a transferência do poder por parte dos militares aos civis.

É nesse cenário de mudança política que se verifica o conceito de justiça de transição, bem como os pilares desse estudo que serão abordados no decorrer da dissertação. As discussões sobre a justiça de transição emergem a fim de auxiliar na cura das sequelas produzidas por regimes autoritários, conflitos armados e crimes contra a humanidade, criando aportes para fixar os preceitos e valores inerentes ao restabelecimento da democracia e da reconciliação nacional.

Do ponto de vista institucional, ao qual a presente pesquisa pretende se debruçar, entende as reformas nas instituições e legislações que compõe o aparato estatal como medida imprescindível para consolidação democrática. A mudança radical ou até mesmo a dissolução das instituições do passado repressor são consequência de um trabalho de revisão das práticas que outrora eram consideradas legítimas ao serem manipuladas pelo autoritarismo. Além disso, compreende-se que as relações de poder e domínio numa sociedade são operados principalmente por meio das instituições e estas precisam ser alteradas com a transição política uma vez que a dinâmica empreendida no regime anterior se torna defasada e incongruente com o regime político que está por vir.

Considerando o desenvolvimento entre regimes políticos, especialmente no que diz respeito às modificações nas práticas e indivíduos responsáveis por violações de direitos

humanos que compunham determinado quadro institucional, observou-se que outra grande contribuição se mostra também a partir da teoria do institucionalismo histórico. Os teóricos desta corrente entendem a figura do Estado como um conjunto de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos distintos dentro de uma sociedade. Os estudos institucionais têm incidência direta sobre as relações de poder de modo que o institucionalismo histórico se preocupa, entre outras temáticas, em analisar as relações de poder assimétricas. Essa análise institucional é realizada visando entender questões como o processo entre instituições e o comportamento individual, além das questões que envolvem o surgimento ou modificação destas instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

A pesquisa se debruçou especialmente nos institucionalistas históricos que discorriam sobre a *path dependence*. Assim, uma vez utilizada a teoria da *path dependence* como ferramenta analítica desta dissertação, observou-se que a abertura política que sucedeu a redemocratização brasileira se configurou como uma situação crítica tendo em vista a notória influência dos militares na condução do processo de transição com o fim da ditadura militar. Naquele período crucial de transformações do ponto de vista institucional e legal, a tomada de decisões estava nas mãos dos militares, motivo que justifica a afirmação de que houve uma transição política negociada com setores da sociedade, mais precisamente as elites civis, que queriam a volta da democracia.

Entende-se que a participação dos militares na transição política deve ser entendida em dois momentos distintos. O primeiro momento corresponde ao projeto de liberalização que foi amplamente controlado pelo aparato autoritário no intuito de remediar as crises de legitimidade do regime. O segundo momento, por outro lado, diz respeito ao processo de abertura política caracterizado por pressões da sociedade e a necessidade de barganha entre os castrenses e elites civis. Em suma, nos anos finais, a continuidade do regime ditatorial não trazia mais tantos benefícios para as Forças Armadas. Tendo isso, a corporação calculou e projetou uma distensão que garantia, entre outras coisas, a impunidade pelos crimes praticados durante o governo, no entanto, precisaram negociar para manter as prerrogativas militares na nova ordem política.

A influência dos militares na transição política é uma problemática que precisa ser explorada à luz dos preceitos da justiça de transição uma vez que a teoria propõe reformas que quando concretizadas criam solo fértil para conduzir a consolidação dos preceitos democráticos. Notou-se que o protagonismo dos militares naquele momento histórico foi tão característico que, o processo constituinte foi palco de diversos *lobbies* por parte de generais que de certa forma negociavam com alguns congressistas a redação constitucional que mais

lhes convinham. Assim, o marco legal formal da redemocratização brasileira, ou seja, a Constituição Federal de 1988 respaldou diversas prerrogativas que deveriam ter se encerrado na ditadura.

Ao utilizar a justiça de transição e seus pilares de atuação, o país analisado se compromete em elaborar estratégias no intento de construir uma agenda política comprometida na desarticulação da velha ordem política. Sendo assim, o presente trabalho entende que a construção de uma nova ordem política implica necessariamente a concretização de reformas institucionais principalmente quando as violações sistemáticas aos direitos humanos são configuradas como violência cometida pelo próprio Estado. Entende-se que as instituições nada mais são que atores jurídicos que reproduzem relações de poder e domínio dentro da ordem estabelecida, sendo cruciais as alterações de valores e práticas que foram normalizadas e legitimadas num período de exceção.

A pesquisa visa ampliar o debate teórico e os campos de investigação sobre as reformas institucionais no Brasil à luz dos preceitos da justiça de transição uma vez que muito pouco fora feito. Acredita-se que esta pesquisa contribuirá com os debates em torno da redemocratização em seu aspecto formal, mais precisamente a alteração da legislação constitucional após a abertura política. Sendo assim, busca abordar as possibilidades de reflexão em torno das lacunas e urgências do cenário transicional brasileiro uma vez que se constatou que as violações sistemáticas de direitos humanos não acabaram com o fim da ditadura. Percebeu-se que as arbitrariedades e violência de Estado só mudaram suas vítimas, mas permaneceram principalmente em setores da sociedade que possuem uma maior vulnerabilidade social.

Importa ressaltar que esta dissertação de Mestrado foi desenvolvida na área de concentração 3 intitulada “Teoria Geral do Direito Contemporâneo”, na linha de pesquisa 3.1 “Justiça e Direitos Humanos na América Latina” do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE). Neste sentido, já existem estudos sobre a justiça de transição no PPGD/UFPE, no entanto, a perspectiva adotada nesta dissertação propõe um percurso metodológico pouco adotado.

Pessoalmente, esta pesquisa simboliza mais uma etapa do estudo acadêmico que vem sendo realizado nos grupos de pesquisa desde a graduação em Direito. A justiça de transição brasileira é objeto deste estudo por entender que se faz necessário revisar as ações executadas durante a redemocratização, tendo em vista que estas refletiram no funcionamento das instituições na atual democracia brasileira. Dentro disso, ao observar o cenário político, a relação entre a justiça de transição e a influência militar se apresenta como uma temática atual

e relevante. Na atual política brasileira, os militares possuem um notório protagonismo, especialmente após a eleição do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro. O governo Bolsonaro é caracterizado, entre outras coisas, pela significativa participação de militares em cargos institucionais, desde o fim da ditadura militar. Esta realidade reforça a necessidade de se estudar os impactos da participação militar em instituições democráticas após a experiência ditatorial.

Nesta perspectiva, fora traçado o objetivo geral da presente pesquisa, que consiste em analisar como um processo de justiça de transição inadequado no Brasil, sobretudo por ter como característica a influência do militarismo no processo constituinte, proporcionou um legado autoritário inclusive com respaldo na Constituição Federal de 1988, que contradizem o Estado Democrático de Direito.

Para alcançar o objetivo geral, foram estipulados alguns objetivos específicos: I) Discutir o processo político-histórico da justiça de transição brasileira; II) Analisar como foi realizada a abertura política para a democracia, apontando a ampla participação dos militares no processo constituinte de 1988; III) Estudar como a Constituição Federal de 1988 foi influenciada por militares, inclusive amparando características do militarismo semelhantes aos do período autoritário, em seu texto; IV) Refletir sobre as origens da justiça transicional e o processo constituinte brasileiro de 1988, apontando continuidades principalmente com relação a insuficiência de reformas institucionais nas Forças Armadas.

Para possibilitar uma maior compreensão acerca da temática explanada, as seções desta dissertação foram divididas em cinco partes. A primeira seção intitulada “*Aspectos teórico-metodológicos*” apresenta as discussões metodológicas acerca da pesquisa proposta. Nesta oportunidade, fundamentou-se a escolha de cada procedimento adotado durante a pesquisa, principalmente com relação à coleta e análise dos dados para realização do estudo. É nesta seção em que se apresentam as contribuições do institucionalismo histórico e a *path dependence* como ferramenta analítica para se pensar o papel das Forças Armadas na política.

Na segunda seção “*Justiça de transição: conceito, histórico e pressupostos justransicionais*” foram abordados os tópicos cruciais acerca da terminologia, localização do contexto histórico e o desenvolvimento da teoria transicional. Além disso, foram estudados os pilares abrangidos pela teoria e as contribuições práticas com relação à concretização de tais medidas. Neste sentido, adentrou-se nos desdobramentos da experiência da justiça de transição brasileira focando especialmente no eixo de reformas institucionais que se apresenta como a lacuna mais latente considerando os objetivos e foco deste trabalho.

A terceira seção “*‘Lenta, gradual e segura’: os embates da abertura política*” foi reservada para entender o contexto histórico da ditadura militar brasileira uma vez que parte-se do pressuposto de que os vestígios desse período estão presentes na atual democracia. Foram abordadas a racionalidade utilizada para justificar o golpe de 1964 e a manutenção das práticas perpetradas visando neutralizar principalmente os opositores do regime. Deu-se uma atenção especial aos governos da distensão política considerando que são pontos-chaves para se estender a negociação entre classes que operou no cenário transicional entre regimes políticos.

Na quarta seção “*Constitucionalismo e o autoritarismo no Brasil*” pretendeu-se levantar os pontos principais entre o constitucionalismo e o poder militar no cenário brasileiro. Para tanto, foram levantados alguns pontos essenciais sobre a trajetória do poder militar na história brasileira e a participação das Forças Armadas nas Constituições Federais ao longo do tempo. Foram analisadas também perspectivas institucionais das Forças Armadas e sua relação com o sistema jurídico-político, realizando questionamentos sobre as relações entre civis e militares no jogo político. Nesta seção foi realizada a análise do desenvolvimento da transição política brasileira e a influência dos militares nesse período a partir da *path dependence*.

A quinta e última seção desta pesquisa intitulada “*O processo constituinte de 1988 à luz da Justiça de Transição: incongruências, reformas e novas perspectivas*” propôs discutir os pontos cruciais dos embates do processo constituinte de 1988. Nesta oportunidade, foram analisados o período de formação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987 até os debates durante a elaboração da Carta Magna dando enfoque especial à participação dos militares durante o processo, ressaltando especialmente as negociações da classe castrense perante os congressistas. Nesta seção também se analisou os dispositivos constitucionais da ditadura militar e a Constituição Federal de 1988, apontando as continuidades mais latentes acerca das prerrogativas das Forças Armadas e sua influência no dispositivo. Na oportunidade, realizou-se um panorama geral sobre a temática considerando os dados coletados durante toda a pesquisa. Assim, alertou-se a necessidade de se repensar o papel das Forças Armadas na democracia atual, refletindo sobre possíveis contribuições com relação às reformas institucionais do aparato estatal e novas perspectivas sobre temáticas públicas que possuem influência do militarismo no sistema jurídico-político brasileiro.

Considerando os objetivos traçados na pesquisa e a proposta de cada seção, trata-se de uma pesquisa descritiva e que utiliza referencial teórico de Direito, Ciência Política e História. Em suma, a metodologia empregada se valeu do método hipotético-dedutivo (GIL, 2008).

Com relação aos meios técnicos empreendidos na investigação, utilizou-se o método observacional e o comparativo (GIL, 2008, p. 15). No tocante a abordagem da pesquisa científica, trata-se de uma pesquisa qualitativa (STRAUSS; CORBIN, 2008). Quanto à coleta de dados, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2008). A análise dos dados coletados se deu a partir da ferramenta analítica *path dependence* (HALL; TAYLOR, 2003) considerando as trajetórias de desenvolvimento a partir da análise institucional.

Ressalta-se que a presente pesquisa parte de uma visão crítica acerca das origens e consequências do cenário transicional brasileiro. Nas buscas iniciais notou-se que a justiça de transição no Brasil resultou de um não enfrentamento com os militares responsáveis pelas violações sistemáticas de direitos humanos durante a ditadura militar (1964-1985). Entende-se que essa realidade histórica comprometeu as políticas públicas em torno da superação do passado e concretização da democracia. Ressalta-se também que, no Brasil, há uma crescente militarização na esfera política, bem como em instituições democráticas. Essa ascensão do militarismo no Brasil atual, por vezes, acarreta mudanças antidemocráticas nas instituições.

Nesta perspectiva, ao analisar a experiência transicional brasileira, observou-se que o militarismo ainda está presente mesmo após a redemocratização e demonstra o autoritarismo nas práticas perpetradas especialmente através da mão armada do Estado. À luz dos preceitos justos transicionais foi verificado que além do direito à memória e à verdade, a efetivação de reformas institucionais e na legislação, se mostram como mecanismos que agem diretamente no projeto de uma nova ordem política para elucidar os fatos passados, afirmando publicamente a responsabilidade dos ditadores e encerrando todos os privilégios destes.

No entanto, a justiça de transição no Brasil não foi adotada como uma política de Estado e proporcionou continuidades latentes. Do ponto de vista prático, verificou-se que as reformas institucionais foram um dos principais mecanismos afastados das políticas estatais bem como dos debates públicos. Nota-se que nos estudos acadêmicos sobre as teorias transicionais, as reformas nas instituições que compõe o aparato estatal ainda é uma temática pouco discutida.

Sabe-se que além do golpe de Estado de 1964 conduzido pelas Forças Armadas, o Poder Judiciário foi uma instituição que teve notória participação na ditadura visando uma aparência de legalidade autoritária (PEREIRA, 2010). Percebe-se que os estudiosos da justiça de transição ao realizar o debate sobre reformas institucionais adotam normalmente o Poder Judiciário como objeto de pesquisa. Pouco se contribuiu neste sentido com relação às Forças Armadas e os contornos do militarismo na democracia atual.

Neste sentido, partiu-se do pressuposto de que o processo constituinte foi um poderoso momento da redemocratização que inclusive contou com diversas negociações entre civis e militares. Este momento foi eleito como objeto de análise uma vez que a partir dele as prerrogativas das Forças Armadas foram respaldadas formalmente e constitucionalmente. Foi a Carta Magna que legitimou controvérsias acerca da autonomia militar no regime democrático e deu margem à influência política por parte dos castrenses, portanto, é necessária uma análise mais aprofundada sobre seus desdobramentos.

Este trabalho delimitou o seguinte problema de pesquisa: é possível afirmar que a ineficácia da justiça de transição brasileira, a qual deu margem à resquícios do período ditatorial na atual democracia, se deu, entre outros fatores, pela falha no processo constituinte de 1988, caracterizado por uma ampla participação e influência dos militares?

Entre outros objetivos, a presente pesquisa pretende responder a seguinte hipótese formulada a partir da problemática estabelecida: as decisões institucionais tomadas durante o período de justiça de transição brasileiro, sobretudo a partir da influência militar no processo constituinte de 1988, acarretaram a permanência de um legado autoritário após a redemocratização.

Sendo assim, a presente pesquisa se justifica pela sua relevância principalmente considerando que os ensinamentos da justiça de transição ao serem implantados de forma compromissada são capazes de consolidar e romper com os temores que assombrou o passado de violações sistemáticas de direitos humanos. Desde a elaboração do projeto desta pesquisa, observou-se que no Brasil o estudo das reformas institucionais à luz dos pressupostos justransicionais ainda é escasso e os que existem focam nas nuances do Poder Judiciário dispensando atenção especial às Forças Armadas.

As Forças Armadas por ser uma instituição que detém o poderio armado e outros privilégios principalmente na cena política, apresenta-se como uma cúpula quase que intocada e na maioria das vezes afastada das pesquisas acadêmicas. Sendo assim, a presente dissertação se propôs a estudar a corporação dentro dos limites impostos, mesmo que esses limites sejam mais do que o esperado dentro de um país no qual o regime político adotado é o democrático, no qual a transparência deveria ser o mínimo assegurado com relação aos trâmites da esfera pública.

## 2 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

*“O conhecimento científico surge da necessidade de o homem não assumir uma posição meramente passiva, de testemunha dos fenômenos, sem poder de ação ou controle dos mesmos. Cabe ao homem, otimizando o uso da sua racionalidade, propor uma forma sistemática, metódica e crítica da sua função de desvelar o mundo, compreendê-lo, explicá-lo e dominá-lo.”*  
(José Carlos Köche)

### 2.1 Pressupostos de análise e lacunas das categorias definidas

Ao observar estudos anteriores sobre justiça de transição, especialmente os disponibilizados no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDBTD), coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), foram identificadas lacunas quanto ao eixo reformas institucionais nas Forças Armadas, tendo em vista que pouco se debateu sobre o assunto. Com relação ao processo constituinte brasileiro de 1987-1988, alguns trabalhos também abordaram a temática, no entanto, não se dedicam a análise das origens e consequências considerando o caráter pactuado da transição política brasileira. Dentro dessas temáticas, as pesquisas existentes na BDBTD não se propõem debater as continuidades e os impactos do militarismo na atual democracia. Estas são as principais diferenças da presente pesquisa acadêmica se comparada a alguns trabalhos anteriores.

Entende-se que os pontos abordados nesta pesquisa apresentam um campo de investigação pouco explorado e que necessita de uma maior atenção nos debates e produções acadêmicas. Tal afirmação se baseia no pensamento de que as discussões propostas contribuirão com o debate jurídico-político sobre os papéis de influência que os militares continuam exercendo no regime democrático. Desse modo, pretende-se a partir desta pesquisa pontuar a necessidade das discussões sobre os reflexos da transição política brasileira na democracia atual. Entende-se imprescindível o aperfeiçoamento da atual ordem política no Brasil, devendo esta ser cada vez mais pautada no respeito às instituições democráticas.

Em termos teóricos, com relação à pesquisa bibliográfica, se buscou dar preferência por debates acadêmicos que consideram as especificidades das experiências ditatoriais ocorridas na América Latina. Entende-se que é necessário situar a pesquisa lembrando-se das ditaduras militares enfrentadas por outros países da América Latina, compreendendo que,

apesar de contextos distintos, se deram a partir da força armada e do autoritarismo militar que, por vezes, encontra-se ainda vigente em países da região. Apesar de não ser o intuito deste trabalho, acredita-se ser de tamanha importância para a produção do conhecimento da justiça de transição a análise comparativa entre os países latino-americanos que passaram por períodos ditatoriais.

Neste panorama, ressalta-se que a presente pesquisa foi desenvolvida dentro da linha de pesquisa “Justiça e Direitos Humanos na América Latina” no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Embora diversos teóricos estudem os processos de justiça de transição é imprescindível lembrar que cada experiência é uma vivência própria e não existe fórmula única a ser aplicada em períodos transicionais. No entanto, acredita-se que, os países como Brasil, Chile e Argentina, viveram tempos de ditadura parecidos e têm muito que aprender uns com os outros.

No tocante a metodologia propriamente dita, importa ressaltar que, apesar de tratar-se de uma pesquisa que dispõe principalmente do conhecimento jurídico, para uma melhor investigação dos objetivos levantados, optou-se em estabelecer diálogo com diversas áreas que abrangem as ciências humanas e sociais. Parte-se do pressuposto de que o conhecimento científico torna-se mais valioso ao acolher percepções distintas sobre o mesmo assunto, nesse movimento, dar-se-á oportunidade para pesquisadores de outras áreas terem espaço na elaboração do conhecimento.

Tem-se em mente que o afastamento da “supremacia” do saber jurídico, que tantas vezes é encarado como detentor de “verdades incontestáveis”, se fez necessário para ampliar o campo de estudo proposto, acrescentando perspectivas e olhares diversos sobre questões similares. Procurou-se se valer, portanto, de saberes não jurídicos, a fim de ampliar a visão das temáticas debatidas. Ao almejar contribuir com as discussões em torno da justiça transicional e seus desdobramentos, esta pesquisa preza pela interdisciplinaridade, tendo em vista que a própria teoria da justiça de transição tem como característica, entre outras, ser estudada a partir de diversas áreas do conhecimento como do saber jurídico, da Ciência Política e da História, etc.

Nesse sentido, a interdisciplinaridade é entendida por Houaiss (2001) como a uma propriedade de ser interdisciplinar, entendendo este último como o que estabelece relações entre duas ou mais disciplinas ou ramos do conhecimento. Para Bicudo (2008) o termo é usado para uma atividade de investigação que coloque áreas do conhecimento em relação, sendo, metodologicamente, um modo de proceder e de pesquisar. Assim, a

interdisciplinaridade se apresenta como característica importante tendo em vista que as abordagens abarcadas na presente pesquisa não se limitam à apenas uma disciplina, de modo que, ultrapassa os limites do conhecimento jurídico, a fim de refletir sobre questões que o Direito não responde.

De fato, não se propõe exaurir todos os conhecimentos disponíveis acerca do assunto, mas pontuar os que mais se aproximam do objeto e que mais corrobora para a hipótese levantada em cima da problemática visualizada. É justamente nesse panorama amplo e de diálogo com outras epistemologias que se pretende construir aportes para repensar alternativas para a justiça de transição brasileira.

## **2.2 Os métodos da pesquisa e os meios técnicos da investigação**

No tocante a metodologia, o método científico pode ser entendido como “[...] o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2008, p. 8). Sendo esta uma pesquisa voltada às ciências sociais, dispõem de uma variedade de métodos que podem ser empregados para alcançar os objetivos estabelecidos.

Parte-se do ponto de vista que o método científico é a forma crítica de produzir conhecimento científico. Sob essa ótica, pode-se chamar de método científico o conjunto de procedimentos adotados pelo investigador, guiado por criticidade e adequados a cada problema investigado. Nesse movimento, há a proposição de hipóteses fundamentadas e estruturadas a partir de uma coerência teórica, submetidas a uma testagem crítica e avaliadas pela comunidade científica (KÖCHE, 2011).

O método utilizado que diz respeito aos procedimentos lógicos adotados durante o processo de investigação científica, para explicação de fatos e validações de suposições, foi o hipotético-dedutivo. Esse método escolhido corresponde à hipótese levantada a partir do seguinte problema de pesquisa: é possível afirmar que a ineficácia da justiça de transição brasileira, a qual deu margem à resquírios do período ditatorial na atual democracia, se deu, entre outros fatores, pela falha no processo constituinte de 1988, caracterizado por uma ampla participação e influência dos militares?

Assim, o método hipotético-dedutivo utilizado na pesquisa corresponde à intenção de responder a seguinte hipótese: as decisões institucionais tomadas durante o período de justiça de transição brasileiro, especialmente a partir da influência militar no processo constituinte de 1988, acarretaram a permanência de um legado autoritário após a redemocratização.

Sobre os métodos que indicam os meios técnicos da investigação, utilizou-se a combinação dos métodos observacional e comparativo. Esses métodos foram empregados uma vez que “[...] visam fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, sobretudo no referente à obtenção, processamento e validação dos dados pertinentes à problemática que está sendo investigada”. (GIL, 2008, p. 15).

No tocante ao método observacional, este se relaciona com os objetivos delimitados na pesquisa na medida em que analisa de que maneira se deu o processo constituinte como marco da redemocratização após a ditadura militar brasileira. Assim, pretende-se averiguar de que forma os militares influenciaram na Constituição Federal de 1988, partindo do pressuposto de que tal fato é reflexo de uma abertura negociada e conduzida pelos próprios militares.

Portanto, a pesquisa pretende observar, entre outras coisas, a ineficácia da justiça transicional brasileira no rompimento do legado autoritário focando principalmente no estudo dos impactos acerca da insuficiência de reformas institucionais nas Forças Armadas.

O método comparativo foi utilizado com a finalidade de realizar um panorama entre os vestígios do militarismo no atual regime democrático. A pesquisa tem como característica, entre outras, o estudo de fenômenos presentes na atual democracia apontados como heranças de um passado de violações de direitos que não foi superado, qual seja, o período a ditadura militar.

Pretende-se contribuir de modo comparativo mostrando que, no sistema jurídico brasileiro, há uma continuidade de padrões e normativas autoritárias, inclusive com respaldo constitucional, mesmo com o fim do regime autoritário. Para tanto, a pesquisa realizou um quadro comparativo de alguns trechos dos dispositivos constitucionais promulgados durante a ditadura militar e a Constituição Federal de 1988, em que foram verificadas diversas semelhanças.

### **2.3 A abordagem qualitativa da pesquisa**

Uma vez tratar-se de uma pesquisa das ciências sociais, que estuda o conhecimento jurídico e sua relação com outras esferas do conhecimento, fora adotado a abordagem de pesquisa qualitativa, por ser a que melhor se adequa ao objeto estudado na presente dissertação.

Neste ponto, entende-se por pesquisa qualitativa “[...] qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios

de quantificação” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 23). Na pesquisa qualitativa, a investigação pode estar relacionada à diversas questões sociais como funcionamento organizacional, fenômenos culturais, movimentos sociais e interação entre nações (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Ao adotar-se uma abordagem de análise qualitativa, a pesquisa não se propõe “[...] à quantificação de dados qualitativos, mas, sim, ao processo não-matemático de interpretação, feito com o objetivo de descobrir conceitos e relações nos dados brutos e organizar esses conceitos e relações em um esquema explanatório teórico.” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 24).

Sob esta ótica, a descoberta de conceitos gira em torno principalmente das contribuições da justiça transicional e os impactos de sua negligência em um país que sofreu um período de notórias violações de direitos humanos como é o caso do Brasil. Entende-se que, relacionar os dados a partir da análise do processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988 proporcionará uma visão em que se percebe a continuidade de padrões que deveriam ter sido encerrados com a retirada dos militares do poder, sobretudo a partir da concretização de reformas institucionais.

De acordo com Strauss e Corbin (2008) os dados coletados numa abordagem qualitativa devem consistir de entrevistas e de observações, bem como de documentos entre outros materiais, mesmo que alguns desses dados tenham sido quantificados para outros fins.

A pesquisa dar-se-á por meio da observação e da análise documental. Na presente investigação foram utilizados documentos históricos, entrevistas realizadas com protagonistas da abertura política e do processo constituinte e principalmente, foi realizada a análise de legislações, sobretudo a Constituição Federal de 1988.

A pesquisa qualitativa possui pelo menos três componentes principais. O primeiro componente são os dados, que podem ser coletados de entrevistas, documentos, de observações, registros, etc. O segundo diz respeito aos procedimentos que o pesquisador pode utilizar para interpretar e organizar os dados coletados. Esses procedimentos normalmente consistem em reduzir e conceitualizar e os dados, categorizá-los a partir de suas características e relacioná-los a partir dos objetivos traçados previamente. Há outros procedimentos que fazem parte do processo analítico e compreendem a amostragem, nesses casos, não estatística. O terceiro e último componente é os que os autores chamam de relatórios escritos e verbais, que são os trabalhos finalizados, podendo ser apresentado como artigos científicos, palestras, livros, etc. (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Considerando a abordagem qualitativa empreendida na presente pesquisa, ressalta-se o termo “teoria fundamentada” elaborado pelos autores Strauss e Corbin (2008) e está relacionado “[...] a teoria que foi derivada de dados, sistematicamente reunidos e analisados por meio de processo de pesquisa” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 25). Neste ponto, entende-se que o pesquisador inicia sua investigação numa área de estudo e permite que a teoria surja a partir de dados. Uma teoria derivada de dados tende a se assemelhar mais com o mundo real, oferecendo mais discernimento, melhorando o entendimento e fornecendo uma guia importante para ação (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Portanto, este trabalho não pretende formular uma nova teoria, mas sim, dar contribuições a debates teóricos em torno da justiça de transição e de todas as suas propriedades e dimensões. No entanto, a partir do levantamento de trabalhos acadêmicos entende-se que, esta pesquisa inova em certo ponto haja vista que não foram constatadas contribuições que seguem o mesmo trajeto metodológico formulado e apresentado na presente pesquisa. Desse modo, ressalta-se a importância dos dados e perspectivas levantados neste trabalho.

## **2.4 Considerações sobre a pesquisa social e a finalidade da pesquisa**

O conhecimento científico é um produto resultante da investigação científica. Assim, se manifesta para “[...] fornecer explicações sistemáticas que possam ser testadas e criticadas através de provas empíricas e da discussão intersubjetiva.” (KÖCHE, 2011, p. 29). Neste contexto, o conhecimento científico emerge da necessidade do ser humano não assumir uma posição meramente passiva, uma posição apenas de testemunha dos fenômenos, sem qualquer poder de ação ou controle dos mesmos. É possível que com o uso da racionalidade, o ser humano consiga propor uma forma sistemática, metódica e crítica sua função de desvendar, compreender, explicar e dominar o mundo (KÖCHE, 2011).

Sob essa ótica, faz-se necessário ressaltar que a investigação científica não está relacionada a neutralidades absolutas, uma vez que é improvável um observador ser de todo neutro. Por outro lado, “[...] o trabalho científico, se não desejar cair no panfletarismo ou partidarismo, precisa se orientar por premissas, conceitos e critérios objetivos e previamente estabelecidos para analisar tais fenômenos.” (GALINDO, 2016, p. 76).

A presente pesquisa ao pertencer à produção do conhecimento no campo das ciências sociais enfrenta obstáculos principalmente no sentido de compatibilizar com os critérios de cientificidade que muitas vezes são determináveis apenas nas ciências naturais. Sobre os principais obstáculos das ciências sociais Boaventura de Sousa Santos dispõe:

[...] as ciências sociais não dispõem de teorias explicativas que lhes permitam abstrair do real para depois buscar nele, de modo metodologicamente controlado, a prova adequada; as ciências sociais não podem estabelecer leis universais porque os fenômenos sociais são historicamente condicionados e culturalmente determinados; as ciências sociais não podem produzir previsões fiáveis porque os seres humanos modificam o seu comportamento em função do conhecimento que sobre ele se adquire; os fenômenos sociais são de natureza subjectiva e como tal não se deixam captar pela objectividade do comportamento; as ciências sociais não são objectivas porque o cientista social não pode libertar-se, no acto de observação, dos valores que informam a sua prática em geral e, portanto, também a sua prática de cientista. (SANTOS, 2008, p. 36).

Em termos gerais, o objetivo crucial de uma pesquisa é obter respostas por meio de procedimentos científicos para as problemáticas observadas em determinado contexto. A pesquisa social é apresentada como o processo que a partir de uma metodologia científica adotada, obtêm conhecimentos acerca da realidade social (GIL, 2008).

É a partir da compreensão dos objetivos da pesquisa científica social que as finalidades da pesquisa podem ser delimitadas. Para tanto, considerando os fins traçados, tem-se que a presente dissertação é uma pesquisa aplicada uma vez que ela apresenta pontos de contato com a pesquisa pura, dependendo de suas descobertas e a desenvolvendo. Tem como característica principal o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos, desenvolvendo teorias de valor universal com aplicabilidade imediata numa realidade circunstancial (GIL, 2008, p. 27).

Assim, o trabalho propõe analisar a realidade em torno da abertura política brasileira que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, considerando principalmente as relações de força entre a classe castrense e os governantes políticos que, em tese, reivindicaram a redemocratização. Reflete também de que maneira a ausência de uma justiça de transição comprometida e eficaz especialmente com relação a mudanças institucionais, ensejou a continuidade de legados autoritários que contradizem os princípios democráticos.

Portanto, as finalidades da pesquisa giram em torno de entender as circunstâncias e nuances da influência militar na Carta Magna que refletiu problemáticas latentes, impasses que poderiam ser reformulados caso houvesse, entre outras coisas, mudanças em instituições do aparato estatal.

Quanto aos objetivos do trabalho, trata-se de uma pesquisa descritiva uma vez que utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados. Neste contexto, as pesquisas descritivas têm como objetivo “[...] a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28). Assim, “[...] constata e avalia essas relações à medida que essas variáveis se manifestam espontaneamente em fatos, situações e nas condições que já existem.” (KÖCHE, 2011, p. 124).

A pesquisa é descritiva ao ponderar o contexto em que se deu a abertura política após a ditadura militar, observando os desdobramentos da participação de figuras militares no processo constituinte. Descreve também uma problemática que precisa ser investigada, uma vez que parte do pressuposto de que a justiça de transição brasileira é resistente em concretizar todas as dimensões previstas em sua teoria.

Portanto, é nesse cenário que fora observado que o marco para uma possível redemocratização, ou seja, a promulgação de uma Constituição democrática foi amplamente influenciada por agentes que outrora violaram garantias e direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Fato que deveria ter sido evitado e superado com o intuito de romper definitivamente com o passado autoritário.

## **2.5 Sobre os documentos e as fontes de informações da pesquisa**

Com relação aos procedimentos metodológicos para o delineamento da pesquisa, sendo este último entendido como o “[...] planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de dados.” (GIL, 2008, p. 49), a pesquisa dispõe principalmente da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material disponível, constituído principalmente de livros e artigos científicos e permite ao pesquisador um apanhado de fenômenos muito mais amplo do que aqueles que poderia pesquisar diretamente. Desta maneira, a pesquisa bibliográfica se desenvolve a fim de explicar um problema utilizando o conhecimento existente sobre o assunto. O investigador levantará o conhecimento disponível na área, identificando as teorias existentes, analisando-as e contribuindo na compreensão do problema objeto da investigação (KÖCHE, 2011).

Sendo assim, utilizou-se de livros físicos e e-books de estudiosos nos assuntos abordados nesta dissertação, bem como de artigos científicos que trazem contribuições

indispensáveis ao objeto da pesquisa e conseqüentemente aos objetivos previamente definidos.

Considerando que será estudado, entre outros pontos, o processo constituinte brasileiro, verificou-se a necessidade de pontuar alguns fatos históricos diretamente relacionados os desdobramentos da ditadura militar e a participação dos militares na abertura política para a democracia. Desta maneira, entende-se que “[...] a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários” (GIL, 2008, p. 50).

Por outro lado, a pesquisa documental invoca materiais que não receberam abordagem analítica ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa, possibilitando o conhecimento do passado e a investigação dos processos de mudança social e cultural (GIL, 2008). Sobre a pesquisa documental Cellard (2012) dispõe que o documento escrito é uma fonte muito importante nas ciências sociais, principalmente na reconstituição de um passado ou como testemunho de atividades particulares ocorridas.

O presente trabalho também traz uma pesquisa documental uma vez que se propõe a analisar de que forma a influência do poder militar afetou a Carta Magna brasileira, esmiuçando inclusive o que está previsto no dispositivo constitucional. Com relação às fontes documentais, foram utilizados principalmente registros institucionais escritos sendo eles legislações, como algumas Constituições Federais, as Leis de Segurança Nacional vigentes na ditadura militar, a Lei da Anistia de 1979, a análise de alguns Atos Institucionais promulgados durante a ditadura militar, entre outras; e relatórios de órgãos governamentais como o da Comissão Nacional da Verdade (CNV), etc.

## **2.6 O procedimento de coleta de dados**

A observação é elemento fundamental para a pesquisa científica tornando seu papel mais evidente na fase da coleta de dados, podendo ser considerada como método de investigação (GIL, 2008). A coleta de dados se apresenta como a execução do instrumento de observação. Esta fase “[...] consiste em recolher ou reunir concretamente as informações determinadas junto das pessoas ou das unidades de observação incluídas na amostra” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005, p. 184).

A coleta de dados da presente pesquisa foi realizada em sua grande maioria através de banco de dados virtuais. A busca teórica se valeu principalmente das contribuições da Escola

Francesa sobre o processo de análise de conteúdo. A partir das lições sobre categorização da autora Laurence Bardin (BARDIN, 1977), foram eleitas as seguintes palavras-chaves: “*justiça de transição*”, “*Forças Armadas*”, “*processo constituinte*” e “*reformas institucionais*”. Utilizando esses termos, foram pesquisados artigos científicos nas plataformas do Google Acadêmico e SciELO, que contam com uma vasta quantidade de textos científicos.

Por outro lado, foram realizadas buscas no site da Estante Virtual a fim de adquirir livros físicos não disponibilizados na internet sobre as temáticas abordadas na pesquisa. Assim, realizou-se um apanhado de livros teóricos de acervos de sebos de diversos estados do país, os quais foram utilizados na construção do conhecimento teórico no decorrer da dissertação.

Parte-se da ideia de que durante o percurso de uma pesquisa científica, o pesquisador tem autonomia em optar pelos caminhos que serão percorridos. Fora realizado escolhas na coleta de dados a fim de categorizá-los de maneira que mais se aproximassem do objeto ora estudado. Desse modo, a coleta da bibliografia disponível reflete no panorama de decisões tomadas no intuito de se aproximar da linguagem e pretensões estabelecidas previamente.

Com relação aos dados bibliográficos sobre justiça de transição brasileira optou-se pelos autores que discutiam com maior ênfase na necessidade do eixo de reformas institucionais, tendo em vista que a observação da pesquisa é construída reivindicando a necessidade de que estas sejam consolidadas. No entanto, não se afasta a necessidade das outras dimensões abarcadas pelos estudos da justiça transicional, muito pelo contrário, ressalta-se a necessidade de uma visão holística sobre a teoria, em que na falta de um pilar, o processo pode ser prejudicado, como aconteceu na experiência brasileira.

Quanto aos dados sobre os militares e sua participação política utilizou-se principalmente teóricos que possuíam um olhar crítico sobre esse envolvimento militar no cenário político. Entendendo que a total autonomia militar é uma problemática, a construção dos argumentos para tanto foram fundamentadas a partir de estudiosos que defendem o controle civil sobre os militares.

Os dados sobre a ditadura militar e a redemocratização foram levantados considerando o prévio entendimento de que se tratou de uma abertura política negociada. Ou seja, esse entendimento conduz toda a argumentação construída durante a dissertação, até o ponto em que se expõe o processo constituinte defeituoso, que conta com a presença de autoridades militares nos bastidores dos debates realizados na época.

## 2.7 Sobre as fases e o procedimento de análise de dados

O objetivo da investigação é sobretudo responder à pergunta formulada no ponto de partida: é possível afirmar que a ineficácia da justiça de transição brasileira, a qual deu margem aos diversos resquícios do período autoritário que ameaçam o atual Estado Democrático de Direito, se deu, entre outros fatores, pela falha no processo constituinte de 1998, caracterizado principalmente pela participação de agentes estatais do período autoritário e, pela influência do militarismo na elaboração do dispositivo constitucional?

Assim, na análise de dados, o pesquisador verificará se as informações recolhidas na coleta de dados correspondem à hipótese levantada, ou, em outras palavras, se os resultados obtidos correspondem aos resultados esperados na pesquisa (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

Para os autores Quivy e Campenhoudt (2005), a fase de análise de dados possui pelo menos três objetivos principais, quais sejam, a verificação empírica; a interpretação dos fatos para propor reflexões ao modelo de análise; e, por último, a apresentação de contribuições a partir de um panorama dos principais pontos analisados.

Os processos de análise e interpretação apesar de distintos aparecem interligados. A análise tem como objetivo organizar e categorizar os dados para que possibilitem dar respostas para o problema proposto. Já a interpretação procura o sentido amplo das respostas a partir da ligação a outros conhecimentos obtidos anteriormente (GIL, 2008).

A análise de conteúdo desenvolve-se em três fases: a primeira é chamada de pré-análise; a segunda corresponde à exploração do material; e, a terceira, ao tratamento dos dados, inferência e interpretação (GIL, 2008).

A pré-análise é a fase que compreende os primeiros contatos com os documentos, ou seja, é a organização do material disponível (GIL, 2008). Na presente pesquisa, esta fase se deu principalmente no primeiro semestre do Mestrado em que se teve contato com as bibliografias e alguns documentos possíveis de serem utilizados. Alguns teóricos utilizados nas discussões da justiça de transição estão sendo estudados anteriormente ao ingresso no PPGD/UFPE, são, portanto, estudados desde à época da graduação em Direito e em participação de projetos de pesquisa.

Neste sentido, a elaboração do projeto de pesquisa antes mesmo de adentrar no PPGD/UFPE foi realizada com leitura e questionamentos prévios que levaram à problemática levantada. Com o ingresso no PPGD, após o aperfeiçoamento do projeto de pesquisa se procedeu à escolha dos documentos e a preparação do material para análise.

Após a pré-análise, adentrou-se na exploração do material que se refere as tarefas de codificação, que envolvem: “[...] recorte (escolha das unidades), a enumeração (escolha das regras de contagem) e a classificação (escolha de categoria)” (GIL, 2008, p. 152).

Nesta pesquisa, a exploração do material fora realizada principalmente no segundo semestre do Mestrado, se estendendo para o terceiro semestre no segundo ano letivo. De fato, trata-se da fase mais árdua considerando a carga teórica a ser levantada, focando naquelas que mais se aproxime do objeto, a fim de alcançar os objetivos definidos previamente.

Nesta etapa foi possível elaborar de forma mais direcionada o sumário do trabalho no intento de guiar a estrutura proposta viabilizando uma construção e interpretação sistêmica do conteúdo. A leitura tornou-se mais aprofundada com o propósito de filtrar os teóricos que mais conversavam com a investigação proposta, classificando e agrupando a bibliografia que seria utilizada na construção dos argumentos, momento em que foram separados os textos correspondentes a cada seção planejada no sumário.

Na terceira e última fase, realizada no terceiro e quarto semestre do Mestrado, foi feito o tratamento e interpretação dos dados, objetivando, portanto, tornar os dados válidos e significativos. Nesta fase, “[...] à medida que as informações obtidas são confrontadas com informações já existentes, pode-se chegar a amplas generalizações [...]” (GIL, 2008, p. 153).

Considerando o aparato geral das contribuições de cada tema levantado e discutido durante o trabalho, foi possível refletir sobre as origens e consequências do processo constituinte de 1988, levando em consideração ter sido operado após uma abertura negociada contando com a nítida influência dos militares. Neste ponto, observou as latências resultantes da forma como se deu a justiça de transição brasileira, que estão presentes no atual Estado democrático.

## **2.8 Notas sobre o institucionalismo histórico: contribuições metodológicas**

Nos estudos sobre o funcionamento de instituições a partir do olhar da Ciência Política, o neo-institucionalismo se apresenta como uma perspectiva teórica que pode ser utilizada como método de análise. Ressalta-se que o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Pelo contrário, a teoria possui pelo menos três vertentes, ou seja, três métodos de análise distintos, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003).

Segundo Hall e Taylor (2003) as três escolas de pensamento emergiram na década de 1980 como reação contrária as noções behavioristas influentes nas décadas de 1960 e 1970. O objetivo primordial desses diferentes métodos é o de buscar elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Essas ferramentas podem auxiliar nas questões fundamentais empreendidas em toda análise institucional: “(1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Uma vez que as três escolas de pensamento do neo-institucionalismo foram abordadas de modo independente nos estudos teóricos desenvolvidos até o momento, o presente trabalho utilizará apenas os preceitos do institucionalismo histórico como ferramenta analítica tendo em vista que são esses que se aproximam mais dos objetivos traçados pela pesquisa.

O institucionalismo histórico se desenvolveu como crítica à teoria comportamentalista e sua principal variante, o pluralismo, bem como à teoria estrutural-funcionalista que dominavam a Ciência Política. Nos estudos transnacionais, essas teorias consideravam as atitudes e comportamentos dos grupos de indivíduos como variante para explicar as diferenças políticas entre países (HALL; TAYLOR, 2003).

Da teoria de grupos de interesse ou pluralismo, os institucionalistas históricos herdavam a concepção de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas queriam buscar melhores explicações que abarcassem as situações políticas nacionais, principalmente a distribuição desigual do poder e dos recursos. De acordo com o institucionalismo histórico, esses conflitos advêm da organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas, de modo que alguns interesses são privilegiados em detrimento de outros. Desse modo, a figura do Estado não era mais tida como um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capazes de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos (HALL; TAYLOR, 2003).

Por outro lado, do estrutural-funcionalismo, os institucionalistas históricos aceitam a concepção da comunidade política como sistema global composto de partes que integradas que interagem, mas criticavam a visão de que o funcionamento do sistema seria o único causador das condutas e características sociais, culturais ou psicológicas dos indivíduos. Consideravam que a organização institucional ou a economia da comunidade política eram os principais fatores estruturantes do comportamento coletivo e que geram distintos resultados na política. Os institucionalistas históricos dão ênfase no “estruturalismo” implícito nas

instituições da comunidade política do que sobre o “funcionalismo” que tinha os resultados da política como necessidades do sistema (HALL; TAYLOR, 2003).

Em suma, o institucionalismo histórico visa construir teorias de médio alcance, que tentem explicar o desenvolvimento político e econômico, entre país, ou outras unidades de análise, como Estados, regiões ou cidades. Nessa análise, a teoria tem como variável independente as instituições intermediárias, como a burocracia, o eleitorado, as conexões entre empresariado e governo, a relação Estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas. Entende-se que “[...] a evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições” (FERNANDES, 2007, pp. 2-3).

O institucionalismo histórico além de utilizar uma abordagem histórica de investigação, adota também uma perspectiva Weberiana acerca da figura do Estado e suas ações. Nesse movimento, a análise política desenvolvida considera a autonomia e capacidade estatal. Na relação entre economia e sociedade, por exemplo, os institucionalistas históricos tratam o Estado como ator autônomo capaz de realizar escolhas e alcançar metas políticas. Essa concepção ia de encontro do comportamentalismo e do estrutural-funcionalismo que centravam as discussões sobre o papel da sociedade como determinante das ações do Estado, não sendo este último considerado um ator independente e dotado de certa autonomia (HALL; TAYLOR, 2003).

