



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bruno César Prado Soares

A Constituição como garantia de sobrevivência:
Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte
(1983-1988)

Brasília
2024

BRUNO CÉSAR PRADO SOARES

A Constituição como garantia de sobrevivência:

Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte
(1983-1988)

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito (PPGD), como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito, na área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira-Leite Seelaender.

Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia.

Sublinha: Narrativas, história constitucional e construção da estatalidade.

Brasília

2024

BRUNO CÉSAR PRADO SOARES

A Constituição como garantia de sobrevivência:

Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte
(1983-1988)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira-Leite Seelaender
Presidente

Prof. Dr. Francis Albert Cotta Formiga
PPGSPCid/UEMG

Prof. Dr. Ricardo Sontag
PPGD/UFMG

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa
PPGD/UnB

Profa. Dra. Camila Cardoso de Mello Prando
PPGD/UnB

Brasília

2024

Ao meu filho Lúcio.

AGRADECIMENTOS

Expresso minha gratidão a Deus, pelo zelo por minhas trajetórias acadêmica e profissional.

À minha avó e aos meus tios Marcelo e Celso, que deram diversos suportes durante o longo processo do doutorado. Aos meus pais, pelo zelo e dedicação durante a minha educação básica e formação profissional inicial. Ao meu filho Lúcio, pelos momentos de felicidade durante a trajetória.

À minha companheira, Rainilda Barbosa, por sua colaboração, seu auxílio e o seu companheirismo na fase final de escrita do trabalho.

À Universidade de Brasília, que oportunizou a janela em que hoje vislumbro um horizonte superior, pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes. Ao seu corpo docente pelos ensinamentos e discussões essenciais para o avanço intelectual. E ao corpo administrativo do PPGD, pelos diversos apoios no decorrer do processo.

Ao meu *sui generis* orientador Prof. Dr. Airton Seelaender, pelo acompanhamento, pelos comentários, pela cobrança, e pela inspiração que foi dada a partir do texto “A História do Direito contemporâneo: um projeto possível?”.

Ao Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa, pelos incentivos dados desde que participou da defesa da minha dissertação e cujo apoio foi fundamental para o ingresso no doutorado.

À Polícia Militar do Distrito Federal, em especial na figura de seus ex-Comandantes-Gerais Cel Marcos Antônio Nunes de Oliveira e Cel Márcio Cavalcante Vasconcelos, pelo apoio através da expedição de ofícios essenciais para a conclusão do trabalho. Aos meus Comandantes, Cel Ricardo Yamasaki, Cel André Rigueira, Cel Leonardo Siqueira, TC Juany Lopes, TC Roberto Ferreira Leite, TC Humberto Marques, e demais oficiais que me apoiaram durante o processo. Aos colegas da Corregedoria, em especial aos integrantes da Seção de Procedimentos Judiciais, Rodrigo Rodrigues, Mário Quaresma, Patrícia Jacques, Daniela Melo, Raphael Nepomuceno, Michel Ângelo, Tony Carlos, Luciana Sampaio, Ilus Daniel, Flávio Mathias, Nívia Gomes, Thiago Freitas e Wellington Rodrigues. Ao Cap Ronaldo

Granja pela disponibilidade e vontade de passar adiante o legado de seu pai, o CEL PMERJ Ronaldo Vieira Granja.

À Associação de Oficiais da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, ao pessoal do Museu da Brigada Militar e aos policiais do Instituto de Pesquisas de Brigada Militar, pelo apoio durante o período passado em Porto Alegre. Registro aqui a dedicação do Cel RR Beck, TC Najara e Maj Márcia, que foram essenciais para os resultados obtidos.

À Polícia Militar de Minas Gerais, pela recepção e apoio, em especial do Maj PMMG Francis Albert Cotta, e do Maj Tiago Farias Braga, a quem tenho hoje como amigos.

À Polícia Militar do Estado de São Paulo pelo auxílio. À Associação de Oficiais da PMESP, pela acolhida e apoio, que foram essenciais durante o período passado naquele estado.

À Polícia Militar de Goiás, nossa vizinha, pelos contatos, troca de informações e disponibilização de espaços para realização da pesquisa.

Ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em especial ao meu amigo de infância, TC Pérsio Ramos, pela confiança e disponibilidade, e ao Ten Manoel Matos pela atenção.

Aos entrevistados, pelo apoio, disponibilidade e inestimável conhecimento repassado.