A partir dessas concepções é possível entender o Estado como um ator relevante e a dinâmica empregada em suas instituições como aspectos de sua personalidade e desenvolvimento (HALL; TAYLOR, 2003). Os institucionalistas históricos, por exemplo, discutiam como instituições sociais e políticas, como as associadas à organização do trabalho e do capital, estruturavam as interações sociais de modo a determinar situações políticas e econômicas próprias de cada país. As comparações transnacionais e os estudos comparados de políticas públicas realizados enfatizavam principalmente os impactos das instituições políticas nacionais, incluindo as que estruturam as relações entre interesses organizados, como o eleitorado, legisladores e o Poder Judiciário (HALL; TAYLOR, 2003).

Dentro dessa perspectiva, os teóricos do institucionalismo histórico definem o conceito do termo instituição como “[...] os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). De modo geral, abrange desde as regras de uma ordem constitucional, aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam sindicatos ou as relações entre bancos e

empresas. Portanto, os teóricos tendem a associar as instituições às regras, organizações ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003).

Com relação às demais escolas do neo-institucionalismo, o institucionalismo histórico possui algumas características centrais próprias que contribuem para a perspectiva adotada na presente pesquisa. Dentro desta lógica teórica, os estudiosos enfatizam que as assimetrias de poder estão associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento de instituições. Sustenta-se que o desenvolvimento institucional ampara as chamadas trajetórias, as situações críticas e as consequências não previstas (HALL; TAYLOR, 2003). Portanto, pretende-se a partir dessas reflexões, vincular as dinâmicas institucionais à determinação de situações políticas considerando fatores desencadeados dentro desses processos.

Os estudos institucionais possuem incidência direta sobre as relações de poder. Uma vez consideradas as distribuições assimétricas de poder dentro de uma sociedade, o institucionalismo histórico vincula-se a uma visão de desenvolvimento histórico defendendo uma causalidade social dependente da trajetória percorrida. É a partir desse cenário que surge a teoria da *path dependence*<sup>1</sup>, haja vista que as instituições são integrantes permanentes da história e se apresentam como mecanismos que influem e produzem “trajetos” desse desenvolvimento histórico. Tal abordagem rejeita a afirmação tradicional do institucionalismo de que as forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados (HALL; TAYLOR, 2003).

Para os institucionalistas históricos é imprescindível averiguar como o papel das instituições estrutura a resposta para novos desafios dentro de uma nação. Por conseguinte, alguns estudiosos enfatizaram que em determinadas situações, as capacidades do Estado e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões posteriores. Outros, nesse mesmo sentido, entendem que as políticas adotadas no passado condicionam as políticas que se sucederiam. A abordagem também procura distinguir nos acontecimentos históricos períodos de continuidade e “situações críticas” (*critical junctures*), sendo esta última entendida como momentos nos quais as mudanças institucionais importantes se produzem, criando “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. Sobre o que provocaria essas situações, parcela dos institucionalistas históricos entendem o impacto das crises econômicas e conflitos militares como fatores que desencadeiam esse cenário (HALL; TAYLOR, 2003).

---

<sup>1</sup> “Dependência trajetória” (tradução livre).

O institucionalismo histórico leva em consideração que as ações e escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito direto sobre o seu futuro desenvolvimento devido à uma tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria mudanças futuras. Por esse olhar, considerando que se tenha adotado uma determinada trajetória, posteriormente, seria necessário um grande empenho para modificar a direção e o curso seguido pelas instituições (BERNARDI, 2012).

## **2.9 A *path dependence* como ferramenta analítica da pesquisa**

O conceito da *path dependence* surgiu na área da Economia a partir das obras de Brian Arthur e Paul David, nas quais os autores relatavam um mecanismo de retornos crescentes e *feedbacks* positivos que estariam relacionados à lógica do funcionamento desse mecanismo (BERNARDI, 2012). Na Ciência Política a conceituação da dependência trajetória foi introduzida por Pierson e seria o conjunto de processos dinâmicos que gerariam determinados resultados a partir de um seguimento particular adotado. Desse modo, o conceito pode ser utilizado como ferramenta analítica auxiliando o estudo de sequências e desenvolvimento temporais de eventos e processos sociais (PEREIRA, 2019).

Para Pierson, esses processos de *feedbacks* positivos teriam quatro características principais, quais sejam:

- 1) imprevisibilidade: dado que os eventos iniciais produzem grandes efeitos e são aleatórios, muitos resultados são possíveis e não se pode prever *a priori* qual deles será selecionado;
- 2) inflexibilidade: quanto mais o processo avança, mais difícil é transitar da trajetória selecionada para outras alternativas;
- 3) não-ergodicidade: o efeito de eventos contingentes no início da sequência não é anulado, mas sim amplificado, com o passar do tempo; e
- 4) ineficiência potencial da trajetória: no longo prazo o resultado final pode gerar menos benefícios do que uma das alternativas antes plausíveis no início da sequência (PIERSON, 2004 apud BERNARDI, 2012, pp. 151-152).

Ao considerar que os fenômenos históricos e entender que o legado do passado condiciona o futuro, os institucionalistas históricos defendem que os indivíduos agem dentro de arranjos institucionais cuja estrutura e funcionamento só podem ser entendidos parcialmente se a análise não estiver integrada a uma perspectiva histórica. Para Pierson, as observações sobre a vida política devem ser realizadas a partir de lapsos temporais mais

longos, situando as variáveis e os momentos particulares analisados numa sequência de eventos e processos que se estende ao longo do tempo (BERNARDI, 2012).

Portanto, em termos práticos e gerais, para Pierson a análise da dependência trajetória num contexto institucional foca em processos nos quais após momentos de formação inicial, uma opção de instituição ou política é escolhida (*critical junctures*) e o avanço nessa mesma trajetória enseja consequência que aumentam a atratividade desse percurso na próxima rodada, ocasionando um ciclo de autorreforço em que os custos de transição para outras alternativas aumentam com o passar do tempo e tornam uma mudança radical ou reversão de curso cada vez menos provável (PIERSON, 2004 *apud* BERNARDI, 2012).

De fato, as premissas da *path dependence* se aproximam dos objetivos deste trabalho uma vez que parte-se do pressuposto de que as decisões tomadas no momento crítico de transição política após a ditadura militar no Brasil ocasionaram posicionamentos que reafirmaram o pacto políticos entre elites civis e militares, tornando as dimensões da Justiça de Transição insuficientes.

Sobre o significado da ferramenta analítica utilizada, Pierson e Skocpol lecionam: “[...] los mejores académicos institucionalistas históricos refieren a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político –lo que los economistas llaman procesos de ‘rendimientos crecientes’<sup>2</sup>” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 13).

Trata-se, portanto, de um mecanismo de análise que contribui na elucidação das trajetórias institucionais considerando principalmente o desenvolvimento de padrões e mudanças nessas instituições.

Uma vez utilizada a *path dependence* na presente pesquisa, a análise institucional é entendida a partir do pressuposto de que existem processos que são dependentes da trajetória percorrida. As escolhas tomadas nas chamadas conjunturas críticas ensejam mecanismos de *feedbacks* que reforçam a recorrência e reprodução futura do padrão optado inicialmente. Os processos dependentes das trajetórias podem ser altamente influenciados pelo fluxo adotado nas etapas iniciais de um momento crítico (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Nos períodos iniciais das conjunturas críticas, as decisões particulares tomadas pelos atores do processo, são improváveis de serem revertidas no curso do trajeto. As alternativas plausíveis que não foram acatadas previamente podem ser irrecuperáveis. Deste modo, analisar a forma como se dá os eventos e processos, bem como suas relações de dependência

---

<sup>2</sup> “A *path dependence* pode ser um termo complicado, sem um significado preciso, mas os melhores estudiosos do institucionalismo histórico referem-se à dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um sistema político – o que os economistas chamam de processos de ‘retornos crescentes’” (tradução livre).

com os momentos críticos, são cruciais na análise institucional (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Sobre isso, Pierson e Skocpol lecionam:

Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una ‘coyuntura crítica’ desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irreversibles. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales<sup>3</sup> (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 13).

As contribuições da *path dependence* empregadas nesta dissertação teve como intuito um olhar crítico sobre a participação dos militares, sobretudo às Forças Armadas, tanto com relação à participação desta instituição na instauração da ditadura militar brasileira, quanto nos papéis incorporados no cenário jurídico e político com a partir da redemocratização. Assim, para compreender a relação entre justiça de transição e redemocratização foram usados os principais conceitos da *path dependence*<sup>4</sup>, quais sejam: *critical junctures*<sup>5</sup>, autorreforço e *lock-in*<sup>6</sup> (PEREIRA, 2019) que serão utilizados no decorrer do trabalho.

---

<sup>3</sup> “Os processos dependentes da trajetória estritamente definidos envolvem uma lógica clara: os resultados em uma ‘conjuntura crítica’ desencadeiam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um determinado padrão no futuro. Os processos dependentes da trajetória têm características muito interessantes. Eles podem ser altamente influenciados por perturbações relativamente pequenas em etapas iniciais. Uma vez que os atores se aventuram por um determinado caminho, no entanto, é provável que achem difícil reverter esse curso. As alternativas políticas que uma vez foram plausíveis podem ser irreversíveis. Desse modo, os eventos ou processos que ocorrem e as conjunturas críticas que os sucedem surgem como cruciais” (tradução livre).

<sup>4</sup> “Dependência trajetória” (tradução livre).

<sup>5</sup> “Conjunturas críticas” (tradução livre).

<sup>6</sup> “Trancamento” (tradução livre).

### 3 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: CONCEITO, HISTÓRICO E PRESSUPOSTOS JUSTRANSICIONAIS

*“Enquanto o passado não for totalmente dissecado, esmiuçando os acontecimentos e apontando os infratores, não se pode ter a estrita segurança de que a democracia se consolidou como uma substância essencial de nossa sociedade”.*  
(André Ramos Tavares e Walber de Moura Agra)

#### 3.1 Contornos do conceito: a justiça de transição

O objetivo principal desta seção é percorrer as questões que envolvem o debate acerca das transições após regimes autoritários, pontuando os conceitos e arguições dos teóricos da justiça de transição, abordando os tópicos e contribuições principais que digam respeito ao surgimento da teoria e a discussão de seus pressupostos.

Os caminhos adotados nesta seção têm como intuito destrinchar e verificar em que medida as soluções propostas pela justiça transicional auxiliam, sobretudo no debate acerca das reformas institucionais e às expectativas de um efetivo rompimento com o período autoritário, visando à consolidação da democracia.

As reflexões serão realizadas principalmente sob a ótica de cientistas políticos acerca da institucionalização de novas democracias após a transição de regimes autoritários na América Latina que deram margem ao estudo de expressões como “transição política” e “consolidação democrática” na região, nomenclaturas que ascendem antes mesmo do surgimento do termo que atualmente é conhecido como justiça de transição.

Primeiramente, antes de adentrar as discussões sobre transições políticas, mais especificamente transições de regimes autoritários para um Estado democrático, importa lembrar que o conceito de democracia não expressa uma definição única compartilhada e aceita de forma literal por todos os autores que discorrem sobre ele. Para os fins proposto por este trabalho, o conceito de regime democrático pode ser melhor entendido quando atrelado a um contraponto dos conceitos de autoritarismo e regimes autoritários.

Como diversos termos complexos, a expressão “autoritarismo” apresenta alguns problemas na conceituação. De fato, o autoritarismo é uma terminologia que tal como “ditadura” e “totalitarismo”, surgiram e foram utilizados para contrapor a ideia de democracia, uma vez que se caracteriza a partir de aspectos antidemocráticos. Do ponto de

vista dos valores democráticos, o autoritarismo corresponde a uma manifestação degenerativa da autoridade em que há a compreensão de uma hierarquia que reflete na imposição da obediência circunstância na qual os inferiores têm sua liberdade oprimida, justificando princípios políticos para alcançar a “ordem” (STOPPINO, 1986).

Assim, numa perspectiva geral, Stoppino (1986) entende por regimes autoritários a classe de regimes antidemocráticos. Nesses regimes, há a ausência da liberdade dos subsistemas políticos (partidos, sindicatos e outras organizações políticas), tanto no aspecto real como no aspecto formal, liberdade essa que é típica da democracia. Nessas circunstâncias, o pluralismo partidário é proibido ou reduzido a condições mínimas e limitadas e a oposição política é suprimida ou obstruída.

As narrativas mais tradicionais sobre o autoritarismo e democracia na América Latina contam com contribuições como a de Guillermo O’Donnell e Philippe C. Schmitter (1988) que entendem um período de transição como o lapso temporal entre a crise de um regime político e a afirmação de um novo. Assim, as transições se delimitam entre o “[...] início do processo de dissolução de um regime autoritário e, de outro, pela investidura de alguma forma de democracia, pelo retorno a algum tipo de regime autoritário ou pela emergência de um regime revolucionário” (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 22).

Nessas condições, em outros estudos O’Donnell (1986, p. 81) reflete que “[...] a democracia política é só um desembocamento possível. O essencial é advertir que, entre as muitas questões que estão em jogo na transição, inclui-se a construção de um novo regime político.”.

Trata-se, portanto, de um processo complexo e não linear, em que diversas forças sociais atuam em defesa de seus interesses. Deste modo, a abertura política revela-se terreno fértil para disputa de projetos e estratégias de atores políticos que veem o contexto como oportunidade para viabilizar seus interesses em destino comum da sociedade. É o caso das Forças Armadas no Brasil, que será melhor discutido no terceiro capítulo deste trabalho.

Neste sentido, em momentos de mudança e abertura política são visualizados dois marcos fundamentais que se apresentam como momentos constitutivos de uma transição política. São eles a liberalização e a democratização, que, segundo alguns estudiosos das teorias de transição, apesar de autônomos se manifestam relacionados e de forma sucessiva entre si. A partir deles é possível perceber as distinções que existem entre medidas de abertura de um regime autoritário e medidas a fim de alcançar a afirmação e valorização da democracia (QUINALHA, 2013).

Quinalha (2013) pontua que a liberalização equivale ao movimento inicial da transição representado pela ampliação e redefinições de direitos, neste quadro, algumas liberdades parciais e restritas compreendidas sob a ótica do liberalismo clássico são preservadas. Há a diminuição do nível de repressão e o regime autoritário passa a tolerar um grau de expressão política de setores oposicionistas, mas ainda pode ser de forma limitada.

Neste estágio, não se pondera questões referente à continuidade estrutural do regime. Przeworski (1984) leciona no sentido de que os projetos de liberalização normalmente são conduzidos pelo próprio aparato autoritário, sendo, na maioria das vezes, aberturas controladas. Assim, as retomadas de liberdades civis não transformam o aparato do poder autoritário tampouco impedem os regimes autoritários de controlar as decisões políticas posteriores à abertura política, situação em que ainda encontram espaço para reverter resultados e manipular os procedimentos adotados.

As transformações prognosticadas num projeto de liberalização têm, portanto, dois traços característicos, são necessariamente superficiais e pontuais haja vista pretenderem aliviar a tensão política e as crises de legitimidade da base do regime. A depender das escolhas realizadas durante o processo, essa etapa pode culminar numa efetiva transição do regime autoritário para um democrático ou pode elevar o nível de repressão utilizada (QUINALHA, 2013).

Por outro lado, ao contrário da liberalização, que não altera a natureza do regime autoritário, entende-se que a democratização é um momento que sucede a distensão política e expressa avanços no tocante a garantia de direitos e liberdades públicas tendo em conta que demanda uma efetiva ruptura e modificação do próprio regime político autoritário (QUINALHA, 2013).

Portanto, a democratização remete à realização da ideia de democracia política, que será definida a partir das perspectivas e procedimentos adotados, sobretudo no período de transição.

Entretanto, a democratização expressa apenas uma das muitas possibilidades que sobressaem a um regime que passa por processo de liberalização. Desde a aplicação de medidas liberalizantes, faz-se necessário não haver brechas para a estabilidade de um regime autoritário ou até mesmo vestígios do passado autoritário. As práticas devem ser reformuladas e os valores democráticos emergem de forma imprescindível para o futuro.

É justamente no processo de democratização que surge a ideia do que seria transição e uma efetiva consolidação da mesma. Para Quinalha (2013), transição e consolidação são duas dimensões complementares e sucessivas que sobressaem num contexto de democratização.

Enquanto a transição está centrada no momento de exceção política em que há transformação das estruturas anteriores, a consolidação democrática se refere à vigência normalizada das regras e procedimentos que regem os jogos de poder (QUINALHA, 2013). Para o autor, é importante compreender as implicações metodológicas do conceito entendendo a transitologia como uma “teoria da mudança” que se preocupa com a natureza dos regimes, já a consolidologia é “[...] uma ‘teoria da ordem’, cuja questão principal consiste em saber onde o governo realmente governa e onde não consegue fazê-lo” (QUINALHA, 2013, p. 217).

Diante das incongruências das mudanças políticas e das debilidades das novas democracias que surgiam no fim dos anos de 1980 na América Latina, O’Donnell (1986) defende a necessidade que as democratizações latino-americanas implicavam não apenas uma transição, senão duas delas. A primeira transição é compreendida tendo como ponto de partida o regime autoritário anterior até à instalação de um governo democrático e a segunda, se apresenta do governo democrático à consolidação da democracia, ou seja, até a vigência de um regime democrático.

Desse modo, pensando alternativas para os bloqueios e deficiências das transições em países latino-americanos, Quinalha (2013) leciona que a primeira transição estaria concentrada na figura do Estado, com a instauração de um governo democrático. A segunda transição seria mais profunda e está vinculada à instauração de um regime efetivamente democrático, que depende da relação entre Estado e sociedade civil. Entende-se que “[...] a primeira é mais fácil de ocorrer com a retirada dos vetos autoritários da política institucional, a segunda depende de diversos outros fatores e por isso tem um ritmo muito mais lento” (QUINALHA, 2013, p. 198).

Portanto, entender toda a complexidade de uma transição política, principalmente após um regime autoritário de graves violações de direitos, torna possível propor um amplo leque de discussões sobre os procedimentos adotados, o jogo político e interesses particulares por trás de cada caminho percorrido até a consolidação do Estado democrático, ou a expectativa dele.

Sendo assim, são a partir dos mecanismos da justiça de transição que as discussões do presente trabalho são guiadas. É com os ensinamentos da justiça transicional que há de considerar a necessidade de uma efetiva superação do autoritarismo e valorização dos preceitos democráticos, questões que serão levantadas nas subseções a seguir.

Em contextos de ruptura política, principalmente do autoritarismo para a democracia, o conceito de justiça de transição ascende como mecanismo que permeia a esperança de dias

melhores em solos que presenciaram conflitos. São cenários que se engloba a expectativa de avanços principalmente no que se refere à legitimidade e efetividade de direitos inerentes à dignidade humana, bem como a consolidação de valores democráticos em diferentes setores da sociedade e nas instituições que compõem o aparato estatal.

No que se refere à nomenclatura propriamente dita, Jan-Michael Simon (2014) dispõe sobre os percursos nos quais se aplicam o termo “justiça transicional” e as implicações normativas do adjetivo “transicional”. Segundo o autor, o adjetivo tem como objetivo qualificar determinado conceito de “justiça”, que difere da justiça ideal, da mesma forma que pretendem adjetivos como “restaurativo”, palavra que compõe o termo e o campo da “justiça restaurativa”, por exemplo.

Em contrapartida, Quinalha (2013) explana que, de maneira genérica, a primeira palavra diz respeito aos objetivos almejados no campo, remetendo a um ideal do que seja justo; a segunda, por seu turno, refere-se ao momento histórico considerado, isto é, um recorte temporal de excepcionalidade política.

Assim, a associação entre as duas palavras delimita a multiplicidade de sentidos que em outras circunstâncias poderiam obter. Portanto, não indicam diretamente que se trata de um modelo diferente de justiça, mas do fenômeno em um tempo histórico específico, neste caso, durante a mudança entre regimes políticos (QUINALHA, 2013). Para o autor (QUINALHA, 2013, p. 135), “[...] são justamente a incerteza e a instabilidade excepcionais que demandam uma concepção de justiça mais adequada e menos normatizada”.

Deste modo, os desafios que envolvem as questões pertinentes às experiências transicionais são inúmeros e incluem implicações políticas, morais e jurídicas, com o restabelecimento de direitos existentes antes mesmo do conflito, além da criação de novos direitos visando mais do que nunca uma garantia efetiva com a lição oriunda do fim do regime autoritário.

Neste ponto, o resgate da ordem constitucional se apresenta como demanda indispensável na esfera jurídica que sobrevém a lógica que operava anteriormente em busca de uma normalização institucional.

Estudos e debates sobre a transição política atravessam o início de novas democracias. Foi assim com a experiência do Leste Europeu com a Alemanha nazista (1939-1945), como também na América Latina com os regimes militares em diversos países (TEITEL, 2011). Tais discussões envolvem a necessidade de um conceito de justiça excepcional como resposta às violações de direitos individuais e coletivos, sobretudo violações aos direitos humanos, que emerge em cenários de términos de conflitos ou passagem para a democracia.

A terminologia “justice in times of transition”<sup>7</sup>, que deu origem a expressão justiça de transição foi proposta pela teórica Ruti Teitel em 1991, e emerge após o colapso da União Soviética e com as transições democráticas latino-americanas nos finais dos anos 1980 (TEITEL, 2011). Seu objetivo era explicar a construção autoconsciente da justiça de transição, entendendo o termo (TEITEL, 2011, p. 135) como “[...] concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico, que têm o objetivo de enfrentar os crimes cometidos por regimes opressores do passado”.

Nota-se que a perspectiva adotada por Teitel (2000) parte de uma visão de transição voltada a características imprescindíveis de uma democracia liberal. Nos seus estudos é possível notar uma tendência que privilegia as respostas advindas do direito estatal nos períodos transicionais, sendo o Estado, até esse momento, considerado o protagonista principal na aplicação dos pressupostos transicionais.

Destaca-se a amplitude humanista e interdisciplinar do campo de estudo haja vista que, para entender o momento de mudanças políticas radicais, as preocupações vão desde a noção do direito e da jurisprudência, bem como do ponto de vista ético, econômico, psicológico e teológico (TEITEL, 2000).

Ao estudar o conceito da justiça de transição esse se revela muito complexo de modo que não pode ser analisada somente pela ótica do Direito. O conhecimento acerca do tema torna-se mais eficaz quando auxiliado por outras áreas do conhecimento. Do ponto de vista epistemológico e acadêmico, revela-se um campo de estudo que perpassa por áreas como o Direito, Ciência Política, Sociologia, História, entre outras, visando verificar quais processos de justiça são realizados pelo conjunto dos poderes dos Estados nacionais, pela sociedade civil e por órgãos internacionais para que, após o Estado de exceção, haja uma institucionalidade democrática (ABRÃO; GENRO, 2012).

As agendas acadêmicas e práticas do fenômeno da justiça transicional refletem o desenvolvimento dos esforços em busca da justiça, que envolvem, por exemplo, debates sobre questões de responsabilização versus impunidade, dedicação das instituições ao processo, a busca da verdade e a restauração do Estado de Direito.

Sendo um termo relativamente novo, suas fronteiras não foram claramente definidas, consoante Renan Quinalha (2013): não expressa, portanto, uma categoria analítica definitiva e acaba, pelo contrário, trata-se de uma referência tópica oriunda da teoria social

---

<sup>7</sup> “Justiça em tempos de transição” (tradução livre).

contemporânea a fim de delimitar as formas de um tipo específico e peculiar de experiência política e jurídica.

Como mencionado, Quinalha (2013) ao trazer a ideia do conceito explica que não se trata de um tipo peculiar de justiça, mas de uma justiça adaptada a um determinado contexto. Neste caso, o contexto seria os contornos das sociedades que recentemente atravessaram ou estão atravessando situações extremas de violência ou conflito resultando no prejuízo da estabilidade política e coesão social que fundavam a vida em comum.

O conceito de justiça de transição formulado pela Organização das Nações Unidas entende o termo como o conjunto de mecanismos usados para tratar o legado histórico da violência dos regimes autoritários (REÁTEGUI, 2011). O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) através de relatório datado de 23/08/2004 (UNITED NATIONS, 2004), estabelece um conceito para a justiça de transição:

The notion of “transitional justice” discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof<sup>8</sup> (UNITED NATIONS, 2004, p. 04).

Se referindo à noção de pós-conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos, Paul Van Zyl dispõe que a justiça transicional diz respeito ao esforço para a construção da paz sustentável (VAN ZYL, 2011).

Ainda nos debates sobre o conceito, formou-se uma concepção denominada “holística” da Justiça de Transição, que defende a ineficiência da adoção dos pressupostos transicionais de maneira isolada. Essa corrente é difundida pelo International Center for Transitional Justice<sup>9</sup> (ICTJ), uma importante organização internacional que possui grande influência no contexto latino-americano. Em termos conceituais a organização dispõe: “[...] transitional justice refers to the ways countries emerging from periods of conflict and repression address large-scale or systematic human rights violations so numerous and so

<sup>8</sup> “A noção de ‘justiça de transição’ discutida no presente relatório compreende toda a gama de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade de vir a termos com um legado de abusos em larga escala no passado, a fim de garantir accountability, proporcionar justiça e alcançar a reconciliação. Pode incluir tanto mecanismos judiciais, quanto não judiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum) e processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, depuração e demissões de pessoal, ou uma combinação de tudo isso.” (tradução livre)

<sup>9</sup> “Centro Internacional para a Justiça Transicional” (tradução livre).

serious that the normal justice system will not be able to provide an adequate response”<sup>10</sup> (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, 2011). Sobre essa justiça pós-conflito, o ICTJ acrescenta:

Transitional justice is rooted in accountability and redress for victims. It recognizes their dignity as citizens and as human beings. Ignoring massive abuses is an easy way out but it destroys the values on which any decent society can be built. Transitional justice asks the most difficult questions imaginable about law and politics. By putting victims and their dignity first, it signals the way forward for a renewed commitment to make sure ordinary citizens are safe in their own countries – safe from the abuses of their own authorities and effectively protected from violations by others<sup>11</sup> (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, 2011).

Portanto, apesar da questão ser ponderada primordialmente no contexto nacional, existe o comprometimento com uma política internacional de paz, segurança e reconstrução nacional, além da proteção global dos direitos humanos. Sobre a justiça de transição estar vinculada a ordem jurídica internacional Galindo (2012) dispõe:

A definição adequada do que vem a ser justiça transicional está atrelada à ideia de que o direito a ser observado pelos agentes estatais não é somente aquele presente no ordenamento jurídico do Estado e em vigor no preciso momento em que os atos dos referidos membros do poder público foram perpetrados. Quem exerce função de Estado, bem como os membros da sociedade em geral, tem o dever de também observar o direito internacional, notadamente os direitos inerentes à própria condição do ser humano (direitos humanos), independentemente das fontes das quais tais direitos provenham, se dos tratados internacionais ou do direito consuetudinário. (GALINDO, 2012, p. 202)

Neste mesmo sentido, “[...] the purposes of transitional justice become more complex- not solely aimed at the state building nor liberalization in general, but in many places go to another set of issues relating to conflict: including issues of human peace and human security.”<sup>12</sup> (TEITEL, 2010, p. 2).

<sup>10</sup> “Justiça de transição se refere às formas como os países emergentes de períodos de conflito e repressão abordam violações em grande escala ou sistemáticas dos direitos humanos, tão numerosas e tão graves que o sistema de justiça normal não será capaz de fornecer uma resposta adequada” (tradução livre).

<sup>11</sup> “A justiça de transição está enraizada na responsabilização e reparação das vítimas. Ela reconhece sua dignidade como cidadãos e como seres humanos. Ignorar abusos em massa é uma saída fácil, mas destrói os valores sobre os quais qualquer sociedade decente pode ser construída. A justiça de transição faz as perguntas mais difíceis imagináveis sobre direito e política. Ao colocar as vítimas e sua dignidade em primeiro lugar, ele sinaliza o caminho a seguir para um compromisso renovado de garantir que os cidadãos comuns estejam seguros em seus próprios países – protegidos dos abusos de suas próprias autoridades e efetivamente protegidos de violações de terceiros” (tradução livre).

<sup>12</sup> “[...] os propósitos da justiça transicional tornam-se mais complexos – não se destinando apenas à construção do Estado nem à liberalização em geral, mas em muitos lugares optam por outros conjuntos de questões relacionadas ao conflito: incluindo as questões de paz e segurança humana.” (tradução livre).

Assim, para além do interesse do Estado no qual o processo transicional opera diretamente, a justiça de transição corresponde ao interesse de aplicação de toda a humanidade uma vez que envolve valores democráticos que são compreendidos num contexto universal, assim como os princípios e fundamentos que permeiam os direitos humanos (COSTA, 2014).

### 3.2 A historicidade da justiça de transição

Associado aos períodos de mudança política, o estudo da justiça de transição, termo como é conhecido atualmente, tem como marco de seu desenvolvimento os acontecimentos políticos da segunda metade do século XX no continente europeu em que houve a ascensão do Estado de Direito e da social democracia, como resposta às graves violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade, sobretudo após a experiência traumática do nazismo durante a Segunda Guerra Mundial (TEITEL, 2011).

Sobre a temática, compreende-se que existem divergências no tocante ao histórico da justiça de transição uma vez que autores como Jon Elster (2004) apontam indícios de medidas justransicionais anteriores aos vislumbrados após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, neste tópico, será abordada a genealogia traçada pela autora Ruti Teitel (2011) e utilizada por outros teóricos atualmente.

A presente pesquisa parte do pressuposto de que o termo justiça de transição foi cunhado apenas em 1991, pela teórica argentina Ruti Teitel, no período do colapso da União Soviética e logo após o início das transições latino-americanas nos finais dos anos de 1980. Sobre isso Teitel (2014) dispõe:

‘Transitional justice’ is an expression that I coined in 1991 at the time of the Soviet collapse and on the heels of the late 1980s’ Latin American transitions to democracy. In proposing this terminology, my aim was to account for the self-conscious construction of a distinctive conception of justice associated with periods of radical political change following past oppressive rule. [...] One cannot help but be struck by the humanist breadth of the field, ranging from concerns in the fields of law and jurisprudence, to those in ethics and economics, psychology, criminology, and theology<sup>13</sup> (TEITEL, 2014, pp. 3-4).

<sup>13</sup> “‘Justiça de transição’ é uma expressão que cunhei em 1991, na época do colapso Soviético e logo após as transições da América Latina para a democracia no final dos anos de 1980. Ao propor essa terminologia, meu objetivo era explicar a construção autoconsciente de uma concepção distinta de justiça associada a períodos de mudança política radical que se seguiram ao governo opressor do passado. [...] Não se pode deixar de nos surpreender com a amplitude humanista do campo, que vai desde preocupações nos campos do direito e jurisprudência, até as de ética e economia, psicologia, criminologia e teologia” (tradução livre).

Desta forma, a noção contemporânea da justiça transicional se cristaliza no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 tornando-se um elemento crítico da segurança pós-conflito. Sua estrutura e efeitos normativos são vistos como potencial de promoção do Estado de Direito. As primeiras experiências tiveram como característica a resposta legal moldadas pela experiência e parâmetros das condições políticas associadas à época. Foram momentos hiperpolitizados em que as condições de legitimidade vigente em eras anteriores operaram de maneira diferente e mostrou-se incapaz de atender a todos os valores associados ao Estado de Direito (TEITEL, 2014). Portanto, contextos excepcionais de violações de direitos pedem uma concepção de justiça distinta e que foge da obviedade.

A genealogia proposta por Teitel (2011) vincula-se a uma tendência intelectual que aponta para um crescente pragmatismo e politização do direito. Está estruturada conforme ciclos críticos que podem ser separados em três fases:

As origens da justiça transicional moderna remontam a Primeira Guerra Mundial. Entretanto, a justiça transicional começa a ser entendida como extraordinária e internacional no período do pós-guerra de 1945. A Guerra Fria termina com o internacionalismo desta primeira fase, ou fase do pós-guerra, da justiça transicional. A segunda fase, ou fase do pós-Guerra Fria, associa-se com as ondas das transições para a democracia e modernização iniciadas em 1989. Até o final do século XX, a política mundial se caracterizou por uma aceleração na resolução de conflitos e um persistente discurso por justiça no mundo do direito e na sociedade. A terceira fase, da justiça transicional estável (steady-state), está associada com as condições contemporâneas de conflito permanente, as quais fundam as bases para normalizar um direito de violência (TEITEL, 2011, pp. 136-137).

A primeira fase da genealogia da justiça de transição abrange o modelo aplicado após a Segunda Guerra Mundial que surge como reação crítica ao modelo punitivo do período pós-Primeira Guerra Mundial, caracterizado por tribunais nacionais falidos e que não evitaram a matança ocorrida nos anos de 1939 e 1945. Assim, a justiça transicional nessa fase começou evitando os processos em nível nacional e buscou a responsabilização criminal em âmbito internacional. A segunda reação crítica diz respeito às sanções impostas à Alemanha com o fim da Primeira Guerra Mundial uma vez que essas fracassaram na medida em que ensejaram o senso de frustração econômica e ressentimento que impulsionou o papel da Alemanha na Segunda Guerra Mundial. Com essa lição, o enfoque a partir de 1945 eram os julgamentos individuais com base nas responsabilidades de cada indivíduo (TEITEL, 2011).

O objetivo da norma nessa primeira fase, portanto, foi a responsabilização, a chamada “accountability” tendo como marco o uso do Direito Penal Internacional, com os julgamentos de Nuremberg e o alcance da justiça para além da figura do Estado, refletindo na particularidade do agente. No entanto, o modelo da primeira fase se mostrou limitado haja vista que irregularidades legais tencionaram o Estado de Direito e com o desencadear dos episódios da Guerra Fria não seria mais suficiente (TEITEL, 2011).

A segunda fase da genealogia, considerada a justiça transicional do pós-Guerra Fria se dá a partir do colapso da União Soviética, o fim do “mundo bipolar” e os processos de democratização política em diversos países. Nessa fase, a autora entende que a onda de liberalização a partir das transições na América do Sul e posteriormente na Europa do Leste e América Central apesar de independentes estão conectados e ressaltam o quanto os conflitos locais foram apoiados pelo bipolarismo soviético e norte-americano (TEITEL, 2011).

Essa fase assume, portanto, uma posição crítica com relação à primeira fase. Nas transições políticas dos anos de 1980 era levantada a questão quanto à aderência do modelo de responsabilização internacional aplicado na experiência da primeira fase e de que modo fazê-lo. Com o fim dos regimes militares na América Latina, as novas democracias não se tinham certeza de até que ponto o ajuizamento de ações no estilo Nuremberg contra os agentes perpetradores das atrocidades locais seria positivo. No caso da Argentina, por exemplo, o período transicional se preocupou em distinguir o contexto nacional da justiça internacional do pós-guerra e convocou julgamentos no âmbito nacional. Dessa forma, o Estado de Direito se voltou aos julgamentos por parte do Estado-Nação, mas associou-se aos mecanismos de reconciliação, como as comissões da verdade. Nota-se que foi adotado um modelo restaurativo que pautava a verdade e o perdão, em reposta à justiça retributiva empregada na primeira fase (TEITEL, 2011).

A terceira fase para Teitel (2011) diz respeito aos dias atuais em que houve a expansão e a normalização da justiça de transição, considerada, portanto, o Estado estável “steady-state”. Devido às condições políticas contemporâneas caracterizadas por fragmentação política, guerra em tempo de paz, Estados frágeis e conflitos constantes, a justiça transicional, nessa fase, está relacionada com uma alta politização do direito. Nesse sentido, o símbolo mais reconhecido dessa normalização justransicional é o Tribunal Penal Internacional, estabelecido no final do século XX. Trata-se de um tribunal internacional permanente “[...] designado para submeter a julgamentos os autores dos crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, como uma matéria de rotina sob o Direito Internacional” (TEITEL, 2011, p. 165).

Na terceira fase, o campo de ação da justiça de transição se expande a ponto de ter ação operativa sobre atores privados. Para além do seu papel histórico na regulação de conflitos internacionais, a justiça de transição passou a regulamentar também os conflitos intraestatais, a exemplo das relações em tempo de paz, com o intuito de estabelecer um padrão mínimo de Estado de Direito nas políticas globais (TEITEL, 2011).

O desdobramento do sistema humanitário dessa fase se expandiu e se fundiu com os direitos humanos e conseqüentemente, com a linguagem universal de moralidade no discurso jurídico (TEITEL, 2011).

Sendo assim é notório que a justiça transicional é designada por contextos políticos específicos e a partir dessa perspectiva histórica nota-se que seu trâmite passou por diversas alterações uma vez que os precedentes passados não faziam mais sentido para a nova realidade.

A justiça associada com o período do pós-guerra foi moldada a partir de um pensamento crítico para melhor se encaixar, por exemplo, nas circunstâncias contemporâneas de pós-conflito. E mais tarde, se transformou para atender as exigências de experiências particulares de regiões distintas da realidade europeia, como as transições em países da América Latina.

Portanto, resta evidente a importância das discussões da justiça de transição tendo em vista que não existe regra geral e fórmula pronta a ser aplicada. Os períodos históricos ajudam a entender que a depender das circunstâncias inseridas na sociedade analisada, as urgências são variáveis. Os pilares abrangidos pela teoria são questões imprescindíveis para o estudo e contribuições do campo.

### **3.3 Os pilares abrangidos na justiça de transição**

Como resposta a períodos de mudança política radical após um passado de violações de direitos, os “elementos”, “dimensões” ou “pilares” (a nomenclatura difere a depender do autor) são definidos a partir da experiência analisada. Todo país que passou por uma era autoritária possuiu particularidades na mudança política que induziram a maneira adequada de se encaminhar um processo transicional, bem como as medidas adotadas para o rompimento e superação com o regime anterior.

Durante os anos de 1970 e 1980, profundas transformações ocorreram nos Estados do Sul da Europa e da América Latina, e para cada circunstância a experiência é singular, sua

intensidade varia e está condicionada a realidade particular. Cada processo transicional é particular, podem advir de revoluções e rupturas radicais, em forma de transação de pactos político-sociais ou até a partir de um colapso abrupto dos regimes vigentes. É, portanto, um momento histórico que constitui “[...] uma comprovação privilegiada de que o poder está submetido às mais distintas inflexões em sociedade dinâmicas e complexas, sobretudo em tempos de excepcionalidade da política” (QUINALHA, 2013, p. 31).

Quinalha (2013) entende que as transições não têm prazo definido ou um rol de tarefas predeterminadas a cumprir, mas o autor alerta no sentido de que sempre são motivadas e impulsionadas pela pressa e pelas reivindicações dos diferentes atores políticos envolvidos.

Essa problemática levantada se aproxima dos objetivos traçados nesse trabalho haja vista que comprova o solo frágil que um processo transicional pode apresentar na medida em que forças políticas e interesses de grupos dominantes podem prevalecer em detrimento de preceitos mais democráticos a outros setores da sociedade.

Sobre essa complexidade e tensões do processo transicional Galindo (2016) leciona:

[...] a transição da ditadura à democracia é um processo político eivado de tensões e acomodações de maior ou menor dificuldade, a depender de inúmeras variáveis. Estas envolvem o tipo de regime autoritário anterior ao democrático, os modos de advento da democracia e de derrocada da ditadura, as formas de pressão política e econômica da sociedade civil e da comunidade internacional em relação ao regime de exceção, bem como as posições políticas dos governantes e dos opositores - variando seu grau de influência - e a cultura política e institucional do povo do Estado em questão (GALINDO, 2016, p. 84).

De acordo com Quinalha (2013), existe um sentido mínimo e um traço comum na diversidade de experiências a serem analisadas, de modo que, em suas palavras a justiça de transição possui cinco pressupostos constitutivos: verdade, memória, justiça, reparação e reforma das instituições.

Para a teórica Ruti Teitel (2010) as medidas a serem tomadas para a superação de um período de graves violações aos direitos humanos seriam, basicamente, punição, investigação histórica, reparações, purgação/depuração e elaboração de nova constituição. Nessa perspectiva, as medidas que seriam adotadas dependeriam do caráter particular da repressão num determinado país, um processo cuja legitimidade dependeria da forma justa de lidar com os acusados, bem como atender as necessidades das vítimas, tudo em consonância com o Estado de Direito (TEITEL, 2010).

Eneá de Stutz e Almeida (2017) contribui com a discussão do tema entendendo que não existe hierarquia entre os fundamentos e que quatro são os pilares de sustentação: o

binômio memória e verdade, a reparação, a reforma das instituições e a justiça, explicitada como perseguição aos violadores de direitos humanos.

A partir dessas concepções prévias sobre os pilares da teoria, lembrando a importância da sistematização dessas medidas para um melhor aprofundamento dos objetivos e consolidação democrática, o presente trabalho divide os pressupostos em quatro eixos principais, quais sejam: direito à memória e à verdade, direito à reparação, direito à justiça e reformas institucionais, sendo este último o foco da pesquisa.

Com relação ao eixo do direito à memória e à verdade, entendido como um binômio haja vista não haver memória sem verdade e vice-versa, o objetivo central é construir uma memória coletiva a partir das revelações das formas de exercício do poder autoritário e dando destaque aos movimentos sociais de resistência contra o regime. Desse modo, não está relacionado “[...] a mera compilação de lembranças individuais ou familiares de eventos adversos [...] é a versão dos vencidos naquela luta, a verdade dos derrotados, revivida, redimensionada e principalmente ressignificada no momento atual” (STUTZ E ALMEIDA, 2017, pp. 15-16).

O eixo memória e verdade é constituído principalmente de políticas públicas e outras ações voltadas a esclarecer o funcionamento da repressão, dando repercussão social aos fatos levantados, bem como homenageando a pessoas que foram perseguidas na época. Demanda, assim, o acesso às vítimas, suas famílias e toda a sociedade das informações sobre os fatos ocorridos, a partir da “[...] abertura total e irrestrita dos arquivos e da divulgação dos dados oficiais produzidos durante determinado regime violador sistemático de direitos” (QUINALHA, 2013, p. 145).

O mecanismo crucial para a consolidação do direito à memória e à verdade são as Comissões da Verdade que de acordo com Amerigo Incalcaterra (2014):

Esas comisiones son órganos de investigación oficialmente autorizados, de carácter temporal y no judicial, y su principal cometido es la elaboración de un informe respecto al pasado turbulento del país. Las comisiones de la verdad si bien no son un sustituto de la acción judicial, sí ofrecen cierta posibilidad de explicar el pasado. La labor de una comisión de la verdad podrá reforzar el posible enjuiciamiento que llegue a iniciarse en el futuro<sup>14</sup> (INCALCATERRA, 2014, p. 327).

---

<sup>14</sup> “Essas comissões são órgãos de investigação oficialmente autorizados, de carácter temporário e extrajudicial, e têm como principal função a elaboração de um relatório sobre o passado turbulento do país. Embora as comissões da verdade não sejam um substituto para a ação legal, elas oferecem certa possibilidade de explicar o passado. O trabalho de uma comissão da verdade pode reforçar o possível processo que pode ser iniciado no futuro” (tradução livre).

Nesta ótica, para Marcelo D. Torelly (2014), uma Comissão da Verdade procura contextualizar e revelar os fatos ocorridos dispondo de todos os meios de acesso a informações e coletando todas as memórias envolvidas disponíveis. Assim, mesmo havendo a possibilidade de ocorrer, a Comissão não objetiva esclarecer o contexto de autoria de determinados crimes praticados e sim identificar os padrões sistemáticos de violação de direitos fundamentais, o que permite um amplo reconhecimento social das vítimas além do conhecimento do contexto institucional que permitiu o cometimento das violações, proporcionando o resgate de elementos necessários para reformas das instituições envolvidas nas práticas criminosas.

No tocante ao direito à reparação, Quinalha (2013) entende que se refere de modo geral a reparação dos danos sofridos e se materializa com a oferta de reparações de cunho pecuniário e simbólicos para os perseguidos políticos ou para as famílias dos mortos e desaparecidos. Quanto à abrangência, a reparação pode ser coletiva na medida em que é direcionada a grupos específicos, ou mesmo para a sociedade de forma mais ampla.

No âmbito do direito internacional, os Estados têm o dever de reparar as vítimas de graves violações dos direitos humanos. Essa reparação pode assumir diferentes formas, entre elas: a ajuda material que abrange pagamentos compensatórios, pensões etc; a assistência psicológica e medidas simbólicas como a construção de monumentos, memoriais e dias de comemoração nacionais (VAN ZYL, 2011).

O direito à justiça consiste na investigação dos fatos e responsabilização jurídica a nível cível, penal e/ou administrativo, dos agentes violadores dos direitos humanos (QUINALHA, 2013). É uma das questões mais críticas nos períodos de transição uma vez que tem relação com as demandas da justiça criminal a fim de penalizar os membros do regime autoritário responsáveis por inúmeros delitos principalmente contra os seus opositores.

Para Stutz e Almeida (2017) o tema da responsabilização discutida nesse eixo estruturante, como em qualquer aspecto da justiça de transição, não se trata de uma responsabilização civil, administrativa ou penal comum. O intuito do direito à justiça é a superação dos traumas do passado e a cura de feridas através do processo judicial sendo garantindo o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, a fim de alcançar uma reconciliação. Está, desse modo, estritamente ligado a responsabilização de agentes públicos ou privados que outrora, juntamente com o Estado, cometeram infrações e perseguiram cidadãos que discordavam ou pareciam discordar do regime autoritário. Para autora, com relação à prisão de militares após ditaduras militares, por exemplo, mais eficaz do que a pena

de reclusão seria a sanção do rebaixamento de patente e a retirada de homenagens e medalhas que o militar tivesse recebido.

No tocante a responsabilização, Paul Van Zyl (2011, p. 49) dispõe que “[...] os julgamentos podem servir para evitar futuros crimes, dar consolo às vítimas, pensar um novo grupo de normas e dar impulso ao processo de reformar as instituições governamentais, agregando-lhes confiança”.

Entretanto, atenta Van Zyl (2011) à necessidade de haver o reconhecimento de que os sistemas da justiça penal comum estão moldados para sociedades em que o descumprimento da lei constitui a exceção e não a regra, como acontece nos regimes autoritários. Os sistemas de justiça penal comum são insuficientes quando se trata de violações generalizadas e sistemáticas de direitos. Em todos os casos, o julgamento só pode ser uma resposta parcial no processo de enfrentamento a violação sistemática dos direitos humanos, fazendo-se necessário complementar a responsabilização com outras estratégias.

Para além dos três pilares já mencionados, o eixo das reformas institucionais se apresenta como mecanismo igualmente essencial na mudança de práticas e valores deturpados e antidemocráticos empregados em instituições do aparato estatal durante o regime autoritário (QUINALHA, 2013). Esse eixo permeia os anteriores e corresponde ao fortalecimento das instituições democráticas. Para além das reformas institucionais e legislativas, este direito abrange o afastamento dos criminosos do regime anterior de órgãos públicos e de posições de autoridade. Esta última prática também é chamada de purgações/depurações ou lustrações (QUINALHA, 2013).

De certo, é imprescindível o emprego de medidas que proporcionem mudanças para o rompimento do autoritarismo. Em alguns casos, isso envolve dissolver ou repaginar o funcionamento, a lógica empregada e os agentes que compõem as instituições que outrora foram responsáveis por graves violações de direitos humanos.

Sobre esse direito transicional Abrão e Genro (2012) lembram que se trata de “[...] reformas institucionais dos sistemas de segurança e justiça com esforços que buscam transformar as forças armadas, a polícia, o poder judiciário (incluindo a justiça militar) para uma vocação de respeito à cidadania e integridade social.” (ABRÃO; GENRO, 2012, p. 43).

É nesse sentido que se atenta à necessidade de concretização de todas as medidas elencadas na teórica a fim de romper com a lógica que regida anteriormente. Sobre a efetivação de todos os pilares da justiça de transição, “[...] não basta punir, responsabilizar o Estado, reparar às vítimas, preservar memória e verdade, e manter as mesmas instituições autoritárias funcionando” (ASSIS, 2018, p. 45).

Van Zyl (2011) entende que os governos estabelecidos após a transição democrática são responsáveis por tocarem as reformas nas instituições, situações em que poderão adotar programas de depuração e saneamento administrativos no intuito de retirar pessoas envolvidas nas violações de direitos dos respectivos cargos públicos. Além disso, aduz que as Comissões da Verdade também possuem papel importante na efetivação das reformas na medida em que estão habilitadas a fazerem sugestões em seus relatórios finais com relação às medidas administrativas, legais e institucionais que devem ser tomadas para evitar a repetição dos crimes sistemáticos do passado.

Portanto, entender os pilares da justiça de transição é crucial no sentido de traçar planos realistas para a experiência analisada. Ter em mente como se deu a transição e redemocratização brasileira viabiliza a construção de um plano mais concreto acerca das medidas que foram executadas e reivindicar as que foram afastadas da prioridade até o presente momento, mas que são imprescindíveis à concretização da democracia.

### **3.4 A justiça de transição no Brasil: a ditadura militar e a experiência transicional brasileira**

#### ***2.4.1 Ditadura militar no Brasil (1964-1985): instituições e violência de estado no período de exceção***

Muito se discute entre os historiadores sobre as raízes do golpe militar de 1964. Por esse motivo, não é possível apontar apenas uma razão que explique a atuação de intervenção dos militares, muito pelo contrário. Para entender a tomada de poder pela classe castrense em 31 de março de 1964, faz-se necessário considerar as diversas nuances da conjuntura política que antecedeu o período ditatorial.

De acordo com Ronaldo Costa Couto (1998) as principais teses sobre as razões do golpe variam entre quem acredita ser resultado de um longo processo que teve seu início no tenentismo dos anos vinte do século passado, culminando nas manifestações precursoras nas intervenções de 1945 (deposição de Vargas), 1954 (suicídio de Vargas), 1955 (crise que antecedeu a posse de Kubitschek) e 1961 (renúncia de Jânio Quadros e veto de seus ministros militares à posse de Goulart); há ainda aqueles que justificam a influência americana considerando o quadro da Guerra Fria; e, outros destacam a crise econômica combinada com iniciativas populistas do governo João Goulart, vistas pelos adversários como atos de

corrupção e “comunização” do país, que ameaçava à democracia e à disciplina e hierarquia das Forças Armadas.

O golpe militar não foi uma ideia homogênea de início uma vez que havia pelo menos dois grupos principais nas Forças Armadas: os considerados da “linha dura”, que achavam necessário um longo período disciplinar autoritário, que teve como expoente principal o presidente Costa e Silva e, havia a linha da “Sorbonne”, que queria um autoritarismo de transição (COUTO, 1998).

Deste modo, Paulo Netto (2014) lembra que nas Forças Armadas uma parte do grupo era sensível aos apelos legalistas, circunstância em que havia certa resistência até mesmo ao próprio golpe realizado. No entanto, esse apelo mudou principalmente a partir da Escola Superior de Guerra (ESG), que fazia parte da linha da “Sorbonne”, com a propagação dos preceitos e ensinamentos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), situação em que invocando o “anticomunismo” conseguiram influenciar boa parte da oficialidade dos militares à iniciativa de romper com a ordem democrática.

Ao mesmo tempo em que, os militares vinculados a ESG convenceram outros grupos militares da necessidade da instauração do regime, manipularam a opinião pública criando uma atmosfera de confronto e caos. O imaginário social foi moldado ao ponto de acreditarem que a “corrupção” do governo Jango e a “subversão” dos comunistas, o chamado “perigo vermelho”, estavam tomando conta do Brasil e ameaçavam “valores cristãos e ocidentais” (PAULO NETTO, 2014). Assim, a conspiração militar, com respaldo da opinião pública, obteve êxito na implantação da ditadura militar:

Em 31 de março de 1964, os militares brasileiros deram início a uma autodenominada revolução que depôs o presidente eleito João Goulart. Nos dias que se seguiram, o novo governo decretou um “ato institucional” que passou por cima da Constituição, expurgou o aparato estatal dos partidários do governo anterior, organizou uma caça às bruxas a supostos comunistas na sociedade e instaurou uma ditadura, que se tornaria cada vez mais repressiva nos cinco anos que se seguiram. O regime militar brasileiro, que terminou em 1985, foi o protótipo para um novo tipo de autoritarismo na América Latina (PEREIRA, 2010, p. 51).

O golpe militar, autointitulado “revolução” usufruiu do arbítrio e da violência para neutralizar e aniquilar principalmente os opositores do regime. Além disso, o período ditatorial que sucedeu com o golpe de 1964 teve amplo consentimento de conspiradores civis, sobretudo setores do empresariado, banqueiros, latifundiários e empresas estrangeiras que viam o golpe como solução para a crise do capitalismo no Brasil naquela época (PAULO NETTO, 2014).

Apesar de considerar o apoio de civis e entender a nomenclatura adotada por diversos teóricos ao estudar o tema, a presente pesquisa prefere utilizar o termo “ditadura militar” para designar os vinte e um anos de repressão do regime militar em detrimento da expressão “ditadura civil-militar” adotado por alguns estudiosos. Sendo assim, não se pretende descaracterizar o apoio de setores da sociedade civil, mas sim ressaltar a responsabilidade dos militares pelos atos de exceção praticados arbitrariamente, uma vez que a pesquisa tem como enfoque a classe castrense e analisa sua influência em contextos políticos.

Assim, o autoritarismo que é implantado como “intervenção corretiva” na visão do presidente ditador Castelo Branco, em nome da ordem, da salvação democrática e do fim da corrupção, procedendo com uma “faxina” político-ideológica e “moral” (COUTO, 1988), se torna um dos períodos mais sangrentos da história brasileira, com diversas torturas, prisões, desaparecimentos e assassinatos.

Com relação à esfera política, uma característica do autoritarismo militar foi a de manter o Congresso Nacional funcionando e promover eleições presidenciais ainda que indiretas e controladas. Por outro lado, apesar desse disfarce de legalidade, centenas de brasileiros perderam os direitos políticos, entre eles adversários políticos, intelectuais, jornalistas, líderes sindicais e servidores públicos. Nesses procedimentos, não havia direito à defesa, as acusações centravam-se no binômio subversão-corrupção e as punições variavam entre suspensão de direitos políticos, perda de mandatos, demissão, aposentaria compulsória etc. (COUTO, 1988).

Anthony Pereira (2010) lembra algumas características de um período ditatorial que inclusive se encaixam na experiência da ditadura militar brasileira. O autor leciona que uma ditadura pode ser definida quando os governantes assumem o poder de forma inconstitucional. Os governantes “[...] conferem a si próprios poderes de exceção para lidar com uma suposta situação de emergência e permanecem no poder por quanto tempo lhes parecer conveniente, uma vez que apenas eles têm competência para revogar os poderes de exceção” (PEREIRA, 2010, p. 26).

No tocante ao exercício de poderes de exceção, na ditadura militar brasileira o consenso entre os militares e o Poder Judiciário ensejou uma falsa atmosfera de legalidade. Essa legalidade autoritária é tratada por Pereira (2010) e ajuda a entender a aplicação da lei durante os regimes autoritários, principalmente nas questões que envolvem a Lei de Segurança Nacional e os processos por crimes políticos.

Nesta situação, entende-se que o grau elevado de conexão formal entre militares e o judiciário na aplicação das leis é primordial para a manutenção do regime. Pereira (2010)

afirma que nos episódios em que tribunais militares são parte do sistema judiciário civil, como ocorreu no Brasil, esses setores são compelidos a construir e manter um entendimento interorganizacional. Assim, se comparados a outras experiências ditatoriais latino-americanas, como a Argentina e o Chile, o Brasil possuiu um alto grau de consenso entre oficiais das Forças Armadas e elites judiciárias civis.

Do ponto de vista normativo, tinha-se a dinâmica em que o direito interno estatal servia de amparo a atos desumanos por parte dos agentes estatais. A própria legalidade autoritária era violada no regime de exceção:

A norma jurídica, mesmo autoritária, não autoriza certas condutas que, entretanto, são largamente praticadas pelos agentes do Estado para proteção do regime político vigente na ocasião. A tortura e a execução sumária extrajudicial não eram permitidas pela legislação do regime militar brasileiro e apesar disso foram largamente utilizadas contra os inimigos do governo (GALINDO, 2018, p. 14).

É nesse cenário que se observa que a aplicação da lei era deturpada e “[...] não tinha qualquer efeito coibitivo sobre os detentores do poder, sendo aplicada apenas a inimigos do Estado selecionados e, mesmo assim, de forma arbitrária e intermitente.” (PEREIRA, 2010, p. 54). É a partir dessa mentalidade que os Atos Institucionais (AI) foram promulgados, sendo o AI-5 o momento de maior repressão durante todo o regime (PAULO NETTO, 2014).

Paulo Netto (2014) leciona no sentido de que durante o período ditatorial houve a aplicação da tortura como política de Estado e nenhum dos governos da ditadura jamais admitiram tais práticas. Pelo contrário, até hoje, negam sistematicamente e quando algo foi admitido, procuraram justificar, em nome de uma “causa maior”.

Ao realizar um panorama dos atos arbitrários praticados e da mentalidade aplicada pelo regime militar, dos seus momentos iniciais ao seu declínio, observou-se que foi imposto pela força das armas, valendo-se da coerção e da violência. Nesse cenário, os direitos políticos foram limitados, houve o impedimento da alternância no poder e no governo e a atividade oposicionista foi criminalizada. Além disso, o aparato ditatorial tornou a violência como política de Estado, ferindo os direitos humanos e renegando as instituições jurídicas (PAULO NETTO, 2014).

No que se refere a questões institucionais propriamente ditas, ressalta-se que a concepção ideológica fundamentada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) fomentada na ESG e que se propagou para outras instituições de formação militar, teve grande influência na repressão instaurada com o golpe de 1964. Essa ideologia que foi inspirada na doutrina militar

estadunidense executada no contexto da Guerra Fria tomou proporções específicas no cenário da ditadura militar brasileira (PAULO NETTO, 2014).

Deste modo, na experiência brasileira, a DSN abarcava não apenas a guerra convencional caracterizada pela agressão externa entre Estados. Como bem lembra Paulo Netto (2014) o inimigo à época deixou de ser externo, as fronteiras não mais limitavam nações, mas separavam ideologias. O inimigo estava, portanto, no interior do país, era o considerado “subversivo” e tinha que ser neutralizado tendo em vista que configurava uma “ameaça comunista”.

Para a DSN o objetivo crucial era a garantia da segurança interna que parte de dois pressupostos: a criação de um aparato de repressivo que permita detectar o inimigo e neutralizá-lo ou eliminá-lo e a implementação de uma política de desenvolvimento econômico visando assegurar o fortalecimento da força militar do Estado (PAULO NETTO, 2014). Para consolidar e fortalecer o aparato militar, essa política de desenvolvimento econômico mostrou-se indispensável, um exemplo disso são os gastos com a defesa, ou seja, com as três armas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e forças auxiliares: “[...] entre 1966 e 1969, saltaram de 214.700.000 dólares para 798.110.000 dólares; tais gastos estavam diretamente ligados à preocupação com a ‘segurança nacional’” (PAULO NETTO, 2014, p. 108).

Quanto à participação dos militares em contextos políticos como esse, Codato (2005) dispõe que apesar de já ter havido a presença de militares na cena política nacional, principalmente após 1930, o golpe de 1964 significou uma modificação decisiva na função política dos militares no Brasil uma vez que se concretizou como uma intervenção permanente. A garantia política que antes era “emprestada” pelas Forças Armadas aos governos civis, a partir de 1964 se convertia num governo militar. Houve uma concreta mudança de regime político, não se tratando de uma intervenção mínima, mas um efetivo movimento institucional das Forças Armadas. A partir disso, o aparelho militar começou a controlar o governo (Poder Executivo), depois o Estado e seus aparelhos, bem como a política e suas instituições representativas.

Sendo assim, durante a ditadura militar percebeu-se uma atuação diferenciada da comunidade de informação e segurança em acordo com a conjuntura política do país que há época estava nas mãos das Forças Armadas (CASTRO, 2016). Em suma, sobre essa lógica, o desenvolver do regime pode ser dividido em pelo menos três fases:

No primeiro período do regime entre 1964-1968, o Estado autoritário promoveu uma operação “limpeza” na oposição, além da decretação dos Atos Institucionais; o segundo período, entre 1968 e 1974, foi marcado pela decretação do AI-5, em 13 de

dezembro de 1968, suspendendo todas as garantias constitucionais por tempo indeterminado; o terceiro período, entre 1974 e 1984, foi marcado pela abertura política e pelas disputas internas entre setores do regime visivelmente insatisfeitos com os rumos da transição (CASTRO, 2016, p. 40).

Portanto, o foco desta dissertação será a análise do terceiro período da ditadura militar, compreendido entre os anos de 1974 e 1984, considerados assim, o período de abertura política. Entende-se que esse é o momento crucial para perceber os rumos tomados pela transição democrática, uma vez que o processo iniciado com a liberalização fora realizado pelo próprio regime, situação em que se verifica a continuidade da lógica operacional militar e da utilização de instrumentos de informação e segurança das fases anteriores.

#### ***2.4.2 A experiência transicional brasileira: a reparação como eixo estruturante***

A princípio, faz-se necessário situar que durante o processo transicional brasileiro, houve uma escolha constitucional pela transição a partir da reparação. Sendo assim, é notório que houve uma maior ênfase no eixo da reparação de caráter pecuniário sucedendo um descaso com os demais pilares, principalmente no tocante as reformas institucionais, sendo, portanto, um obstáculo latente e imprescindível o estudo mais aprofundado (ABRÃO; TORELLY, 2011).

Não obstante, a campanha realizada pela oposição ao governo ditatorial em prol da anistia dos crimes políticos também teve importante representatividade na história da transição democrática. O final da década de 1970 foi marcado pela pressão de grupos como o movimento estudantil, sindicatos, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (PAULO NETTO, 2014).

O período de liberalização na experiência ditatorial brasileira, que será percorrido neste trabalho, corresponde ao processo que se inicia em 1974, com o governo de Ernesto Geisel e se encaminha por onze anos, até o final do governo de João Figueiredo em 1985 (COUTO, 1998). Nesse desenvolvimento, culminou em diversas problemáticas no âmbito da redemocratização e de sua efetiva consolidação, principalmente à luz dos pressupostos justransicionais.

Nesse ponto, há de se considerar que o marco jurídico para a redemocratização foi a promulgação da Lei da Anistia em 1979, aplicado ainda no período ditatorial e esse fato por si só já é problemático tendo em vista que caracterizou a ausência de responsabilização dos agentes públicos que compunham o aparato repressor (BRASIL, 1979).

É possível pontuar algumas contradições sobre esse episódio, problemáticas desenvolvidas em outras seções desta pesquisa e que dizem respeito em especial à redação do dispositivo que previa anistia aos “crimes políticos e conexos”, o que ensejou a interpretação de uma anistia bilateral (ABRÃO; TORELLY, 2013), ou seja, o perdão para os perseguidos políticos, bem como para às autoridades militares responsáveis pela prática de uma série de crimes contra os direitos humanos, “[...] ocasionando a impunidade e o afastamento da responsabilização no tocante às torturas, desaparecimentos e mortes praticados pelos militares” (MACÊDO, 2017).

No final da experiência ditatorial, caracterizada, sobretudo por sucessivos governos que alcançaram o poder sem o devido sufrágio universal, havia a pressão do movimento democrático que pautava eleições diretas para a presidência da República. Paulo Netto (2014) explica que tais reivindicações afluíram principalmente nas vésperas da eleição presidencial para sucessão de João Figueiredo em 1985. No ano de 1983, Dante de Oliveira, deputado federal pelo antigo Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), apresentou uma proposta de Emenda Constitucional (EC) para tornar direta a eleição. De início, a proposta parecia ser uma iniciativa sem força alguma, no entanto, os partidos de oposição, juntamente com a sociedade civil, uniram-se para lutar pelas eleições diretas, esse movimento político ficou conhecido como “Diretas Já”. Houve, portanto, uma mobilização nacional que incentivou a opinião pública e desmobilizou o governo do general Figueiredo. Em resposta, o governo ditatorial decretou “estado de emergência” e encaminhou proposta de EC para restabelecer as eleições diretas em 1988 (PAULO NETTO, 2014). Ao final, apesar da força popular, a emenda Dante de Oliveira não foi aprovada por 22 votos na Câmara dos Deputados, fato que indica a forte influência militar nas decisões políticas do processo de redemocratização, mesmo com o enfraquecimento do regime.

É certo que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 um grande passo foi dado, principalmente com relação ao retorno dos direitos fundamentais individuais, políticos e sociais, ou seja, direitos que foram violados ou até mesmo extintos durante a ditadura militar, como foi o caso do “habeas corpus” para os perseguidos políticos (BRASIL, 1988).

No entanto, a maneira como se deu a própria criação da Constituição, levando em consideração a conjuntura política da época e alguns elementos mantidos com respaldo

constitucional revela que houve um grau de continuidade do regime autoritário, tendo protagonistas militares influenciado de diversas maneiras e em diversos contextos, o trâmite da migração do regime ditatorial para o regime democrático.

Como mencionado, o eixo principal da justiça de transição no Brasil foi a reparação pecuniária, tanto que em 1995, dez anos após a transição democrática e sob pressão de setores da sociedade principalmente famílias de pessoas mortas e desaparecidas, o Governo Federal decide indenizar as vítimas da ditadura (ABRÃO; TORELLY, 2011).

A promulgação da Lei 9.140/1995 teve o intuito de reconhecer como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas durante o regime militar (BRASIL, 1995). Com a lei, foi criada a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que revelou pelo menos 136 pessoas desaparecidas e reconheceu como mortas as que desapareceram nos anos de 1961 à 1979, ampliado posteriormente até 1988, pela Lei 10.536/2002 (BRASIL, 2002), e que participaram ou foram acusadas de participar de atividades políticas e detidas por agentes públicos neste período (BRASIL, 1995).

Em 2002, a Comissão da Anistia foi instituída no âmbito do Ministério da Justiça pela Lei 10.559 e ao regulamentar o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – artigo que prevê a manutenção da anistia política – examinou os pedidos de anistia feitos ao Estado brasileiro. Em suma, entende-se que o seu objetivo principal, portanto, era o de reparar economicamente as vítimas de atos de exceção, arbítrio e violações de direitos cometidas entre os anos de 1946 e 1988 (BRASIL, 2002).

Há diversas críticas em torno das práticas indenizatórias referentes às vítimas da ditadura brasileira, uma delas diz respeito a continuidade da política “anistiante” encarada como uma política do esquecimento para alguns teóricos da Justiça de Transição. Sobre isso, Ana Lucia Sabadell e Dimitri Dimoulis (2014) lecionam:

[...] as práticas indenizatórias não responsabilizam os agentes da ditadura e, por isso, não modificam a opção política “anistiante” que consiste em evitar conflitos com militares e grupos conservadores, os quais até hoje não admitem questionamentos da atuação das forças de segurança durante o regime militar, nem desejam reavaliar o papel dos políticos e intelectuais brasileiros, amplamente comprometidos com as instituições daquele período (SABADELL; DIMOULIS, 2014, p. 254).

A ausência de questionamentos quanto à influência de militares no Estado Democrático de Direito e a insuficiência de reformas nas instituições envolvidas no período

ditatorial encontra apoio no governo federal, principalmente após um episódio que ocorreu no ano de 2009, quando o então Ministro da Defesa Nelson Jobim declarou que eventual punição de militares envolvidos em práticas criminosas na ditadura seria “revanchismo” (CONSULTOR JURÍDICO, 2009).

Assim, pode-se afirmar que na esfera política há resistência no conhecimento do passado haja vista serem visíveis os mecanismos empregados para impedir o debate público sobre o tema.

No tocante a consolidação do direito à memória e à verdade na Justiça de Transição brasileira essa foi influenciada pela opção política denominada pelos autores Sabadell e Dimoulis (2014) de “olvido”, que se refere a uma opção política do esquecimento. Desse modo, os autores enfatizam que não se trata de um esquecimento natural ou decorrente de uma questão irrelevante, mas sim de uma aplicação política consciente que tem o intuito de retirar da agenda social as questões que envolvem a era ditatorial, impedindo assim a reflexão no seio da sociedade sobre suas causas e consequências.

A Lei 11.111/2005 – felizmente revogada pela Lei 12.527/2011 - que autorizava a manutenção do sigilo de documentos públicos evidenciou a ausência de ruptura do poder político que as Forças Armadas possuem mesmo após a transição democrática, sendo, portanto “[...] sua imagem como guardião dos interesses da nação que se deseja preservar por meio de normas jurídicas relacionadas à justiça de transição” (SABADELL; DIMOULIS, 2014, p. 255).

Em 2008, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Conselho Federal da OAB (BRASIL, 2010). A ADPF contestou a constitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei da Anistia, que concedeu anistia aos “crimes conexos”, sendo esses interpretados como “[...] os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (BRASIL, 1979, art. 1º). Na oportunidade, foi questionado se a lei poderia ter sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e se poderia ser interpretada segundo os princípios e normas consagrados na Carta Magna.

No ano de 2010, a ADPF nº 153 foi julgada improcedente, entendendo que a Lei da Anistia tem validade por se apresentar como instrumento normativo de transição da ditadura militar para a democracia. Entendeu-se, portanto, que a referida lei visava uma conciliação de forma que contemplaria os crimes praticados por agentes públicos do Estado (ROESLER; SENRA, 2012).

Uma vez que o Brasil reconheceu os tratados de Direitos Humanos na Constituição de 1988 e, em 1992 tornou-se signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, esse mecanismo de proteção e implementação de direitos, passou a repercutir diretamente sobre a ordem jurídica interna. Assim, considerando a ausência de interesse do Estado brasileiro em elucidar o passado autoritário e afastando a discussão da responsabilização penal dos agentes públicos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH) foi acionada (BRAGATO; COUTINHO, 2012).

O Caso *Gomes Lund e Outros* contra a República Federativa do Brasil teve como intuito contestar a inércia do Estado em apurar e sancionar as violações de direitos humanos cometidas pelos seus agentes, principalmente no episódio conhecido como a Guerrilha do Araguaia, em que cerca de 70 pessoas teve desaparecimento forçado durante operações militares de repressão no período ditatorial. Em 2008 a Comissão IDH concluiu pela responsabilização do Estado brasileiro pelos desaparecimentos forçados e que não foram realizadas investigações para apurar informações sobre os fatos em razão dos dispostos na Lei da Anistia, situação em que em relatório proferiu recomendações ao Estado brasileiro, cuja omissão no cumprimento acarretou o encaminhamento do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH) (BRAGATO; COUTINHO, 2012).

Posteriormente, no ano de 2010, a Corte IDH, seguindo seu entendimento jurisprudencial acerca de medidas que impedem o julgamento de violadores de direitos humanos, questões já manifestadas nos casos *Barrios Altos vs. Peru* e *Velazquez Rodrigues*, entre outros, proferiu sentença condenando o Estado brasileiro pelas violações de direitos humanos ao considerar como obrigação do Estado a garantia desses direitos. Na decisão a Corte IDH dispõe sobre medidas de reparação a serem efetivadas e em resposta à condenação, pode-se citar a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), como forma de empreender políticas no âmbito do direito à memória e verdade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

A CNV foi criada no âmbito da Casa Civil da Presidência da República a partir da Lei 12.528/2011, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos ocorridas entre os anos de 1946 e 1988. Constavam nos poderes da CNV: receber informações, testemunhos, dados e documentos sobre o período; convocar pessoas para depor sobre fatos e circunstâncias relevantes; determinar de perícias; promover audiências públicas; requisitar auxílio de órgãos públicos; requisitar proteção às vítimas; e outras diligências necessárias a fim de alcançar os objetivos estabelecidos (BRASIL, 2011).

Instituída após mais de duas décadas do fim do regime militar, a CNV funcionou até dezembro de 2014, quando foi extinta depois de dois anos e sete meses de trabalho, finalizando suas atividades com a publicação do seu terceiro relatório final. Ao final dos trabalhos a CNV apresentou 29 recomendações no tocante a medidas e políticas públicas para prevenir violações de direitos humanos e promover a efetivação do Estado Democrático de Direito (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014).

No entanto, houve um descaso do governo brasileiro em efetuar as recomendações apresentadas pela Comissão, recomendações essas que versaram principalmente em medidas no âmbito das reformas institucionais, além de reformas constitucionais e legais, bem como medidas para dar seguimento às ações já realizadas pela CNV (BRASIL, 2014).

Como já mencionado, durante a transição autoridades militares delegaram aos políticos aliados uma maneira de legitimarem a transição em aliança com a elite burocrática e política que aflorou do regime, orientando também a conciliação com grande parte da oposição. Desta forma, entre acordos e alianças, almejou-se impor burocraticamente o perdão dos repressores, aplicando-se uma política do esquecimento (ABRÃO, 2014), consequentemente afastou a devida punição de agentes responsáveis pelas arbitrariedades.

Assim, com relação ao eixo direito à justiça, no Brasil, a partir do respaldo da manutenção da Lei da Anistia mesmo após a redemocratização, não houve julgamentos, de modo que a responsabilização dos agentes perpetradores de violações de direitos humanos nunca ocorreu e são pontos postergados na realidade brasileira (ABRÃO; TORELLY, 2011).

Andreza Alves (2017) entende que tanto a questão da persecução dos violadores de direitos humanos quanto à das reformas institucionais são os pontos mais atrasados do processo transicional brasileiro. Para a autora, os dois elementos estão intimamente ligados no sentido de que a insuficiência de reformas institucionais se põe como obstáculo para a responsabilização dos agentes culpados pela violação os direitos humanos durante a ditadura militar. Desse modo, a impunidade agrava o cenário negativo causado pela carência de reformas.

No tocante à dimensão das reformas institucionais, ainda existem mudanças importantes a serem realizadas no Brasil após a ditadura militar. O contexto de abertura política negociada deu margem a uma série de garantias aos agentes vinculados ao aparato ditatorial mesmo após a redemocratização. Mesmo com o Estado Democrático de Direito a maioria das instituições vinculadas ao regime anterior permanece intocada, tais desdobramentos serão discutidos no próximo tópico.

### 3.5 As reformas institucionais na justiça de transição brasileira

Certamente um dos maiores obstáculos da justiça transicional brasileira é a falha em consolidar as reformas institucionais, sobretudo com relação às instituições que compõe o aparato estatal e que permaneceram quase que intocáveis desde a época da ditadura militar. Desse modo, atores e práticas autoritárias permaneceram nessas instituições após a democratização sem qualquer alteração dos padrões, o que contraria os preceitos que se esperam de um Estado democrático. Realidade que demonstra o descaso que o Brasil ainda enfrenta com relação à justiça de transição e a concreta superação do regime militar. Sendo assim, o intuito deste tópico é pincelar de maneira geral alguns problemas gerais que envolvem o tema reformas institucionais no caso brasileiro para uma melhor visualização da proposta do trabalho.

Para uma melhor compreensão do assunto sobre as reformas em instituições que de uma maneira ou de outra estavam ligadas ao regime militar com o golpe de 1964, faz-se necessário considerar uma característica latente e particular da ditadura militar brasileira. De maneira geral, durante o período ditatorial, as normas e as instituições foram reformuladas para legitimarem e viabilizarem a repressão aos opositores do regime, assim, diversos Atos Institucionais e Complementares foram promulgados, além da criação de normas de segurança nacional e de exceção que serviam sobretudo para dar legalidade aos atos repressivos (ALVES, 2017).

Assim, a repressão instaurada pelo golpe de 1964 foi altamente judicializada e gradualista; o regime militar aos poucos modificou aspectos da legalidade. O termo legalidade autoritária, levantado por Anthony Pereira (2010), se refere à necessidade da ditadura militar de manter as aparências, uma vez que adotou estratégias, como a manutenção do funcionamento do Congresso Nacional e a ausência da matança extrajudicial em larga escala, mesmo após o endurecimento do regime. Sob a repressão judicializada, os advogados de defesa e os setores oposicionistas conseguiram defender, até certo ponto, os princípios democráticos. Essa participação de juristas conferiu, de certa maneira, legitimidade jurídica aos atos dos militares e estabeleceram vínculos entre as Forças Armadas e o Poder Judiciário. Nesse cenário, essa legalidade aparente tranquilizava as bases de apoio da ditadura, criava a ideia de que a violência de Estado perpetrada se enquadrava nos limites legais e tinha como o intuito uma unidade nacional (PEREIRA, 2010).

Eneá de Stutz e Almeida (2017) ao tratar do eixo reforma das instituições no contexto da justiça de transição entende que em países que sofreram com períodos autoritários

semelhantes à experiência brasileira no tocante a reformulação de normas e instituições a fim de legitimar a repressão, as mudanças necessárias após a transição se referem tanto em instituições normativas, com alterações constitucionais ou infraconstitucionais na legislação, quanto na aplicação de reformas nas instituições propriamente ditas.

De certo, considerando as mudanças nas instituições normativas mencionadas pela autora, não se pode negar a importância da promulgação da Constituição Federal de 1988 na dimensão estudada haja vista ser uma das primeiras e fundamentais medidas a serem aplicadas após um regime autoritário (STUTZ E ALMEIDA, 2017).

Assim, parte-se do pressuposto de que desde o início o processo constituinte brasileiro possuiu diversas falhas que comprometeram o futuro da democracia, situação em que ensejou o desencadeamento de inúmeros problemas perceptíveis nos dias atuais.

Além dos vícios do processo de criação da Constituição Federal de 1988 mencionados é necessário considerar que a chamada “Constituição Cidadã” deu continuidade a problemáticas como a Lei da Anistia, a militarização da polícia e demasiados poderes as Forças Armadas, como os previstos no *caput* do artigo 142, questões que serão aprofundadas no decorrer do texto.

Outro resquício do aparato normativo criado durante o regime militar é a Lei nº 7.170 de 1983, a chamada Lei de Segurança Nacional (LSN) (BRASIL, 1983), ainda vigente nos dias atuais. Como bem lembra Alves (2017), na ditadura brasileira, bem como em outras ditaduras na América Latina, a garantia da segurança nacional, com respaldo inclusive em leis, foi um argumento muito utilizado pelos militares para justificar a suspensão de direitos e garantias dos indivíduos. A figura do Conselho de Segurança Nacional (CSN), por exemplo, que passou a ser denominado de Conselho de Defesa Nacional a partir da Constituição de 1988, foi crucial para a manutenção da aparência de legalidade durante a era ditatorial e, apesar da mudança de nome, continuou existindo após a redemocratização.

Sob essa ótica, entende-se que o regime ditatorial estava controlando a transição para a democracia o que ensejou a continuidade de privilégios e da influência de pessoas que outrora estavam vinculadas ao regime ditatorial principalmente nos órgãos públicos e conjunturas políticas na era democrática.

No contexto das mudanças nas instituições propriamente ditas, para Anthony Pereira (2010) a justiça transicional brasileira foi essencialmente simbólica na medida em que o Poder Judiciário e as Forças Armadas continuaram a funcionar na democracia praticamente da mesma maneira como funcionavam no regime militar. No mesmo sentido Alves (2017) destaca que instituições como as Forças Armadas, as polícias, o sistema de educação, o Poder

Judiciário, os sindicatos, os meios de comunicação social, entre outros, sofreram grande influência de intervenções militares, precisamente de cunho repressor e precisam ser reformadas.

Por falar em manutenção de privilégios, a Justiça Militar no Brasil é constituída e estruturada desde seus primórdios a partir de uma lógica de privilégios, fato que favoreceu e ainda favorece práticas corporativistas e autoritárias (OLIVEIRA, 2012). Nesta análise, entende-se que o autoritarismo militar existia mesmo antes da ditadura instaurada com o golpe de 1964, tendo em vista fazer parte das relações de poder desde a colonização. No entanto, as práticas autoritárias, como política de Estado, assumiram um papel peculiar no período de exceção durante os anos de 1964 e 1985.

Sobre as mudanças nas instituições Flávia Piovesan elucida:

No âmbito das reformas institucionais essencial é remover agentes públicos comprometidos com o regime autoritário e perpetradores de violações a direitos; desenvolver uma detida análise das falhas do aparato de segurança e justiça visando à sua reforma; ampliar e promover o acesso à justiça; fomentar reformas para fortalecer a independência judicial; fortalecer a institucionalidade democrática; visibilizar as vítimas, ampliando os mecanismos de participação; e fomentar a conscientização pública sobre a importância do rule of law (PIOVESAN, 2014, p. 669).

Parte-se do pressuposto de que os períodos autoritários em determinada experiência como foi o caso do Brasil, causam efeitos danosos às instituições estatais, de modo que é necessária a reconstrução e reforma de padrões do ponto de vista institucional. Neste sentido, Paul Van Zyl (2011) contribui sugerindo algumas medidas para a construção do Estado democrático e efetivação das reformas institucionais. Consoante o autor, esse conjunto de medidas políticas podem englobar:

- Identificação das instituições que devem ser reformadas ou eliminadas;
- Apresentação de propostas para assegurar que sejam reformados o mandato, a capacitação, a dotação de pessoal e as operações das instituições específicas a fim de garantir sua operação efetiva e de promover e proteger os direitos humanos;
- Saneamento de órgãos, removendo os responsáveis de corrupção ou de violações dos direitos humanos das instituições estatais. Por meio de audiências públicas, as comissões da verdade também podem direcionar a atenção governamental e pública a instituições específicas, tais como os meios de comunicação, as prisões, as instituições prestadoras de serviços de saúde e as instituições judiciais, servindo assim de catalisador do debate sobre a função que essas instituições cumpriram no passado e as medidas que devem ser tomadas no futuro para incrementar sua efetividade e sua capacidade para promover e proteger os direitos humanos (VAN ZYL, 2011, p. 57).

Portanto, considerando tudo o que foi levantado, pretendeu-se a partir desta seção investigar os contornos da evolução e contribuições da teoria da justiça de transição a fim de ressaltar de que maneira seus preceitos auxiliam na consolidação da democracia. Sendo assim, um dos objetivos foi o de fazer uma conexão entre os ensinamentos teóricos justransicionais com a experiência brasileira, principalmente averiguando as tendências autoritárias viabilizadas pela transição negociada e pelo descaso com relação à dimensão de reformas institucionais.

#### 4 “LENTA, GRADUAL E SEGURA”: OS EMBATES DA ABERTURA POLÍTICA

*“A tarefa dos divergentes, dos que não se acomodam, é muito mais espinhosa do que a dos que se calam e transigem. O idealista sincero é que compõe a história. O ‘criminoso político’ é, antes de tudo, um descontente, não um criminoso”.*

*(Rômulo Gonçalves)*

##### 4.1 A distensão política nos governos de ernesto geisel e joão figueiredo (1974-1985)

A presente seção foi reservada no intuito de abordar discussões sobre as questões pertinentes que envolveram a abertura política no Brasil após a ditadura militar. Parte-se da perspectiva de que esse período de distensão necessita de um estudo mais aprofundado na área da justiça de transição tendo em vista ser possível uma maior reflexão sobre problemáticas advindas, entre outras coisas, pela forma como se deu o trâmite da abertura política.

Para tanto, a presente dissertação entende que ao estudar um processo transicional, principalmente o brasileiro, “[...] é necessário sublinhar os condicionantes políticos e ideológicos que presidiram o processo de construção da democracia política no Brasil” (CODATO, 2005, p. 167). Parte-se da premissa de que a forma como se deram as etapas de liberalização, abertura política e transição para a democracia após um período ditatorial, refletem na maneira em que os preceitos democráticos serão disseminados nas diversas esferas da sociedade num Estado democrático.

Na elaboração desta seção, tem-se a ideia de que para uma melhor compreensão de um contexto de mudança política é preciso averiguar pelo menos quatro aspectos: “[...] o conteúdo, a natureza, as razões e o significado mais geral da transição de um regime a outro” (CODATO, 2005, p. 168). No entanto, o conteúdo desta seção trata-se de uma abordagem sucinta “[...] dos intervalos do processo político, já que uma explicação efetiva desse período implicaria abordar cada crise e os momentos de ruptura nesse contínuo” (CODATO, 2005, p. 168).

Sendo assim, para entender a participação militar na transição política, faz-se importante distinguir o projeto e o processo de abertura política, entendendo serem dois momentos distintos. Entendemos que houve de certa forma um controle militar durante o

projeto da distensão política, no entanto, é necessário reconhecer as pressões de grupos da sociedade no trâmite da mesma, o qual impediu os militares de controlar o processo em sua completude.

Sobre isso, considerando a experiência brasileira após a ditadura militar, Soares (2006) dispõe que o projeto de liberalização está relacionado com o centro do poder político do regime autoritário, no entanto, o processo não foi conduzido pelas estratégias estabelecidas inicialmente. Pontuar a distinção entre o projeto e o processo de abertura política rompe a visão polarizada sobre as transições que tende a enfatizar os governos autoritários ou as pressões da sociedade como únicos responsáveis do processo. Em suma, o projeto foi militar, mas o curso do processo de abertura política inviabilizou o controle, em sua totalidade pelo regime autoritário (SOARES, 2006).

Neste sentido, para Codato (2005) a posse do general Geisel de maneira estratégica, possuía dois objetivos cruciais: “[...] um político, outro militar: restabelecer a estrutura e a ordem no interior do estabelecimento militar, assim como garantir maior estabilidade institucional e previsibilidade política ao regime ditatorial” (CODATO, 2005, p. 166).

Anteriormente a Ernesto Geisel, a presidência estava nas mãos de Emílio Médici, que pertencia à considerada “linha dura” dos militares. Médici, bem como outros integrantes da linha dura, defendia a permanência do regime e não confiavam num regime aberto e democrático. No entanto, os militares da “Sorbonne”, sendo este grupo mais moderado, já defendiam a transição (PAULO NETTO, 2014). Neste ponto, nota-se nitidamente que desde o golpe de 1964 os militares não formavam um grupo homogêneo, pelo contrário, haviam consideráveis divisões dentro da classe castrense que foram cruciais na elaboração de estratégias e tomada de decisões no momento da abertura política.

Sobre o regime militar, Paulo Netto (2014) dispõe que os militares da “Sorbonne” possuíam vínculo com segmentos conservadores da sociedade civil e talvez por esse motivo “[...] fizeram o possível para manter funcionando – mesmo com fortes restrições e constrangimentos – certas instituições que poderiam adornar o regime com uma moldura formalmente democrática” (PAULO NETTO, 2014, p. 86). Esse mesmo grupo, considerado mais brando, era favor da abertura política nos últimos anos do período ditatorial. Essa ideia compactua com o entendimento do autor Anthony Pereira (2010) ao dispor sobre a existência de um legalismo autoritário durante o regime militar.

Por outro lado, os militares da linha dura desde o início pretendiam atuar impondo suas intervenções sem considerar qualquer setor da sociedade civil (PAULO NETTO, 2014). Era o grupo formado pelos radicais, que por motivos ideológicos e também por interesses

particulares da classe, defendiam a permanência do regime por tempo indeterminado. Considerando a provável perda de poder e prestígio decorrente de eventual democratização, não concordavam com a liberalização no fim do regime e temiam um revanchismo caso a democracia retornasse (COUTO, 1998).

Apesar de sua identificação com o grupo “castellista” ou “moderado”, que divergia da maioria do governo Médici, o nome que surge para suceder este último foi o de Ernesto Geisel, general que presidia a Petrobras na época. O general Ernesto Geisel bem como outros integrantes da “Sorbonne”, cuja referência principal tinha sido o general Castelo Branco, eram oficiais de formação intelectual mais densa, vistos como moderados e defendiam, de certo modo, valores democráticos. Ao escolherem Geisel, conhecido por suas convicções acerca do caráter transitório da intervenção militar de 1964, certamente os militares tinham ciência de que estavam escolhendo também a abertura política (COUTO, 1998).

Desta forma, parte-se do pressuposto de que a própria escolha de Ernesto Geisel foi resultado de uma corrente de forças dominantes dentro do próprio aparato militar. Ou seja, se tinha em mente a necessidade de práticas liberalizantes tendo em vista que o desenvolver do regime não estava satisfatório. Neste sentido, o primeiro grande passo para a liberalização teria sido dado em 1973 com a indicação de Ernesto Geisel para a Presidência da República. A liberalização deveria ocorrer de forma a manter o poder militar, mas indicar que esse processo deveria culminar na democratização.

Em sua análise, Paulo Netto (2014) entende que o norte político do governo de Ernesto Geisel era a “lenta, gradativa e segura distensão”, de modo que, se percebia que o presidente evitava por vezes palavras como “abertura” ou “redemocratização”. Utilizando-se do termo “distensão” política visualizava em seu significado a redução do nível de arbitrariedade e excepcionalidade do regime. O que na realidade não se configurou uma vez que os governos da abertura continuaram utilizando mecanismos coercitivos, principalmente com a finalidade de manter o processo sobre o controle predominantemente militar.

Sob outra ótica da análise terminológica, como observa Couto (1998), discutir e realizar uma distensão política ou uma redemocratização, como ocorreu de certa forma nesses dois governos, é reconhecer o caráter de exceção do regime. Isso se dá tendo em vista que “[...] só se distende o que está tenso. Só se redemocratiza o que já foi, mas não é mais democrático. A simples ideia de realizar um percurso institucional, independentemente de prazo, pressupõe a mudança do regime.” (COUTO, 1998, p. 154).

Considerando a conjuntura política à época da alternância da presidência, Geisel sucede Médici e recebe um “[...] regime fechado, ditatorial, opressivo e repressivo, sem

legitimidade política, com poder hiperconcentrado no Executivo, que tem a seu dispor instrumentos de exceção, como o AI-5 [...]” (COUTO, 1998, p. 128). Foi uma ditadura que apesar da repressão, se preocupava em dar um ar de legalidade aos seus atos. Assim, manteve o Congresso Nacional aberto mesmo sem forças políticas e substituindo periodicamente sua presidência, manteve uma Constituição outorgada por uma Junta Militar, além de realizar eleições indiretas para os principais cargos políticos e ter um Judiciário controlado (COUTO, 1998).

Em suma, ao realizar-se uma visão panorâmica a respeito da temática, entende-se o movimento de liberação política brasileira como:

[...] processo que começa no governo Geisel e se arrasta por onze anos, até o final do governo Figueiredo, em 1985, quando o país volta à democracia política, sob governo civil. Gradual, lenta a abertura brasileira vem em doses homeopáticas, às vezes com retrocessos ou paralisações. Apesar de muito longa, é crescentemente reconhecida e creditada a seus idealizadores e executores militares e civis como um projeto de sucesso. Afinal, a ditadura foi se apagando de forma controlada e concertada [...]. (COUTO, 1998, p. 133).