À equipe da Biblioteca do Superior Tribunal Militar, pela disponibilidade e pelo belo trabalho de preservação de obras de interesse para a história do direito militar.

Aos meus colegas do doutorado, em especial Ricardo Spindola Diniz, Fernando Honorato, Bruno Hochheim, Gustavo Zatelli e Nathaly Órdenes, pelas conversas e reflexões. Aos meus colegas policiais militares doutorandos (hoje doutores), Isângelo Senna da Costa, Leonardo Borges Ferreira, Paulo Henrique Ferreira Alves e Fagner de Oliveira Dias, com quem pude compartilhar as felicidades e angústias do processo. À Prof. Stephanie, também doutoranda, pelo compromisso profissional.

Por fim, a todos que eu não pude nomear e que me apoiaram em determinações, renúncias e altruísmo nesta etapa.

“Aquele que luta com monstros deve ter cuidado para não se tornar um monstro. Se olhares longamente para um abismo, o abismo também olhará para ti”.

Friedrich Nietzsche

A Constituição como garantia de sobrevivência: Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte (1983-1988).

RESUMO

A atuação dos policiais militares no processo constituinte permanece pouco estudada. A continuidade das polícias militares após 1988 é normalmente abordada na literatura a partir dos trabalhos da assessoria parlamentar do Exército. Dessa forma, pouco se sabe sobre as expectativas e projetos institucionais dos policiais militares durante o processo de redemocratização. A partir dessa lacuna, definimos como objetivo, para estudo na presente tese, verificar em que medida a atuação institucional das polícias militares permitiu a continuidade da instituição no período constituinte, entendido como o situado entre 1983 e 1988. O objetivo geral se desenvolve a partir de dois argumentos centrais. Em primeiro lugar, segundo policiais militares, as polícias militares agiram de maneira autônoma na construção do texto constitucional. Essa “autonomia” teria sido iniciada a partir da eleição de governadores de oposição em 1982. O segundo argumento trata da busca de uma separação progressiva do Exército, muito embora os policiais militares tenham elaborado documentos em sentido diverso durante o processo constituinte. Buscamos desenvolver a questão a partir da visão dos próprios policiais militares. Para isso, foram utilizados materiais acadêmicos e documentos institucionais produzidos desde 1983 até 1992, que continham referências ao processo e reflexões sobre os trabalhos desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte. A isso, somam-se diversas entrevistas com militares estaduais que participaram diretamente do processo, realizadas no Distrito Federal, em Goiás, em Minas Gerais, no Rio Grande do Sul e em São Paulo. Restou verificado que os registros das polícias militares que pedem a continuidade das corporações como forças reservas e auxiliares do Exército não devem ser interpretados ingenuamente como sintomas de subserviência e alinhamento automático. Devem ser entendidos como parte de uma “estratégia de sobrevivência”, ou seja, eram produto de uma deliberada estratégia de luta pela “sobrevivência” institucional, elaborada de maneira autônoma pelas corporações estaduais, sem direcionamento da Força Terrestre. Averiguamos, também, que as pautas vitoriosas do Exército em matéria de polícias militares foram apenas aquelas em que as propostas das duas corporações confluíam, tendo a Força Terrestre saído derrotada quanto a Constituinte optou pela subordinação direta das polícias militares aos governadores e quando reduziu e limitou a competências da União para legislar sobre as corporações estaduais. Por fim, constatamos um baixo risco de extinção das polícias militares, que contavam com o apoio dos governadores e de diversos congressistas. Suas “concorrentes”, as polícias civis, não gozavam de prestígio suficiente para poderem absorver as atribuições dos militares locais. Pesava, ainda, o fato de as esquerdas não possuírem propostas firmes no campo das corporações de segurança pública.

Palavras-chave: Polícias Militares. Corpos de Bombeiros Militares. Segurança Pública. Assembleia Nacional Constituinte.

Constitution as survival insurance: military police and military fire corps and the Brazilian constituent process (1983-1988).