No governo de Geisel a ditadura militar brasileira começa a ser lentamente desmontada. Cada passo foi calculado pela classe castrense. “Ernesto Geisel governa com a abertura em uma das mãos e o AI-5 na outra. A flor e o chicote” (COUTO, 1998, p. 135). Apesar do uso arbitrário do poder pelos militares, a oposição se fortalece. A sociedade civil consegue renascer politicamente e possui protagonismo no processo de abertura, reivindicando demandas e valores democráticos.

No entanto, é possível pontuar retrocessos significativos durante a distensão política. Uma vez que a estratégia de Ernesto Geisel e Golbery (ministro da Casa Civil, líder do grupo militar da ESG e projetista da abertura política juntamente com Geisel) não admitia a transferência rápida de poderes para a oposição, exigia atitudes que mantivesse o poderio dos militares, como por exemplo, manter o controle sob o Congresso Nacional. As diversas cassações de parlamentares federais, estaduais e municipais durante o governo Geisel, são exemplos da continuidade do arbítrio (COUTO 1998).

Outro reflexo da necessidade de manutenção de controle à época, o conhecido “pacote de abril” no ano de 1977 foi elaborado como resposta a uma rejeição do projeto de EC, enviado por Geisel ao parlamento, que reformava o Poder Judiciário. Nada satisfeito, o ditador determinou o recesso do Congresso Nacional e passou a governar por decreto, ato respaldado pelo AI-5. Após esse episódio, reabriu o Congresso e baixou o “pacote de abril”,

composto pelas Emendas Constitucionais nº 7 e 8 que, respectivamente, reformava o Judiciário e alterava a legislação eleitoral para travar o crescimento da oposição no plano institucional (PAULO NETTO, 2014).

Couto (1988) dispõe que nesse cenário as demandas dos militares do grupo da linha dura foram contidas e o aparelho de repressão política de certa forma controlada. Deste modo, a liberalização não foi uma dádiva do governo, pelo contrário, acreditava-se internamente que o regime estava obsoleto e que não poderia durar indefinidamente, por esse e outros motivos precisavam engatar um processo controlado de mudança. Esse processo controlado daria aos militares liberdades de opinar sobre os rumos da política brasileira e resguardar sua influência mesmo após a transição política.

Para Soares (2006) a busca pelo que ele chama de “descompressão”, ou seja, pela abertura política, como uma questão de Estado, se articulou considerando a dinâmica compreendida nas Forças Armadas à época. O aparato repressor do Estado arriscava a disciplina e a hierarquia, valores fundamentais para os militares. O sistema de informações e de repressão da ditadura havia criado mecanismos paralelos à cadeia de comando, situação que provocava distorções no padrão burocrático e verticalizado da estrutura militar (SOARES, 2006).

Além dos impasses citados, a autonomia alcançada pelo sistema repressor durante a ditadura foi responsável por grave contradição no interior do regime militar. A centralização e concentração do poder aplicadas na lógica do regime mostraram-se insuficiente quanto a previsibilidade das ações do aparelho militar, realidade que rompe com a dinâmica da estrutura hierárquica militar trazendo prejuízo para a classe castrense. Assim, os mecanismos paralelos de repressão que surgem romperam com a garantia das ações institucionais empregadas no regime, fator que ameaçava a sobrevivência naqueles moldes das instituições militares (SOARES, 2006).

Esse projeto de liberalização objetivava garantir a segurança do regime, o que refletirá na transição negociada posteriormente. Para Codato (2005) rever o modelo autoritário nessa fase do regime tinha como objetivo institucionalizar um modelo político mais liberal a partir do retorno de algumas liberdades civis mínimas. Assim, o objetivo final do projeto de liberalização “[...] não era exatamente revogar o autoritarismo e instituir ‘a democracia’, mas tornar a ditadura militar menos conservadora politicamente” (CODATO, 2005, p. 166).

Considerando que todos os passos dos governos de abertura política tinham que ser calculados para garantir os interesses dos militares, o presidente sucessor de Ernesto Geisel foi mais uma escolha predeterminada. Para Couto (1998), tendo em vista a conjuntura

política, a admissão da candidatura sucessora foi previamente discutida entre os generais Geisel e Golbery. Sendo assim, haja vista a hierarquia e disciplina militar, João Figueiredo foi o candidato escolhido e não agiria isoladamente.

Por outro lado, o governo do presidente João Figueiredo (1979-1985) foi marcado por dificuldades econômicas e pelo esgotamento do regime militar. Desse modo, desde sua posse o presidente enfatizou a continuidade da liberalização política e o compromisso com a estabilização da economia (COUTO, 1998, p. 255). A abertura política avançava, com manifestações de diversos segmentos da sociedade civil.

Em suma, sobre o processo de liberalização e abertura política, houve um crescimento da representatividade política das oposições e uma menor intervenção com relação às greves e tentativas de melhorar a política salarial. Houve a aprovação da Lei da Anistia, o restabelecimento do pluripartidarismo, eleição direta de governadores e eliminação da eleição indireta de senadores. Além disso, houve a campanha por eleições diretas para presidente e a eleição do candidato opositor à Presidência da República, Tancredo Neves, em janeiro de 1985 (COUTO, 1988).

Importa destacar nesse período a mobilização da resistência ao regime militar que reivindicava a redemocratização. O movimento estudantil e sindical foram os que mais tiveram visibilidade na época, realizaram manifestações, comícios e passeatas pedindo a anistia dos presos políticos. Foi promovida uma ampla campanha nacional exigindo a anistia ampla, geral e irrestrita, considerada uma questão crucial da abertura (COUTO, 1998).

De acordo com Araujo (2013) é possível elencar pelo menos dois intuitos principais com relação à redemocratização prevista pelos militares. O primeiro era o de favorecer os resultados eleitorais desejados, para beneficiar o partido situacionista no Congresso e nas demais casas legislativas, os candidatos a governador ou prefeito e, o candidato a presidente apoiado pela cúpula militar. O segundo intuito era de alargar o conteúdo e a validade das próprias regras e procedimentos, num ritmo que tornasse possível o controle do regime (ARAÚJO, 2013).

Portanto, é possível notar que a notória influência militar na transição política corroborou para afastar questões importantes do debate público. Desse modo, observou-se que o controle militar no primeiro momento, bem como a barganha com as elites civis em momento posterior ensejou um silenciamento sobre temáticas questionáveis presentes no atual ordenamento jurídico brasileiro.

## 4.2 A abertura de dentro para fora: uma transição política negociada no Brasil

Diversos são os argumentos principalmente entre os historiadores que tentam explicar as motivações dos militares em optar pela abertura política. As teses sobre os motivos que ensejaram a distensão variam entre aspectos econômicos até questões organizacionais e interesses distintos dentro da própria instituição das Forças Armadas (PAULO NETTO, 2014; COUTO, 1998).

Sendo assim, não é a intenção desta dissertação elencar o argumento mais plausível e esmiuçá-lo. Pelo contrário, entende-se suficiente, tendo em vista os objetivos da pesquisa, considerar que a manutenção do autoritarismo não estava mais sendo vantajosa dentro da classe castrense o que culminou na execução do plano de distensão. Tendo isso, considera-se que houve uma liberalização e abertura política de dentro para fora, ou seja, circunstância em que os militares por iniciativa própria decidiram o procedimento e a atuação executora do poder militar no processo transicional.

A abertura democrática no Brasil assumiu desse modo uma transição pactuada resultado da negociação entre os setores conservadores que detinham o poder e as forças moderadas da oposição. Esse modelo de transição política ocorreu em países como na Espanha e no Chile e difere de uma transição por colapso, realizada, por exemplo, na Bolívia, na Grécia e Argentina. Acerca destes dois modelos de transição, considerando as experiências citadas, percebe-se que as transições por colapso foram caracterizadas por sua rapidez e forte ruptura com o autoritarismo vigente (AYMORÉ, 2016).

Consoante O'Donnell e Schmitter (1988) a transição para a democracia, no caso de uma ditadura militar, implica duas variantes possíveis: a primeira corresponde à transferência de poder dos militares para os políticos aliados ao regime e a segunda uma negociação dos militares aos políticos da oposição moderada do regime. Para Codato (2005) no caso do Brasil houve um pouco das duas variantes, sem que houvesse realmente uma delas. Em sua visão os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo, conservando posições estratégicas dentro do Estado, inclusive tendo capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais na década de 1980. Nesse cenário, houve um acordo político amplo e derrotada a alternativa de transformação do modelo política pela via eleitoral em 1984, tanto os representantes do regime quanto os opositores formaram o primeiro governo civil, após a aprovação das Forças Armadas (CODATO, 2005).

D'Araújo, Soares e Castro (1995) leciona no sentido de que uma distensão política ocorre sempre que os grupos que ocupam o poder estão dispostos a negociar com a oposição e

outros grupos da sociedade, sendo essa lógica que operada no governo de Geisel. Via-se nesse contexto, um poder militar altamente protagonista do processo, sendo detentor de uma autonomia do projeto de abertura em relação à sociedade civil. No entanto, para garantir o sucesso da abertura, foi necessário conciliar e reprimir tanto a linha dura dos militares, quanto à oposição.

Sendo assim, a abertura evoluiu de forma controlada a fim de preservar a base de apoio do governo, principalmente a militar. Couto (1998) pontua que o movimento de liberalização surge como resposta a um sistema militar desestruturado em que havia se perdido controle sobre o aparelho de segurança e informação. A repressão transformou-se em excessos e a cadeia de comando foi deteriorada, não se havia mais, em certo ponto, hierarquia e disciplina.

Neste ponto, “[...] a repressão política criara um poder militar praticamente autônomo, enfraquecendo os comandos, prejudicando a hierarquia e a disciplina, ameaçando a ordem dentro das próprias Forças Armadas” (COUTO, 1998, p. 151). Assim, as Forças Armadas viviam um momento de instabilidade, um exemplo nítido dessa realidade foi a resposta do almirante Faria Lima quando perguntado em entrevista a respeito da avaliação de Ernesto Geisel sobre a distensão política:

Ele se instalou lá naquele Palácio do antigo Ministério da Agricultura para trabalhar na organização do seu programa de governo. Na verdade, ele já estava se preparando há muito tempo. Ele me disse, naquela ocasião, que ia fazer a abertura. E eu disse a ele: “O senhor acha que é a hora para fazer a abertura?” Ele me respondeu: “É. Porque a corrupção nas Forças Armadas está tão grande, que a única solução para o Brasil é fazer a abertura” (COUTO, 1988, p. 151).

Para Paulo Netto (2014) os anos de distensão política corresponderam a um projeto de autorreforma do regime ditatorial. Esse projeto tinha como objetivo estabelecer um marco institucional de abertura de espaços que legitimassem o Estado ditatorial, preservando as restrições necessárias para a manutenção do regime. Ou seja, ao mesmo tempo em que a repressão era diminuída, se perdurou a livre organização das forças democráticas e sua participação nas tomadas de decisões do Estado. Assim, uma vez que a repressão do Estado que priorizava a Doutrina da Segurança Nacional não estava mais conseguindo legitimidade, se viram compelidos a incorporarem seletivamente algumas demandas da oposição.

Esse projeto de autorreforma do regime, para Paulo Netto (2014) foi uma estratégia para se alinhar, sobretudo as exigências de certos setores das classes dominantes ante a erosão

das suas bases de apoio. Esse movimento de autorreforma ou “institucionalização” da ditadura legitimava o centro do poder, ou seja, o Poder Executivo, a não ceder nem deixar de utilizar mecanismos de coerção para travar qualquer pretensão de ir mais além dos limites da liberalização que ele traçara.

Ao mesmo tempo em que se propunha a dialogar e atender algumas exigências da oposição democrática, o aparato militar continuou a utilizar conteúdo e formas repressivas. Portanto, “[...] não havia nenhuma contradição neste modo de operar a distensão; ao contrário, nele residia a particularidade da autorreforma: a cada passo no sentido de incorporar uma demanda da oposição democrática, o regime enfatizava o seu comando.” (PAULO NETTO, 2014, p. 193).

Essa visão da autorreforma e institucionalização do regime também é defendida por Alberto Aggio (1996) ao entender que o projeto, que envolvia a perspectiva de institucionais a ordem autoritária constituiu-se no que ficou caracterizado como uma autorreforma do regime militar. No entanto, o processo de liberalização assumiu uma lógica ofensiva e emergente, indicando uma abertura com mecanismos de modernização conservadora, ultrapassando os limites políticos e institucionais impostos pelo projeto de distensão política (AGGIO, 1996).

O procedimento arrastado que se deu a abertura tinha como intuito não ser interpretado como um declínio da “revolução” a fim de evitar contestação da extrema-direita militar e civil. Deveria ser gradual, ou seja, progressivo e limitado, desviando de uma ofensiva oposicionista que conduzisse a uma ruptura democrática, e, deveria ser controlado pelo próprio presidente ditador, com a finalidade de realizar uma supervisão dos movimentos políticos da direita militar e da esquerda parlamentar (CODATO, 2005).

Por outro lado, Codato (2005) atenta no sentido de que o projeto original da liberalização do regime ditatorial não foi idêntico ao processo político desencadeado. O processo contou com várias crises nos governos da distensão uma vez que os presidentes afirmavam o controle do processo em resposta à vontade da oposição civil e militar de alterar o projeto. Tem-se a dinâmica em que a distensão política tutelada pelos militares era a única forma plausível imaginada pelos militares que detinham o poder para resolver as contradições do próprio aparelho militar. Esta disputa interna da classe castrense permitiu a intervenção do empresariado nacional, das camadas médias e dos trabalhadores no jogo político. Assim, para o autor, ambas as fases “[...] não podem ser reduzidas, exclusivamente, à dinâmica política e burocrática do aparelho militar (suas lutas internas, guerras ideológicas ou disputas entre personalidades)” (CODATO, 2005, p. 94).

Para o cientista político Bolívar Lamounier (1990) o início da transição brasileira emerge sem nenhum marco nítido, não se observou nenhuma ruptura dramática no processo como na experiência espanhola com a morte de Franco, ou na Argentina, em que a Guerra das Malvinas desestruturou o governo militar. Em sua análise, observa que a distensão política após a ditadura militar brasileira se deu com o relaxamento progressivo dos controles e uma gradativa distribuição do poder, impulsionada e monitora pelo calendário eleitoral.

Então temos o cenário em que as negociações em torno da transição política garantiram aos militares que não haveria vingança nem revanchismo, “[...] sem garantias mínimas, uma transição pacífica pode se transformar em conflitiva. O resultado é uma série de negociações a respeito de garantias ou salvaguardas” (D’ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1995, p. 36). Assim, apesar de se haver uma oposição a fim de garantir a redemocratização, esta se portava como a parte frágil que cedia no conjunto de negociações, aceitando salvaguardas propostas por militares mesmo sendo de encontro aos setores da sociedade que queriam uma democratização mais acelerada.

Para Castro (2016), a transição do período ditatorial para o regime democrático, foi uma transição negociada de iniciativa dos próprios militares e não apenas por pressão da sociedade civil, o que acarretou efeitos nos rumos da transição política. A partir deste entendimento é possível entender a transição política brasileira como fruto das próprias necessidades do governo ditatorial, não havendo, portanto, uma ruptura ou uma conversão abrupta à democracia (CASTRO, 2016).

No mesmo sentido Abrão e Torelly classificaram a transição política brasileira como um processo de transformação encaminhado pelo próprio regime militar autoritário, em que o trâmite foi realizado “[...] sem que a Sociedade Civil ou o Estado de Direito insurgentes fossem capazes de, efetivamente, promover uma agenda de medidas transicionais que não aquelas planejadas pelo próprio regime” (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 473).

Stepan (1986) ao analisar a distensão política, dispõe que “[...] não havia, de modo algum, pressão externa suficiente, tanto da sociedade civil como da sociedade política, sobre os militares, para forçar uma abertura” (STEPAN, 1986, p. 43). Desse modo, o início da liberalização foi dentro do próprio aparato estatal devido às contradições geradas pela crescente autonomia do aparelho de segurança. Esse caminho inicial adotado pelo regime militar “[...] deixou perigosas heranças na forma de prerrogativas contínuas que são inconsistentes com a redemocratização plena” (STEPAN, 1986, p. 21).

Sobre a transição política, Stepan (1986) segue o mesmo raciocínio dos autores mencionados acima, ao compreender que no Brasil foi aplicada uma dialética de concessão

por parte do regime militar. Sob essa ótica, entende-se que se o caráter de concessão permanece como a característica mais significativa nesse processo de mudança política após a ditadura militar, revela-se inseguro uma vez que o poder pode ser tomado de volta (STEPAN, 1986).

Perdurando uma transição política por concessão dos militares, o que foi apresentado se configura numa espécie de liberalização, não significa necessariamente a redemocratização (STEPAN, 1986). Portanto, torna-se evidente a vulnerabilidade de se afirmar que houve uma efetiva consolidação democrática no Brasil, principalmente ao levar-se em conta a insuficiência de mudanças radicais em sede do processo transicional após a experiência ditatorial militar.

### **4.3 As forças armadas como “poder moderador” da transição brasileira?**

Considerando que os militares, mais especificamente a instituição das Forças Armadas, exerceram importante influência durante a abertura política e mais tarde no processo transicional propriamente dito, acredita-se que esses períodos proporcionaram a permanência do poder e mentalidade militar na esfera política mesmo com a redemocratização. Essa problemática é levantada tendo em vista acreditar-se que a melhor maneira de haver uma efetiva redemocratização, principalmente encerrando os padrões institucionais anteriores, seria rompendo os laços com os atores políticos que outrora foram responsáveis pelo autoritarismo.

Sobre o assunto, grande contribuição é realizada pelo teórico Alfred Stepan (1986) ao pesquisar sobre o papel dos militares na política, especialmente durante a abertura política à chamada “Nova República”. Em seus estudos identificou que a atuação dos castrenses nesse contexto se apresentou como o exercício de um “poder moderador” ou “padrão moderador”. Essa posição seria desempenhada pelas Forças Armadas em todas as crises políticas no âmbito nacional, intervindo em conflitos políticos civis. Portanto, essa intervenção, trata-se de um papel histórico empreendido pelos militares na política nacional.

Para tanto, ao discorrer sobre a temática intervencionista, as Forças Armadas devem ser encaradas como instituição política. A característica da cúpula militar faz parte do sistema político e está sujeita às demandas que atuam sobre ele. Assim, a especificidade da conjuntura política reflete diretamente sobre o papel exercido pelas Forças Armadas na sociedade. Neste sentido, uma vez que a corporação castrense diz não se vincular a uma classe societária, os

militares legitimam sua intervenção política com discurso de serem os mais adequados para atuar em defesa dos interesses nacionais (STEPAN, 1975).

O modelo moderador proposto por Stepan (1975) é tido como típico das relações entre civis e militares na América Latina. No contexto latino-americano há militares altamente politizados que manifestam certa heterogeneidade de orientação política, no entanto mantem uma unidade institucional que interagem com elites políticas, não importando serem grupos que detém o poder no momento ou se são opositoristas. Essas elites políticas latino-americanas legitimam a interferência militar em momentos críticos e quando a crise é solucionada, esperam que os militares voltem aos quartéis.

Essa relação das elites políticas civis com os militares pode impactar tanto quanto a própria princípios e objetivos castrenses, tendo simbologia nos golpes militares perpetrados em países da América Latina. A partir das trocas políticas entre civis e militares, Stepan (1975) formula duas hipóteses que explicariam o funcionamento do poder moderador, quais sejam: 1) a tendência dos militares para intervir politicamente aumenta quando diminui a coesão das elites civis e vice-versa; e 2) os golpes militares possuem êxito quando há um grau elevado de legitimidade concedida por elites políticas civis à intervenção militar, bem como quando reduzem a legitimidade do governo vigente e aprovam a deposição do executivo. Do contrário, a negação dos civis os golpes militares tendem a fracassar (STEPAN, 1975).

Esta pesquisa aproveita as contribuições sobre o que seria o padrão moderador e entende que em virtude do controle dos militares no processo de abertura política, bem como sua influência posterior a partir de acordos com as elites políticas civis, as Forças Armadas configuraram um poder moderador da transição política. A intervenção no processo político de redemocratização, tendo seus interesses abarcados pelas elites políticas civis especialmente durante o processo constituinte torna as Forças Armadas protagonista do processo.

Para Codato (2005) esse “padrão moderador” alcançado pelas Forças Armadas “[...] corresponde, na verdade, a uma série específica de determinações históricas, que são a fonte da autonomia política e da singularidade ideológica exibidas pelo estabelecimento militar.” (CODATO, 2005, p. 87). Assim, entende que essas determinações históricas que estabelecem o poder militar brasileiro se devem: I) à centralidade do poder militar, ao ocupar o topo do aparelho burocrático e o centro do sistema político; II) à oscilação ideológica das cúpulas das Forças Armadas, entre o getulismo em 1937 e o antigetulismo em 1945 e 1964; III) à aversão dos oficiais à política de massas; IV) à atitude dos militares em relação à democracia, representada na recusada de resultados eleitorais tido como “errados” do período de 1945-

1964 (CODATO, 2005). São essas determinações históricas que formam a base para o golpe de Estado de 1964 pelas Forças Armadas.

Nesse contexto intervencionista, a cúpula militar legitima seu papel dirigente na crise política na década de 1960, modifica estrategicamente o regime ditatorial nos anos de 1970, modela a forma de governo na década de 1980 e preserva sua autonomia política e institucional nos anos de 1990 (CODATO, 2005).

Sobre as intervenções militares em conjunturas políticas, as bases das pesquisas sobre militares no Brasil se fundamentam em pelo menos duas concepções principais: a concepção instrumental e a concepção organizacional. A concepção instrumental procura no interesse de classes ou de forças políticas a motivação das intervenções militares uma vez que consideram que as Forças Armadas agem a partir de circunstâncias alheias ao universo da corporação militar, ou seja, questões que circulam fora dos quartéis. Para esta corrente o aparato militar é acionado por interesse ou pressão de determinado grupo da sociedade civil a fim de favorecer na disputa do poder e controle. Por outro lado, a concepção organizacional tem a corporação militar como autônoma e sua organização conta com uma estrutura monolítica em que a atuação política é resultado de processos e decisões tomadas a partir da lógica e do funcionamento hierarquizado da própria instituição. As intervenções militares ao longo da história brasileira contaram com elementos pertencentes às duas concepções (BORGES FILHO, 1987).

Com relação às alianças entre civis e militares no jogo político, Borges Filho (1987) entende que apesar de ambos os grupos possuíram objetivos de atuação comuns para justificar a saída dos militares dos quartéis, tal convergência não gera uma igualdade de valores e não significa que as Forças Armadas ocupem um papel hegemônico. Em sua análise de intervenções militares na América Latina, leciona no sentido de que é ingênuo acreditar que as Forças Armadas exerçam papel de mero instrumento de grupos de pressão, partidos políticos ou grupos de opinião que estão fora da esfera militar.

Entendemos que por possuir um forte sistema organizacional e ter à disposição o monopólio das armas, as Forças Armadas interferem em cenários de crise ou até mesmo cria o cenário crítico para intervirem a favor de seus interesses. O golpe de 1964 foi justificado pela corporação como uma “revolução” realizada como resposta à ameaça do “inimigo interno” que historicamente não foi confirmado e mesmo que tivesse sido não é possível traçar vantagens e pontos positivos com relação a uma ditadura, qualquer que seja a sua base ideológica.

A intervenção militar que culminou o golpe de 1964 não foi o único agir estratégico das Forças Armadas com relação à ditadura militar. Os militares calcularam sua entrada no poder de forma não democrática, respaldado por um discurso não comprovado e “saíram” estrategicamente do poder por vontade própria com a condição de tutelar o trâmite da transição política. Esse fato ocasionou a ausência de ruptura efetiva com o autoritarismo e respaldou condutas e valores ditatoriais na democracia.

Portanto, parte-se da perspectiva de que não é possível compreender a transição democrática sem pontuar o trâmite do processo político desde os primeiros indícios de liberalização. Entendemos que os resultados da justiça de transição no Brasil foram dependentes da trajetória percorrida. Sendo assim, a interação dos atores políticos protagonistas do movimento de transição e as escolhas tomadas na distensão até o marco legal da redemocratização, qual seja, a promulgação da Constituição Federal de 1988 influenciaram nos moldes legais e institucionais legitimados no sistema jurídico brasileiro atualmente.

## 5 CONSTITUCIONALISMO E AUTORITARISMO NO BRASIL

*“A reconciliação com o passado envolve, no plano político restabelecer a confiança nas instituições, fazer novas promessas, que permitam o viver junto. A reconciliação exige que se aceite a responsabilidade moral e política de nutrir uma cultura de direitos humanos”.*

*(Luci Buff)*

### 5.1 Democracia constitucional e autoritarismo: reflexões conceituais

A presente seção abordará algumas correlações institucionais entre democracia constitucional e autoritarismo na história brasileira, refletindo especialmente sobre a participação dos militares na esfera política, bem como a função das Forças Armadas legitimadas constitucionalmente. Sendo assim, não se pretende exaurir todas as características que envolvem a classe castrense, mas se propõe abordar as questões que mais se aproximam do objeto desta pesquisa. O foco desta análise se dará a partir das contribuições de noções político-institucionais levantados em estudos que envolvem a democracia moderna, dando destaque aos debates acerca das experiências transicionais entre regimes políticos.

Além disso, a seção apresenta as contribuições do institucionalismo histórico, mais especificamente a ferramenta de análise da *path dependence* e os conceitos de *critical junctures*, autorreforço e *lock-in*, utilizados na presente pesquisa. Os conceitos são explorados no intuito de se repensar o papel das Forças Armadas, sobretudo realizando uma análise institucional nos contextos da justiça de transição e redemocratização brasileira. Pretende-se, portanto, realizar um estudo crítico e criar aportes para o debate sobre o protagonismo das Forças Armadas no ordenamento jurídico e suas intervenções políticas.

Refletindo sobre a trajetória castrense, entende-se que desde sua formação, o militarismo no Brasil possui privilégios respaldados pelo ordenamento jurídico, o que ensejou posições privilegiadas em que os militares se encontram na atual democracia. A partir das relações com autoridades governantes, tem-se a aproximação dos militares no campo político ocasionando um predomínio de relações questionáveis entre civis e militares. Nesta circunstância, os militares participaram e ainda participam das questões políticas do país, desde intervenções armadas à ocupação de cargos nos centros de poder.

No entanto, o militarismo protagonizou o maior período de repressão em solo brasileiro ao instaurar a ditadura militar com o golpe de Estado de 1964. Sendo assim, esta pesquisa parte do pressuposto de que os privilégios ofertados e respaldados principalmente na Constituição Federal de 1988 precisam ser repensados e reformulados, uma vez que condizem com um passado autoritário que deveria ter sido superado com o movimento de redemocratização. Consoante Bruno Galindo:

Quando do advento da democracia como regime político pós-autoritário, surgem relevantes questões no campo do direito constitucional e penal sobre a responsabilidade do Estado por atos de seus agentes, os deveres estatais de apuração da verdade acerca dos fatos ocorridos durante o período de exceção, bem como de que modo o Estado atuará na prevenção de novas situações de autoritarismo, incluindo a gradativa transformação cultural na direção da democracia e do respeito aos direitos humanos (GALINDO, 2018, pp. 11-12).

Entende-se que a problemática da continuidade de atuações de cunho autoritário, semelhantes às empregadas pelo militarismo na ditadura militar, nas instituições que compõe o aparato estatal é dissonante de uma efetiva consolidação democrática. De certo, essas questões fazem parte de um período de transição de regime político em que as forças políticas relevantes comprometidas com a redemocratização enfrentaram diversas dificuldades. Como bem lembra José Alvaro Moisés (1989), as estratégias com relação à construção da democracia não é uma decorrência natural do fim do autoritarismo, desse modo, o primeiro grande dilema de uma consolidação democrática diz respeito às tarefas relacionadas à engenharia institucional.

Apesar de não ser o intuito desta dissertação, ressalta-se a urgência de se construir um projeto de mudança institucional, mais precisamente nas Forças Armadas brasileira. Sobre o assunto, Moisés (1989) atenta no sentido de que o sistema democrático não realiza por si só as reformas ou efetua as justiça sociais num pós-autoritarismo, mas cria terreno fértil em que essas podem e devem se realizar.

Portanto, tais reformas institucionais e a busca por uma justiça social remetem a uma dimensão projetiva pertencente a um projeto político. Esse projeto político para se elaborar supõe um campo institucional de expressão típico da democracia, uma vez que se ela não existe, as condições para tais propostas se tornam mínimas (MOISÉS, 1989). O momento de redemocratização, dentro do contexto de justiça de transição era, portanto, o período crucial para essas indagações e elaboração dos projetos políticos inerentes a preceitos democráticos.

Para Moisés (1989), com o retorno à democracia torna-se imprescindível determinar um conjunto de regras que são inerentes a esse sistema de governo. Neste contexto de

legitimação e consolidação de pressupostos democráticos, determinar e promover as chamadas “garantias de procedimento” serviria tanto para constringer as futuras arbitrariedades e perpetração de práticas abusivas por parte do Estado, bem como o predomínio e imposição de grupos privados, que possam a vir formular as definições de suas ações em função da estrutura e/ou organização privilegiada que tenham dentro da sociedade civil.

Dentro dessa ótica é possível pensar no papel das Forças Armadas após o fim da ditadura militar brasileira. Com a efetiva transição entre regimes políticos, torna-se urgente a mudança de paradigmas e tradições aplicadas em instituições do aparato estatal utilizados durante o período ditatorial. O renascimento do Estado democrático clama por mudança do ponto de vista cultural, advinda principalmente da memória e verdade coletiva, bem como na questão institucional propriamente dita. Sobre os aspectos institucionais e culturais pós-autoritarismo Galindo (2018) leciona sobre algumas indagações cruciais que devem ser realizadas para auxiliar o projeto dentro desse contexto, dispõe:

Quando se considera o aspecto institucional e cultural, mais indagações: como se deve debater a transformação dos padrões de atuação dos agentes estatais com prerrogativas de utilização da força armada? Quais leis e reformas constitucionais são necessárias à formação de forças militares e policiais pautadas por valores do Estado democrático de direito? Como estabelecer nas instituições armadas comportamentos condizentes com a proposta pós-autoritária? Quais os treinamentos e padrões pedagógicos imprescindíveis às necessárias transformações culturais dessas instituições? (GALINDO, 2018, pp. 12-13).

Estudar o vínculo dos militares com o constitucionalismo brasileiro permite a sociedade repensar e reformular padrões e condutas que partem de uma ótica militarista e autoritária. Resignificar o papel das Forças Armadas no ordenamento jurídico e conseqüentemente na esfera política propõe uma maior estabilidade em questões imprescindíveis a uma nação democrática.

Tendo em vista as discussões entre ditadura e democracia, observa-se que os constitucionalismos tem papel fundamental nas transições entre esses regimes uma vez que guiará o funcionamento do novo governo. No entanto, entende-se que a vigência de uma constituição não implica necessariamente na consolidação de preceitos democráticos. É possível haver previsões constitucionais que em sua aplicabilidade distorcem o intuito original do legislador a depender de fatores sociais e políticos, entre outras variantes.

Para entender os desdobramentos institucionais democráticos, parte-se do conceito de democracia moderna definido por Philippe C. Schmitter e Terry Karl (1991) entendendo que

esta diz respeito a um sistema de governo no qual os governantes são responsabilizados por suas ações no domínio público pelos cidadãos, que atuam indiretamente através de competição e cooperação de seus representantes eleitos. Esse sistema de governo determina as formas de acesso às principais repartições públicas, as características dos atores admitidos ou excluídos desse acesso, as estratégias utilizadas por esses atores para obter o acesso e as regras que são seguidas na tomada de decisões vinculativas publicamente (SCHMITTER; KARL, 1991).

Entende-se que para funcionar corretamente esse sistema precisa ser institucionalizado, ou seja, deve seguir padrões previamente conhecidos, praticados e aceitos pela maioria desses atores. Nesse sentido, o mecanismo de institucionalização mais utilizado é um conjunto de leis escritas a partir de uma Constituição escrita, embora muitas normas políticas duradouras possam ter uma base informal, prudencial ou tradicional (SCHMITTER; KARL, 1991).

Sendo assim, a compreensão desse sistema de governança institucionalizado, só se concretiza a partir da investigação dos conjuntos de leis escritas de um sistema democrático, principalmente o que se refere as previsões de dispositivos constitucionais.

A partir do estudo dos constitucionalismos, Inmaculada Szmolka Vida (2010) entende que a maioria dos regimes políticos do mundo não são totalmente democráticos e nem completamente autoritários:

Los procesos de cambio político iniciados en países autoritarios, en las últimas sacudidas de la tercera ola democratizadora, no han derivado siempre en formas de gobierno democráticas, sino que en muchos casos han dado lugar a nuevos tipos de autoritarismo o a regímenes cercanos a la democracia que pueden adolecer de problemas significativos en el funcionamiento del gobierno<sup>15</sup> (VIDA, 2010, p. 105).

Deste modo, o termo “democracia” nem sempre corresponde à realidade. Segundo Szmolka Vida (2010) as constituições podem percorrer diversos caminhos políticos dentro do Estado e independente de sua redação, a depender dos contextos políticos inseridos, podem ser determinadas com maior ou menor grau de normatividade e eficácia. Ao considerar o constitucionalismo como um fenômeno diretamente associado à consolidação da democracia como regime político, a autora dispõe que este último regime viabilize uma normatividade constitucional, em contraposição ao autoritarismo que tende a minimizá-la.

---

<sup>15</sup> “Os processos de mudança política iniciados nos países autoritários, nas últimas convulsões da terceira onda democratizadora, nem sempre levaram à formas democráticas de governo, mas em muitos casos deram origem a novos tipos de autoritarismo ou a regimes próximos da democracia que pode sofrer com problemas significativos no funcionamento do governo” (tradução livre).

Nos estudos sobre democracia, Arend Lijphart (2003) possui grande representatividade ao afirmar que existe uma variedade de democracias, no entanto, existem alguns padrões que se repetem ao analisar as instituições conforme suas regras e desempenho. A partir dessas tendências, as democracias podem ser divididas em dois grupos: o majoritário e o consensual.

As diferenças entre os dois grupos são identificadas a partir de uma pergunta chave elaborada pelo autor: “Quem governará e quais interesses deverá o governo atender quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem?” (LIJPHART, 2003, p. 17). Com relação a esse dilema, a democracia majoritária entende que a vontade da maioria do povo prevaleceria. O modelo consensual concorda que se regerá pela maioria de pessoas que nela estão inseridas, no entanto, esse modelo importa-se mais em ampliar essa maioria visando aumentar a participação da sociedade nas tomadas de decisões do governo (LIJPHART, 2003).

Dentro desse plano existem variáveis de ambos modelos que podem ser identificadas a partir do funcionamento das instituições. Essas variáveis são postas em duas dimensões, sendo que a primeira intitulada de executivo-partidos se caracteriza pelas características estruturais do Poder Executivo, dos sistemas partidários e eleitorais, bem como outros grupos de interesse e, a segunda dimensão, atrela-se ao contraste entre federalismo e governo unitário, chamada de federal-unitária (LIJPHART, 2003).

Lijphart (2003) pontua dez características do modelo majoritário, são elas: I) Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima; II) Poder Executivo dominante em relação ao Poder Legislativo; III) Sistemas bipartidários; IV) Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais; V) Pluralismo de grupos de interesse; VI) Governo unitário e centralizado; VII) Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral; VIII) Flexibilidade constitucional; IX) Ausência de revisão constitucional; e X) Banco central controlado pelo Poder Executivo.

Por outro lado, as características do modelo consensual são: I) Partilha do Poder Executivo com amplas coalizões multipartidárias; II) Equilíbrio de poder entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; III) Sistema multipartidário; IV) Representação proporcional; V) Corporativismo de grupos de interesse; VI) Governo federal e descentralizado; VII) Forte bicameralismo; VIII) Rigidez constitucional; IX) Revisão judicial e, X) Independência do banco central com relação ao Poder Executivo (LIJPHART, 2003).

Em termos práticos, no modelo majoritário de democracia o poder está nas mãos de uma maioria simples, tornando-se um modelo exclusivo, competitivo e combativo, ao passo

que, o modelo consensual de democracia abrange, concede e negocia, atingindo uma maior quantidade de pessoas. Entende-se que as democracias majoritárias consideradas puras, ou quase puras são raras de acontecer na realidade. Assim, a maioria das democracias atuais existentes são democracias consensuais, consideradas mais democráticas que as majoritárias (LIJPHART, 2003).

Portanto, segundo Lijphart (2003) a depender das características citadas acima pode-se compreender os níveis diferentes de uma democracia. Com base nesse pensamento, uma democracia absoluta é um tipo ideal que não existe tendo em vista que dentro de cada regime democrático existem questões que podem oscilar os pontos cruciais e inerentes à uma democracia consolidada. Para o presente trabalho, esse nivelamento pode ser visualizado ao considerar as continuidades institucionais e normativas vinculadas à um regime autoritário após período de transições, como será refletido adiante.

## **5.2 Reformas institucionais em contextos de transições políticas**

Em termos conceituais, um regime político pode ser entendido como um conjunto de instituições e normas governamentais formalizadas ou reconhecidas informalmente em um determinado território com relação a uma determinada população (MORLINO, 2008). Assim, diz respeito às instituições mesmo que não formais que existam em um dado momento numa nação. Para Morlino (2008) embora o regime não pertença mais a algum tipo de autoritarismo, podem não formar uma democracia completa, de modo que, essas instituições ainda mantêm traços da realidade política anterior.

É nesse sentido que surgem os estudos sobre os chamados regimes híbridos. Morlino (2008), entende os regimes híbridos como uma forma de governo efetivamente “presa” entre uma configuração não-democrática, considerando o sentido de ser tradicional, autoritário e pós-totalitário, e uma configuração democrática. Isto se dá porque esse regime não preenche os requisitos mínimos da democracia, isto é, não cumpre as condições mais imediatamente controláveis e empiricamente essenciais que permitem estabelecer um limiar abaixo do qual um regime não pode ser considerado democrático (MORLINO, 2008).

Esses regimes não democráticos adquiriram algumas instituições e procedimentos característicos da democracia ao mesmo tempo em que conservam alguns traços tradicionais e autoritários, ou, aqueles que com o tempo tenham perdido alguns elementos democráticos e tenham adquiridos outros de caráter autoritário (MORLINO, 2008).

Quanto aos regimes não democráticos, referem-se, entre outros, aos regimes tradicionais ou autoritários. Os primeiros tem como base uma figura soberana que se relacionam com seus subordinados a partir do medo e da recompensa. Nesses regimes tradicionais, as decisões arbitrárias do soberano não são limitadas por normas e o poder é usado de forma particularista e para fins privados. Nos regimes tradicionais, as Forças Armadas e a polícia desempenha um papel central, mas não há uma ideologia desenvolvida e qualquer estrutura de mobilização em massa. Em suma, trata-se de uma configuração política dominada pelas elites e instituições tradicionais. Por outro lado, regimes autoritários caracterizam-se por atores políticos específicos que determinam o regime e suas políticas, a presença de uma ideologia que justifica a implantação do regime, a existência de graus diferentes de participação social e mobilização política, o poder é exercido por um grupo determinado e há a introdução de regras ambíguas e mal definidas (MORLINO, 2008).

Acerca da relação entre instituições e transição política, Morlino entende que uma vez que determinadas instituições foram criadas e acabam se tornando estáveis ao longo de um determinado período de tempo, essas instituições podem deixar um legado significativo em um novo regime político, mesmo quando este tornou-se democrático (MORLINO, 2008). Por isso, é imprescindível o estudo das estruturas institucionais implantadas após uma transição uma vez que a partir delas é possível perceber padrões e condutas que não se encaixam com a democracia propriamente dita.

Em circunstâncias em que não existe uma democracia consolidada é importante identificar os atores significativos do jogo político. Morlino (2008) chama atenção para os atores institucionais e os atores sociais politicamente ativos. São exemplos de atores institucionais o exército, o sistema burocrático ou parte dele, e quando aplicável, um partido político. Quanto aos atores sociais politicamente ativos podem ser citados a igreja, grupos industriais ou financeiras, proprietários de terras e, em alguns casos, sindicatos ou estruturas econômicas transnacionais com interesse maior na nação em questão. Esses atores não são politicamente responsáveis de acordo com o mecanismo típico das democracias liberais, ou seja, por meio de eleições livres, competitivas e justas. Se há uma responsabilidade política, ela é exercida no nível da chamada “política invisível”, nas relações reais entre, por exemplo, líderes militares e grupos econômicos ou proprietários de terras (MORLINO, 2008).

Nesse entendimento, pressupõe-se que, em democracias não consolidadas existe uma “política invisível” nas relações entre esses atores institucionais e os atores sociais politicamente ativos. Uma vez que os atores sociais como grupos religiosos, setores

empresariais e financeiros não são politicamente responsáveis, tendo em vista que não foram eleitos pelo povo (MORLINO, 2008), entendemos que essas relações de trocas de interesses com atores institucionais como os agentes militares, podem ser prejudiciais aos princípios democráticos.

Nesse sentido, faz-se necessário que as instituições estatais sejam reformadas visando à consolidação democrática. Para tanto, entende-se imprescindível uma reformulação constitucional durante uma transição política após um regime ditatorial. Sobre isso, o teórico Karl Loewenstein (1964) dispõe que é possível diferenciar as constituições dos constitucionalismos democráticos daqueles dispositivos constitucionais vigentes em períodos autoritários.

Tem-se, portanto, a realidade em que o comprometimento com a alteração da engenharia institucional que compõe o aparato estatal torna-se inerente ao fim do autoritarismo e início de uma democracia. Em países que passaram por processos de transições como é o caso do Brasil, elaborar estratégias para obter instituições mais adequadas à democracia faz-se imprescindível.

Desde os primórdios do Estado Moderno, o processo de formação de instituições expressa a disputa de concepções de mundo e de existência social, que são características das sociedades modernas. Expressando conflito e disputa travada em diferentes visões, deve-se ter em mente que as instituições não são simples criações dos homens, pelo contrário, elas exercem influência sobre eles (MOISÉS, 1989). Neste sentido, após um período autoritário, a formulação do aparato institucional torna-se inerente a consolidação democrática uma vez que as práticas que estavam sendo perpetradas anteriormente se apresentam defasadas durante e depois de uma transição, não condizendo com os preceitos de uma nação livre e democrática.

Neste cenário de mudança de paradigma, a institucionalidade remanescente do período autoritário demonstra-se incongruente com a transição e elaboração de um regime político em que preza, sobretudo pelas liberdades civis e garantias de direitos que foram amplamente violadas no passado. As forças políticas envolvidas no projeto democrático possuem a responsabilidade de construir “[...] um conjunto de instituições e práticas políticas capazes de enfrentar os velhos e os novos desafios colocados por essas sociedades” (MOISÉS, 1989, p. 50). As reformas institucionais exigem, portanto, uma grande revisão da governabilidade dentro do sistema democrático.

É necessário ter em mente que do ponto de vista normativo os valores prevaletentes em determinadas sociedades interagem com o contexto institucional uma vez que essas instituições tem o poder de estimular, autorizar ou impedir determinadas condutas. Tem-se a

dinâmica em que o consenso normativo fundamenta a cultura política de determinado país refletindo num panorama em que há, em tese, um consenso de normas, ou seja, procedimentos e valores comum compartilhados por diferentes grupos que formam a sociedade (MOISÉS, 1989). Nessas situações, do ponto de vista jurídico-normativo a cultura política está associada, entre outros fatores, a forma que se dá o papel das instituições no Estado de Direito.

As mudanças na cultura política em contextos de transição política são urgentes, mas necessitam ser articuladas com as reformas das engenharias institucionais que são obrigatoriamente exigidas em processos de democratização política (MOISÉS, 1989). Em cenários de ruptura, os rumos futuros da cultura política estão estreitamente associados aos do funcionamento das instituições. As mudanças institucionais e mudanças na cultura política precisam operar simultaneamente com o intuito de se alcançar fins que contribuam para a inovação do regime democrático. Sobre a construção de uma nova ordem política:

Parte-se da hipótese, portanto, de que os processos de transição política são, a uma só vez, processos de desarticulação da velha ordem política e de edificação da nova. Isso implica mudanças concomitantes no mundo das instituições, nas concepções que lhes dão fundamentos e nos códigos simbólicos que se referem a elas. Como o ritmo e a intensidade desses processos é variável, de acordo com a capacidade de ação que revelem as forças políticas relevantes, elas elaboram padrões *ad hoc* de interação política que, muitas vezes, mal se estabelecem e já servem para abrir ou para fechar a passagem ao estabelecimento mais duradouro de padrões, não só socialmente reconhecidos, mas legal e formalmente definidos pelos códigos aceitos pelas principais entre aquelas forças (MOISÉS, 1989, p. 51).

Considerar a existência de forças relevantes na justiça de transição auxilia na construção de estratégias mais eficazes para construção e consolidação da democracia. Nesse movimento é crucial perceber que essas pautas estratégicas abrangem diferentes formas de relações de domínio, de alguns indivíduos ou grupos sobre outros. Tais relações de domínio e poder, “[...] referem-se tanto à relação da sociedade civil com o Estado e os seus aparatos, quanto aos processos de articulação e distribuição de poder no interior da própria sociedade civil” (MOISÉS, 1989, p. 51).

Neste sentido, Moisés (1989) defende que em processos de consolidação democrática como é o caso do Brasil, a construção da ordem democrática exige uma maior ênfase nas questões que envolvem as mutações das instituições. Dispõe sobre duas dimensões que reveste a problemática. A primeira delas diz respeito à saber quais instituições revelam-se mais adequadas à estratégia de construção de um regime que baseia-se em princípios de interação política fundados na legitimidade da norma como requisito de deliberação pública.

A segunda dimensão trata-se de saber como construir instituições que garantem a estabilidade do novo padrão de interação política sem impedir uma eventual entrada de novas forças políticas no jogo democrático (MOISÉS, 1989, p. 55).

As reformas nas instituições após um período ditatorial devem ter como intuito principal revisar o passado de práticas autoritárias construindo espaço para preceitos democráticos a fim de que as condutas arbitrárias não se repitam. O plano estratégico deve considerar, portanto, as forças políticas relevantes uma vez que estas influenciam o processo de tal forma que os efeitos desse movimento podem afastar da consolidação democrática que se espera.

Sobre forças políticas, entendemos os atores que têm interesses próprios e objetivos distintos e, por vezes conflitivos, em relação aos processos de distribuição de poder, que se apresentam especialmente em momentos críticos. Num processo de transição política, esses atores tendem a atuar na defesa de suas pretensões. Entender as decisões tomadas principalmente em momentos críticos como é o caso de transições políticas se mostra imprescindível para verificar a tendência adotada durante o curso uma vez que o resultado dependerá da trajetória percorrida.

Sendo assim, entende-se que o fortalecimento das instituições democráticas apenas se resulta de uma transição democrática compromissada em romper com o legado autoritário. No caso brasileiro, com o fim da ditadura militar, observou-se um movimento de negociação, ou seja, a transição foi fruto de um pacto político entre a classe castrense e elites civis políticas, realidade que influenciou diretamente na trajetória democrática e na posição que os militares ocupam no atual sistema jurídico.

### **5.3 Forças Armadas e o sistema jurídico brasileiro**

A partir do levantamento e, conseqüentemente, da compreensão das nuances institucionais do militarismo é possível realizar uma investigação mais centrada sobre a lógica militar imperada nas intervenções políticas. Este tópico foi reservado com o intuito de se realizar um panorama acerca dos pontos principais que envolvem o militarismo e sua relação com o sistema jurídico brasileiro. Tendo isso, é possível verificar, entre outras questões, de que modo se dá a legitimação das Forças Armadas no ordenamento jurídico e com isso criar aportes para se pensar a participação da instituição em conjunturas políticas.

Para efeito de conceituação, o sentido de militarismo, nomenclatura empregada nesse tópico, é elaborado por Vinicius de Andrade (2017) e se refere a preponderância da doutrina, sistemas e ideias militares na vida política e administrativa de um país. A partir desse parâmetro, entende-se que o militarismo, ou seja, o empoderamento dos militares surge principalmente nos momentos de crise, quando as soluções obtidas pelo processo político na normalidade institucional são tidas como infrutíferas.

No Brasil, o debate sobre militarismo remota ao Brasil Imperial, mais especificamente a atuação das Forças Armadas brasileira na Guerra do Paraguai. Sobre esse fato histórico, uma das vertentes historiográficas mais conhecidas, a corrente memorialística-militar-patriótica, exalta os grandes heróis do Império brasileiro como símbolos da civilização, da pátria e da nacionalidade *versus* a demonização dos vilões, a perspectiva do “outro” e a barbárie representada pela República do Paraguai (SALLES, 2015).

Em meados do século XX, as discussões se acentuam principalmente com o surgimento da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) que ensejou o debate das funções militares especialmente da instituição das Forças Armadas no âmbito constitucional. Sobre isso, Roberto Aguiar (1986) levanta uma questão importante ao entender que a função constitucional dos militares sempre terá caráter político, pois defende que a política é a função militar. Desse modo, nota-se a proximidade da classe castrense com questões políticas, sobretudo no que diz respeito à sua representatividade e legitimidade de atuação nos dispositivos constitucionais.

Em seus estudos, Aguiar (1986) lembra que o direito estatal imposto a determinado país é apenas um modelo pertencente a uma pluralidade de ordenamentos jurídicos concomitantes, que podem ou não, se tornarem parte do direito estatal. Observa-se, portanto, que esse movimento de respaldo, aceitação e legalidade formal se dará a partir da correlação de forças de uma determinada sociedade, em que uma delas regerá do ponto de vista normativo.

Deste modo, entende-se que existe um ordenamento jurídico estatal hegemônico, aceito e validado, que vive em tensões com os chamados “anti-direitos”. Estes direitos que emanam de uma ordem não respaldada sofrem opressão das leis legitimadas pelo Estado. É neste movimento de disputa entre forças e ordens políticas que uma constituinte se mostra oportunidade crucial para se revisar direitos, mas também de fissurar a ordem estatal, legitimando direitos que eram considerados “ilegais”, “perigosos” e “atentatórios à ordem” (AGUIAR, 1986).

Considerando essas relações de forças dentro de determinada sociedade, Aguiar (1986) alerta no sentido de que deve haver um limite no que se refere à revisão de direitos no momento de um processo constituinte, principalmente com relação aos temas que não primam pelas características democráticas.

Uma característica latente da realidade institucional das Forças Armadas brasileira da segunda metade do século XX, sobretudo na Guerra Fria, era a predominância das bases ideológicas na Doutrina de Segurança Nacional (DSN). A DSN se refere ao corpo de princípios elaborados civis norte-americanos após a Segunda Guerra Mundial como resposta ao novo papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos da América (EUA) no cenário posterior ao conflito. A DSN foi, portanto, uma política de contenção ao comunismo estabelecida pelos EUA, repassada aos militares norte-americanos e propagada na Europa, Ásia e na América Latina durante as décadas de 1950 e 1960. Através de programas de assistência militar os EUA disseminaram uma série de escolas no intuito de formarem oficiais das Forças Armadas dos mais diversos países da América Latina (MENDES, 2013).

Sobre os intentos políticos da DSN, Mendes (2013) dispõe que a Doutrina defendia uma política de guerra, favorecendo o controle pelos militares na vida política. Além disso, cúpula militar desvalorizava a competência das elites civis para o exercício do poder e firmava a incapacidade da democracia em defender-se do suposto movimento comunista internacional encabeçado pela União Soviética. Nessa situação, toda a oposição passou a ser vinculada a esse verniz ideológico (MENDES, 2013).

Nessa lógica, as Forças Armadas brasileiras foram amplamente influenciadas pela DSN, especialmente durante a ditadura militar, período em que foi instaurado uma intensa repressão no país. Durante o período de exceção, as principais estratégias utilizadas pela corporação contaram com o exercício da tortura como instrumento de inteligência e segurança contra os opositores políticos do regime (MENDES, 2013).

Desse modo, os modelos normativos e institucionais foram construídos a partir de concepções militaristas pautadas, sobretudo na mentalidade de combate, estratégia, controle, ordem, enfrentamento, etc. Nesse contexto, ao estarem à disposição estatal, os elementos militaristas foram assimilados e implementados pelo sistema jurídico-constitucional (ANDRADE, 2017).

Outra evidente aproximação entre a classe castrense e o sistema jurídico se apresenta na figura da Justiça Militar. Segundo Adriana Souza e Angela Silva (2016) desde sua criação, a estruturação da Justiça Militar acompanhou a crescente afirmação dos militares como atores políticos relevantes. Esta realidade é observada na relação entre as Forças Armadas e o Poder

Judiciário que afirma a existência da intersecção entre o mundo militar e o mundo jurídico constituindo numa esfera híbrida de atuação, moldadas pelas formalidades jurídicas e que amparam a mentalidade militar.

Tendo em vista o espaço proporcionado ao militarismo nesta dinâmica do uso do monopólio das armas, observa-se que o poder militar e o poder civil, mais precisamente o poder civil político, se confundiam. Sobre esse comportamento político dos militares, a presente pesquisa parte da premissa de que deva haver uma superação entre a lógica do poder militar e a esfera jurídico-política. Consoante Borges Filho:

Entende-se o poder militar como uma ordem ideológica específica que, dominada por um tipo determinado de legitimação revolucionária, baseada numa lógica de autonomia militar, detém um poder próprio na esfera jurídico-política do Estado, em oposição às restantes instâncias sociais. Já o poder político se expressa como uma ordem hegemônica, dentro de um contexto de conflitualidade, baseada na lógica da representação partidária e dominada por algum tipo de legitimação democrática, que reclama um poder temporal na esfera jurídico-política do Estado, em busca de um consenso junto às restantes instâncias sociais (BORGES FILHO, 1987, p. 61).

Predominando as ideologias da DSN na esfera política, por exemplo, em certa medida, não havia distinção entre poder militar e poder civil. Ao legitimar juridicamente a doutrina principalmente no contexto da Guerra Fria, deu-se espaço para os valores e práticas militares na sociedade. Isto é tido com uma problemática haja vista que ao possuir o monopólio das armas, a “ordem” é constantemente aplicada de forma arbitrária como aconteceu durante a ditadura militar responsável pela violência de Estado que culminou em violações sistemáticas aos direitos humanos.

Aplicada a DSN, as práticas políticas de modo geral, que inclui a cultura organizacional das instituições, reformas legislativas e estruturais foram regidas sob uma ordem ideológica predominante militar, que não aceitava divergências, conflitos e contestação de suas atuações. No Brasil, tal fato é visualizado principalmente nas instituições de segurança pública, que foram, portanto, submetidas a um processo de militarização (ANDRADE, 2017).

Entendendo esse processo de militarização como uma problemática, o tratar-se de um regime democrático, parte-se do pressuposto levantado por Soares (2006) de que o controle civil sobre o poder militar é próprio de uma democracia, o que implica diretamente na restrição da autonomia política do aparelho militar. Em sua pesquisa, o teórico lembra que no período após a ditadura militar as Forças Armadas mantiveram esferas de autonomia, que

tiveram origem e se consolidaram ao longo dos regimes anteriores e continuaram sendo afirmadas posteriormente (SOARES, 2006).

Na análise empreendida nesta pesquisa, reflete-se de que maneira o sistema jurídico legitima os controles e autonomia do poder militar, bem como a delimitação sobre a função e o papel das Forças Armadas. Nesse ponto, alguns conceitos precisam ser destrinchados para a compreensão de toda a complexidade que envolve as questões do protagonismo militar na esfera política.

Um ponto importante a ser analisado são as chamadas esferas de autonomia, termo levantado pelo autor Samuel Alves Soares (2006) quando se refere ao que ele entende por área indefinida entre os extremos da autonomia política e da autonomia institucional ou autárquica. Compreende-se, nessas circunstâncias:

[...] muitos aspectos que, à primeira vista, constituem meramente a manutenção de espaços próprios para conduzir os trâmites administrativos decorrentes de qualquer aparelho de Estado e que são entendidos como necessários para a continuidade do gerenciamento das Forças Armadas podem ter significados que ultrapassam essa tênue linha do que seria esperado de uma burocracia estatal: que funcionários do Estado cumpram fielmente as ordens emanadas, ainda que os fins últimos da política para cuja realização eles concorrem lhes escapem ou não lhes sejam convenientes. A ultrapassagem desses limites pode caracterizar que autonomias vislumbradas como autárquicas signifiquem inserção na tomada de decisões específicas do poder civil. Ao contrário, quanto mais essas esferas se aproximam da autonomia institucional “*stricto sensu*”, tanto mais se afirma o controle civil sobre o aparelho militar (SOARES, 2006, p. 19).

Assim, as esferas de autonomia do aparelho militar são divididas em autonomia política e autonomia institucional. A autonomia política dos militares é compreendida através da capacidade de definir interesses, da antecipação em relação ao desencadear de conjunturas e de tomar iniciativas políticas relevantes, questões que condicionam a luta política perante o Estado e lutas sociais. Por conseguinte, a autonomia institucional está relacionada aos espaços em que as instituições estatais adotam procedimentos que tratam de questões administrativas internas, ou quando atuam politicamente em prol de seus interesses, desde que haja limite dos assuntos que não ultrapassem o seu campo de atuação (SOARES, 2006).

Considerando a urgência em repensar os caminhos da consolidação democrática brasileira com o intuito de romper com o autoritarismo sobretudo advindo da lógica do militarismo, entende-se necessária a reformulação do papel das Forças Armadas no ordenamento jurídico tendo em vista que historicamente, as intervenções militares em conjunturas políticas críticas arriscam os preceitos democráticos. As instituições democráticas

precisam separar as tendências militares a fim de que práticas autoritárias não voltem a acontecer. Com a terrível experiência da ditadura militar, o sistema jurídico brasileiro precisa assumir o desafio de repensar o funcionamento das instituições, principalmente no que diz respeito aos objetivos, a doutrina e formação empregada nas Forças Armadas. E, nesse mesmo movimento, faz-se imprescindível que as Forças Armadas reconheçam os erros cometidos no passado, para que esses não se repitam.

#### **5.4 Forças Armadas e a participação militar nas Constituições Brasileiras**

Neste tópico será realizado um panorama da trajetória do constitucionalismo brasileiro no tocante as definições constitucionais legitimadas ao militarismo, mais precisamente à instituição das Forças Armadas. Entende-se que o breve apanhado sobre as funções das Forças Armadas nas diversas constituições brasileiras possibilitará a compreensão acerca do protagonismo militar com relação ao sistema jurídico no Brasil e criará aportes para refletir sobre as previsões constitucionais na Carta Magna vigente.

Para tanto, serão utilizados pontos e reflexões levantadas principalmente nos estudos elaborados pelo teórico Aguiar (1986) que trouxe grande contribuição acerca das funções constitucionais das Forças Armadas no decorrer do constitucionalismo brasileiro. Para refletir acerca da participação das Forças Armadas na Constituição Federal de 1988 será feito um panorama acerca desse protagonismo em constituições anteriores. Assim, serão situados pontos relevantes sobre o aparelho militar e suas previsões e respaldos constitucionais.

Com relação à primeira Constituição brasileira, promulgada com a Independência do Brasil, mais especificamente no ano de 1824, seu artigo 145 previa que “todos os brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos” (BRASIL, 1824). Essa previsão remete a noção de que todos os cidadãos são soldados potenciais que poderão vir a combater inimigos externos, bem como aqueles que ameçassem a integridade do Império e a autonomia jurídica adquirida através do movimento de independência (AGUIAR, 1986).

Em suma, a partir da Constituição de 1824 se tinha o cenário em que as Forças Armadas não possuíam direito de reunião autônoma na medida em que eram obedientes ao Imperador. Não se tratava de uma força militarista permanente, tinha como função a manutenção de uma ordem política que emergia do movimento de independência e tinha suas funções atreladas à defesa externa ou interna, mas sem ser tutora de princípio ou defensora de

projetos (AGUIAR, 1986), situação essa que muda como o passar do tempo e difere da realidade republicana propriamente dita.

Tendo isso em mente, é necessário lembrar que, no ano de 1889, um grupo de militares derrubou a monarquia e proclamou a República no Brasil. Esse fato correspondeu à emergência dos militares como atores políticos uma vez que, antes disso, os castrenses haviam permanecido obedientes ao governo, contrariando o que ocorria em várias repúblicas sul-americanas no mesmo período. Com a tomada de poder, os militares ficaram no governo durante os cinco anos seguintes e esse foi o primeiro golpe de vários outros encabeçados pelas Forças Armadas no período republicano (CASTRO, 1995).

Ao analisar as motivações do golpe de 1889, mais conhecido como a “Proclamação da República”, a historiografia tradicional aponta que o Exército brasileiro durante a Guerra do Paraguai (1864-1870) adquiriu uma identidade institucional diferente, advinda, sobretudo de insatisfações nas Forças Armadas após a guerra. Essa situação acarretou a posição em que os militares ficaram suscetíveis a receber influência de ideologias radicais, tanto que, cria-se uma noção social da “classe militar”. A título exemplificativo, nessa época, o movimento abolicionista e a intitulada “Questão Militar”, sendo esse último designado aos incidentes ocorridos entre autoridades civis e militares, levaram os castrenses a uma postura de radicalização política e antagonismo ao governo. Esse sentimento de discordância culminou na fundação, em 1887, do Clube Militar, liderado por Marechal Deodoro da Fonseca, um dos principais implicados na “Questão Militar”, que mobilizou os oficiais do Exército a se levantarem contra a Monarquia (CASTRO, 1995).

Nesse ponto, importa ressaltar algumas características dos militares durante o período imperial no Brasil e que continuaram latentes no decorrer da história. Um grande teórico sobre o papel das Forças Armadas e o seu envolvimento com a política brasileira é o José Murilo de Carvalho (2019). Em sua pesquisa, o autor faz um levantamento sobre as questões que envolvem características organizacionais e relações entre classes detentoras de poder políticos e os militares no fim da fase imperial, como também no Brasil republicano.

Um dos pontos que Carvalho (2019) chama atenção é sobre o recrutamento militar avaliando que entre os exércitos latino-americanos, o brasileiro foi o que herdou mais plenamente a tradição europeia. Na fase inicial dos exércitos europeus, o recrutamento definia a relação com a estrutura de classes da sociedade. Nessa tradição, por exemplo, o corpo de oficiais era recrutado entre a nobreza e as praças eram camponeses e proletários urbanos. Tal desenho institucional de recrutamento teve importantes consequências políticas, uma vez que possibilitava identificar os grupos politicamente dominantes.

Outro importante ponto abordado trata-se do treinamento dos militares em que havia a aplicação da ideia do soldado-cidadão:

O que na verdade produzia a Escola eram bacharéis fardados, a competir com os bacharéis sem farda das escolas de direito e medicina. Esses oficiais gostavam de ser chamados de doutores dentro do próprio Exército. Era “dr. General”, “dr. Tenente”, ou simplesmente, “seu doutor”. Estava criado o ambiente para a aceitação da ideia do soldado-cidadão que desde a proclamação da República passou a integrar a ideologia das intervenções militares no Brasil (CARVALHO, 2019, p. 46).

Dessa maneira, a ideologia do “soldado-cidadão” estava atrelada ao movimento característico dos militares em se colocarem no mesmo plano que a população civil, de modo que, os oficiais defendiam direitos políticos e sociais, como qualquer cidadão comum. Entende-se que essa ideologia intervencionista reivindicava a participação dos militares a fim de transformar sua posição social considerada subordinada, quanto para afirmar uma prerrogativa inerente à própria condição de militar, ou seja, um cidadão acima de tudo (CARVALHO, 2019).

Com a Constituição de 1891, as Forças Armadas conquistaram outra posição no que se refere às instituições brasileiras uma vez que passam a serem instituições nacionais permanentes, ou seja, compõe o Estado não apenas como um reforço armado, mas também como uma instituição que tutela e defende a nacionalidade. Como prevê a primeira parte do artigo 14, “as forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior” (BRASIL, 1891) e a segunda parte do mesmo artigo, “[...] a força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais” (BRASIL, 1891).

Sobre a Constituição de 1891, Aguiar (1986) observa que na medida em que o texto constitucional previa que as Forças Armadas teriam a função interna de manutenção da lei, o que diferencia do papel de mantenedor da lei e da ordem previstas em outras Constituições brasileiras.

Para Aguiar (1986), a expressão “manutenção da lei e da ordem” remete à função castrense para além da lei haja vista não ser a “ordem” apenas aquela prevista na lei. Neste caso, estaria dando sentido que ele chama de transjurídico, condicionado pelos interesses dos poderes, podendo ser usado para legitimar controle permanente e outras questões que envolvem conjunturas políticas. Assim, têm-se o cenário em que a ordem se tornou acima da

lei. Por essa ordem e até mesmo para a manutenção da lei, a estrutura jurídica é negada, fazendo com que as Forças Armadas tutelem ordens políticas ou até mesmo as derrubem, com a justificativa de uma manutenção da ordem. Essa situação representa “[...] o confronto entre a ordem jurídico-política da lei e a nova ordem emergente de novos rearranjos e compromissos entre os grupos hegemônicos em dada sociedade” (AGUIAR, 1986, p. 21).

Ressalta-se que essa ideia de “manutenção da lei e da ordem” vem refletida da influência do positivismo na época, inclusive presente na bandeira republicana. Havia, portanto, uma propaganda nítida da visão de mundo e objetivos políticos positivistas. Assim, para além do positivismo como doutrina, faz-se necessário ter em mente as ações praticadas por aqueles que se julgavam positivistas, ou seja, a influência do positivismo real na época (CASTRO, 1995).

Em sua análise, Aguiar (1986) entende que a Constituição de 1891 foi positiva comparada a outras constituições promulgadas posteriormente no sentido de eliminar a possibilidade do exercício de arbítrio que a expressão “manutenção da lei e da ordem” pode legitimar. No entanto, comparando as constituições de 1824 e 1891 percebe-se que o papel militar ganhou na segunda constituição a relevância que não tinha na primeira. O fato pode ser explicado considerando que a Constituição de 1891 foi o primeiro dispositivo constitucional do período republicano e originou-se de um movimento que contou com a intervenção das forças militares contra a monarquia brasileira.

Uma vez que o presente trabalho visa, entre outras questões, discorrer sobre tendências autoritárias na história brasileira, faz-se indispensável mencionar o Movimento Tenentista e suas ações armadas durante a crise da Primeira República. A Proclamação da República, em 1889, foi marcada pela ascensão de um projeto liberal ao plano organizacional do Estado que alimentava a sensação de progresso e modernização do país. No entanto, acabou se constituindo como um regime controlado por interesses oligárquicos, que buscava controlar e neutralizar as maiorias políticas. Para além das fronteiras brasileiras, as experiências da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa abalaram as estruturas desse sistema liberal que trazia hegemonia nas relações internacionais, política e econômica (MACEDO, 2020).

As oligarquias controlavam o acesso de novas demandas ao poder, gerando insatisfação e questionamentos acerca do sistema político e do equilíbrio financeiro que operava. Nesse cenário crítico, ascende o Movimento Tenentista e, a partir da década de 1910, destacaram-se intelectuais de orientação nacionalista autoritária que reivindicaram a

legitimidade de conduzir as transformações que entediam como urgentes para a República liberal-oligárquica (MACEDO, 2020).

Assim, desde a Primeira República brasileira observou-se o fortalecimento do autoritarismo. Tanto grupos civis e militares tentavam construir legitimidade para atuar na conjuntura que viviam. Ressalta-se a atuação da revista militar “A Defesa Nacional”, de 1913, e do grupo civil-militar “Liga de Defesa Nacional”, de 1916, que além de lutar pela profissionalização do Exército, eram movidos pela crença de um papel político-pedagógico acerca do civismo e da disciplina aos cidadãos, características essas que identificavam na corporação e pretendiam disseminar para a população (MACEDO, 2020).

Nesse momento de crise, havia, portanto, uma disputa de ideais, tradições e sentidos que influenciavam os atores políticos da época. Com relação ao Movimento Tenentista e aos intelectuais autoritários, esses levantavam e espalhavam em diversos setores da sociedade, temáticas que envolviam a “[...] pátria/patriotismo, nação/nacionalidade, politicagem/política e república/republicanismo” (MACEDO, 2020, p. 424). Com o argumento de serem dotadas de civismo, patriotismo e nacionalismo brasileiro, as Forças Armadas alegavam serem indispensáveis na condução do país em momentos decisivos.

O “berço” do Tenentismo se dá nas eleições de 1922 em que já apresentavam oposição ao sistema liberal-oligárquico. Assim, desde a década de 1910 os militares discutiam a necessidade de modernização da corporação e das relações entre os quartéis e o poder político. A partir de um nacionalismo militante e do ideal de “soldado-cidadão” entendiam que possuíam poderes de intervenção justificados por supostos perigos na nação, entre eles estava a cúpula oligarquia que governava o país. A partir dessa compreensão é evidente que procuravam legitimar suas ações baseando-se no diagnóstico de que a política republicana era tomada por interesses particularistas e que a atuação da cúpula tinha tanto respaldo constitucional, quanto na própria trajetória da corporação (MACEDO, 2020). Sobre esse movimento:

Os militares mais radicalizados na luta mostraram combinar uma forte memória institucional, fundamental na formação da identidade corporativa, com uma leitura bastante crítica a respeito do funcionamento República oligárquica, que os impulsionava à ação. Estes homens se arrogavam de uma posição privilegiada, por tradição e competência, para uma ação verticalizada em nome da mudança – certamente também influenciados pelo clima gestado, desde a década de 1910, e pelas atuações que colegas de farda vinham desempenhado nas eleições, ligas e periódicos. Demonstrando estarem inteirados dos debates, recorrendo ao universo semântico do período, se apresentavam como uma elite detentora das reservas de civismo e patriotismo capaz de enfrentar o bacharelismo, os localismos e privatismos postos em prática pelas oligarquias “politicantes”, em nome da defesa da ordem e do bem-estar geral (MACEDO, 2020, p. 435).

A partir da “Revolução de 1930” as Forças Armadas alcançaram papel político de alta relevância no cenário nacional, principalmente por ser uma força política que representava os valores e interesses emergentes do período entre as guerras mundiais em solo europeu. O grupo apresentava-se como uma força política que almejava o nacionalismo e a modernização de novas ideias que haviam se concretizado em projetos políticos europeus (AGUIAR, 1986). É nesse contexto político que a Constituição de 1934 é promulgada e com ela as Forças Armadas receberam o papel de garantir a ordem e a lei como era disposto em seu artigo 162 (BRASIL, 1934).

A essência autoritária do “movimento de 1930” almejava e necessitava das Forças Armadas fortalecidas para garantir o sucesso da “missão” dos envolvidos na conjuntura da época. A partir disso, além de instituições permanentes e nacionais, defensoras da lei e dos poderes constitucionais, as Forças Armadas recebem a função jurídica de se tornarem guardião de uma ordem suprema da juridicidade. Tal circunstância contribuiu para a crescente intervenção militar na vida política brasileira (AGUIAR, 1986).

Sobre a Constituição de 1937 é necessário ponderar que esta foi oriunda da ditadura do Estado Novo e conta com um fortalecimento significativo das instituições militares uma vez que seu artigo 111 criou o foro especial para os militares, ou seja, a Justiça Militar. Em seu *caput* o artigo 111 estendia de imediato o foro aos civis, para os crimes contra a segurança externa do país ou contra as próprias instituições militares (BRASIL, 1937).

Um ponto importante a ser observado é que apesar das Forças Armadas, em tese, atuarem para assegurar a ordem interna, a Justiça Militar não tinha competência para decidir sobre essas questões. Para Aguiar (1986) esse quadro muda quando a DSN passa a ser considerada uma doutrina de Estado, apresentando, propositalmente, uma concepção de segurança ampla e vaga para caberem os atos dos mais variados, cometidos por quaisquer pessoas, que pudessem ser considerados ofensivos pelo Estado.

A autonomia institucional das Forças Armadas na Carta Magna de 1937 se apresenta de forma reduzida se comparada a constituinte de 1934 tendo em vista que o artigo 161 da de 1937 dispõe que a instituição é definida como diretamente fiel e obediente ao presidente da República. Tal disposição para Aguiar (1986) traduz a busca do controle das Forças Armadas por uma ditadura civil. Destaca-se também a criação do Conselho de Segurança Nacional (CSN) formado pelo presidente da República, seus ministros e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha, que tinha como finalidade tratar todas as questões relacionadas à segurança nacional (BRASIL, 1937).

Considerando a composição do CSN percebe-se mais uma vez o movimento de vivências entre os militares e setores da sociedade civil, principalmente os que compõem as elites políticas que detém o poder de decisões sobre questões de repercussão nacional.

Ponto pertinente nessa época, sobretudo com a ditadura do Estado Novo foi a constante preocupação dos militares com relação à segurança nacional que começa a emergir a partir da existência de um Estado ditatorial, que traduzia uma nacionalidade oficial e, que tinha a necessidade de elaborar princípios e criar instrumentos de tutela para defendê-lo (AGUIAR, 1986, p. 26).

Após o término do Estado Novo, a Constituição de 1946 é promulgada. No que se refere às Forças Armadas, a instituição ocupou uma posição de prestígio, influenciada especialmente pela conjuntura política mundial, principalmente após a vitória na Segunda Guerra Mundial. Com as novas ideias e perspectivas militares advindas a partir da experiência na guerra, havia uma incompatibilidade ideológica entre o regime corporativista e os ideais políticos e de capitalismo moderno que expandia na oficialidade castrense, tanto que, a própria instituição participou da derrubada do poder da ditadura do Estado Novo (AGUIAR, 1986).

No campo específico das Forças Armadas, a Constituição de 1946 destaca o reconhecimento constitucional da Aeronáutica (BRASIL, 1946). A previsão legal da Aeronáutica torna as Forças Armadas mais fortes em relação à tomada de decisões tendo em vista o aumento do quórum nos órgãos legais. Em sua análise, Aguiar (1986) dispõe que embora a Constituição de 1946 tenha emergido de uma Assembleia Nacional Constituinte, deu às Forças Armadas um papel mais forte e significativo no ordenamento jurídico brasileiro, aspecto que era controlado pela Constituição anterior em que a autonomia da instituição foi consideravelmente limitada.

Para Aguiar (1986), o texto constitucional possibilitou um retrocesso democrático ao fornecer subsídios legais para sucessivas intervenções das Forças Armadas na política nacional quando prevê em seu artigo 177: “Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.” (BRASIL, 1946). Acrescenta:

Com a edição da Carta de 1946, o Brasil estava pronto, em termos legais, para sofrer o crescimento vertiginoso das intervenções armadas, que desembocam na tomada do poder pelos próprios militares, que resolveram, eles mesmos, traduzir concretamente seus projetos, enfeixando nas mãos o aparelho do Estado. Tudo pela ordem, pela democracia, pela honestidade e pelo combate às forças anticristãs representadas pelos comunistas e seus aliados (AGUIAR, 1986, p. 28).

É necessário ponderar que a partir de 1945, e principalmente após 1950, as Forças Armadas foram compreendidas no contexto de centralização estatal que permitiu uma ampliação na autonomia militar que outrora não era tão nítida. É possível notar que durante a democracia populista estabeleceu-se uma assimetria em favor dos militares, que ganharam espaço no cenário político (SOARES, 2006).

Para compreender o papel das Forças Armadas na Constituição de 1967 importa considerar que este texto constitucional foi promulgado durante a ditadura militar brasileira, regime político instaurado a partir do golpe militar de 1964. Assim, a Constituição de 1946 sofreu consideráveis rupturas com a vigência dos atos institucionais decretados com a instauração do período ditatorial.

Neste sentido, na ditadura militar havia uma legalidade autoritária (PEREIRA, 2010) considerando que os atos arbitrários cometidos pelos militares tinham respaldo normativo principalmente no momento em que as Forças Armadas passaram a usurpar o Poder Legislativo como órgão de suas decisões internas, circunstância em que houve a cassação e até mesmo o fechamento do Congresso. Legitimados pelos atos institucionais decretados, a instituição avocou todos os poderes, hipertrofiando o Poder Executivo do qual faziam parte, em detrimento do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Na medida em que suspenderam as garantias constitucionais, diversas circunstâncias podiam ser enquadradas como ofensa à ordem, ao Estado e ao regime militar. É evidente o intuito de militarizar as instituições brasileiras e enfraquecer poderes civis (AGUIAR, 1986).

Uma das características principais da Constituição de 1967 foi a de utilizar a DSN como justificativa para sua promulgação, inclusive dando respaldo jurídico e direcionando-a como instrumento de responsabilidade de todos os cidadãos. É nesse contexto que o Brasil se tornou uma praça de guerra interna tendo em vista que o artigo 69 da Constituição de 1967 dispõe que todas as pessoas naturais ou jurídicas são responsáveis pela segurança nacional. Assim, ao mesmo tempo em que seriam vigilantes contra os atentados à segurança, poderiam ser responsabilizadas por suas ações ou omissões quanto a esse aspecto (AGUIAR, 1986).

O CSN previsto no artigo 90 da Constituição de 1967 assume papel crucial no que seria a formulação e conduta da segurança nacional (BRASIL, 1967). Outro ponto importante com relação às Forças Armadas é a manutenção do papel constitucional de defesa da lei e da ordem, além de que o artigo 93 previa: “Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional, nos termos e sob as penas da lei” (BRASIL, 1967).

Para Aguiar (1986), durante a ditadura militar, as Forças Armadas estavam centradas numa atividade essencialmente ligada à ordem interna. Deste modo, a EC nº 1 de 1969 trouxe novos conceitos para a instituição, como é o caso do artigo 91 que previa as Forças Armadas o papel de essenciais à execução da política de Segurança Nacional (BRASIL, 1969). Esse desfecho coloca as Forças Armadas acima de qualquer outra instituição brasileira:

Pela primeira vez aparece admitida constitucionalmente a função política dos militares. Até o momento, quando alguém assumia um cargo civil, como a Presidência, formalmente se desligava das funções militares. Agora não há mais limites. Expressamente está admitido que as Forças Armadas têm um papel político ideologicamente sustentado pela Doutrina da Segurança Nacional. As Forças Armadas que eram formalmente “profissionais” passam a ser a instância maior da aplicação política da doutrina de segurança nacional (AGUIAR, 1986, p. 39).

Quanto às funções das Forças Armadas na Constituição Federal de 1988, estas serão em seção específica desta pesquisa tendo em vista ser o foco desta dissertação. Nesta oportunidade, será analisado o protagonismo de princípios militaristas no texto constitucional, fatos que remetem a continuidade de condutas e tradições castrenses observadas desde as primeiras constituições brasileiras.

### **5.5 A militarização da democracia no Brasil: relações civis-militares no jogo político**

No momento em que, após a ditadura militar brasileira, a experiência de redemocratização não contou com um rompimento efetivo do militarismo, pode-se afirmar que houve uma militarização da democracia que perdura, entre outros fatores, pela insuficiência de reformas institucionais. Essa afirmação parte de um ponto crucial levantado, - embora não seja o único fato gerador - que caracterizou a redemocratização brasileira, qual seja: a influência dos militares, principalmente através da instituição das Forças Armadas, na Constituição Federal de 1988. Assim, ater-se aos desdobramentos da influência militar nos bastidores da política e do ordenamento jurídico viabiliza a compreensão acerca de questões afastadas da prioridade de reformas e modificações com as transições políticas.

Sobre o legado autoritário, o teórico Guillermo O'Donnell (1986) lembra que o autoritarismo pode sobreviver mesmo após o colapso de uma ditadura e continuar sobrevivendo aos períodos transicionais. Pode perdurar sob os novos governos civis eleitos uma vez que independe da periodização política e das constituições promulgadas. Sendo

assim, a promulgação de uma constituição por si só não presume nem confirma o rompimento com o autoritarismo. As mudanças institucionais são imprescindíveis para repaginar a nova ordem política afastando as práticas e valores ultrapassados. No caso da ditadura militar brasileira, o autoritarismo era regido, portanto, pela lógica do militarismo, a qual deveria ter sido superada com a transição política.

Pinheiro (1991) ao elaborar o conceito de autoritarismo socialmente implantado leciona que após as transições políticas, normalmente, há a alternância de poder. Desse modo, as liberdades políticas são restauradas e as eleições são convocadas, mas isso não é suficiente para garantir a democracia. As transições políticas não remetem à transformação do Estado em sua relação com as classes populares naquilo que para ele é o mais crucial: o enquadramento e a normalização. Seu argumento é levantado a partir da problemática de que há uma continuidade da violência ilegal do Estado, mascarada pela retórica democrática, que dissimula relações fundamentais de forças que são intocadas mesmo depois de transições políticas. Assim, existem as chamadas “instituições da violência” como a tortura, o racismo e os aparelhos repressivos que não são transformados pelas transições, mesmo depois de serem promulgadas constituições democráticas: “Essas instituições, como antes das transições e depois delas, continuam a ter o mesmo papel relevante para a reprodução da dominação hierárquica em sociedades extremamente desiguais, como a brasileira.” (PINHEIRO, 1991, p. 45).

Uma transição tida como limitada do ponto de vista de mudanças nas instituições responsáveis por repressões políticas no passado, pode presumir que a disputa das relações de poder do regime de exceção, tenha sido interrompida e, com o final da ditadura, a relação entre classes foi regularizada pelo retorno à cidadania política (PINHEIRO, 1991). No entanto, este é um pensamento equivocado considerando que o retorno à formalidade democrática não implica necessariamente que a democracia efetivamente exista. Nessa ótica: “O estado de direito, entendido como efetividade das garantias dos direitos fundamentais para a maioria da população, como após outras transições na história brasileira, volta a ser uma mera referência ritual.” (PINHEIRO, 1991, p. 46).

Considerando as relações entre o poder militar e a democracia, Jorge Zaverucha (2005) dispõe no sentido de que o fato de não haver golpe das Forças Armadas, após o fim da ditadura militar, não quer dizer necessariamente que a democracia brasileira está consolidada. Pelo contrário, acredita que democracia é tão frágil que aceita as imposições dos militares com receio de sua queda. Neste cenário, as Forças Armadas pairam como sombras ameaçadoras, como se conseguissem moldar o governo sem diretamente controlá-lo. Em seu

entendimento é como se alguns militares aceitassem a democracia mesmo sabendo que dando um golpe de Estado seus interesses poderiam ser realizados. Outros militares guiam-se mais por interesses do que valores, estando dispostos a golpear as instituições existentes em favor de outras que favoreçam seus interesses (ZAVERRUCHA, 2005).

Consoante Zaverucha (2005) o Brasil vive atualmente numa semidemocracia tendo em vista que a consolidação democrática brasileira é um mito. Isso se dá, entre outros fatores, pela influência que os militares possuem mesmo após o fim da ditadura militar. As manobras políticas que envolvem as relações entre civis e militares fazem parte do cotidiano. Torna-se difícil o cenário em que setores da sociedade civil cedem às pressões militares quando estes últimos ameaçam movimentar os dispositivos de prontidão militar. Assim, o autor entende que não há obediência militar ao poder civil (ZAVERRUCHA, 2005).

Neste sentido, o fenômeno de militarização torna-se crescente quando os valores do Exército aproximam-se dos valores da sociedade. Por consequência, quanto maior for o grau de militarização, mais os valores militaristas se superpõem e esse fator influencia no modo como as instituições coercitivas do aparato estatal organizam-se para produzir violência. Essa violência é regida por uma retórica de “guerra” às drogas e de “combate” aos delinquentes, através do uso de “forças tarefas” (ZAVERRUCHA, 2005).

A permanência de um Estado de Direito pressupõe a existência de segurança jurídica ao passo que esta só se manifesta quando há uma ordem conhecida e respeitada (ZAVERRUCHA, 2005). Sob essa ótica, só se visualiza a consolidação de um regime democrático quando seus pressupostos e valores são conhecidos, respeitados e disseminados pela nação do país ora analisado.

Não há o que se falar de instabilidade e insegurança jurídica num país em que o período transicional ocorreu de forma eficaz com relação ao rompimento com o passado. Entendemos que quando a justiça de transição é construída e executada de forma comprometida com a nova ordem política, não há margem para o temor do retorno do autoritarismo. Uma vez observadas os pressupostos da justiça de transição após uma experiência autoritária, as verdades são reveladas, as memórias são constantemente lembradas, o aparelho estatal e suas legislações são modificados, circunstância em que os preceitos democráticos começam a fazer parte do senso comum.

Acerca desta discussão, um ponto importante a ser abordado é a relação entre a democracia e o controle civil sobre os militares. Sobre controle civil entende-se a capacidade das autoridades estatais - entendendo assim os que compõem o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a sociedade civil organizada na pessoa de sindicatos, associações, a

imprensa etc. - de limitarem o comportamento e a autonomia das Forças Armadas, eliminando tendências autoritárias dentro do aparelho do Estado (ZAVERRUCHA, 2000).

Zaverucha (2005) cita alguns efeitos da militarização na segurança pública:

Aumenta e fortalece as prerrogativas militares em contexto de debilidade do controle civil; expõe as Forças Armadas a casos de corrupção, danificando a eficiência da instituição bem como sua legitimidade; desprofissionaliza os militares que mesmo em nome da segurança nacional passam a fazer papel de polícia incluindo os serviços de inteligência militares, e forma-se um ciclo vicioso: verbas que poderiam ser usadas para reequipar as forças policiais são direcionadas para as Forças Armadas (ZAVERRUCHA, 2005, p. 128).

A existência do controle civil sobre os militares permitiria, aos governantes eleitos a efetiva capacidade de governar, sem interferência do poder militar (ZAVERRUCHA, 2000). Sob esta ótica, a depender do grau de influência que os militares exercem no jogo político e conseqüentemente no ordenamento jurídico, pode-se haver um Estado em que o poder civil governa, mas o governo é controlado e supervisionado pelos militares nos assuntos que são dos seus interesses: “Os militares são um poderoso grupo de pressão que exercem um poder de veto, em determinadas áreas, sobre as autoridades políticas, sem almejar, todavia, tomar diretamente o poder.” (ZAVERRUCHA, 2005, p.).

A consolidação da democracia no tocante ao poder militar, reivindica de maneira indispensável a redefinição do arcabouço institucional nos anos iniciais do novo regime com o fim de um período ditatorial militarizado. O desenvolvimento e formato adotado dependem do tipo de transição aplicada, bem como das forças que sustentaram ou manipularam as transformações institucionais (SOARES, 2006). Ao compor a estrutura estatal, o aparelho militar deve ser analisado em sua interação com o sistema político, principalmente quando o papel exercido pelas Forças Armadas está institucionalizado de maneira a intervir em contextos políticos. Por esses motivos, é defendido que a consolidação da democracia depende, no que diz respeito às relações civil-militares, de um determinado grau de subordinação das Forças Armadas ao poder civil.

O movimento de supremacia civil ascende como um dos desafios da consolidação democrática, implicando num dever de conduzir o processo dentro dos parâmetros que resguardem os preceitos civis. É, portanto, um processo de construção de condições que viabilizem o controle civil, com o estabelecimento de mecanismos que garanta a subordinação do poder militar ao poder civil. Essa subordinação pode ser entendida pelo estancamento de uma mentalidade militar que ensejaria no abandono da esfera de autonomia política, para

constituir uma esfera de autonomia autárquica, situação em que haveria, desse modo, uma subordinação política do militarismo aos setores civis (SOARES, 2006).

O modelo de controle civil defendido por Soares (2006) parte da premissa da necessidade de incorporação do profissionalismo militar a uma ética que seja realmente profissional. Esse quadro implica a abrangência de uma formação de mentalidade que preze pela ausência de motivos políticos para a ação militar. Dessa maneira, os modelos de controle civil são divididos em dois: controle civil subjetivo e controle civil objetivo.

O poder civil ou controle civil subjetivo atua por duas vias principais: redução da estrutura física das Forças Armadas de maneira a debilitar seu poder de influência no sistema político; ou, sem fazer alterações na dimensão física, mas buscando a adesão dos militares a determinado grupo, setor, instituição ou interesse da sociedade civil. Esse fluxo altera as situações de poder estabelecidas fortalecendo outros grupos setores da sociedade civil e consequentemente as instituições militares se civilizam e se politizam de modo que sejam um espelho do Estado. Por outro lado, o controle civil objetivo ocorre pelo ímpeto de maximização do poder civil e minimização do poder militar. Nessa ótica, a invés do poder militar se civilizar e politizar-se, se neutraliza e se esteriliza (SOARES, 2006).

Nesse movimento, ao serem profissionalizadas, as forças militares passam a ser ferramentas do Estado, subordinando-se, sem discriminação, ao poder civil. Esse processo de subordinação é entendido como uma cristalização da mentalidade militar, em que a corporação sai da esfera de autonomia política e passa a constituir uma esfera de autonomia autárquica. Há, portanto, uma obediência as normas legais, a uma ordem normativa e impessoal, que estabelece que as Forças Armadas estão sob a orientação do Estado (SOARES, 2006).

Portanto, resta evidente a necessidade de se discutir e reavaliar as posições políticas adotadas pela cúpula militar após a transição brasileira, principalmente à luz dos pressupostos da justiça de transição. Sabe-se que na atual democracia, as Forças Armadas possuem prerrogativas no sistema jurídico brasileiro que na maioria das situações não diferem das que a corporação possuía no período ditatorial. Importa pontuar nos debates acadêmicos e políticos as esferas de autonomias que permitam uma maior segurança e controle sobre a forma em que o poder militar atua perante a sociedade. Faz-se necessário investigar e estabelecer aportes para que as reformas institucionais e mudanças no ordenamento jurídico sejam realizadas no intuito de consolidar o regime democrático.

## 5.6 Justiça de transição e Forças Armadas brasileiras: uma análise a partir da *path dependence*

Ao considerar momentos de ruptura política, principalmente após um período ditatorial que teve como característica a perpetração sistemática da violência de Estado, torna-se imprescindível a criação de uma agenda política empenhada na concretização de mudanças normativas e de reformas nas instituições que compunham o aparato autoritário. Entende-se, portanto, que no caso da experiência brasileira, as escolhas com relação às alterações legais e institucionais realizadas durante o processo constituinte, influenciaram no curso da história na medida em que o amparo constitucional estabeleceu as principais diretrizes da justiça de transição no país.