ABSTRACT

The continuity of military police post-1988 has primarily been explored through the Armed Forces parliamentary lobby. a significant gap in our understanding of the expectations and institutional initiatives of military police forces during the democratization process. This thesis aims to address this lacuna by examining the role of military police officers in ensuring institutional continuity during the constituent period, defined here as spanning from 1983 to 1988. Our argument posits that military police officers actively shaped their constitutional framework and devised an independent "survival strategy". This achievement was made possible by the relative autonomy gained following the election of opposition governors in 1982, which prompted concerted efforts among military police officers towards gradual disengagement from the Land Force. To substantiate this argument, we analyzed academic materials and institutional documents produced between 1983 and 1992, supplemented by interviews with military police officers involved in the constituent process. Our findings challenge the notion of military police as passive observers subservient to the Brazilian Army. Instead, we observe that the success of the Army's agenda concerning military police depended on alignment with proposals from both entities. Moreover, despite the Army's legislative proposals, the Constituent Assembly favored the direct subordination of military police to Governors and limited the Union's authority to legislate on state military corps. The constituent process posed a low risk of extinction for military police, given the support from Governors and various congressmen. Additionally, civilian police lacked the requisite prestige to assume the responsibilities of local military forces, further consolidating the position of military police. Notably, there was a lack of concrete proposals from left-wing researchers regarding law enforcement corporations.

Keywords: Military Police. Military Fire Corps. Public Security. Brazilian National Constituent Assembly.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 -	Relação dos Oficiais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte.....	45
Quadro 2 -	Oficiais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte, organizados por região.....	47
Quadro 3 -	Policiais militares que participaram do processo constituinte, por região.....	48
Quadro 4 -	Policial militar constituinte.....	49
Quadro 5 -	Oficiais do Exército Brasileiro relevantes nas questões de interesse das polícias militares.....	49
Quadro 6 -	Outros atores relevantes para as polícias militares.....	50
Quadro 7 -	Relação das entrevistas realizadas, em ordem cronológica.....	57
Quadro 8 -	Atitudes e medidas que podem ser tomadas no desempenho das atividades de Defesa Interna e Defesa Pública.....	101
Quadro 9 -	Comparação salarial entre a PMBA e o Exército.....	174
Quadro 10 -	Programação do V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.....	212
Quadro 11 -	Comparação entre o Relatório apresentado pelo constituinte Ricardo Fiuza e os trabalhos de Nelson Freire Terra.....	296
Quadro 12 -	Sucesso das polícias militares	317

FIGURAS

Figura 1 -	Compilação do Ministério da Justiça dos relatórios dos grupos de trabalho.....	137
Figura 2 -	Visita de Ney Prado ao comando da PMESP.....	202
Figura 3 -	Encontro Campos de Jordão, em 1986.....	206
Figura 4 -	Capa da obra Direito Administrativo da Ordem Pública.....	214
Figura 5 -	Encontro Cel Theseo e Cel Leonel, em 1987.....	221
Figura 6 -	Mesa de abertura do III Congresso.....	222
Figura 7 -	Discurso de abertura de Ulysses Guimarães, em 1987.....	223
Figura 8 -	Capa da obra de Benedito Celso de Souza distribuída pelo Comando da PMESP.....	229
Figura 9 -	Comandantes-Gerais no III Congresso, em 1987.....	230
Figura 10 -	Parecer do Relator da Subcomissão dos Estados com dedicatória, em 1987.....	248
Figura 11 -	Deputado Hélio Rosas em formatura na PMESP.....	251
Figura 12 -	Capa do documento “Temas Constitucionais”	259
Figura 13 -	Capa da coletânea Polícia Civil e Constituinte.....	272
Figura 14 -	Reunião com Ulysses Guimarães.....	277
Figura 15 -	Audiência Pública (Subcomissão dos Estados), em 1987.....	285
Figura 16 -	Policiais Militares colhem assinaturas no Rio Grande do Sul.....	308
Figura 17 -	Reunião com Ulysses Guimarães.....	310

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPOL	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BMRS	Brigada Militar do Rio Grande do Sul
CAP / Cap	Capitão (Posto / Grau hierárquico)
CBDF	Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CBMAL	Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas
CBMAM	Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas
CBMCE	Corpo de Bombeiros Militar do Ceará
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CBMERJ	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
CBMGO	Corpo de Bombeiros Militar do Goiás
CBMMA	Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CBMMS	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul
CBMMT	Corpo de Bombeiros Militar do Mato Grosso
CBMPA	Corpo de Bombeiros Militar do Pará
CBMPE	Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco
CBMRN	Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte
CBMRO	Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia
CBMRR	Corpo de Bombeiros Militar de Roraima
CBMSE	Corpo de Bombeiros Militar de Sergipe
CEL / Cel	Coronel (Posto / Grau hierárquico)
CMT	Comandante
CNCG	Conselho Nacional de Comandantes-Gerais
CODI	Centro de Operações de Defesa Interna
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DANC	Diário da Assembleia Nacional Constituinte
DCN	Diário do Congresso Nacional