Sobre a análise do processo de redemocratização brasileiro a partir da perspectiva da *path dependence*, Kinzo (2001) trouxe contribuições pertinentes acerca do assunto. Seu estudo focou no processo de abertura política após a experiência da ditadura militar, analisando os fatos mais importantes do ponto de vista político que se sucederam durante o lapso temporal de 1974 a 1990. Em sua abordagem, a qual o presente trabalho pactua do mesmo pensamento, parte do pressuposto de que para entender algumas questões do cenário democrático é necessário ressaltar questões que se fizeram presentes na mudança de regime.

Segundo Kinzo (2001), a utilização do conceito da *path dependence* evidencia noções de que as escolhas políticas realizadas por atores relevantes em uma determinada conjuntura política resultaram de decisões precedentes, as quais influenciaram o curso do processo a ponto de limitar as possibilidades de opções numa conjuntura política futura, e, reduzindo assim os cursos de ação possíveis. Esse ponto de vista se assemelha muito com o disposto por Bruno Bernardi:

[...] a visão mais difundida a respeito do conceito de dependência da trajetória associa tal ideia a um tipo específico de sequência em que, num dado contexto de condições iniciais em que múltiplas alternativas são possíveis, eventos contingentes durante um momento crítico (*critical juncture*) favorecem uma alternativa em detrimento das outras, o que então desencadeará um padrão específico de desenvolvimento, ou trajetória, que constringerá os graus de liberdade posteriores dos atores (BERNARDI, 2012, p. 162).

Portanto, utilizando as contribuições da *path dependence* nota-se que o período de abertura política, bem como o da aplicação das políticas públicas à luz da justiça de transição, se torna crucial uma vez que as ações e escolhas realizadas serão fatores que influirão nos resultados obtidos no desenrolar do regime democrático. O conceito de dependência trajetória

dá suporte no estudo transicional na medida em que considera o desenrolar das alternativas optadas em momentos críticos como a da ditadura militar, ponderando, sobretudo um padrão de desenvolvimento e os atores por trás desse processo.

Pereira (2019) trouxe uma grande contribuição acerca do assunto que se aproxima dos objetivos traçados pela presente pesquisa. Em seu estudo, Pereira realiza uma análise da influência do processo de redemocratização na justiça de transição do Brasil à luz da *path dependence*. Para entender a relação entre os eventos mencionados, utilizou três conceitos principais da *path dependence*, quais sejam: *critical junctures*<sup>16</sup>, autorreforço e o *lock-in*<sup>17</sup>. Uma vez que os conceitos traçados auxiliam a entender questões relevantes no estudo de transições políticas, como no caso brasileiro após a experiência autoritária, serão abordados a seguir.

### ***5.6.1 Critical junctures: transição política como momento crítico e a influência das decisões institucionais durante a trajetória***

O conceito de *critical junctures* diz respeito a momentos primordiais de uma formação institucional. É, portanto, uma etapa em que determinada opção é selecionada em detrimento de outras. Nessa circunstância, a escolhas realizadas possuem influência considerável no trajeto uma vez que remetem as escolhas em uma direção futura específica. No entanto, entende-se que o resultado atingido por consequência, poderia ser diverso se outro caminho tivesse sido tomado no momento inicial (PEREIRA, 2019).

Para D. Collier e R. Collier (2002) o momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica experimentada por um ou mais países ou regiões. Apresenta-se como um contexto de profunda mudança, podendo essa mudança ser revolucionária ou realizada a partir de reformas institucionais. Com relação ao tempo de duração desse momento crítico, este varia a depender da experiência, podendo ser de anos ou até décadas. Nessas conjunturas críticas, o processo de mudança empregado evidencia uma herança que conduz os representantes políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões ao longo do tempo, visando a reprodução do legado que fora optado anteriormente.

De acordo com Thelen (1999), com relação aos momentos críticos, existem duas linhas de argumentos que criam uma bifurcação importante na literatura da *path dependence*.

<sup>16</sup> “Conjunturas críticas” (tradução livre).

<sup>17</sup> “Trancamento” (tradução livre).

Essas duas correntes, se apresentam como abordagens institucionais históricas da dependência de trajetória que possuem afirmações relacionadas, mas são analiticamente distintas. A primeira delas envolve argumentos sobre momentos cruciais de fundação da formação institucional, que enviam os países por caminhos de desenvolvimento amplamente diferentes. A segunda corrente entende que há continuidade evolutiva nas instituições mesmo com mudanças nas condições ambientais e manobras políticas em curso, no entanto, os caminhos são limitados por experiências passadas (THELEN, 1999). Apesar das discrepâncias, Thelen (1999) reflete que existe possibilidade de acontecer os dois movimentos quando um curso histórico, tido como estável e de mudanças incrementais, é fundado a partir de uma conjuntura crítica, mas inicia governos por uma trajetória nova.

Assim, a importância das concepções da conjuntura crítica está em auxiliar os estudos sobre questões de sequenciamento e tempo de análise, refletindo especificamente os diferentes padrões de interação entre processos políticos em curso e o efeito dessas interações sobre os resultados institucionais. Contudo, Thelen (1999) admite que os estudos da *path dependence* ainda possuam o desafio de especificar os mecanismos que traduzem as conjunturas críticas em legados políticos duradouros.

A literatura sobre as conjunturas críticas possui seu ponto forte no modo como os estudiosos incorporam questão de sequenciamento e tempo na análise uma vez que consideram os diferentes padrões de interação entre os processos políticos em curso e o efeito dessas interações sobre os resultados institucionais. Um ponto fraco sobre os estudos das conjunturas críticas se encontra na especificação dos mecanismos que traduzem conjunturas críticas em legados políticos duradouros. Por outro lado, o debate sobre *feedback* de políticas contribuiu sobre os mecanismos responsáveis por esses legados ao longo do tempo, contudo não possuem ferramentas suficientes para explicar mudanças políticas e institucional (THELEN, 1999).

De todo modo, ao enfatizar sequências temporais e os padrões de interação entre processos políticos e econômicos na formação e evolução dos arranjos institucionais, a análise de conjunturas críticas possibilita que as instituições sejam observadas como legados duradouros de conflitos políticos. Sendo assim, o processo político não é verificado de maneira isolada uma vez que se examina o desenvolvimento político e econômico do contexto histórico em termos do desdobramento do processo (PASQUARELLI, 2014).

O conceito de conjuntura crítica possuem três componentes principais: 1) a alegação de que uma mudança significativa ocorreu; 2) a alegação de que esta mudança ocorreu de maneiras distintas em diferentes casos; e 3) as hipóteses que explicam sobre suas

consequências. Neste sentido, se a hipótese explicativa provar sua falseabilidade, ou seja, que a conjuntura crítica não produziu um legado, nesse caso, pode-se entender que não existiu de fato uma conjuntura crítica (COLLIER; COLLIER, 2002).

Além disso, outros elementos devem ser considerados, quais sejam: 1) as condições antecedentes que representam uma “linha de base” contra a qual a conjuntura crítica e o legado são avaliados; 2) a clivagem (ou crise) que desencadeia a conjuntura crítica; 3) os três elementos do legado, que são os mecanismos de produção do legado – entendendo que o legado pode não se consolidar imediatamente após a conjuntura crítica, moldando-se por meio de etapas intermediárias -, os mecanismos de reprodução do legado - a estabilidade do legado não é automática, mas se perpetua por meio de processos institucionais e processos políticos -, e a estabilidade dos atributos essenciais do legado – isto é, os atributos básicos produzidos como resultado da conjuntura crítica -; 4) explicações rivais envolvendo “causas constantes”, isto é, os atributos do sistema político que podem contribuir para a herança do legado, mas que não são produtos da conjuntura crítica; 5) o eventual fim do legado, que inevitavelmente deve ocorrer em algum momento (COLLIER; COLLIER, 2002).

Percebe-se, portanto, que o conceito e elementos de análise das conjunturas críticas propostos por institucionalistas históricos é perfeitamente aplicável ao analisar determinada experiência de transição política após um período autoritário, como ocorreu no Brasil e em outros países da América Latina.

Sob o olhar da *path dependence*, constatou-se que as dinâmicas empregadas no processo de justiça transicional brasileiro com o fim da ditadura militar, mais especificamente as decisões institucionais tomadas durante o período de redemocratização, produziram um legado que perdura com o passar das décadas. As escolhas realizadas no campo institucional durante a transição política, podendo ser representadas por reformulações nas instituições ou a escolha de não reformulá-las, estenderam suas consequências no regime democrático uma vez que diversas semelhanças com o regime político anterior ainda são identificadas.

Para Pereira (2019), no caso brasileiro o *critical juncture*, isto é, o início da ramificação que determinaria todas as escolhas subsequentes, ocorreu em 1974, quando o ditador Ernesto Geisel assume o cargo da presidência e anuncia o projeto de liberalização política. Entende-se que este foi o momento crucial em que se determinou o controle que os militares tiveram sobre o processo de abertura política e redemocratização, garantindo a partir desta dinâmica, as mesmas prerrogativas exercidas anteriormente, continuadas no novo regime. A análise realizada pela presente pesquisa segue o mesmo pensamento de Pereira (2019), apesar de pontuar algumas distinções.

Analisando a justiça de transição brasileira a partir dos três componentes das conjunturas críticas levantados por D. Collier e R. Collier (2002), entende-se que: 1) houve uma mudança de regime político após o fim da ditadura militar; contudo, 2) as mudanças institucionais aconteceram de forma mediana e, 3) uma hipótese que justifica a continuidade de um legado autoritário, diz respeito à ausência de comprometimento em reformular determinadas instituições vinculadas ao aparato estatal anterior.

Quanto aos cinco elementos apresentados por D. Collier e R. Collier (2002) entendemos que: 1) as condições antecedentes são representadas pela distensão política moderada pelos próprios militares; 2) a crise da conjuntura crítica está relacionada à forma negociada que se deu a transição política brasileira, pautada, sobretudo num pacto de mordaza; 3) quanto aos mecanismos de produção do legado, estes podem ser relacionados o processo constituinte brasileiro tendo em vista que este deixou incólumes semelhanças entre a ditadura militar e a democracia atual; já os mecanismos de reprodução do legado se apresentam no movimento de tentativa de reformas institucionais após a redemocratização, que não foram bem sucedidas e, a estabilidade o legado, é representada pela ausência de debates públicos sobre reformas institucionais; 4) as causas constantes podem ser representadas, entre outras causas, pela desigualdade de poder na sociedade, pela grande quantidade de partidos políticos que superlotam a agenda política brasileira e a normalização de características autoritárias em diversos setores da sociedade atual; 5) o eventual fim do legado ainda é uma incógnita levando em consideração que pouco movimento é realizado para alterar a estabilidade do legado.

Portanto, nesse momento crítico que foi a transição entre regimes políticos após a ditadura militar no Brasil, as escolhas e caminhos traçados ensejaram o legado autoritário presente na democracia atual. A partir de uma abertura política controlada pelos próprios militares e uma transição política negociada entre a cúpula militar e elites civis, as decisões institucionais tomadas nesse processo influenciaram e fortificaram a resistência de mudanças institucionais imprescindíveis para a consolidação do regime democrático.

### ***5.6.2 Autorreforço: o processo constituinte de 1988 como momento determinante da trajetória institucional democrática***

Sob a ótica empreendida no *path dependence*, o termo autorreforço se refere ao conjunto de forças complementares que sustentam uma escolha inicial. Desse modo, quanto maiores os benefícios, mais se mantém naquela determinada escolha, ocasionando um ciclo de autorreforço em que os custos da transição para outras alternativas aumentam com o tempo, sendo a preferência adotada, portanto, cada vez mais difícil de alterar (PEREIRA, 2019). Neste sentido, Bernardi dispõe:

[...] os resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam, de forma que resultados antes plausíveis deixam de sê-lo, prevalecendo, antes, um padrão de mudanças que se restringem a ramificações (*branches*) dentro da mesma trajetória (BERNARDI, 2012, p. 151, grifo original).

Segundo Pereira (2019), os avanços adotados no período de abertura política garantiram o controle dos militares sobre o processo de redemocratização, bem como os privilégios da classe depois do fim do regime. As medidas adotadas a fim de avançar para a democracia podem ser interpretadas como um autorreforço em relação à decisão inicial tomada internamente no regime, pelos próprios militares, de conduzir o processo de redemocratização do país. Assim, a transição foi significativamente conduzida pelo regime militar, que definiu seu ritmo e seu escopo. Para Kinzo (2001) uma das principais razões que explicam a iniciativa dos militares de iniciar a liberalização foi a necessidade de se retirarem da cena política a fim de preservar a própria instituição.

Tem-se o contexto em que a atuação liberalizante do próprio regime foi especialmente calculada para que se perdurasse prerrogativas que beneficiasse a classe castrense mesmo após sua retirada do governo. Ao conduzir o processo de abertura política, uma vez tramitada as escolhas democratizantes, as chances de mudanças futuras, visando principalmente um maior rompimento com o passado autoritário, seriam quase nulas.

A redemocratização controlada e, sobretudo, negociada que ocorreu no Brasil foi decidida desde as primeiras medidas liberalizantes no governo de João Figueiredo e Ernesto Geisel como a revogação parcial da censura, o fim do bipartidarismo e a promulgação da Lei da Anistia em 1979 (PEREIRA, 2019). No entanto, observa-se que até mesmo as decisões de cunho democratizantes por parte das Forças Armadas, possuíam interesses implícitos de

acobertar as práticas arbitrárias cometidas durante anos do regime e de criar espaço para a manutenção de dinâmicas utilizadas pelos ditadores.

Desse modo, o controle por parte dos militares foi o eixo estruturante das decisões que surgiram na sequência da conjuntura crítica, tal realidade pode ser identificada como um processo de autorreforço. Pereira (2019) leciona no sentido de que as decisões de autorreforço permaneceram mesmo após a redemocratização. Observa que o processo constituinte teve papel fundamental nesse autorreforço da conjuntura crítica brasileira haja vista ter legitimado continuidades e fixou principalmente o caráter não punitivo da justiça de transição adotada.

Neste pensamento, o processo constituinte pode ser interpretado além de um autorreforço da decisão dos militares de controlar a redemocratização e garantir prerrogativas. Ele pode ser entendido também como um momento-chave de uma nova decisão. Podendo-se inclusive afirmar que ele compõe uma nova *critical-juncture* que determinou a próxima sequência de decisões que seria adotada (PEREIRA, 2019).

A decisão mencionada pela autora refere-se à natureza adotada pela justiça transicional brasileira que teve como atributo principal a dinâmica não punitiva e com ausência de uma efetiva ruptura, características estas que foram legitimadas principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

### ***5.6.3 Lock-in: a falha nas reformas institucionais e a probabilidade de irreversibilidade da estrutura institucional***

Outro conceito a teoria da *path dependence* é o *lock-in*. O termo advém da ideia de que quando determinada estrutura é atingida influenciada pelas escolhas realizadas, aumentam-se os custos para alterá-la, de modo que, o processo se torna trancado, aprisionado naquela dinâmica optada (PEREIRA, 2019).

Para Bernardi (2012), a situação de *lock-in* é uma situação de irreversibilidade de uma estrutura. Entende-se que múltiplos resultados finais são possíveis a depender da escolha e do desencadear particular dos acontecimentos. O início dessa sequência de eventos em favor de uma das alternativas postas tem seus efeitos ampliados principalmente a partir do processo de autorreforço. É por esses motivos que a teoria afirma que o processo é dependente da trajetória, haja vista ser incapaz de anular os efeitos persistentes de condições que prevaleceram no início da história do processo.

O ciclo vicioso se mantém “[...] a não ser que a intervenção de alguma força externa ou de um choque altere sua configuração ou transforme as relações estruturais subjacentes aos atores” (BERNARDI, 2012, p. 142). Assim, mesmo que a alternativa escolhida inicialmente evidencie-se menos eficiente em detrimento de outras, a probabilidade de mudança é improvável visto que a escolha inicial encontrou alicerces enraizando-a durante o tempo e a transição para outras realidades se apresentam como custosas demais.

O trâmite do processo condiciona-se à escolha inicial tornando-o dependente de sua trajetória. Tal dependência é entendida como uma tendência inercial considerando que há a reprodução de determinadas políticas ou instituições durante um lapso temporal considerável após a seleção da alternativa (PEREIRA, 2019).

Segundo Pereira (2019), ao observar o estado de *lock-in* na experiência brasileira, este se configurou quando o Brasil ficou aprisionado em uma justiça de transição não punitiva e não confrontacional no que se refere às Forças Armadas. Em sua análise identifica um exemplo recente que ressalta a situação de *lock-in*, ou seja, os aprisionamentos às escolhas iniciais durante o processo de transição política. Trata-se do *lobby* bem sucedido por parte dos militares para garantir que a instauração de uma Comissão Nacional da Verdade no Brasil causasse o mínimo de impacto possível na imagem das Forças Armadas, estratégia semelhante a adotada no passado e que, de certo modo, foi atendida mesmo no regime democrático (PEREIRA, 2019).

Ainda exemplificando a CNV como situação de *lock-in* do processo transicional brasileiro a autora observou que durante a instituição da Comissão houve articulações militares caso em que o comandante do Exército Enzo Martins Peri e o da Aeronáutica Juniti Saito ameaçaram pedir demissão, declarando ao então Ministro da Defesa Nelson Jobim, que o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 era agressivo e revanchista contra as Forças Armadas. À época, o próprio Ministro concordou com os militares e até ameaçou a deixar o governo (PEREIRA, 2019).

Nota-se que nessa época, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, que em tese deveria ter posto limites na autonomia e prerrogativas das Forças Armadas, as exigências militares influenciavam as questões políticas do país. Como leciona Pereira (2019) havia preocupação por parte dos castrenses de que houvesse alteração na Lei da Anistia que determinou a impunidade dos ditadores. Desse modo, diante de uma forte pressão política, o governo recuou e fez significativas alterações no Projeto de Lei 7.376/2010 que criava a CNV:

Dentre as principais alterações promovidas pelo Decreto, esteve a supressão do termo “repressão ditatorial” em referência à ditadura militar no Brasil (1964-1985). Ainda no Plano Nacional de Direitos Humanos constava dentre as atribuições da Comissão Nacional da Verdade a de “colaborar com todas as instâncias do poder Público para a apuração de violações aos direitos humanos, observadas as disposições da Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1979” (Lei da Anistia). Após a alteração, o texto prevê o exame e não mais a apuração de violações aos direitos humanos. O período analisado pela comissão também foi alterado: em vez de englobar apenas o regime militar (1964-1985), o grupo tratou dos acontecimentos ocorridos entre 1946 e 1988 (PEREIRA, 2019, pp. 18-19).

Ao observar a resistência e influência dos militares em pautas políticas a partir dessas alterações mencionada, além de trabalhar para garantir a continuidade de suas prerrogativas, verifica-se que cada vez mais se pretendia manipular os conceitos que se tinha em relação ao regime militar. Pode-se dizer que a justiça transicional brasileira foi falha e que as Forças Armadas preocupavam-se mais com o direito e à memória e verdade do que os ditos defensores da democracia. A memória e a verdade defendida pelos militares tinham e ainda têm como intuito relativizar os acontecimentos do passado ditatorial. Não foi à toa que desde o golpe de Estado de 1964 os castrenses se preocuparam em manter um discurso de legitimidade para distorcer o sentido das práticas autoritárias perpetradas, justificando a necessidade de se combater um inimigo interno (PEREIRA, 2010). Tais justificações continuaram durante todo o regime, na distensão política, no período de transição, bem como no atual regime democrático.

Sendo assim, ao analisar o processo de justiça de transição no Brasil a partir dos conceitos trabalhados dentro da teoria da *path dependence* restou evidenciado que as decisões tomadas no momento crítico dessa experiência, ou seja, o momento da abertura política que culminou na redemocratização, ensejou legados que continuam existindo até os dias atuais. Nessa perspectiva, um processo que se iniciou e foi conduzido pelos próprios militares que exerciam um poder de exceção sobre a nação dificilmente apresentaria um resultado diferente que não fosse a continuidade de preceitos do autoritarismo no regime democrático. Essa tendência inicial da redemocratização brasileira, fortificada pelos autorreforços empreendidos pelos militares após a abertura política, se fortaleceu no meio institucional e perpetuam as influências do autoritarismo na cena política, questões que assombram e ameaçam o regime democrático.

## 6 O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988 À LUZ DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: INCONGRUÊNCIAS, REFORMAS E NOVAS PERSPECTIVAS

*“A força simbólica é então a força que manipula símbolos, manipula significações, que impõe valores e sistemas de representação. A força simbólica de uma constituição é a de promover uma nova era.”*

*(Stéphane Monclaire)*

### 6.1 A militarização do processo constituinte de 1988

Nesta seção serão abordados os pontos principais acerca da influência do poder militar no processo constituinte que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Parte-se da premissa de que a elaboração e promulgação da Carta Magna de 1988 foi um marco no ordenamento jurídico brasileiro crucial no tocante à justiça de transição, uma vez que se configurou como um dos pressupostos justransicionais concretizados durante a mudança de regime político.

Nessa etapa fundamental para a redemocratização, a mobilização popular que vinha desde a “Anistia Ampla, Geral e Irrestrita”, perpassando pelo movimento das “Direitas Já”, merece destaque. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) houve uma importante atuação de entidades sociais que reivindicavam pautas de cunho democrático no intuito de influenciar as decisões dos parlamentares constituintes (COSTA, 2020).

No entanto, observou-se que a elaboração do dispositivo constitucional contou com algumas decisões questionáveis. A proximidade de uma significativa parte dos congressistas com a cúpula militar proporcionou que esta última possuísse poder de veto sobre temáticas que necessitavam ser reformuladas após a experiência da ditadura militar. Dentro da participação da sociedade brasileira nos embates da constituinte, as Forças Armadas tinham lugar significativo, dotadas de uma agenda política própria e uma ampla rede de articulação política (COSTA, 2020).

As negociações civis-militares em torno do processo constituinte são encaradas como uma problemática tendo em vista que ensejou a influência do militarismo na redação constitucional. Tendo isso, nesta seção, buscou-se estudar as relações de forças no jogo político da redemocratização, bem como seus impactos nas mutações legais e institucionais no processo de transição brasileiro.

Entende-se que as decisões tomadas durante esse momento crítico de transição política, foram dotadas de interesses de um grupo social específico que detinham o poder e pactuaram a transição sob a tutela militar. Esses interesses intrínsecos resultaram em escolhas que ensejaram consequências quase que irreversíveis no regime político que se iniciava. A importância de investigar tais nuances se dá no intuito de compreender em que medida as diferenças ideológicas se constituem em hegemônicas no encaminhamento e aprovação das principais emendas inseridas no texto constitucional (CORRÊA, 2015). Há de se considerar que numa democracia constitucional como no Brasil, as previsões constitucionais alicerçam as demais normas do ordenamento jurídico e apontam para o regime político adotado, que consequentemente refletem nas instituições democráticas.

A presente seção é construída considerando a dinâmica específica que foi adotada para a transição brasileira, ou seja, o pacto político realizado por militares e elites civis. A redemocratização foi um período de grande oscilação na política haja vista contar com avanços e recuos a depender das ações dos governos militares e da sociedade civil. Essa ausência de linearidade resulta principalmente numa espécie de jogo estratégico em que cada jogador escolhe sua estratégia com objetivos definidos em face do comportamento esperado dos demais atores. Dessa maneira, a transição condiz com um sistema de interações lógicas entre os principais tomadores de decisão (CORRÊA, 2015).

Encara-se esse momento de tensão de forças políticas como primordial e que pode gerar consequências custosas de alterar ou até mesmo que sejam irreversíveis no futuro. Entende-se que o trajeto adotado está condicionado às escolhas e ações estratégicas empregadas e, portanto, vencedoras desse jogo estratégico. Evidencia-se neste sentido o valor de analisar os resultados a serem alcançados e os custos políticos efetivos para obtê-los. Numa esfera de conflito político como é o caso de uma transição democrática, abre-se a ideia das consequências das instituições que a integram (CORRÊA, 2015).

Sobre os jogos de interesse que caracterizaram a transição democrática brasileira, Roberto Corrêa (2015) em sua pesquisa conceitua tal experiência como uma transição contingente. Neste sentido, os governos castelistas de Geisel e Figueiredo, comprovaram a sua tese levantada sobre a teoria dos jogos de que o mundo política é altamente estruturado. Quanto ao seu entendimento sobre a transição contingente, explica:

[...] a comunicação entre os principais jogadores envolvidos na disputa de poder existiu, de forma recorrente e, por isso mesmo, estimulou, cada um deles, a cada momento, escolher uma estratégia diferente, em reação à de seu oponente, uma vez que todos os envolvidos almejavam, nas circunstâncias dadas, fazer o melhor de si na promoção de seus interesses particularistas, reconhecendo, todavia, mesmo nessa

dependência mútua de estratégias e resultados, a liderança do ator principal nas iniciativas dos jogos (CORRÊA, 2015, p. 121).

Ademais, os interesses da classe castrense abordadas nesta seção, bem como em toda a pesquisa, pressupõe o entendimento de que as Forças Armadas não se constituem historicamente como um bloco monolítico (CUNHA, 2018). Acerca das tensões das demandas militares abordadas, esta dissertação compactua do pensamento de Costa (2020) ao remeter a agenda política das Forças Armadas à cúpula da instituição. Portanto, o jogo político analisado parte das reivindicações políticas e temas constitucionais determinados por uma oligarquia de generais que detinha a liderança e o controle burocrático. Assim, as prerrogativas “oficiais” da instituição, encaradas como “técnicas” e isentas de pressupostos políticos ou ideológicos, correspondem à agenda política dessa cúpula que determinava o interesse das Forças Armadas. Esse generalato centralizou e definiu as pautas de interesse militar criando uma aparência de homogeneidade e coesão institucional (COSTA, 2020). Desse modo, ao dispor sobre interesses militares, a pesquisa compreende as tensões internas da corporação e remete os espaços decisórios à cúpula militar.

Tendo isso, a seção num primeiro momento discorrerá sobre a formação da Assembleia Constituinte entendendo esse marco como fruto de uma abertura política pactuada em que os militares controlaram o processo de transição. Num segundo momento, analisará a dinâmica de militarização do processo constituinte uma vez que houve negociações entre as elites civis e militares que ensejaram a influência do militarismo na Constituição democrática. No terceiro tópico realizou-se um comparativo entre os dispositivos constitucionais da ditadura militar e a Constituição Federal de 1988 a fim de se ponderar semelhanças latentes. Por último, analisou-se a permanência de um legado autoritário corroborado, sobretudo a partir do protagonismo militar durante o processo constituinte.

### ***6.1.1 A conjuntura política que antecede o processo constituinte***

Antes de adentrar ao estudo da formação da ANC, importa situar a conjuntura política que antecede o debate em torno deste processo, sobretudo os anos finais da ditadura militar. Observou-se que mesmo com as limitações impostas pela reforma eleitoral, aprovada em 1982 pelo regime militar tendo com o intuito melhorar a posição do Partido Democrático Social (PDS) - antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido da ditadura e extinto

com o fim do bipartidarismo em 1979 - as eleições de 1982, apesar de não terem abrangido o cargo à Presidência da República, ampliaram o espaço político da oposição nos outros níveis de poder (COUTO, 1998).

Nos anos finais da ditadura militar houve a autorização por parte da ala branda dos militares para que o então presidente do Senado, Petrônio Portella, conhecido por ser um hábil negociador, iniciasse o diálogo entre o MDB, com a ARENA e a sociedade civil, no intento de garantir o cumprimento da agenda política da abertura (CORRÊA, 2015). A partir desse movimento verifica-se que os momentos decisivos da transição política foram realizados a partir de figuras políticas que articularam negociações com a anuência do regime militar. Observa-se desse modo que a própria agenda política de retorno ao Estado Democrático de Direito foi construída por protagonistas de confiança dos castrenses.

Isso fica evidente ao considerar a dupla face mantida pelo Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB) durante o período autoritário. Essa natureza dualista se configurou uma vez que o MDB era um partido de oposição ao regime, ou seja, contra o “sistema” ditatorial, no entanto, era também um partido de oposição do regime. Era, portanto, uma oposição consentida, obediente às regras estabelecidas, tendo em vista que estas mesmas permitiam sua existência. Assim, como partido de oposição do regime, podia exercer o poder política mesmo que dentro das normas estipuladas e sendo oposição ao regime, tal postura exigia o fim do autoritarismo. De toda forma, é imprescindível considerar o MDB como um partido do sistema (ARAÚJO, 2013).

Com os resultados eleitorais de 1982, o regime militar acabou de certa forma sendo limitado com relação às pretensões de autopreservação. No governo Figueiredo, por exemplo, não adiantava pressionar o Congresso por emendas, porque o jogo político havia mudado. No entanto, embora a oposição houvesse crescido, não logrou o domínio do parlamento, situação em que o quadro político tendia pela correlação de forças, cenário propício para intensas negociações. Nessa realidade, o bloco de oposição ao regime tinha como alternativa mobilizar a opinião pública, a fim de rachar a coalização de poder e polarizar o debate entre situação e oposição em todas as arenas de conflito (CORRÊA, 2015). As eleições indiretas para presidente da República eram questionadas pela oposição. Tanto que em 1983 a ideia das eleições diretas foi lançada e adotada, sobretudo por alguns partidos sendo os principais deles: o PMDB, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 1984 houve, portanto, uma grande mobilização nacional em pró das Diretas-já, em que a Emenda Constitucional Dante de Oliveira teve grande repercussão embora tenha sido derrotada.

Nessa época, percebe-se um movimento de resistência por parte do regime militar tentando adiar as eleições diretas para 1988 a partir da Emenda Constitucional de autoria do Planalto, denominada de emenda Leitão de Abreu ou a conhecida Emenda Figueiredo. Golbery do Couto e Silva, general e uma das personalidades do continuísmo, em entrevista à grande imprensa, sugeriu um acerto com as oposições, em que barganhava a prorrogação do mandato de Figueiredo em troca da convocação de uma ANC para 1986, seguida de eleições diretas para presidente da República dois anos depois (CORRÊA, 2015). Sendo que tais barganhas foram infrutíferas e a oposição precisou trabalhar em novas estratégias.

Uma grande mobilização nacional iniciou-se apoiando a candidatura de Tancredo Neves para presidente da República e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a fim de viabilizar o projeto democratizante. Neste quadro político, observou-se certo desinteresse do então presidente João Figueiredo em liderar as forças do PDS. Conseqüentemente, a oposição que já vinha tomando espaço na cena política, foi vitoriosa nas eleições indiretas de 1985, elegendo Tancredo Neves, mesmo com maioria de um colégio eleitoral integrado por senadores indiretos articulados pelo regime militar para garantir sua maior participação política (COUTO, 1998). Sobre a eleição do primeiro presidente civil após a ditadura militar Couto dispõe:

Apesar de ameaças de golpe militar e manobras continuístas terem permeado quase todo o final do período, as Forças Armadas e as classes dominantes não se sentiram ameaçadas pelo projeto presidencial de Tancredo Neves. Pelo contrário: lideranças militares e políticas importantes terminaram apoiando decididamente o candidato do PMDB e da Aliança Democrática. [...] Houve um pacto não escrito – ou secreto? – com a corrente moderada das Forças Armadas e outro, explícito, com os dissidentes do PDS e outros aliados (COUTO, 1997, p. 345).

Neste sentido, compreende-se que a eleição de Tancredo Neves foi de certa forma autorizada pelo regime militar, principalmente os grupos de militares que controlaram o processo de abertura e transição política. O novo presidente civil, na disputa eleitoral e, após ela, priorizou intensas articulações com os militares e aliados civis para desarticular possíveis conspirações. Em torno dessas negociações, não houve mais manobras pelas Forças Armadas para inviabilizar a candidatura de Tancredo Neves. Sobre a eleição de Tancredo Neves:

O poder militar certamente concluiu que o custo da assimilação de Tancredo era admissível. Moderado, confiável, dono de reconhecida capacidade de conciliação e liderança, ele não ameaça intoleravelmente seus principais interesses e preocupações estritamente profissionais. Como o risco de revanchismo, a garantia de saída digna e pacífica do poder, o respeito às Forças Armadas, a continuidade da política militar

propriamente dita, o apoio a indústria nacional de armamentos, a certeza de um governo discretamente conservador a curto prazo, com amplas possibilidades de evitar a prevalência da esquerda radical a longo prazo (COUTO, 1998, p. 396).

Apesar de fazer parte do PMDB, partido de formação liberal que reivindicou as eleições diretas e que compunha de certa maneira oposição ao regime militar na época, a eleição de Tancredo Neves apenas se concretizou a partir da aceitação das Forças Armadas visando a impunidade e afastando a possibilidade de qualquer ação revanchista ou de revisionismo do passado. Talvez seja possível encarar o primeiro governo civil após a ditadura militar como uma permissão por parte dos próprios ditadores tendo em vista que, do contrário, estes últimos resistiriam com o auxílio, sobretudo da força, como ocorreu durante os vinte e um anos de ditadura.

Essa constatação advém dos embates no Congresso Nacional em torno da eleição e sucessão após a morte de Tancredo Neves. Observou-se que, nas discussões sobre quem ocuparia o cargo de presidente, o General Leônidas Pires Gonçalves, teve papel decisivo. Na verdade, como será visto mais adiante, o general teve grande influência também posteriormente, durante o processo constituinte. Ele era a figura central do esquema militar que tinha como missão garantir a posse de Tancredo Neves e em seguida, a posse de Sarney. Em entrevista, o próprio general afirma que, caso os planos não seguissem da forma prevista, tinha um comando de esquema militar, previamente armado, pronto para ser desencadeado a fim de garantir a transição nos moldes militares (COUTO, 1998).

As consequências com a morte de Tancredo evidenciou a continuidade da influência militar uma vez que o falecimento instalou a dúvida com relação à sucessão de poder. Os nomes cotados foram o de José Sarney e do então presidente da Câmara de Deputados, Ulysses Guimarães. No entanto, o que deveria ter sido resolvido por vias jurídicas, foi resolvido aos padrões militares: as Forças Armadas vetaram o nome de Ulysses Guimarães por não ser considerado confiável aos interesses castrenses. Assim, a elite civil aceitou o veto e o nome de Sarney foi a solução pacificadora (ZAVERRUCHA, 2005). Ulysses Guimarães, explicou em entrevista o motivo pelo qual não disputou a sucessão: “Eu não fui ‘bonzinho’ coisa nenhuma. Segui as instruções de meus juristas. O meu ‘Pontes de Miranda’ estava lá fardado e com a espada me cutucando que quem tinha de assumir era o Sarney” (COUTO, 1997). A pessoa que Guimarães se referia como o “Pontes de Miranda” era o general Leônidas Gonçalves, Ministro do Exército (COUTO, 1997).

Em 21 de abril de 1985, após intensas negociações entre oposição e governo, José Sarney, vice-presidente de Tancredo Neves, é efetivado no cargo devido à morte do presidente eleito indiretamente (CORRÊA, 2015). José Sarney, que dirigia o partido criado pela própria ditadura, mas que formara uma oposição para compor chapa com Tancredo, governa até março de 1990 e simboliza a continuidade da ausência de confronto com os militares (ARAUJO, 2009).

No entanto, havia outro dilema a ser resolvido: convocar uma constituinte exclusiva ou adiar a mesma adjudicando-a às eleições de 1986. A coalizão dos momentos finais de transição, a Aliança Democrática – composto pelo PMDB e pelo Partido Frente Liberal (PFL) – por conflitos e interesses e diversidade ideológica, fizeram com que suas lideranças aceitassem a segunda opção como menos arriscada nesse quadro político. Posteriormente, com as eleições de 1986 simbolizou um grande passo no processo de transição, sendo que o próximo seria a eleição direta para presidente da República, em 1989, sob o respaldo da Constituição de 1988 (CORRÊA, 2015).

Para fins de demarcação temporal, o processo constituinte estudado na presente dissertação compreende o iniciado com o debate da convocação da ANC, proposta pelo presidente da República e submetida ao Congresso Nacional, em junho de 1985 e que se encerrou com a proclamação da Constituição Federal de 1988 (ARAUJO, 2013).

Parte-se do pressuposto de que processo constituinte já inicia sendo fruto de uma ambiguidade latente. Isso é verificado, sobretudo na convocação do Congresso Nacional para exercer funções constituintes, onde a cúpula militar tinha adeptos e não uma Assembleia exclusivamente para esse fim. Considerando o perfil da redemocratização brasileira de forma panorâmica, era de esperar que isso acontecesse tendo em vista que o então presidente da República, José Sarney, vinha de um partido criado pelo regime militar e por isso era necessário manter o equilíbrio que seu governo representava, uma vez que era uma oposição consentida pelos militares (ARAUJO, 2009).

A convocação da ANC e as garantias constitucionais prevista na Constituição Federal de 1988 teve papel crucial no processo de justiça transicional brasileiro. Foi uma iniciativa, que apesar de toda manipulação política, como será estudado nos próximos tópicos, simbolizava o atendimento das necessidades de uma sociedade que presenciou sua Constituição de 1946 ser totalmente deturpada pelo arbítrio e violações de direitos humanos a partir da promulgação de dispositivos autoritários durante a ditadura militar.

### 6.1.2 A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi formada a partir da Proposta de Emenda à Constituição nº 43/1985 encaminhada ao Congresso Nacional convocando-a. Assim, o Decreto nº 91.450 de 18 de julho de 1985 instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos, presidida por Afonso Arinos de Melo Franco. A Comissão foi composta por 50 membros que elaboraram um anteprojeto constitucional cujo qual apesar de ter sido publicado não foi enviado oficialmente ao Congresso Nacional (BRASIL, 1987).

O trabalho em torno da ANC se desenvolveu em 7 etapas, que por sua vez, compreenderam 25 fases distintas:

Quadro 1 – Etapas e fases da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988

| ETAPAS                        | FASES  |
|-------------------------------|--|
| 1. Preliminar                 | Definição do Regimento Interno da ANC<br>Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades  |
| 2. Subcomissões Temáticas     | A: Anteprojeto do Relator<br>B: Emenda ao Anteprojeto do Relator<br>C: Anteprojeto da Subcomissão  |
| 3. Comissões Temáticas        | E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão<br>F: Substitutivo do Relator<br>G: Emenda ao Substitutivo<br>H: Anteprojeto da Comissão   |
| 4. Comissão de Sistematização | I: Anteprojeto de Constituição<br>J: Emendas de Mérito (CS) ao Anteprojeto<br>K: Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto<br>L: Projeto de Constituição<br>M: Emendas (1P) de Plenário e Populares<br>N: Substitutivo 1 do Relator<br>O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 |

|                        |  |
|------------------------|--|
|                        | P: Substitutivo 2 do Relator   |
| 5. Plenário            | Q: Projeto A (início 1º turno)<br>R: Ato das Disposições Transitórias<br>S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão<br>T: Projeto B (fim do 1º; início do 2º turno)<br>U: Emenda (2T) ao Projeto B<br>V: Projeto C (fim 2º turno) |
| 6. Comissão de Redação | W: Proposta exclusivamente de redação<br>X: Projeto D – redação final  |
| 7. Epílogo             | Y: Promulgação   |

Fonte: (BRASIL, 1987).

Acerca dos constituintes, participaram da elaboração da Constituição Cidadã 594 parlamentares, sendo 559 titulares e 35 na condição de suplentes (BRASIL, 1987). De acordo com os registros, os constituintes fizeram ao todo 19.089 intervenções verbais, entre discursos, pareceres, questões de ordem, discussões de matéria, encaminhamento de votação etc. Dentre os pronunciamentos mais marcantes, consta o de Alcení Guerra ao encaminhar para votação a emenda de sua autoria referente à licença-paternidade, o de Mauro Benevides discutindo o projeto de Constituição, o de Mário Covas ao discutir as razões de seu desligamento do PMDB, o de Luiz Inácio Lula da Silva sobre as razões das restrições do Partido dos Trabalhadores ao Projeto de Constituição, o de Affonso Arinos no ato de promulgação do novo texto constitucional e o de Ulysses Guimarães também no ato de promulgação como Presidente da Assembleia Constituinte (BRASIL, 1987).

Ao promulgada, a Constituição Federal de 1988 regulou sobre as seguintes temáticas: Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Da Organização do Estado, Da Organização dos Poderes, Da Defesa dos Estados e das Instituições Democráticas, Da Tributação e do Orçamento, Da Ordem Econômica e Financeira, Da Ordem Social, Das Disposições Constitucionais Gerais e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso, o texto constitucional inicial sofreu diversas emendas que alteraram determinados dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação (BRASIL, 1987).

### ***6.1.3 A influência militar durante o processo constituinte (1987-1988): uma Constituição Federal aos moldes militares?***

Neste tópico, serão discutidos alguns fatos emblemáticos que evidenciam a problemática levantada na presente dissertação, qual seja, a influência militar no processo constituinte. O estudo, portanto, parte de um olhar crítico sobre os jogos de interesses dos atores que protagonizaram o processo de redemocratização, sobretudo aqueles envolvidos na criação da Carta Magna. Tendo isso, é possível compreender as instituições e preceitos por trás das previsões constitucionais amparadas pela Constituição Federal de 1988, que por vezes contrariam o Estado Democrático de Direito, especialmente as questões que sofreram interferência direta do militarismo. Assim, entende-se que houve uma militarização do processo constituinte uma vez que atores vinculados às Forças Armadas tiveram poder de veto em tópicos de seus interesses, como será visto adiante.

Entendemos que o processo constituinte, bem como o fruto dele, a Constituição Federal de 1988, afirmou escolhas tomadas previamente quando o próprio regime militar resolveu optar pela abertura. Assim, a influência de generais durante o processo e na construção do dispositivo constitucional foram cruciais para manter os interesses e tradições militares na era democrática. Neste sentido, nesse cenário de marco legal da redemocratização, houve a participação de setores comprometidos com o regime autoritário:

[...] se a correlação de forças na Constituinte era favorável às tendências políticas que queriam aprovar uma Constituição que efetivamente inaugurasse um regime político substancialmente distinto do que se encerrava, em outros lócus político institucionais a correlação de forças era diversa. Em alguns desses outros locais, a hegemonia era claramente de setores que estiveram comprometidos com o regime autoritário. Era o caso de diversos organismos e instituições estatais, como os relacionados à segurança pública e à defesa do Estado (BACKES; AZEVEDO; ARAUJO, 2009, p. 264).

A instituição das Forças Armadas, que comandou o golpe de 1964 e instaurou uma ditadura em solo brasileiro, articulou diversas atuações durante o processo constituinte. Uma das principais estratégias planejadas pelas Forças Armadas, visando a defesa de seus interesses perante a constituinte, foi nomear 13 oficiais superiores para fazerem *lobby* pautando prerrogativas militares perante os constituintes. Esse *lobby* era reconhecido por sua organização em prol de alcançar os objetivos castrenses, tanto que a cúpula levou os congressistas para visitarem instalações militares em todo o país (STEPAN, 1988).

De acordo com Costa (2020), as Forças Armadas, especialmente o Exército, estava atento à mobilização social de reivindicação perante o poder constituinte. Desse modo, havia a necessidade de concentrar as decisões políticas a fim de amparar os interesses castrenses. A Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministério do Exército possuiu papel fundamental nas pautas defendidas pelos militares, destacam-se alguns dos seus objetivos:

- relacionar-se com os membros ligados mais intimamente ao processo decisório das duas Casas do Congresso;
- acompanhar a tramitação das proposições naquelas Casas, interferindo em favor dos melhores interesses da Força Terrestre;
- transmitir aos membros das duas Casas uma imagem da Força, de austeridade e dedicação ao serviço, inculcando-lhes, através de adequada ação educativa, ideias dos altos objetivos do Exército;
- resgatar o prestígio do Exército junto ao setor político e, simultaneamente, reposiciona-lo como inibidor das ações e posturas mais radicais;
- manter a Força, suficiente e adequadamente, informada das tendências atuais das forças políticas, antecipando-se às suas ações (COSTA, 2020, p. 12).

A atuação castrense em torno da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministério do Exército tratava-se de uma ação política militar, que reconhecia o Congresso Nacional como um lugar de debate e de definições políticas. Agiram como um grupo de articulação política no intuito de garantir as prerrogativas constitucionais que para a classe seriam essenciais para o novo regime político no Brasil. Essa postura de influenciar o processo político à luz dos preceitos de hierarquia militares foi um sinal de profissionalismo, por ser uma diretriz da política do Exército (COSTA, 2020).

Esses assessores possuíam contato diário com o Ministro Leônidas Pires Gonçalves e viabilizavam as negociações com os congressistas sem que a cadeia de comando fosse comprometida. Além de representar o ministro, a Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministério do Exército possuíam permissão para requerer estudos, relatórios e pareceres aos diversos departamentos do Ministério do Exército (COSTA, 1998). Outros departamentos faziam parte dessa rede de articulação como o Centro de Informações do Exército (CIE), que acompanhava as pautas políticas do congresso, mapeando aliados e adversários para as prerrogativas corporativas. Os chamados relatórios periódicos mensais do CIE eram essenciais ao relatarem a movimentação política que ocorriam dentro do Congresso Nacional. Além disso, o Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEx) foi encarregado das relações públicas entre o Ministério, a imprensa e a sociedade civil. Já a Consultoria Jurídica (CJ) auxiliava nas atividades do *lobbying* através de pareceres, relatórios e decisões que fundamentava a posição defendida pela instituição (COSTA, 1998).