DFSP	Departamento Federal de Segurança Pública
DOFC	Diário Oficial (da União)
DOI	Destacamento de Operações de Informação
EB	Exército Brasileiro
EM	Estado-Maior
ESG	Escola Superior de Guerra
FA	Forças Armadas
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares
MAJ / Maj	Major (Posto / Grau hierárquico)
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PM	Polícia Militar
PMAL	Polícia Militar de Alagoas
PMAP	Polícia Militar do Amapá
PMBA	Polícia Militar da Bahia
PMBA	Polícia Militar da Bahia
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMES	Polícia Militar do Espírito Santo
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
PMGO	Polícia Militar do Estado de Goiás
PMMA	Polícia Militar do Maranhão
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PMMS	Polícia Militar do Mato Grosso do Sul
PMMT	Polícia Militar do Mato Grosso
PMPA	Polícia Militar do Pará
PMPB	Polícia Militar da Paraíba

PMPE	Polícia Militar de Pernambuco
PMPI	Polícia Militar do Piauí
PMPR	Polícia Militar do Paraná
PMRN	Polícia Militar do Rio Grande do Norte
PMRO	Polícia Militar de Rondônia
PMRR	Polícia Militar de Roraima
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
PMSE	Polícia Militar de Sergipe
PMTO	Polícia Militar de Tocantins
PT	Partido dos Trabalhadores
RISG	Regimento Interno dos Serviços Gerais dos Corpos e da Tropa
TC	Tenente-Coronel (Posto / Grau hierárquico)
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TEN / Ten	Tenente (Posto / Grau hierárquico)
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	METODOLOGIA: HERMENÊUTICA, DOCUMENTOS E MEMÓRIAS	24
2.1	Hermenêutica e história do Direito.....	27
2.1.1	O círculo hermenêutico.....	30
2.1.2	A tradição jurídica em questão.....	32
2.1.3	Fusão de horizontes e interpretação.....	36
2.2	A pesquisa documental.....	39
2.2.1	Seleção de fontes primárias	39
2.2.2	Análise preliminar das fontes.....	39
2.2.3	Contextualização das fontes documentais.....	41
2.3	Entrevistas e história oral.....	44
2.3.1	Seleção dos entrevistados.....	44
2.3.2	Realização das entrevistas.....	51
2.3.3	Usos da história oral na história contemporânea.....	57
2.4	Memória e testemunho.....	60
2.4.1	Problemas na retenção das memórias.....	63
2.4.2	Problemas na recuperação das memórias.....	65
2.4.3	Análise crítica e utilização dos testemunhos.....	67
2.5	Os testemunhos e a memória coletiva.....	69
2.5.1	Relações entre memória individual e memória coletiva.....	69
2.5.2	Memória e tradições inventadas.....	73
3	NOTAS SOBRE O ARCABOUÇO LEGISLATIVO DAS POLÍCIAS MILITARES NO PERÍODO CONSTITUINTE	75
3.1	Esclarecimentos iniciais.....	75
3.2	A Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936.....	79
3.3	Os congressos das polícias militares e o projeto de Lei n.º 1.081 de 1959	84
3.4	Os militares no poder.....	87
3.4.1	Os primeiros atos sobre segurança pública.....	87
3.4.2	As polícias militares novamente reunidas.....	88
3.4.3	A Constituição de 1967.....	90
3.4.4	A criação da Inspeção Geral das Polícias Militares.....	93
3.4.5	A questão da Segurança Interna.....	95
3.4.6	As polícias militares reunidas mais uma vez, agora sob a supervisão da Inspeção Geral das Polícias Militares.....	95
3.4.7	O Seminário de Segurança Interna.....	97
3.4.8	A Segurança Interna na legislação e na doutrina da Escola Superior de Guerra.....	100
3.5	Alterações no arcabouço legislativo das polícias militares.....	102
3.5.1	O Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969.....	102
3.5.2	A Comissão de Alto Nível e a Emenda Constitucional n.º 01, de 1969.....	104