Costa (1998) leciona que uma das questões que mais interessava os militares durante a ANC foi o serviço militar obrigatório. Essa previsão foi respaldada na era democrática especialmente pelo poder articulador da classe castrense em defender seus interesses:

Foram apresentadas várias propostas tornando-o facultativo ou flexibilizando a forma de alistamento militar. Para elaborar suas justificativas favoráveis a manutenção do serviço militar obrigatório, o Exército recorreu aos adidos militares junto às embaixadas brasileiras no exterior. Solicitou que elaborassem estudos a respeito do serviço e do alistamento militar nos países em que serviam. O resultado foi um rico parecer demonstrando a conveniência da obrigatoriedade do serviço militar. Nenhum dos grupos contrários à obrigatoriedade do serviço militar apresentou estudo tão abrangente sobre o tema (COSTA, 1998, p. 66).

Para Andrade (2017) durante a ANC de 1987, os castrenses “[...] utilizavam o poder que detinham para impedir alterações no texto constitucional tidas como violadoras de suas prerrogativas ou espaços concebidos no ideário militar como ‘naturalmente’ afetos às Forças Armadas” (ANDRADE, 2017, p. 23). Como é de praxe no militarismo, os militares encaravam a Constituinte como um local de combate, nesse caso a disputa estava entre seus defensores e aqueles que eram contrários aos seus interesses, tendo como intuito a criação de mecanismos jurídicos de punição aos responsáveis pelas atrocidades cometidas durante o regime militar (ANDRADE, 2017).

Observou-se que desde a definição dos trabalhos da constituinte houve a continuidade de um significativo grau de negociação entre civis e militares. A própria escolha do relator da constituinte, o deputado Bernardo Cabral, favoreceu os militares tendo em vista que sua escolha para ocupar esse importante cargo teve ampla influência de seu amigo general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército de Sarney (CARVALHO, 2017). Assim, conhecido por transitar nas juntas militares e ter sido ministro da Justiça do governo Collor, Bernardo Cabral presidiu a Comissão de Sistematização criada para organizar os relatórios finais das oito comissões (ZAVERRUCHA, 2005).

A Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, por sua vez, encarregada dos capítulos ligados às Forças Armadas e à segurança pública, foi presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva e que foi ministro nos governos dos ditadores Costa e Silva, Médici e João Figueiredo. Passarinho foi signatário do AI nº 5 e substituiu Bernardo Cabral no cargo de ministro da Justiça do governo Collor (ZAVERRUCHA, 2005).

Outra importante divisão no âmbito do processo constituinte, que apresentou notória negociação entre civis e castrenses foi a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. As audiências em torno dessa Subcomissão contaram com sete encontros nos quais foram discutidas temáticas acerca da defesa do Estado, da sociedade e sua segurança; a ideologia pautada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN); a relação entre as Forças Armadas e o poder político; o papel das polícias militares, o papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN); a relação entre as Forças Armadas e a sociedade civil; e, sobre a segurança pública (BACKES; AZEVEDO; ARAUJO, 2009).

A primeira das audiências realizada em 22 de abril de 1987, a ESG indicou quatro de seus professores para representar e defender a importância das Forças Armadas para a Segurança Nacional. Defendiam também que a segurança interna se diferenciava da segurança pública, uma vez que a primeira estaria relacionada a atuação contra “agentes organizados com vistas à subversão política de ordem social” e a segunda atuaria nos conflitos e ilícitos penais comuns (BACKES; AZEVEDO; ARAUJO, 2009). Os debates nesta subcomissão tinham de um lado os militares com seus ideais da DSN e de outro, representantes da sociedade civil que criticavam a visão militarista da Lei de Segurança Nacional de 1983, sugerindo, inclusive, que os tipos penais atentatórios ao Estado Democrático de Direito fossem incluídos no Código Penal de modo que não necessitaria de uma lei específica (ANDRADE, 2017).

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança tinha como presidente Ricardo Fiúza, deputado, líder do “centrão”, como ficou conhecida a coalização conservadora da constituinte. Fiúza apoiou amplamente as demandas militares nos debates constitucionais, como por exemplo, a manutenção do controle do Exército sobre as Polícias Militares Estaduais. Nesse mesmo cenário, com relação às sete sessões públicas organizadas pela subcomissão, notou-se uma preocupação com a natureza dos 28 convidados para os debates. Os debatedores eram em sua maioria professores da ESG, oficiais das Polícias Militares Estaduais, do Corpo de Bombeiros, representantes do CSN, generais da reserva, representantes do Estado-Maior do Exército, da Polícia Federal. Apenas três dos vinte e oito convidados propuseram mudanças nas relações entre civis e militares, sendo este o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e o diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas (ZAVERRUCHA, 2005).

Sendo, portanto, um espaço imprescindível para a defesa dos interesses castrenses, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, descartou propostas

como a abolição do Serviço Nacional de Informação (SNI), criado após o golpe de 1964, bem como a abolição de suas extensões, ou seja, as Divisões de Segurança Interna (DSI) que operavam dentro de ministérios, empresas estatais e universidade, além das Assessorias de Segurança Interna (ASI) utilizadas para identificar pessoas contrárias ao regime militar durante a ditadura (ZAVERRUCHA, 2005).

Nota-se, desse modo, um empenho dos castrenses em respaldar a lógica militarista na Constituição democrática, principalmente por meio de órgãos de controle social que existiram durante o regime autoritário. Ao entender essa participação dos militares em posições estratégicas durante a criação do dispositivo constitucional, é totalmente plausível levantar alguns questionamentos com relação à postura da cúpula militar caso suas demandas não fossem atendidas.

Nesse sentido, em entrevista, quando perguntado a José Sarney sobre o risco de golpe militar durante a constituinte o ex-presidente afirmou que havia risco e que isso ficou configurado quando os congressistas tentaram fazer uma redação prevendo a não intervenção das Forças Armadas na ordem interna. Nessa ocasião, Sarney relata que houve uma reação muito grande dos castrenses, tanto que os assessores militares receberam a ordem de não abandonar os embates em torno da constituinte. Relatou que a manutenção da intervenção militar na ordem interna foi fruto de um acordo entre o relator Bernardo Cabral e o general Leônidas, este último teria convidado Cabral até sua residência juntamente com o ministro da Marinha e o ministro da Aeronáutica, situação em que pressionaram o texto que desejavam (CARVALHO, 2017).

A respeito da discussão acerca da função das Forças Armadas, Nelson Jobim, deputado pelo PMDB e líder da bancada na época relatou uma espécie de coação dos militares em relação ao relator da constituinte, com o intuito de que prevalecesse a vontade dos castrenses na redação constitucional:

[...] havia uma solenidade das Forças Armadas e o Bernardo tinha sido convidado para ir. E o Bernardo foi. Era uma sexta-feira. No fim da tarde, ele voltou e chamou o Fernando Henrique. O Fernando me conta, depois, que o Bernardo começou a chorar, dizendo [imita Cabral choramingando] “Vai haver um golpe, vai haver um golpe. O general Leônidas me disse horrores”. Ele fez choradeira por causa do tal negócio das Forças Armadas, que o Leônidas viu nos jornais e nas televisões (CARVALHO, 2017, p. 215).

Como vislumbrado, os militares ainda não tinham voltado aos quartéis durante o trâmite do processo constituinte. O próprio General Leônidas, peça chave na “pacificação”

das Forças Armadas, afirmou que teve influência direta na escolha do relator Bernardo Cabral e que sempre era ouvido com relação ao dispositivo constitucional. Relata ter colaborado, ou melhor, consentido com a redação da Constituição. Em entrevista, o general enfatizou que caso houvesse uma previsão contrária à intervenção das Forças Armadas na ordem interna haveria resistência do mesmo (CARVALHO, 2017). Considerou-se um grande colaborador da constituinte. Sobre isso, o General Leônidas relatou:

Combinando com as outras forças, reforçamos, no Congresso, uma turma muito boa de assessores militares. Eu tinha um chefe, sempre um coronel, conhecedor de alguma maneira dos fundamentos constitucionais, e mais oito assessores. Relatavam tudo o que estava acontecendo, ou levavam as nossas pretensões aos relatores da Constituinte. Quando acabava o trabalho, a qualquer hora da noite, sempre me telefonavam para dizer o que tinha acontecido (CARVALHO, 2017, pp, 63-64).

Nas palavras de Bernardo Cabral, a garantia de não ocorrer um golpe militar foi assegurada pelo General Leônidas Pires Gonçalves (CARVALHO, 2017). Ou seja, encararam uma liderança castrense como moderador de um processo que deveria ser totalmente democrático e comprometido em fortalecer os direitos civis, sem intervenção militar. Considerando a característica da ditadura brasileira uma vez que foi comandada pela cúpula militar, entende-se que era necessário segregar os representantes dos militares a fim de que os representantes do povo tivessem um maior protagonismo. Afinal, uma nova era, uma nova ordem política estava por vir e não se encaixava nas ideias defendidas no passado autoritário.

Acerca dos *lobbies* durante o processo constituinte, em entrevista, Fernando Henrique Cardoso, relator do regime da constituinte e sub-relator da Comissão de Sistematização, contou que existia *lobby* em todos os setores, principalmente dos setores organizados da sociedade que tinham um nível mais elevado. Em sua opinião, os *lobbies* que mais pressionavam e assustavam eram os da Polícia Militar, dos juízes, do STF e dos militares de modo geral. No mesmo sentido, quando entrevistado, Joaquim Falcão, integrante da Comissão Affonso Arinos, relatou que as polícias militar e civil tinham grande *lobbies* e a Comissão, que era aberto ao público, chegou a se reunir com uns vinte ou trinta policiais fardados. Falcão contou ainda que Saulo Ramos, voz do José Sarney na Comissão, foi contra a ideia de fundir as duas polícias, militar e civil (CARVALHO, 2017).

Observou-se que alguns *lobbies* na constituinte, comprometidos com o aparato do regime autoritário, não eram tão escancarados como outros. Benito Gama, deputado pelo PMDB na época relatou um *lobby* secreto:

Teve o do SNI [Serviço Nacional de Informações], de péssima fama, comandado pelo general Ivan de Souza Mendes. Aí eles convidavam alguns constituintes para ir lá, ficava no Parque da Cidade. Eu mesmo fui convidado. Era meio esquisito. Tinha que seguir um carro deles, sem se saber aonde ia. Só sabia lá. Um general e um coronel me receberam. Queriam saber o que eu pensava do SNI, o que a Constituinte achava. Eu disse que minha impressão era a pior possível. Foi aí que começou a reforma do SNI. Porque tinha emenda propondo extinguir, mas não entrou (CARVALHO, 2017, p. 229).

Considerando alguns exemplos da influência militar nos debates constituintes abordados neste tópico, concluiu-se que a ampla participação dos militares durante o processo constituinte ocasionou problemáticas que costumam ser alteradas. Com relação aos direitos sociais previstos no artigo 7º da Constituição Federal, as garantias foram estendidas aos militares. Embora essas garantias não tenham sido votadas no Plenário, a Comissão de Redação aprovou e foi incorporada no dispositivo constitucional. Sobre isso, o jurista Carlos Ary Sundfeld, lecionou no sentido de que o fato dessas previsões terem sido constitucionalizadas, dificulta qualquer reforma que se pretenda realizar no regime jurídico dos militares. Assim, quando se constitucionaliza, afasta da deliberação do Poder Legislativo, que tem papel crucial nas reorganizações e reformas (CARVALHO, 2017).

Desse modo, a partir das circunstâncias analisadas, bem como os relatos de congressistas e outras personalidades que participaram direta e indiretamente do processo constituinte, é consensual a ciência da participação de militares durante esse momento histórico. As Forças Armadas estavam presentes desde a convocação da ANC, até a construção da redação do dispositivo constitucional. Na verdade, entendemos que os militares antes mesmo do golpe de 1964 estão presentes nas decisões políticas do país. Entende-se que não houve uma efetiva ruptura com o militarismo uma vez que os militares não saíram da esfera política, pelo contrário, atuaram em meio aos debates constituintes utilizando estrategicamente a entrega do poder aos civis em troca da continuidade de prerrogativas.

Sendo assim, vislumbra-se necessário entender o processo constituinte como um passo importante na transição política, mas deve-se haver um olhar crítico e conseqüentemente vigilante, ponderando as origens e especialmente as conseqüências desse marco na realidade democrática. Ao compreender que, no desenrolar dos trâmites e previsões constitucionais deu-se voz e poder de veto às instituições comprometidas com o passado repressor, o processo transicional brasileiro não se distanciou do autoritarismo, pelo contrário, legitimou a continuidade dele.

A superação dos ideais e preceitos militaristas estariam estreitamente relacionados com o rompimento da ordem política que operava no passado ditatorial, o que não foi feito. Deveria ter sido assegurado nos trâmites jurídicos institucionais uma maior segurança jurídica, enfatizando os direitos civis e a cidadania na democracia. No entanto, ao realizar-se um panorama acerca das garantias constitucionais, observou-se que as previstas na democracia se assemelham a da ditadura, como será visto no próximo tópico.

## **6.2 Um comparativo entre a Constituição Federal de 1967-1969 e a Constituição Federal de 1988**

A militarização do processo constituinte, resultado de negociações entre militares e os congressistas mantiveram prerrogativas militares não-democráticas existentes na Constituição autoritária e respaldaram novos privilégios. Para Zaverucha (2005), a formalização constitucional de prerrogativas culminou em amplos poderes aos militares, principalmente ao criar uma atmosfera democrática respaldando essas previsões constitucionais. Em seu entendimento, em termos procedimentais, o trâmite da redação da Constituição Federal de 1988 foi democrático, contudo, a essência do resultado não.

Durante a ditadura militar no Brasil houve o emprego do militarismo em diversas áreas da política. Tal dinâmica foi sustentada especialmente pelas bases ideológicas da Doutrina de Segurança Nacional (ANDRADE, 2017). Essa tendência é visualizada mesmo com o movimento de redemocratização. Observou-se a afirmação da influência militar em alguns temas previstos pela Constituição Federal de 1988. Assim, apesar de ter ficado conhecida como “Constituição Cidadã”, principalmente por descentralizar poderes e estipular benefícios sociais, parte da Constituição Federal de 1988 permaneceu idêntica à Constituição promulgada na ditadura no ano de 1967 e emendada em 1969 ainda sob o regime militar.

As continuidades entre a Constituição ditatorial e sua emenda, e a Constituição democrática são vislumbradas principalmente em áreas de interesse dos castrenses, tópicos esses que foram estrategicamente pensados, sobretudo durante os *lobbies* no processo constituinte e visavam a manutenção do poder militar na democracia. As semelhanças são visíveis sobretudo em cláusulas relacionadas à dinâmica das Forças Armadas, das polícias militares estaduais, o sistema judiciário militar e de segurança pública (ZAUERUCHA, 2005).

A Constituição Federal de 1988, conta com 250 artigos, além de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com 114 artigos. Ao realizar o estudo comparativo entre os dispositivos constitucionais observou-se que a Constituição Federal de 1988, bem como seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referem-se às questões militares em sua redação pelo menos 90 vezes. De forma mais específica, mencionam as Forças Armadas 14 vezes (BRASIL, 1988). Tendo isso, o presente tópico pretende elucidar semelhanças latentes com relação à Constituição autoritária e a democrática. Para tanto, foi realizado um quadro comparativo com as principais temáticas relacionadas aos grupos castrenses.

Quadro 2 - Comparativo tema Competência na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema        | Emenda Constitucional de 1969   | Constituição Federal de 1988   |
|-------------|---|--|
| Competência | <p>Art 8º - Compete à União:</p> <p>[...]</p> <p>IV - organizar as forças armadas;</p> <p>V - planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais;</p> <p>Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:</p> <p>[...]</p> <p>III - fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz;</p> <p>Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:</p> <p>[...]</p> <p>III - fixem ou modifiquem os</p> | <p>Art. 61 [...]</p> <p>§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:</p> <p>I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;</p> <p>II- disponham sobre:</p> <p>[...]</p> <p>f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.</p> <p>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>[...]</p> <p>XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | efetivos das forças armadas<br><br>Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:<br><br>[...]<br>XIV - exercer o comando supremo das forças armadas | Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)</u> |
|--|---|--|

Fonte: (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

Conforme observado no quadro acima, a competência normativa sobre a organização e planejamento, fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas, bem como o comando supremo dessa instituição pelo Presidente da República previstos na Emenda Constitucional de 1969 continuaram na Carta Magna de 1988.

Quadro 3 – Comparativo tema Anistia na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema    | Emenda Constitucional de 1969  | Constituição Federal de 1988  |
|---------|--|---|
| Anistia | Art 8º - Compete à União:<br><br>[...]<br>XVI - conceder anistia,<br><br>Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre tôdas as matérias de competência da União, especialmente:<br><br>[...]<br>VIII - concessão de anistia<br><br>Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: | Ato das disposições constitucionais transitórias:<br><br>art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo <u>Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961</u> , e aos atingidos pelo <u>Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969</u> , |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>[...]</p> <p>VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.</p> | <p>asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.</p> <p>[...]</p> <p>§ 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do <u>Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978</u>, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.</p> |
|--|---|--|

A partir do quadro comparativo acima foi possível verificar, conforme já mencionado nesta dissertação, que a concessão de anistia aos crimes políticos foi amparada pela Emenda Constitucional de 1969, seu caráter bilateral foi definido pela Lei da Anistia de 1979, e confirmada pela Constituição Federal de 1988, especialmente a partir do texto disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quadro 4 – Comparativo tema Segurança Pública na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema              | Emenda Constitucional de 1969  | Constituição Federal de 1988  |
|-------------------|--|---|
| Segurança Pública | <p>Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:</p> <p>[...]</p> <p>§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.</p> | <p>Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:</p> <p>I - polícia federal;</p> <p>II - polícia rodoviária federal;</p> <p>III - polícia ferroviária federal;</p> <p>IV - polícias civis;</p> <p>V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.</p> <p>VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.</p> <p>[...]</p> <p>§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.</p> <p>§ 5º Às polícias militares cabem a</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.</p> <p>[...]</p> <p>§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.</p> <p>§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.</p> <p>[...]</p> |
|--|--|---|

Fonte: (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

No tocante a segurança pública brasileira, especialmente a questão das policias militares, estas foram instituídas na Emenda Constitucional de 1969 para a manutenção da ordem pública nos Estados, Territórios e no Distrito Federal. No parágrafo 4º do art. 13 da Emenda Constitucional de 1969, tanto as polícias militares, quanto os corpos de bombeiros são forças auxiliares e reserva do Exército. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 144 mantém o mesmo entendimento no tocante as policias militares e aos corpos de bombeiros, além de ressaltar que cabe as policias militares o poder de polícia ostensivo e a preservação da

ordem pública, e, aos corpos militares além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Quadro 5 – Comparativo tema Segurança Nacional na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema               | Emenda Constitucional de 1969   | Constituição Federal de 1988  |
|--------------------|---|---|
| Segurança Nacional | <p>Art. 87. O Conselho de Segurança Nacional é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional.</p> <p>Art. 88. O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dêle participam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A lei regulará a sua organização, competência e funcionamento e poderá admitir outros membros natos ou eventuais.</p> <p>Art. 89. Ao Conselho de Segurança Nacional compete:</p> <p>I - estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;</p> <p>II - estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional;</p> <p>III - indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios considerados de seu</p> | <p>Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:</p> <p>I - o Vice-Presidente da República;</p> <p>II - o Presidente da Câmara dos Deputados;</p> <p>III - o Presidente do Senado Federal;</p> <p>IV - o Ministro da Justiça;</p> <p><del>V - os Ministros militares;</del></p> <p>V - o Ministro de Estado da Defesa; (<u>Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999</u>)</p> <p>VI - o Ministro das Relações Exteriores;</p> <p>VII - o Ministro do Planejamento.</p> <p>VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. (<u>Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999</u>)</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>interesse;</p> <p>IV - dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para:</p> <p>a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;</p> <p>b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; e</p> <p>c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;</p> <p>V - modificar ou cassar as concessões ou autorizações mencionadas no item anterior; e</p> <p>VI - conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A lei indicará os municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis, cuja utilização regulará, sendo assegurada, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.</p> | <p>§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:</p> <p>I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;</p> <p>II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;</p> <p>III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;</p> <p>IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.</p> <p>§ 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional</p> |
|--|---|--|

Fonte: (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

A temática da Segurança Nacional disposta na Emenda Constitucional de 1969, também foi prevista na Constituição Federal de 1988. O Conselho de Segurança Nacional previsto na EC de 1969 foi extinto, mas nota-se que o então Conselho de Defesa Nacional previsto na Constituição Federal de 1988 possui atribuições similares ao elencar disposições sobre a segurança do território nacional.

Quadro 6 – Comparativo tema Forças Armadas na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema           | Emenda Constitucional de 1969   | Constituição Federal de 1988  |
|----------------|---|---|
| Forças Armadas | <p>Art. 90. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.</p> <p>Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Cabe ao Presidente da República a direção da política da guerra e a escolha dos Comandantes-Chefes.</p> <p>Art. 93. As patentes, com as vantagens, prerrogativas e deveres a elas inerentes, são asseguradas em</p> | <p>Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.</p> <p>§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.</p> <p>§ 2º Não caberá <i>habeas corpus</i> em relação a punições disciplinares militares.</p> <p>§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>tôda a plenitude, assim aos oficiais da ativa e da reserva como aos reformados.</p> <p>§ 1º Os títulos, postos e uniformes militares são privativos dos militares da ativa, da reserva ou reformados. Os uniformes serão usados na forma que a lei determinar.</p> <p>§ 2º O oficial das Fôrças Armadas só perderá o pôsto e a patente se fôr declarado indigno do oficialato ou com êle incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.</p> <p>§ 3º O militar condenado por tribunal civil ou militar a pena restritiva da liberdade individual superior a dois anos, por sentença condenatória passada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior.</p> <p>§ 4º O militar da ativa empossado em cargo público permanente, estranho à sua carreira, será imediatamente transferido para a reserva, com os direitos e deveres definidos em lei.</p> <p>§ 5º A lei regulará a situação do militar da ativa nomeado para qualquer cargo público civil</p> | <p>das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:</p> <p>I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;</p> <p>II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei;</p> <p>III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência</p> |
|--|---|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta. Enquanto permanecer em exercício, ficará êle agregado ao respectivo quadro e sòmente poderá ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a inatividade, e esta se dará depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, na forma da lei.</p> <p>§ 6º Enquanto perceber remuneração do cargo a que se refere o parágrafo anterior, o militar da ativa não terá direito aos vencimentos e vantagens do seu pôsto, assegurada a opção.</p> <p>§ 7º A lei estabelecerá os limites de idade e outras condições de transferência para a inatividade.</p> <p>§ 8º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos militares em serviço ativo; ressalvados os casos previstos em lei, os proventos da inatividade não poderão exceder a remuneração percebida pelo militar da ativa no pôsto ou graduação correspondentes aos dos seus proventos.</p> <p>§ 9º A proibição de acumular</p> | <p>para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;</p> <p>IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;</p> <p>V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;</p> <p>VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;</p> <p>VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;</p> <p>VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c";</p> |
|--|--|---|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de função de magistério ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados. | X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. |
|--|--|---|

Fonte: (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

Sobre as Forças Armadas, como visto no quadro comparativo acima, as semelhanças entre art. 90 da EC de 1969 e o art. 142 da Constituição Federal de 1988 são latentes. A constituição, organização, a autoridade suprema do Presidente da República e a destinação da instituição continuam as mesmas. Nota-se que a Constituição Federal de 1988 se preocupou com a temática e dispôs sobre as patentes, prerrogativas, os direitos e deveres das Forças Armadas.

Quadro 7 - Comparativo tema Serviço Militar na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema                        | Emenda Constitucional de 1969   | Constituição Federal de 1988   |
|-----------------------------|---|--|
| Serviço militar obrigatório | <p>Art. 86. Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.</p> <p>Art. 92. Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à</p> | <p>Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.</p> <p>§ 1º Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência,</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>segurança nacional, nos termos e sob as penas da lei.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.</p> | <p>entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.</p> <p>§ 2º - As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.</p> |
|--|--|--|

Fonte: (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

Como visto no quadro acima, o serviço militar, assim como na Emenda Constitucional de 1969, continuou obrigatório na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna de 1988 enfatizou no mesmo artigo em que trata do serviço militar obrigatório a competência das Forças Armadas de atribuir serviço alternativo, aos que não se encaixarem em características específicas previstas no parágrafo 1º do art. 143.

Quadro 8 – Comparativo tema Justiça Militar na Emenda Constitucional de 1969 e Constituição Federal de 1988

| Tema            | Emenda Constitucional de 1969  | Constituição Federal de 1988  |
|-----------------|--|---|
| Justiça Militar | <p>Art. 112. O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:</p> <p>[...]</p> <p>III - Tribunais e juízes militares</p> <p>Art. 125. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância:</p> <p>[...]</p> | <p>Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:</p> <p>[...]</p> <p>VI - os Tribunais e Juízes Militares;</p> <p>Art. 122. São órgãos da Justiça Militar:</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>IV - os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;</p> <p>V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;</p> <p>Art. 127. São órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e juízes inferiores instituídos por lei.</p> <p>Art. 128. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo três entre oficiais-generais da ativa da Marinha, quatro entre oficiais-generais da ativa do Exército, três entre oficiais-generais da ativa da Aeronáutica e cinco entre civis.</p> <p>§ 1º Os Ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, sendo:</p> | <p>I - o Superior Tribunal Militar;</p> <p>II - os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei.</p> <p>Art. 123. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.</p> <p>Parágrafo único. Os Ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo:</p> <p>I - três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional;</p> <p>II - dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.</p> <p>Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os</p> |
|--|---|--|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>a) três de notório saber jurídico e idoneidade moral, com prática forense de mais de dez anos; e</p> <p>b) dois auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar, de comprovado saber jurídico.</p> <p>§ 2º Os juízes militares e togados do Superior Tribunal Militar terão vencimentos iguais aos dos Ministros dos Tribunais Federais de Recursos.</p> <p>§ 3º Excepcionalmente, oficial-general da reserva de primeira classe poderá ser nomeado Ministro do Superior Tribunal Militar.</p> <p>Art. 129. À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas.</p> <p>§ 1º Esse foro especial estender-se-á aos civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares.</p> <p>§ 2º Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes de que trata o § 1º.</p> <p>§ 3º A lei regulará a aplicação das</p> | <p>crimes militares definidos em lei.</p> <p>Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.</p> <p>Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.</p> <p>[...]</p> <p>§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes.</p> <p>§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos</p> |
|--|---|--|

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>penas da legislação militar.</p> <p>Art. 144. Os Estados organizarão a sua justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes:</p> <p>[...]</p> <p>§ 1º A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:</p> <p>[...]</p> <p>d) justiça militar estadual de primeira instância constituída pelos Conselhos de Justiça, que terão como órgãos de segunda instância o próprio Tribunal de Justiça.</p> <p>Art. 192. São mantidos como órgãos de segunda instância da justiça militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967.</p> <p>Art. 195. Os atuais substitutos de auditor e promotor da Justiça Militar da União, que tenham adquirido estabilidade nessas funções, poderão ser aproveitados em cargo inicial dessas carreiras, respeitados os direitos dos candidatos aprovados em concurso.</p> | <p>oficiais e da graduação das praças.</p> <p>§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares.</p> |
|--|---|--|

Analisando os quadros comparativos acima, evidenciaram-se semelhanças com relação às garantias constitucionais do poder militar em ambas as Constituições. Verificou-se que, com relação à organização e modificação das Forças Armadas, ainda compete ao Poder Executivo a iniciativa e controle dessas alterações; os moldes da segurança pública apesar de contarem com inovações na Constituição Federal de 1988, adotou o mesmo entendimento problemático das polícias militares e corpos de bombeiros serem forças auxiliares do Exército; embora extinto o Conselho de Segurança Nacional, percebeu-se um movimento de continuidade das atividades com relação a segurança nacional na figura do atual Conselho de Defesa Nacional; as prerrogativas constitutivas das Forças Armadas continuaram similares na Constituição democrática, contando inclusive com ampliação de suas garantias constitucionais após a redemocratização; ambas as Constituições fixaram a obrigatoriedade do serviço militar; no regime democrático, a Justiça Militar continuou com as previsões similares à do período ditatorial (BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

Tais semelhanças são fruto da falha do processo de justiça de transição brasileira. Não obstante, Paulo Abrão e Tarso Genro (2012) consideram que algumas mudanças em instituições aconteceram. Entre essas reformas destacam-se a extinção do Serviço Nacional de Informações, substituído pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN, 1999), a criação do Ministério da Defesa, que submeteu os comandos militares ao poder civil, bem como a instituição de um novo Ministério Público, comprometido constitucionalmente com a proteção do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, houve a criação da Defensoria Pública da União, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e de tribunais eleitorais com autonomia funcional e administrativa. Também foram extintos órgãos de repressão como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), o Departamento de Ordem Política Social (DOPS) e as Divisões de Segurança Institucional (DSI) (ABRÃO; GENRO, 2012).

No entanto, nota-se que a Constituição Federal de 1988 abarcou previsões constitucionais similares às da época da ditadura militar, o que vai de encontro com a essência de um regime democrático. Afinal, durante a transição de um regime ditatorial para uma democracia, deve-se haver uma atenção especial com relação às alterações legais e reformas institucionais principalmente ao se tratar de matéria constitucional. Resta comprovado que a Carta Magna de 1988 não rompeu com o legado autoritário, muito pelo contrário, respaldou diversas problemáticas advindas da influência militar no processo. Algumas dessas problemáticas serão discutidas nos próximos tópicos.

### **6.2.1 O militarismo na Segurança Pública brasileira**

Um dos maiores questionamentos a ser realizado ao estudar as previsões constitucionais da Carta Magna brasileira foi o modelo de segurança pública adotado, que comprova especialmente a influência militar, sendo, portanto, os mesmos ideais adotados no período autoritário. Dessa maneira, no tocante às reformas institucionais do aparato estatal após a experiência autoritária no Brasil, se encontram pendentes uma ampla reforma nas Forças Armadas e nos sistemas de segurança pública e de polícia (ABRÃO; GENRO, 2012). A partir desta realidade, houve uma militarização da segurança pública (ANDRADE, 2017). Sobre isso Andrade (2017) leciona:

Durante os trabalhos da Constituinte Congressual em 1987 uma série de Audiências Públicas no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança pode demonstrar a disputa existente entre o que vislumbravam os militares (inclusive Polícias Militares) e as Forças Armadas (especialmente a Escola Superior de Guerra), em oposição ao que propunha a Ordem dos Advogados do Brasil e alguns setores da sociedade civil, destacadamente os setores acadêmicos, acerca dos espaços de poder destinado aos militares na Constituição e no Sistema de Segurança Pública (ANDRADE, 2017, pp. 34-35).

Nóbrega Júnior (2010) lembra que por tratar-se de um direito civil e social, a segurança pública deveria ser de natureza civil, comprometida em defender interesses dos cidadãos. No entanto, no seu entendimento, a forma amparada pelo dispositivo constitucional preocupa-se mais com a defesa dos interesses do Estado do que da própria cidadania. Sobre isso, Castro (2016) reflete que a segurança pública é aludida no Título V da Constituição Federal de 1988, ou seja, na parte que versa sobre Defesa do Estado e Instituições Públicas. O modelo constitucional de segurança é previsto em torno de temáticas como Estado de Defesa, Estado de Sítio e Forças Armadas. Sobre a Constituição de 1988, dispõe que muitas são as semelhanças com o regime constitucional autoritário, especialmente ao adotar um modelo institucional de segurança pública militarizado, que se apresenta como antidemocrático (CASTRO, 2016).

Como já relatado anteriormente, o *lobby* de generais das Forças Armadas durante o processo constituinte teve ampla influência na redação aprovada com relação à função das polícias militar e civil no país. Restou evidenciado que durante os embates entre os congressistas, especialmente sobre a questão da segurança pública, quando ameaçado de não atender os interesses castrenses esses interviam para aprovar a redação que mais lhe convinham. Neste contexto, a influência do militarismo implicou na previsão constitucional

que respaldou em seu artigo 144, § 6º as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do exército (BRASIL, 1988).

O uso da lógica militar nas polícias e Forças Armadas implica dizer que o Estado autoritário está presente mesmo com o fim do período ditatorial. Tal problemática deve ser trabalhada e repensada uma vez que “[...] nas democracias plenas, os militares têm pouca ou nenhuma relevância em assuntos estritamente políticos ou de políticas públicas” (CASTRO, 2016, p. 51). Têm-se o cenário em que a militarização da segurança pública limita a democracia brasileira uma vez que nessa realidade atores não eleitos planejaram, estruturam e gerenciam instituições de segurança no lugar de civis, indicados pelos representantes eleitos do povo. Por conseguinte, é necessário que haja uma desmilitarização do aparato de segurança que segregue as funções militares e civis (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

A perspectiva adotada por Assis (2018) defende que o modelo de segurança pública, além de permitir a continuidade da lógica do militarismo, deu lugar a aplicação de preceitos semelhantes à DSN ao encarar a temática sobre segurança como uma guerra contra a criminalidade. Essa atuação se mostra totalmente ineficaz levando em consideração que não interfere na redução do número de homicídios e é responsável por um número alarmante de agentes estatais e civis mortos em operações policiais. Ao analisar os dados numéricos referentes aos homicídios dolosos, mortes de policiais e mortes decorrentes de intervenções policiais entre os anos de 2012 e 2016 no Brasil, o autor concluiu que a principal estratégia do Estado brasileiro contra a criminalidade é o enfrentamento através de força policial.

Assim, a partir de dados levantados na pesquisa, constatou que “[...] o montante de assassinatos ocorrido no Brasil durante um ano pode ser superior ao número de baixas militares de guerras violentas, não em apenas um, mas em vários anos.” (ASSIS, 2018, p. 11). A força policial ao adotar uma postura idêntica a do período autoritário, isto é, como se fosse instaurada uma guerra contra o crime, faz muitas vítimas civis em suas operações. Contudo, os agentes estatais também estão sujeitos às fatalidades advindas da violência, tendo baixas significativas nas diferentes corporações policiais a cada ano (ASSIS, 2018).

Tendo isso, entende-se que, embora tenha havido reformas durante a transição política, essas não foram suficientes para mudar o sistema de segurança pública. Essa realidade permite afirmar que a Constituição de 1988 não incorporou valores da justiça de transição e isso é evidenciado principalmente com a atuação das forças de segurança, que mantiveram a estrutura e lógica de combate e guerra das Forças Armadas (CASTRO, 2016).

É plausível sustentar que os problemas em torno da segurança pública são ocasionados, entre outros fatores, pela insuficiência de reformas em instituições deste

segmento no processo transicional brasileiro (ASSIS, 2018). O modelo de segurança pública vigente na era democrática é um modelo defasado e incongruente ao abranger mecanismos utilizados num período autoritário de ampla violência de Estado e perpetração de crimes contra a humanidade.

Durante a ditadura militar, a segurança pública era discorrida no dispositivo constitucional autoritário no título referente às Forças Armadas, chamado de “Segurança Nacional”. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou-se a utilizar o termo “Segurança Pública” (CASTRO, 2016). Atualmente, a forma de gerir a segurança pública do país pode ser considerada ineficiente uma vez que se utiliza de padrões esgotados e superados (ASSIS, 2018). Assim, são aplicados ideais que deveriam ter sido encerrados com a transição política, mas infelizmente a influência do militarismo proporcionou continuidades latentes, entre elas, a legitimidade de um modelo de segurança relacionado a um regime político autoritário e que impacta negativamente e contraditoriamente uma ordem política totalmente distinta, qual seja, a democracia.

Sobre a influência militar na Carta Magna, sobretudo ao que diz respeito à Segurança Pública, Castro (2016) aponta que as semelhanças constitucionais do antigo e do novo regime perpetuam e dão continuidade ao regime autoritário após os processos de redemocratização, pela especificidade da transição política negociada pelos atores políticos da época visando a manutenção do modelo institucional de Segurança Pública militarizado, antidemocrático, repressivo, limitador das liberdades e garantias individuais e que violavam os direitos humanos. Acrescenta ainda que a militarização da polícia é uma grande questão a ser superada pelo Estado brasileiro com a redemocratização, após a transição política (CASTRO, 2016).

Portanto, a questão da segurança pública é um dos pontos que mais necessitam de atenção no tocante às mudanças legais e institucionais. O modelo de segurança pública respaldado pela Constituição Federal de 1988 corresponde a uma continuidade dos padrões executados durante a ditadura militar que não adequa-se às demandas de um Estado democrático. Durante o período ditatorial a militarização dessa esfera pública respaldou práticas repressoras por parte de agentes públicos e policiais, incorporando o recurso terrorismo, institucionalizando assim uma política de Estado (PAULO NETTO, 2014). Não pretendemos aqui responsabilizar a ditadura militar pela violência policial atual, embora entendemos que esse período histórico brasileiro deu margem à perpetuação dessa violência. Sendo assim, não é plausível pensar a segurança pública atual nos moldes adotados durante uma era de amplas violações de garantias fundamentais e dos direitos humanos. De toda

forma, é necessário que haja um mínimo de aprendizado com a experiência anterior tendo em vista que os padrões institucionais operados no período de exceção contradizem o regime político atual. .

### **6.2.2 A manutenção da Lei da Anistia no Brasil**

O modelo de negociação e pacificação aplicadas na justiça de transição no Brasil proporcionou um movimento de esquecimento, especialmente jurídico, mas que está atrelado a um esquecimento histórico dos acontecimentos propositalmente propagado e reivindicado por instituições vinculadas ao aparato autoritário da ditadura militar (SABADELL; DIMOULIS, 2014). Nessa realidade, até o presente momento não houve a responsabilização penal dos agentes responsáveis pelas violações de direitos humanos da era ditatorial e observou-se que esse debate é afastado da esfera política.

O principal mecanismo que afirmou a ausência de confronto com os responsáveis pela violência de Estado propagada em sede da ditadura militar foi a Lei 6.683/1979, a chamada “Lei da Anistia” uma vez que anistiou os crimes de natureza política cometidos durante a ditadura, entre outros (BRASIL, 1979). Consoante o *caput* e o § 1º do art. 1º da referida lei:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política (BRASIL, 1979).

Essa legislação federal, promulgada sob o regime militar e durante a conjuntura de abertura política, desde o início possuiu o intuito de preservar as futuras condenações que porventura viesse a ocorrer na redemocratização em face dos responsáveis pelas arbitrariedades cometidas no passado. Neste sentido:

[...] não haveria processos nem julgamentos, mesmo que existissem provas cabais de culpa. Esse era um sinal bastante claro da preocupação do governo militar com o futuro dos servidores civis e militares que, sob seu comando, atuaram na repressão. Garantiu a impunidade aos repressores, uma vez que deixou aberta a porta para que

se considerassem “crimes conexos” várias atividades com suposta conotação política, inclusive a tortura. O governo militar preocupou-se em liquidar, com a anistia, possíveis problemas que pudessem vir, posteriormente, a constrangê-lo. Por ter o próprio regime utilizado métodos violentos para controlar a oposição, o presidente João Figueiredo fez questão de determinar com precisão os limites que teria a anistia (MACHADO, 2010, p. 115).

Tendo em vista a pressão popular por liberdade dos presos e perseguidos políticos que antecedeu a criação da Lei da Anistia, os militares aproveitaram o clamor por anistia para atender seus interesses. Assim, uma vez que o intento da Lei da Anistia sempre foi o de favorecer especialmente os castrenses e permear a impunidade destes agentes, houve a necessidade de que a redação se apresentasse de forma ambígua, a fim de ser recebida sem muitas contestações levando em conta que as famílias dos perseguidos políticos aceitariam a liberdade de seus entes a qualquer custo.

A legislação federal ao prever no parágrafo 1º do artigo 1º anistia aos que cometem crimes conexos, sendo estes crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política, concedeu a impunidade, ou seja, beneficiava tanto os opositores do regime quanto aos agentes que compunham as instituições ditatoriais, razão que implicou a falta de processos judiciais e condenações penais contra estes.

Sendo um dispositivo oriundo da ditadura militar no Brasil, a Lei da Anistia possibilitou que os militares pautassem os limites que a anistia atingiria. É possível perceber que durante o processo constituinte houve uma ampliação da anistia, essa circunstância indica que, “[...] mesmo após o término da transição, as Forças Armadas continuariam a pautar decisões, exercendo amplamente a tutela e a autonomia militar, especialmente em questões referentes à anistia” (MACHADO, 2010, p. 116). Em suma, a lei teve como função principal assegurar a manutenção da segurança e autonomia militar na transição para a democracia.

O processo constituinte brasileiro desde sua convocação explicitou que os militares deixaram de possuir o poder diretamente, mas não necessariamente foram afastados das decisões governamentais. Assim, passaram a exercer uma tutela militar em que as Forças Armadas mantiveram a sua autonomia, principalmente no espaço político (MACHADO, 2010). A Lei da Anistia foi confirmada e ampliada pela EC nº 26 de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (BRASIL, 1985). O dispositivo deu confirmação normativa da Lei de Anistia e evidenciou que mesmo após a transição política as previsões da lei foram consideradas politicamente legítimas. Inclusive, a lei foi recebida pela Constituição Federal de 1988, principalmente por ter sido alvo de pressão dos militares que necessitavam da garantia de que não iriam responder pelas atrocidades cometidas:

O texto final aprovado pelo plenário da Câmara contemplou em parte as reivindicações dos militares. Foram anistiados os servidores públicos civis da administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares. Concedeu-se, mesmo na aposentadoria ou reserva, todas as promoções que os servidores públicos e os militares teriam direito caso não tivessem sido cassados. Porém, o texto vetou qualquer tipo de indenização. Além disso, facultou-se a administração pública readmitir ou reverter ao serviço ativo os servidores anistiados (COSTA, 1998, p. 125).

Sabadell e Dimoulis (2014) refletem que uma vez que a Lei da Anistia de 1979 foi confirmada pela EC nº 26/1985, ou seja, um ato anterior a Constituição Federal de 1988 e que possui validade no regime político atual, estamos num regime de continuidade constitucional, sendo a Constituição Federal de 1988 decorrente de atos normativos da ditadura. Dessa maneira, para os autores, a lei não foi um ato unilateral e oportunista dos castrenses, além de não ser uma autoanistia. A partir do ponto de vista histórico e político concluíram que a Lei da Anistia “[...] constituiu o pressuposto político para a transição no atual regime constitucional, havendo consenso geral em anistiar também agentes do Estado” (SABADELL; DIMOULIS, 2014, p. 260). No entanto, essa interpretação comporta algumas dissidências, uma vez que, ao ser confirmada por uma Emenda Constitucional, a Lei da Anistia não está necessariamente em conformidade com o regime constitucional atual. Esse pensamento se sustenta especialmente por entender que a referida lei teve como intuito silenciar o autoritarismo imperado na ditadura militar. A confirmação jurídica formal não anula a essência autoritária da legislação que amparou a impunidade dos ditadores.

No tocante as reivindicações no âmbito do Poder Judiciário com relação à manutenção da Lei da Anistia no regime democrático, um importante acontecimento já mencionado, se deu no ano de 2008 com a propositura da ADPF nº 153, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados no Brasil, perante o STF. Tal propositura teve como intuito obter da Suprema Corte interpretação da Lei da Anistia conforme a Constituição Federal de 1988, contestando que os crimes praticados por agentes estatais durante a ditadura militar em face de opositores políticos do regime ditatorial não estariam abrangidos pela anistia. A ADPF nº 153 foi fundamentada, desse modo, na existência de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, proferidos antes da promulgação da Constituição (BRASIL, 2010).

O Brasil sendo signatário de tratados como o Pacto de San Jose da Costa Rica está na contramão das decisões preferidas principalmente por órgãos de amparo aos direitos

humanos. Essa situação foi revelada principalmente quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu em 2001 a partir do julgamento do caso *Barrios Altos vs. Peru* que as leis de anistia são incompatíveis com os direitos como acesso à justiça, direito à verdade e responsabilização por violações aos direitos humanos previstos no Pacto de San José da Costa Rica (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001).

No entanto, a ADPF nº 153 foi julgada improcedente e o STF posicionou-se pela validade da lei, tanto que, em 2010, houve a condenação do Estado brasileiro no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Gomes Lund e Outros* (“Guerrilha do Araguaia”) contra a República Federativa do Brasil (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

Outra ADPF foi apresentada no STF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2014. A ADPF 320 questiona a Lei da Anistia, especialmente o trecho que concede perdão aos crimes cometidos por agentes públicos, civis ou militares, durante o regime militar. A ADPF 320 fundamentou-se na condenação do Brasil pela Corte IDH em 2010, que responsabilizou o país pelas violações de direitos humanos contra integrantes da Guerrilha do Araguaia. A ação proposta reivindica a revisão da Lei da Anistia uma vez que a Constituição Federal de 1988 expressa a obrigatoriedade do Brasil em cumprir decisões internacionais das quais é signatário (BRASIL, 2014).