3.5.3	A Unificação do policiamento ostensivo.....	106
3.5.4	Alterações legislativas estaduais: o caso de São Paulo.....	108
3.5.5	A regulamentação do Decreto-lei n.º 667 e os conflitos com as Polícias Civis.....	111
3.5.6	Manuais e regulamentos internos.....	115
3.5.7	A recuperação do comando próprio como meta.....	116
3.5.8	As alterações de 1983.....	120
3.5.9	Os Corpos de Bombeiros.....	123
4	VIOLÊNCIA URBANA E POLÍCIA NO BRASIL DA REDEMOCRATIZAÇÃO	125
4.1	O problema da violência urbana.....	125
4.1.1	Urbanização, crise econômica e violência.....	125
4.1.2	Estudos sobre as polícias e sobre a violência.....	128
4.1.3	A Comissão Parlamentar de Inquérito da violência urbana.....	131
4.1.4	A Ordem dos Advogados do Brasil e o Seminário sobre a Criminalidade Violenta.....	132
4.2	O Sistema de Segurança Pública.....	134
4.2.1	Os trabalhos do grupo de juristas.....	137
4.2.2	Os trabalhos do grupo de cientistas sociais.....	141
4.2.3	Revisões e propostas.....	142
4.2.4	A reação das polícias militares e a Carta de Brasília.....	146
4.3	O mutirão contra a violência.....	148
4.4	A carta de Caruaru.....	152
4.5	O I Ciclo de estudos sobre segurança, 25 sugestões para uma polícia melhor e a repercussão na nova constituição.....	154
4.6	Na encruzilhada: entre a “polícia que tortura” e a “polícia que mata”... 	157
4.6.1	Crises das polícias.....	157
4.6.2	Polícias civis, a tortura e a corrupção: repercussões na Assembleia Nacional Constituinte.....	159
4.6.3	Polícias militares, violência policial e execuções sumárias: repercussões na Assembleia Nacional Constituinte.....	167
4.6.4	Outro problema: os polícias militares e seus movimentos paredistas.....	170
4.6.4.1	<i>A invasão do Palácio da Guanabara.....</i>	<i>170</i>
4.6.4.2	<i>São Paulo e Paraná.....</i>	<i>172</i>
4.6.4.3	<i>A greve na Bahia.....</i>	<i>173</i>
4.6.4.4	<i>Um caso individual de grande repercussão</i>	<i>174</i>
4.6.4.5	<i>Repercussões dos movimentos reivindicatórios na Assembleia Nacional Constituinte.....</i>	<i>176</i>
5	PREPARAÇÃO PARA A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE	178
5.1	As eleições de 1982.....	178
5.1.1	Franco Montoro em São Paulo.....	181
5.1.2	Leonel Brizola no Rio de Janeiro.....	182
5.2	Debates sobre uma nova Constituição no Brasil.....	186

5.3	A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.....	190
5.3.1	A nomeação da Comissão.....	190
5.3.2	A participação das Polícias Militares.....	192
5.3.2.1	<i>Minas Gerais.....</i>	<i>193</i>
5.3.2.2	<i>Rio de Janeiro.....</i>	<i>194</i>
5.3.2.3	<i>São Paulo.....</i>	<i>195</i>
5.3.3	O Relatório do Comitê 10.....	197
5.3.4	A redação aprovada na Comissão dos Notáveis.....	198
5.3.5	A reação das Polícias Militares.....	200
5.3.6	O encontro de Campos do Jordão.....	205
5.3.7	A IV Reunião de Comandantes Gerais das Polícias Militares e o encontro com Afonso Arinos.....	207
5.3.8	O encerramento da Comissão.....	208
5.4	Outra proposta: Muda Brasil.....	210
5.5	Novas ações das Polícias Militares.....	212
5.5.1	Em busca de um Direito Administrativo da Ordem Pública.....	212
5.5.1.1	<i>O V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.....</i>	<i>212</i>
5.5.1.2	<i>Uma obra patrocinada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro: Direito Administrativo da Ordem Pública.....</i>	<i>213</i>
5.5.1.3	<i>Proposta e apontamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto.....</i>	<i>215</i>
5.5.1.4	<i>Propostas de José Cretella Júnior.....</i>	<i>217</i>
5.5.2	Novos encontros de Comandantes-Gerais.....	218
5.5.3	Mais uma frente de organização: os Clubes.....	219
5.6	O III Congresso Nacional das Polícias Militares.....	221
5.6.1	Organização do III Congresso.....	221
5.6.2	A abertura do encontro e o discurso de Ulysses Guimarães.....	223
5.6.3	O pronunciamento do constituinte José dos Santos Freire.....	225
5.6.4	Os Anais do III Congresso.....	227
5.6.5	As Conclusões do III Congresso.....	229
5.7	A estratégia de sobrevivência.....	232
6	OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ENTRE OS GRUPOS DE PRESSÃO NA CONSTITUINTE	236
6.1	Grupos de pressão e legitimidade do Processo Constituinte.....	236
6.2	Os grupos de pressão das polícias militares.....	241
6.2.1	A instalação em Brasília e as primeiras dificuldades.....	241
6.2.2	Os trabalhos junto aos parlamentares.....	245
6.2.3	O apoio dos governadores.....	253
6.2.4	A participação das associações de praças.....	254
6.3	A assessoria parlamentar do Exército Brasileiro.....	256
6.3.1	As pautas do Exército Brasileiro.....	256
6.3.2	A proposta do Exército Brasileiro a respeito das polícias militares.....	262
6.3.3	O relacionamento com as assessorias das polícias militares.....	263
6.4	A Associação de Delegados das Polícias Civis.....	269
6.4.1	Criação e fortalecimento da Associação Nacional dos Delegados de Polícia	269
6.4.2	Preparação e atuação na Assembleia Nacional Constituinte.....	271