Além disso, no ano de 2018 houve mais uma decisão da Corte IDH que considerou o Estado brasileiro como responsável pela falta de investigação, de julgamento e punição dos responsáveis pela tortura e pelo assassinato do jornalista Vladimir Herzog durante a ditadura militar. O caso foi tramitado desde 2009 na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e foi remetido à Corte em 2016. A decisão da Corte IDH reconheceu o caráter de crime de lesa-humanidade no assassinato do jornalista, tornando-o crime imprescritível. Nesse sentido, cabe ao Estado brasileiro assumir sua responsabilidade e reparar o dano da forma indicada pela Corte IDH, especialmente no tocante da reinterpretação da Lei da Anistia, uma vez que para a Corte não é aceitável a impunidade dos torturados e assassinos que atuaram a serviço do Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

Para alguns pesquisadores, entendimento que esta dissertação compactua, a Lei da Anistia não possui legitimidade democrática e sua manutenção afronta o Estado Democrático de Direito. Sobre isso Pavone (2017) dispõe:

[...] a Lei de Anistia não possuiria legitimidade democrática, visto que, em virtude da Emenda Constitucional nº 8, de 14/04/1977, - Pacote de Abril - 1/3 dos Senadores passaram a ser eleitos indiretamente - Senadores Biônicos -, além de ter

sido sancionada por um Chefe de Estado que era general do Exército e que não fora levado a tal posição pelo voto. Assim sendo, para que a citada lei produzisse o efeito de anistia os agentes públicos autores de tais crimes, deveria ter sido legitimada, após a Constituição de 1988, pelo órgão legislativo nascente de eleições livres ou diretamente pelo povo através de referendo (PAVONE, 2017, p. 42).

Sob essa ótica, é plausível e necessário para a consolidação da democracia contestar a legitimidade democrática da referida lei especialmente por tratar-se de um resquício do período ditatorial. Considerando que o Estado brasileiro é signatário do Pacto de San José da Costa Rica e a Corte IDH apresentou entendimento jurisdicional de que os Estados devem contestar as concessões de anistia aos violadores de direitos humanos.

Portanto, nesta perspectiva torna-se urgente que a Lei da Anistia seja reformulada e que a partir disso outras políticas públicas sejam realizadas. Entendemos pela contrariedade da vigência da Lei da Anistia na atual democracia brasileira e pautamos pela importância de sua revogação, no entanto, temos uma visão crítica acerca do debate punitivista vinculado ao direito à justiça no âmbito da justiça de transição. Seguimos a ideia de que uma possível responsabilização na esfera penal dos agentes perpetradores de violações de direitos humanos durante ditadura militar não atende às necessidades atuais da justiça de transição brasileira. Compreendemos que a plausibilidade do debate punitivista poderia ter sido maior durante o fim do período ditatorial. Contudo, entendemos que uma responsabilização penal individual por crimes cometidos no período de exceção não representa uma resposta suficiente para a violência de Estado praticada durante o período. Compreendemos que o direito à justiça penal não abrange diretamente a dimensão verdade e memória que se apresentam como mais urgentes no Brasil, juntamente com a consolidação de reformas nas instituições.

### ***6.2.3 A problemática do artigo 142: Forças Armadas como garantidora da lei e da ordem?***

A destinação constitucional das Forças Armadas está prevista no artigo 142 da Constituição Federal de 1988 e trata-se de uma das maiores contradições e indício de continuidade do retrocesso com relação à função das Forças Armadas no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido o caput do artigo 142 da Carta Magna dispõe que:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e

destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Ao observar o disposto nesse artigo, o artigo 142 da Constituição Federal de 1988 aparenta ter sido construído no intuito de proporcionar ambiguidades sobre o seu conteúdo. Tendo em vista tratar-se de funções relacionadas ao controle social e ao exercício da força armamentista, quando apresentadas sem definições concretas, tais questões podem distorcer a real intenção do mecanismo e ameaçar a democracia.

A redação final contemplou aos militares a manutenção da função interventora para as questões de segurança interna do país. A expressão “garantia da lei e da ordem” ao diferenciar lei e ordem e não sinalizar o que venha a ser tal ordem deu margem a várias interpretações (COSTA, 1998).

Uma discussão complexa sobre a temática é comprovar qual a intenção original desse dispositivo no atual Estado Democrático, uma vez que sua redação foi formulada e aprovada a partir de pressões e permissões militares durante o processo constituinte. Dessa forma, trata-se de uma previsão constitucional que desde sua essência abarcou preceitos do militarismo. No momento da definição de tais premissas, o interesse militar constituía a vontade de uma classe específica e não necessariamente refletia a necessidade da sociedade.

Partindo da perspectiva de que a Constituição democrática brasileira manteve muitas prerrogativas militares não-democráticas que existiam na Constituição autoritária, inclusive adicionando novas prerrogativas, Zaverucha (2005) acredita que no Brasil de 1988, os políticos optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar e, mantendo o papel das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem, deram poder aos militares de definirem quando a lei e a ordem são violadas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Esta ideia está diretamente relacionada ao artigo 142 que prevê a faculdade das Forças Armadas de garantir a lei e a ordem.

Sobre a matéria, faz-se necessário lembrar que durante o processo constituinte, quando os constituintes decidiram retirar a prerrogativa militar do artigo 142, o general Leônidas Pires Gonçalves ameaçou interromper o processo constituinte de modo que os constituintes recuaram (JORNAL DO BRASIL, 1987).

Tendo isso, mantiveram no artigo 142 o poder soberano e legítimo das Forças Armadas de suspender o ordenamento jurídico sem a interferência de qualquer outro poder. Essa redação final do artigo que teve anuência das Forças Armadas, divide opiniões nos debates acadêmicos.

Para Zaverucha (2005), uma vez que o mencionado artigo foi mantido, os militares podem dar golpe de Estado amparado por preceito constitucional. Sobre isso, dispõe:

[...] são os militares quem têm o poder constitucional de garantir o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem quando deveria ser o reverso. Ou seja, as Forças Armadas são baluartes da lei e da ordem definidas por elas mesmas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Portanto, cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei (ZAVERUCHA, 2010, p. 48).

Bruno Galindo (2018) contrapõe o pensamento de Zaverucha (2005), entendendo não ser juridicamente sustentável a ideia de que o artigo 142 autoriza a intervenção militar sem que a iniciativa da ação garantidora da lei e da ordem por parte das Forças Armadas seja oriunda dos poderes constitucionais civis, quais sejam, Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, dentro de suas respectivas competências. Desta feita, Galindo (2018) salienta que, o próprio teor literal do mencionado artigo afasta a possibilidade da ação autônoma das Forças Armadas sem a subordinação a um poder civil, não sendo, portanto, adequado afirmar que os militares podem dar golpe de Estado amparado por tal dispositivo.

Importa enfatizar que à luz da hermenêutica jurídica não há qualquer sustentabilidade da tese da intervenção militar “constitucional”. Isso seria considerado um golpe de Estado, ou seja, uma ruptura total com a ordem constitucional vigente. Dentro dessa discussão faz-se imprescindível considerar que a política possui sua própria dinâmica e esta pode deixar de prestigiar o direito. Quando isso acontece, o direito acaba servindo à mera legitimação da decisão política (GALINDO, 2018).

Sob a mesma ótica, Lenio Streck (2020) compactua das ideias de Galindo (2018) ao refletir que as discussões que tendem a argumentar sobre a possibilidade de intervenção militar com fulcro no artigo 142 tornam o dispositivo uma “bomba relógio” ou botão de autodestruição, assim, alerta para o perigo de se dar plausibilidade a essa interpretação. Streck (2020) sustenta seu entendimento em quatro argumentos principais, quais sejam: 1) o presidente da República é a autoridade suprema a qual estão submetidas às Forças Armadas, assim, o dispositivo consagra o poder civil; 2) a “lei e a ordem” mencionadas são as das próprias instituições democráticas, não podendo as Forças Armadas intervir a qualquer momento; 3) o parágrafo único do artigo 142 dispõe que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas no emprego da instituição, não submetendo a uma cadeia de comando, além de, que se trata de um emprego de caráter subsidiário, para garantir a

segurança pública; 4) em uma democracia não há o que se falar em autonomia de quem porta armas, somente um poder eleito poderá dispor da palavra final (STRECK, 2020).

Além das contradições apresentadas pelos autores acima mencionados, Nóbrega Júnior (2010) dispõe que a redação do artigo não especifica de que tipo é a lei prevista nele, se de ordem constitucional ou ordinária, bem como deixa margem à dúvidas quanto a natureza da ordem, se essa teria caráter social, político ou moral. Nesse entendimento, tem-se que a vulnerabilidade do artigo está na ausência de especificação das previsões nele dispostas, o que pode ser encarada como uma brecha para uma intervenção militar em assuntos internos a partir do diagnóstico dos próprios militares.

Para Stefan (1988), a partir dessa garantia constitucional, foi outorgado aos militares um grande poder de decisão que lhes permitem determinar quando e como devem cumprir suas obrigações. Ao considerar que a Constituição não define quem, nem quando a lei e a ordem foram violadas, acaba que às Forças Armadas decidem quando houve violação da lei e da ordem, tendo em vista que estas não são especificadas.

Em termos práticos, Zaverucha (2010) propõe que a gravidade dessa prerrogativa militar está quando os militares definem que a ordem emanada do poder Executivo é ofensiva à lei e à ordem, situação em que teriam respaldo constitucional para não respeitá-la, mesmo a partir de ordens superiores, sendo o presidente da República o comandante chefe das Forças Armadas. Sob essa ótica, afirma-se que a Carta Magna tornou constitucional o golpe de Estado desde que liderado pelas Forças Armadas.

Ainda nesse entendimento, os três poderes estão sujeitos à apreciação dos seus atos pelas Forças Armadas, podendo atuar até onde a instituição achar conveniente. Assim, em vez dos poderes garantirem o funcionamento das Forças Armadas, essas últimas possuem legitimidade constitucional para garantir, em última instância, o funcionamento dos referidos poderes. Se põe, portanto, como guardiãs da pátria e dos poderes constitucionais (ZAVERUCHA, 2010).

Sobre a relação com os três poderes da República, Nóbrega Júnior (2010) leciona no sentido de que o artigo 142 da Constituição Federal de 1988 nivela os três poderes sem especificar nenhuma hierarquia dentro deles e/ou entre eles. Nessa circunstância, pode acontecer que o Presidente da República, por exemplo, não tenha autoridade perante os militares, principalmente numa conjuntura em que se encontre fraco politicamente.

É fato que as discussões sobre a temática contrapõem opiniões. Entendemos que considerar as Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem interna como interpretado por alguns teóricos a partir da previsão do artigo 142 da Constituição Federal de 1988 é dar

continuidade a uma prerrogativa de alto nível da instituição numa democracia. Apesar de não concordarmos com essa interpretação em sua completude, compreendemos que o artigo constitucional soa de maneira genérica os limites da atuação das Forças Armadas ao garantir a lei e a ordem. Não é possível mensurar a atuação dessa instituição que tem sua formação, objetivos e doutrina à margem da sociedade civil, pautada nessa interpretação equivocada, mas que dá margem a dúvidas.

Entendemos que, em termos hermenêutico-jurídicos, principalmente ao considerar a simbologia da Constituição Federal 1988 encerrando o Estado de exceção, a Carta Magna não autoriza uma intervenção militar “constitucional”. Caso uma intervenção militar com o argumento de constitucionalidade ocorresse, esta pode ser considerada um golpe de Estado em sua completude. Não há, principalmente em matéria constitucional, o que discutir sobre essa possibilidade. A discussão aqui levantada tem o intuito de questionar a ambiguidade de certas previsões constitucionais, principalmente considerando que, no Brasil, ainda não foi consolidado um Estado Democrático de Direito em termos constitucionais.

Ao refletir sobre os aspectos democráticos de um país que passou por um período autoritário, as prerrogativas da principal instituição que comandou a ditadura deveriam ser no mínimo reformuladas. Essa previsão constitucional respalda o argumento de que o Brasil falhou nas reformas institucionais e mudanças legais no período transicional. Tendo em vista que em democracias consolidadas deve-se haver o mínimo de segurança jurídica de que os ideais e as práticas autoritárias vinculadas ao passado repressor não sejam reproduzidas, é plausível pensar que “[...] como garantidores da lei e da ordem internas, a qualquer momento esse ator político (as Forças Armadas) pode interferir em assuntos de segurança interna que, em democracias plenas, jamais existiria” (NÓBREGA JÚNIOR, 2010, p. 120).

Portanto, não se sabe até que ponto a interpretação da garantia da lei e da ordem interna por parte dos militares carregará estímulos ideológicos como aconteceu durante a ditadura militar. Assim, não é certeza de que a garantia dessa ordem prevista no artigo 142, quando solicitada por algum dos três poderes, seja realmente considerada pelos militares. Com interpretações errôneas, um dispositivo constitucional que não é esmiuçado e detalhista, pode acabar legitimando intervenções anti-democráticas embasadas por ele mesmo. Cabe nesse sentido lembrar mais uma vez que a violência de Estado perpetrada durante o período de exceção ocorreu a partir de uma ilegalidade, estando as instituições estatais funcionando no intuito de velar o autoritarismo militar.

### **6.3 Justiça de transição e a permanência de um legado autoritário no Brasil: apontamentos e urgências para a consolidação democrática**

Segundo Pereira (2010), o padrão estabelecido durante a transição brasileira impediu avanços significativos, especialmente por ter proporcionado o êxito do legado da experiência autoritária. Neste sentido, dada as condições estabelecidas, é plausível afirmar que há um legado autoritário presente no sistema democrático que advém, entre outros fatores, das decisões tomadas pelos atores do processo de transição política. Para Pereira, “[...] legados autoritários são configurações institucionais que sobrevivem à transição democrática e intervêm na qualidade das democracias pós-autoritárias” (PEREIRA, 2010, p. 239).

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada como resposta normativa para a superação dos resquícios da ditadura militar. Com o dispositivo constitucional, iniciava-se um novo regime político, um novo tempo para o Brasil. A partir daquele momento havia a necessidade de que os princípios e padrões que regiam o regime militar encerrassem seus efeitos. Desse modo, entende-se que essa quebra de padrões deveria acontecer a fim de reformular especialmente as instituições públicas que outrora foram vinculadas ao aparato ditatorial, como é exemplo das Forças Armadas.

Como bem lembra Andrade (2017), não se tratava apenas do simbolismo da instauração de uma ordem constitucional democrática, era necessário que a supremacia da Constituição limitasse as Forças Armadas e as retirassem das posições de poder institucional, reservando-lhes atuação estritamente militares, como acontece nos moldes dos estados democráticos modernos. No entanto, ao contrário de outras Constituições democráticas instauradas a partir de rupturas sociais ou revoluções, a Constituição brasileira vigente foi resultado de um processo pactuado em que os militares mantiveram prerrogativas significativas nessa negociação política.

Como foi discutido anteriormente, o golpe de 1964 e a ditadura militar instaurada a partir dele proporcionaram uma releitura do padrão intervencionista das Forças Armadas nas instituições da República. Diferente das intervenções militares anteriores, consideradas pontuais e “cirúrgicas” pela classe castrense, as Forças Armadas com o regime militar de 1964 começaram a exercer uma tutela contínua sobre a República (ARAÚJO, 2013).

Para Araujo (2009) o processo constituinte brasileiro pode ser avaliado de pelo menos dois modos opostos entre si, quais sejam: enxergar o processo como uma maneira prudente de liquidar a velha Constituição da ditadura; ou, ao contrário, considerar a constituinte como

forma de tentar continuar a Constituição ditatorial, mas depurando-a através de recursos remanescentes do antigo regime.

Entendemos que nenhum dos dois modos dispostos pelo autor seria totalmente plausível. Uma vez considerada a forma que se desencadeou a abertura política, apesar de negociar a redemocratização com setores civis e culminar numa nova Constituição Federal, o trâmite foi amplamente controlado pelos militares, que inclusive conseguiram incorporar seus interesses no texto constitucional.

O controle militar desde o regime militar, se estendeu ao processo constituinte de modo que é plausível afirmar que a Constituição de 1988 foi consentida pelos castrenses. Do contrário, apesar de haver tido crises dentro da corporação, como mencionado na seção anterior, os militares, dotados de força armada, poderiam ter escolhido alternativas que não fossem a redemocratização. Esse argumento é construído considerando que os militares que optaram pela abertura do regime político, apesar de todos os conflitos internos nas Forças Armadas, participaram, em maior ou menor grau, do aparato autoritário durante a ditadura.

Para compreender a permanência de um legado autoritário em um país mesmo ele tendo passado por um processo de redemocratização faz-se necessário distinguir a mudança de um regime político e as mudanças em instituições básicas do Estado. É sob essa ótica que o trabalho compreende de forma distinta a mudança de regime político e a mudança de padrões rotineiros de atuação do Estado para com a sociedade, haja vista que estes últimos frequentemente sobrevivem à mudança de regime, como foi o caso brasileiro.

Neste sentido, Araujo (2009) entende que um regime político é mais fácil de ser definido pelo caráter da Constituição do que do Estado, por esse motivo a transição política implica na alteração da Constituição. O regime político em si, trata-se de um arranjo determinado das instituições estatais, assim, quando há uma mudança, as instituições em tese mudam de papéis, mas não necessariamente deixam de existir.

Observa-se que geralmente apenas uma efetiva ruptura entre regimes tem potencial para mudar o padrão rotineiro de atuação das instituições que compõem o Estado. Isso implica afirmar que uma transição como a que ocorreu no Brasil, teve uma maior probabilidade em preservar alterações em seu aparato estatal, enfraquecendo algumas instituições e fortalecendo outras (ARAUJO, 2009).

Sob o olhar da *path dependence* observamos que é num momento crítico como uma transição política que as decisões institucionais são determinadas e por vezes, tem como principal finalidade atender os interesses dos atores envolvidos no processo. Esses atores do jogo político, como foi o caso dos parlamentares que participaram da ANC, representaram os

setores da sociedade, mas também representaram interesses particulares no dispositivo. Além disso, como constatado nesta pesquisa, os militares também possuíram grande influência nesse processo decisório. Portanto, esses grupos de interesses representam a lógica imperada no desenho do Estado brasileiro atual e em suas instituições.

Desse modo, a mudança da estrutura do Estado é bem mais desafiadora do que a transição de regimes e a alteração de sua Constituição, porque tais reformas institucionais envolvem forças sociais muito mais rígidas e menos permeáveis às mudanças das regras do jogo político e até mesmo das discussões constitucionais (ARAÚJO, 2009).

A passagem de uma ditadura para uma democracia ao diminuir e reforçar determinadas instituições não necessariamente garante que os preceitos democráticos serão resguardados. Essa realidade é vislumbrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a mudança formal entre regimes, mas manteve intactos certos aspectos que foram admitidos e instaurados pelo regime militar.

Apesar da mudança formal de regime político pode-se afirmar que padrões de cunho autoritários não foram superados com o término da ditadura tendo em vista que os congressistas não questionaram devidamente o legado do regime militar. Pelo contrário, se deixaram levar por negociações que permitiram a manutenção de prerrogativas militares fruto de período ditatorial.

Existem, desse modo, vários enclaves autoritários, que mantêm, por exemplo, a lógica do militarismo operada nas funções das Forças Armadas e forças policiais, mesmo após diversas emendas constitucionais. Sobre isso, Zaverucha (2005) leciona no sentido de que, no Brasil, existe um “estado de constituinte permanente” que ameaça o Estado Democrático de Direito tendo em vista que as instituições coercitivas possuem respaldo constitucional para aplicar a lei de modo semelhante ao que faziam num contexto autoritário:

Em uma democracia, o poder não é deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força é colocada ao serviço do poder. No Brasil, estabeleceu-se uma Constituição e foi entregue, precisamente, aos que são mais tentados a violá-la, a tarefa de manter a sua supremacia. Ora, se os militares são garantes, terminam sendo, também, organizadores da vida política. As Forças Armadas deixam de ser meio para se transformar, quando necessário, em fim do Estado. Os constituintes usaram um procedimento democrático para conferir às Forças Armadas um papel que pode tornar-se incompatível com os direitos liberais e com a vontade da maioria (ZAVERUCHA, 2010, p. 48).

Nessa dinâmica, compreende-se que “[...] Forças Armadas e Polícia, de acordo com este desenho institucional tornam-se enclaves autoritários constitucionalmente sancionados”

(ZAVERUCHA, 2005, p. 248). Mesmo depois da transição política, a Doutrina de Segurança Nacional, ainda possui validade no sistema jurídico brasileiro considerando que a Lei de Segurança Nacional de 1983 não foi abolida. Percebe-se também que a Justiça Militar praticamente conservou a mesma estrutura, o funcionamento e os critérios de recrutamento operados no regime militar (ZAVERUCHA, 2005). Nesse pensamento:

O Judiciário militar continua defendendo, primordialmente, os interesses constitucionais das Forças Armadas relativos aos bens tutelados que lhes são importantes: hierarquia, disciplina e dever militar. O Superior Tribunal Militar, por exemplo, é um tribunal com características híbridas, pois apresenta traços tanto do regime autoritário como da nossa frágil democracia (ZAVERUCHA, 2005, p. 249).

Por todo o exposto, percebe-se que, no Brasil, ainda há vestígios da continuidade do regime antidemocrático e do uso de ferramentas do período ditatorial, através do militarismo, mesmo após o processo de transição política. Tal característica incide na reiteração dos abusos aos direitos fundamentais cometidos no passado, sob o discurso de manutenção da ordem pública (CASTRO, 2016). Nesta perspectiva, torna-se imprescindível a reformulação e redemocratização das instituições para estabilidade institucional do Estado e garantia de prevenção aos direitos humanos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A justiça de transição brasileira não foi efetuada em sua completude. Um dos eixos mais deficitários diz respeito à consolidação das reformas institucionais, que se apresentam como um desafio latente tendo em vista o pacto político firmado durante o processo transicional. A redemocratização no Brasil foi marcada por jogos de interesses entre as elites políticas e os militares, situação que ensejou consequências questionáveis enraizadas na atual democracia.

As reformas institucionais, enquanto eixo político e mecanismo de justiça de transição implicam a mudança normativa e de padrões, entre outras medidas institucionais, a fim de superar o legado autoritário do regime anterior. No entanto, constatou-se que a experiência transicional brasileira distanciou as esferas influenciadas pela ditadura militar do debate público. Consolidado o pacto da mordação, tendo em vista que alguns temas foram silenciados e negligenciados pelo Estado, o regime democrático teve início sem uma devida atenção ao arcabouço autoritário que se moldou e atravessou a redemocratização, permanecendo em partidos políticos, no Poder Judiciário, no Poder Executivo, nas Forças Armadas, entre outras instituições.

O processo constituinte, ao viabilizar os sonhos de uma democracia constitucional, falhou na medida em que não realizou uma efetiva ruptura no ordenamento jurídico, bem como em instituições relacionadas ao aparato repressor do regime militar. Entende-se que a legitimidade do regime autoritário possui uma maior probabilidade de encerrar seus efeitos por completo a partir de uma transição pautada numa adequada transformação da ordem política e social. Havendo resquícios do período ditatorial, o sistema democrático não pode ser considerado como plenamente institucionalizado.

Nesta análise, a abertura política e o período de redemocratização brasileira após a ditadura militar são interpretados como momentos críticos em que as escolhas realizadas pelos atores que protagonizaram o processo são improváveis de serem revertidas com o passar do tempo. Percebeu-se, desta feita, que o modelo de justiça de transição adotado no Brasil reproduziu a característica negociada da distensão política e permanece dependente destas escolhas iniciais. A opção de não confrontar os militares culminou numa justiça transicional pautada numa política do olvido e na ausência de comprometimento prático com os pilares estruturantes da teoria estudada.

A experiência de justiça de transição brasileira revelou que a depender das decisões adotadas nessas conjunturas críticas, transições e continuidades podem acontecer simultaneamente. Assim, ao mesmo tempo em que foram dados passos significativos em busca da concretização de medidas de justiça de transição, o enfrentamento do passado se deu de forma tardia e contou com diversas limitações. Muito mais poderia ter sido feito com relação ao direito à memória e verdade e às reparações. Não há o que se falar em direito à justiça num país que colocou debaixo do tapete a sujeira dos crimes de lesa humanidade perpetrados por militares durante o regime de exceção. As reformas institucionais, embora tenham sido realizadas minimamente, continuam sendo uma incógnita. No âmbito das Forças Armadas, instituição que até os dias atuais não reconheceu oficialmente sua responsabilidade sobre os crimes praticados durante o período ditatorial, essas mudanças foram quase inexistentes.

De forma geral, foram reconhecidas mudanças estruturais e normativas, embora se considere que tenham sido superficiais numa imensidão de complexidade apresentada numa transição política após um regime autoritário de ampla violação aos direitos humanos. Entende-se que as reformas institucionais viabilizam a consolidação de outras medidas de justiça de transição, desse modo, as mudanças de padrões que imperavam uma instituição vinculada ao aparato repressor são indispensáveis no fortalecimento de preceitos democráticos e de uma cultura social pautada no fortalecimento dos direitos humanos.

Verificou-se que as medidas de justiça de transição não são substituíveis como foi encarado pelo poder público brasileiro. A falha no direito à memória e verdade, por exemplo, ocasionou uma anulação histórica da ditadura e do autoritarismo. Anulou-se uma parte da história que precisa ser constantemente revisitada, lembrada, para que nunca mais aconteça. Consequentemente, num cenário em que se nega o passado de autoritarismo pode haver uma naturalização da violência e a ascensão de discursos autoritários. Neste sentido, a onda de negacionismo frequentemente proferida por diversos setores da sociedade brasileira, inclusive representantes políticos, inviabiliza a consolidação de outras políticas públicas como as de punição, reparação e mudanças nas instituições.

Levando em consideração o questionamento apresentado na introdução da presente pesquisa, qual seja, “é possível afirmar que a ineficácia da justiça de transição brasileira, a qual deu margem à resquícios do período ditatorial na atual democracia, se deu, entre outros fatores, pela falha no processo constituinte de 1988, caracterizado por uma ampla participação e influência dos militares?” é perfeitamente plausível respondê-lo afirmativamente.

A Constituição Federal de 1988 corroborou com continuidades de padrões autoritários, como a permanência da Lei da Anistia, a violência policial no âmbito da segurança pública, entre outros, que ameaçam a atual democracia. Desta feita, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 reconheceu valores das garantias fundamentais e dos direitos humanos, o pluralismo político, a cidadania e a dignidade da pessoa, fortaleceu a cúpula militar e deixou intocadas questões que marcaram a ditadura militar.

Os dados analisados durante esta pesquisa corroboram a hipótese levantada “as decisões institucionais tomadas durante o período de justiça de transição brasileiro, sobretudo a partir da influência militar no processo constituinte de 1988, acarretaram a permanência de um legado autoritário após a redemocratização”. Restou evidente que esse legado pode ser observado em algumas previsões constitucionais semelhantes às da ditadura militar. Sendo assim, há um legado autoritário que suportou a transição política e foi respaldado na democracia brasileira principalmente de forma normativa e constitucional.

Essas considerações finais foram escritas em março de 2021, mês em que o Brasil completou um ano com medidas de isolamento social por causa da pandemia do COVID-19. Em meio a um colapso da saúde pública por falta de governabilidade a nível federal e às vésperas do golpe militar de 1964 completar cinquenta e sete anos, o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, um capitão reformado, teve um recurso simbólico acatado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região. A decisão permitiu a manutenção de uma nota publicada pelo Ministério da Defesa no dia 31 de março de 2020, celebrando o golpe militar de 1964 como “marco da democracia brasileira”. A decisão que foi derrubada pelo recurso impedia a publicação de qualquer anúncio comemorativo relativo ao golpe de Estado 1964 que instaurou a ditadura militar (VALADARES, 2021).

Entendemos esse acontecimento numa era democrática de forma muito significativa e assombrosa tendo em vista que possibilitou a comemoração de um período de graves violações de direitos humanos. Tornar viável a comemoração de um período autoritário, como se esse episódio da história brasileira fosse algo positivo e passível de celebração, é relativizar o ocorrido no passado e andar na contramão de um Estado Democrático de Direito, principalmente quando esta confirmação vem de uma instituição democrática como as que compõem o Poder Judiciário.

As instituições são reflexos das relações de poder em determinada sociedade, dessa forma, as decisões políticas fomentadas por representantes políticos eleitos pelo povo, influenciam na ordem vigente, estruturando as interações sociais. Não se pode admitir que posturas como essas relativizem a história real do passado ditatorial. Condutas como a de

celebrar o início de uma ditadura, setores da sociedade protestando pela volta do regime militar e parlamentar fazendo apologia à ditadura e endeusando ditador, menosprezam a dor daqueles que perderam seus entes queridos durante o período de exceção. Além disso, essas posturas criam uma atmosfera de normalização de uma era absurda, dando espaço a ações perigosas como a perseguição em massa de membros de instituições democráticas como o Supremo Tribunal Federal, entre outras.

Neste ponto, se encontram as limitações do Direito e da política. As instituições possuem determinações jurídicas dotadas de regras formais que correspondem sobretudo às normas, protocolos e procedimentos que as estruturam. Por outro lado, o sentido político pode determinar regras informais que configuram dinâmicas institucionais. Essas instituições em um contexto crítico influenciam e conseqüentemente produzem trajetórias. As decisões políticas moldam a conjuntura política e definem as instituições, contudo, num regime democrático, o Direito tem papel crucial de estipular e preservar o respeito aos princípios democráticos.

Apesar da problemática levantada neste trabalho, importa destacar que não encaramos a mera participação dos militares na esfera política como uma ameaça direta à democracia. No entanto, entendemos controverso que as Forças Armadas tenham comandado uma ditadura no país e conseguido permanecer nos centros decisórios, embora não tenham, até o presente momento, assumido a responsabilidade institucional pelos atos praticados no período de exceção. É questionável também que o debate público sobre a participação das Forças Armadas na ditadura quase não exista, especialmente nos espaços de poder, e que a classe castrense continue encarando esse período sombrio da história brasileira como uma “revolução”, como uma intervenção conveniente na conjuntura política daquela época.

Entendemos que a democracia brasileira se apresenta como instável devido à incerteza e ineficiência do período transicional. Além dos princípios essenciais como eleições livres e diretas, liberdade de expressão, imprensa livre e transparência nas ações políticas, um sistema democrático necessita de um empenho constante na promoção dos direitos humanos. As instituições estatais, estando no centro de decisões de governo a partir dos representantes eleitos pelo povo, têm o dever de propiciar mecanismos para uma educação social para com os direitos humanos. Não há uma conscientização nacional existindo instituições que ainda possuem amarras do passado repressor.

De todo modo, embora a presente pesquisa se debruce sobre mecanismos que devem ser executados para a superação do autoritarismo, não se pode afirmar que a consolidação de reformas institucionais no âmbito da justiça de transição brasileira por si só assegure a

erradicação das violações de direitos humanos no atual Estado Democrático de Direito. No entanto, acredita-se que esse é um degrau que deveria ter sido alcançado a fim de atingir um imaginário social de repúdio com relação a quaisquer práticas autoritárias.

Entedemos que as análises realizadas, principalmente a partir das contribuições da *path dependence*, possuem relevância e necessidade de continuidade. Assim, a partir desta pesquisa, descobriu-se na *path dependence* uma ferramenta potente para visualizar acontecimentos históricos-políticos dentro da justiça de transição e os enclaves autoritários que sobreviveram a redemocratização.

Por fim, entende-se que as instituições democráticas necessitam de uma constante revisão e melhorias visando o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. A aplicação dos pressupostos da justiça de transição torna-se urgente uma vez que se volta para o futuro. Essas pautas necessitam ser um compromisso do Estado brasileiro. A democracia, bem como suas instituições, necessita que sua força se firme numa sociedade para além do governo vigente em determinada conjuntura.

## REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. Os Direitos da Transição no Brasil. *In*: ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso (Org.). **Os Direitos da Transição e a Democracia no Brasil: estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In*: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (Org.). **A anistia na era da responsabilização**. Brasília/Oxford: Ministério da Justiça/Universidade de Oxford, 2011.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Mutações do conceito de anistia na Justiça de Transição brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. *In*: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (Org.). **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011.
- ABRÃO, Paulo. Verdade e justiça na transição política brasileira. *In*: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri (Org.). **Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.
- AGGIO, Alberto. **Regime militar e transição democrática: um balanço do caso brasileiro**. Estudos de Sociologia, 1996.
- AGUIAR, Roberto de. **Os militares e a Constituinte: poder civil e poder militar na Constituição**. Editora Alfa-Omega, 1986.
- ALVES, Andreza do Carmo. A impunidade dos perpetradores de violações dos direitos humanos durante a ditadura militar no Brasil: uma análise da inércia do Estado em reverter a situação. *In*: STUTZ E ALMEIDA, Eneá de. **Justiça de Transição no Brasil: apontamentos**. Curitiba: CRV, 2017.
- ANDRADE, Vinicius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada: desmilitarização e reforma constitucional de segurança pública**. Empório do Direito, 2017.
- ARAUJO, Cicero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2013.
- ARAUJO, Cicero. O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição. **As múltiplas faces da Constituição cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- ASSIS, Emerson Francisco de. **Contribuições da justiça de transição para a paz social: uma análise empírico qualitativa**. Tese de Doutorado. Recife: 2018.
- ASSIS, Emerson Francisco de. **Justiça de transição e violência policial: reflexões críticas sobre a segurança pública no Brasil**. Salvador: Revista de Direitos Humanos e Efetividade, 2018.

AYMORE, Léa Mattosinho. **O Pasquim em tempos de abertura política (1978-1980): uma análise das grandes entrevistas**. 2016. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista, 2016.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. **Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. **São Paulo: Edições**, 1977.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência de trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Revista Perspectivas*, São Paulo, 2012.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. **A pesquisa interdisciplinar: uma possibilidade de construção do trabalho científico/acadêmico**. São Paulo: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação Matemática, 2008.

BORGES FILHO, Nilson. **Militares: a saída dos quartéis**. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, 1987.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; COUTINHO, Isabella Maraschin. A efetivação do direito à memória e à verdade no contexto brasileiro: o julgamento do caso Julia Gomes Lund pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, 2012.

BRASIL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 153/DF**, 2010.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

BRASIL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 320/DF**, 2014.

Disponível em: <<https://psol50.org.br/wp-content/uploads/2019/07/ADPF-000320.pdf>>.

Acesso em: 18 de mar. de 2021.

BRASIL. **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 27 de ago. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.683/1979**. Lei da Anistia, 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 27 de ago. de 2020.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil de 1824.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>.

Acesso em: 1 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 1 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 1 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 1 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 1 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 25 de ago. 2020.

BRASIL. **Constituição de 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: 25 de ago. 2020.

BRASIL. Portal da Constituição Cidadã. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada)>. Acesso em: 08 de jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 23 de dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9140compilada.htm#:~:text=Reconhece%20como%20mortas%20pessoas%20desaparecidas,1979%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9140compilada.htm#:~:text=Reconhece%20como%20mortas%20pessoas%20desaparecidas,1979%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm#:~:text=LEI%20No%209.883%2C%20DE,ABIN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm#:~:text=LEI%20No%209.883%2C%20DE,ABIN%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em 25 de ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.536, de 14 de agosto de 2002.** Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10536.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10536.htm#art1)>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.**

Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110559.htm#:~:text=LEI%20No%2010.559%2C%20DE%2013%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202002.&text=Regulamenta%20o%20art.,Transit%C3%B3rias%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm#:~:text=LEI%20No%2010.559%2C%20DE%2013%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202002.&text=Regulamenta%20o%20art.,Transit%C3%B3rias%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.)>.

Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112528.htm)>. Acesso: 25 de ago. de 2020.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil.** Todavia, 2019.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte.** Editora Record, 2017.

CASTRO, Caio Nogueira de. A segurança pública no processo de (re)democratização no Brasil à luz da justiça de transição. In: BELLO, E.; FRISSE, G. M.; MARTINELLI, J. P. O. São Paulo: LiberArs, 2016.

CASTRO, Celso. **Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política.** Zahar, 1995.

CELLARD, André. A análise documental. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petropolis RJ, editora VOZES. 2012.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia e política**, 2005.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Indiana: **Notre Dame University Press**, 2002.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório 1, parte V, conclusões e recomendações. Disponível em:

<[http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_1\\_pagina\\_959\\_a\\_976.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_pagina_959_a_976.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CORRÊA, Roberto Ribeiro. **Jogos, cenas e cenários da transição democrática brasileira.** Jundiaí: Editora Paco, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Barrios Altos vs. Perú. 2001.** Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_75\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf)>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. 2010.** Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 18 de mar. de 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Herzog e outros vs. Brasil. 2018.** Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_353\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf)>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. O lobby militar e as relações civis-militares durante a assembleia nacional constituinte. (Dissertação de Mestrado) – Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, 1998.

COSTA, Cezar Augusto Rodrigues. Breves anotações sobre a posição do STF brasileiro acerca da Lei da Anistia. *In*: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. **Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

COSTA, Marcus Vinícius Assis da. **A Espada de Leviatã: o papel militar ao longo do Momento Constituinte 1985-88.** XXV Encontro Estadual de História da ANPUH. São Paulo: 2020.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985.** Editora Record, 1998.

COUTO, Ronaldo Costa. Tancredo: casos e acasos. **Rio de Janeiro, Record, 1997.**

CUNHA, Paulo Ribeiro. Militares na política ou política entre os militares: uma falsa questão? *In*: Barbosa, Jefferson Rodrigues. Militares e política no Brasil. São Paulo: Expressão Popular: 2018.

D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura. **Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.**

ELSTER, Jon. **Closing the books: Transitional justice in historical perspective.** Cambridge University Press, 2004.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Associação Nacional de História – ANPUP. XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2007.**

GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e justiça de transição: em busca de uma metodologia de análise a partir dos conceitos de autoritarismo e democracia. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG**, 2016.

GALINDO, Bruno. Justiça de transição: teoria e metodologia de análise (contribuições da teoria intercultural da constituição). **Revista Direito, Estado e Sociedade**, 2018.

GALINDO, Bruno. Justiça de Transição na América do Sul: possíveis lições da Argentina e do Chile ao processo constitucional de transição no Brasil. In: FEITOSA, Enoque. O Judiciário e o Discurso dos Direitos Humanos. Recife: Universitária da UFPE, 2012.

GALINDO, Bruno. A Intervenção Militar “Constitucional” no Brasil e a Conspiração de Newburgh: lições hermenêuticas possíveis. **Justificando**, 4 de jun. de 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/06/04/a-intervencao-militar-constitucional-no-brasil-e-a-conspiracao-de-newburgh-licoes-hermeneuticas-possiveis/>>. Acesso em 18 de mar. de 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, 2003.

HOUAISS, A. Dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

INCALCATERRA, Amerigo. Las comisiones de la verdad. Visiones de los órganos internacionales sobre su efectividad en la reconstrucción y superación del pasado. In: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. **Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD. 2020. Disponível em: <<https://bdttd.ibict.br/vufind/>>

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. What is Transitional Justice? 2011 Disponível em: <<https://www.ictj.org/about/transitional-justice>> Acesso em 15 de mar. de 2020.

JORNAL DO BRASIL. **Leônidas criticou Constituinte a pedido de Sarney**, 29 de ago. de 1987. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134138/Agosto%2087\\_%20-%20200223.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134138/Agosto%2087_%20-%20200223.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

KINZO, Maria D'alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo: São Paulo Perspectiva, 2001.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. Editora Vozes, 2011.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). De Geisel a Collor: o balanço da transição, São Paulo, IDESP/Ed. Sumaré, 1990.

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

LOEWENSTEIN, Karl: Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1964 (trad. Alfredo Gallego Anabitarte).

MACEDO, Allony Rezende de Carvalho. Passado, presente e futuro: revisitando as origens do Tenentismo e o nacionalismo autoritário das décadas de 1910 e 1920. *Crítica Histórica*, 2020.

MACÊDO, Glazia Gabriela Ferreira de. Justiça de transição e a negação dos direitos humanos no Brasil: uma análise dos discursos da jornalista Rachel Sheherazade entre os anos de 2014 e 2016. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política da Associação Latinoamericana de Ciência Política. Montevideu: ALACIP, 2017.

MACHADO, Flávia Burlamaqui. As Forças Armadas, a anistia de 1979 e os militares cassados. **Militares e Política**, 2010.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional—algumas considerações sobre a Historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1989.

MORLINO, Leonardo. Hybrid regimes or regimes in transition? **Working Paper70**. Madrid: FRIDE, 2008.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, 2010.

O'DONNELL, Guillermo A. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transições do regime autoritário primeiras conclusões**. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Rodrigo Montenegro de. Justiça Militar no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3185, 21 mar. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21339/justica-militar-no-brasil>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

PARA Jobim, ideia de punir militares é “revanchismo”. **Consultor Jurídico**, 11 de jun. de 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/ideia-punir-militares-ditadura-revanchismo-nelson-jobim>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

PASQUARELLI, B. Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR* | Vol.2- n.2, 2014.

PAULO NETTO, José. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. Cortez Editora, 2014.

PAVONE, Leonardo Siciliano. Justiça de transição e a responsabilização dos agentes perpetradores das violações aos direitos humanos – O caso brasileiro. *In*: STUTZ E ALMEIDA, Eneá de (Org.). **Justiça de Transição no Brasil: apontamentos**. Curitiba: CRV, 2017.

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

PEREIRA, Bruna Ferrari. Uma análise de path dependence: A influência do processo de redemocratização na Justiça de Transição do Brasil e Argentina. Monterrei: X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), 2019.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, 1991.

PIOVESAN, Flávia. Justiça de transição, reformas institucionais e consolidação do Estado Democrático de Direito. *In*: MEYER, Emílio Peluso Neder; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Initia Via, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e será democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 1984.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição: contornos do conceito**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, gradiva. Lisboa, Portugal, 2005.

REÁTEGUI, Félix. Introdução. *In*: REÁTEGUI, Félix. (Coord.). **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque, Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

ROESLER, Claudia Rosane; SENRA, Laura Carneiro de Mello. Lei de Anistia e Justiça de Transição: a releitura da ADPF 153 sob o viés argumentativo e principiológico. **Sequência (Florianópolis)**, 2012.

SABADELL, Ana Lucia; DIMOULIS, Dimitri. Considerações de história e política do direito. *In*: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. **Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

SALLES, ANDRÉ Mendes. A Guerra do Paraguai na historiografia brasileira: algumas considerações. **Cadernos de Aplicação**, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Cortez Editora, 2008.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. *Journal of Democracy*. 1991.

SIMON, Jan-Michael. O esclarecimento da verdade sobre graves violações dos direitos humanos. *In: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

SOARES, Samuel Alves. **Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)**. SciELO-Editora UNESP, 2006.

SOUZA, Adriana Barreto; SILVA, Angela Moreira Domingues da. A organização da justiça militar no Brasil: Império e República. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, 2016.

STEPAN, Alfred C. **As Prerrogativas Militares nos Regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha**. In : STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STEPAN, Alfred C. **Os militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STEPAN, Alfred C. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Ed. Artenova, 1975.

STOPPINO, Mário. Autoridade, autoritarismo. In: BOBBIO, N., PASQUINO, G., MATTEUCI, N. (org.). *Dicionário de política*. São Paulo, 1986.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STRECK, Lenio. Intervenções equivocadas sobre intervenção militar no artigo 142. **Consultor Jurídico**, 07 de mai. de 2020. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-mai-07/senso-incomum-interpretacoes-equivocadas-intervencao-militar>>. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

STUTZ E ALMEIDA, Eneá de. Uma breve introdução à justiça de transição no Brasil. *In: STUTZ E ALMEIDA, Eneá de. Justiça de Transição no Brasil: apontamentos*. Curitiba: CRV, 2017.

TEITEL, Ruti. Genealogia da Justiça de transição. **REATEGUI, Felix (org.). Justiça de transição: Manual para a América Latina**, 2011.

\_\_\_\_\_. **Global Transitional Justice**. New York: New York Law School, 2010

TEITEL, Ruti G. **Globalizing transitional justice: contemporary essays**. Oxford University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. **Transitional Justice**. Nova York: Oxford University, 2000.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual review of political science**, 1999.

TORELLY, Marcelo D. Das comissões de reparação à comissão da verdade: As contribuições dos acervos da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão de Anistia para a Comissão Nacional da Verdade brasileira. *In*: SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. **Justiça de Transição: das anistias às comissões de verdade**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

UNITED NATIONS. Security Council. **The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies**: report of the General Secretary n.S/2004/616. 23 ago. 2004. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2021.

VALADARES, João. Justiça autoriza governo Bolsonaro a manter celebração do golpe de 1964 como “marco da democracia”. **Folha de São Paulo**, Recife, 13 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/justica-autoriza-governo-bolsonaro-a-manter-celebracao-do-golpe-de-1964-como-marco-da-democracia.shtml>>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **In: Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque, Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

VIDA, Inmaculada Szmolka. Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operalización dentro de la tipología de regímenes políticos. **Revista de Estudios Políticos**, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Editora Record, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Editora Record, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: **Boitempo**, v. 52, n. 2005, p. 113, 2010.