6.4.3	Outras frentes de ação.....	275
6.4.4	Relacionamento com as assessorias das polícias militares.....	276
6.5	Um constituinte policial militar: a atuação do Deputado Paulo Ramos...	278
7	POLÍCIAS E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES NO PROCESSO CONSTITUINTE	284
7.1	Instalação, organização e trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte.....	284
7.2	As audiências públicas.....	285
7.2.1	Subcomissão dos Estados.....	285
7.2.2	Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.....	288
7.2.3	Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	292
7.3	Relatórios e anteprojetos das subcomissões.....	293
7.3.1	Subcomissão dos Estados.....	293
7.3.2	Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.....	294
7.3.3	Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	300
7.4	Relatórios e anteprojetos das comissões.....	301
7.4.1	A Comissão de Organização do Estado.....	301
7.4.2	A Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	301
7.4.3	A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.....	306
7.5	O caminho até a redação final na Constituição.....	307
8	ÊXITOS, REAÇÕES E REFLEXÕES	317
8.1	O êxito das propostas elaboradas pelas próprias polícias militares.....	317
8.2	A recepção do texto na doutrina.....	319
8.3	Reações do Exército Brasileiro ao texto obtido pelas polícias militares...	322
8.3.1	Reação ao comando próprio.....	322
8.3.2	Reação à condição de “militar”	324
8.3.3	As polícias militares como protagonistas no processo constituinte.....	326
8.4	A emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares.....	328
8.5	As reflexões sobre o Processo Constituinte e a criação do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais.....	329
9	CONCLUSÕES	333
	REFERÊNCIAS	
	LIVROS, ARTIGOS E DEMAIS TRABALHOS CIENTÍFICOS.....	338
	DIÁRIOS E DOCUMENTOS OFICIAIS.....	361
	JORNAIS E PERIÓDICOS.....	365
	ENTREVISTAS.....	366
	ARQUIVOS PESSOAIS.....	367
	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	369

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem redigido sobre a continuidade das polícias militares na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em especial, sobre o papel do Exército Brasileiro (EB) na permanência da instituição após a democratização. Pouco, porém, é tratado sobre as próprias polícias militares durante o processo de redemocratização. Como as polícias militares se percebiam em relação à sociedade? Quais eram os seus anseios? Como viam o seu papel em uma sociedade democrática? Ansiavam ou não por manter um status constitucional?

A partir dessa lacuna, a tese tem como objetivo verificar em que medida a atuação institucional das polícias militares permitiu a continuidade das corporações no período Constituinte, aqui entendido como o situado entre 1983 e 1988. Buscamos desenvolver a questão a partir da visão dos próprios policiais militares, compreendendo o processo constituinte como momento privilegiado para a autonomização das polícias militares frente à Força Terrestre.

O objetivo geral se desenvolve a partir de dois argumentos centrais. Em primeiro lugar, para os policiais militares, as polícias militares agiram de maneira autônoma na construção do texto constitucional. Essa “autonomia” teria sido iniciada a partir da eleição de governadores de oposição em 1982. O segundo argumento trata da busca de uma separação progressiva do EB, muito embora os policiais militares tenham elaborado documentos em sentido diverso durante o processo constituinte. Os registros das polícias militares não devem ser interpretados ingenuamente como sintoma de subserviência e alinhamento automático. Devem ser entendidos como parte de uma “estratégia de sobrevivência”, ou seja, eram produto de uma deliberada estratégia de luta pela “sobrevivência” institucional, elaborada de maneira autônoma.

Assim, buscamos analisar de que forma ocorreu a participação independente das polícias militares na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), desde o momento do retorno do comando próprio das organizações iniciado em 1983 até a finalização do processo. Tomamos como base os relatos dos próprios policiais militares que atuaram no período.

A mobilização dos militares estaduais em torno de pautas próprias iniciou-se a partir da proposta do “Sistema de Segurança Pública” do Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, ainda no Governo Figueiredo, e se consolidaram durante a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), presidida por Afonso Arinos. A partir daí, percebemos o início da formação de um projeto comum e independente, que contou inclusive com o apoio de diversos juristas do campo do direito administrativo.

Assim, temos como hipótese que os dispositivos sobre a polícia militar na CRFB/88 não decorrem de um trabalho coordenado do EB, mas de uma sobreposição, por vezes descoordenada, de pequenos grupos. Isso porque a percepção de um risco de extinção levou as polícias militares à elaboração de um projeto próprio, a partir de uma atuação independente, ainda que, muitas vezes, sem um centro organizador. Isso teria permitido a aprovação de um texto em desacordo com as propostas da Força Terrestre.

Tal abordagem é nova pois a continuidade das policiais militares no processo Constituinte é normalmente abordada na literatura como um “legado autoritário” preservado pela atuação do EB.^{1, 2} De forma acertada, a literatura mostra que o EB, que se preparou e atuou de forma coordenada como grupo de pressão na ANC, ocasião em que buscou manter as polícias militares como forças auxiliares e reserva da instituição no texto constitucional.³ O presente trabalho, porém, pretende demonstrar que as polícias militares permaneceram no texto constitucional por uma via independente daquela da atuação da assessoria parlamentar da Força Terrestre.⁴

¹ Oliveira, E. R. De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia. Campinas: Papirus, 1994; Miguel, L. F. Os militares na Assembleia Nacional Constituinte. Sociedade e Cultura. Revista de Ciências Sociais, Goiânia, n. 1/2, 167-199, jan./dez. 1999; Zaverucha, J. FHC, Forças Armadas e Polícia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

² Optamos na primeira remissão para citação completa das obras. As citações seguintes seguirão o modelo autor-data no rodapé, de forma a torná-lo mais limpo e dar destaque ao desenvolvimento textual. As exceções ocorrem nos textos institucionais e legais iniciados por “BRASIL”, uma vez que suas remissões às referências poderiam dificultar a localização das fontes primárias.

³ Nesse sentido: Oliveira, 1994; Miguel, 1999; Zaverucha, 2005; IPEA, 2009; Zaverucha, 2010; Fabreti, 2014; Silveira, 2015. Werner, 2020.

⁴ Importante aqui notar que falamos “independente”. Não há aqui uma tentativa de interpretação que permita alargar a hipótese para verificar se as polícias militares teriam se mantido no texto caso o Exército tivesse agido no sentido de extinguir a corporação. Além disso, alguns trabalhos recentes já apontam para essa independência, como o texto publicado pela professora Maria Pia Guerra, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Guerra; Machado Filho, 2018).

Há três precursores da interpretação corrente sobre a continuidade das polícias militares na Constituição. O primeiro é Alfred Stepan, que lecionou nas Universidades de Columbia e Yale. Em sua obra: “*Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*”, o autor trata do trabalho de preparação dos militares das Forças Armadas para o processo constituinte, e destaca o documento *Temas Constitucionais*, elaborado pelo Centro de Comunicação Social do EB, em que se falava da necessidade de permanência de uma polícia militar.⁵ Os *Temas Constitucionais*, bem como a preparação e a atuação do EB também foram analisados por Eliézer Rizzo de Oliveira, professor de Ciência Política da Unicamp, na obra decorrente de sua tese de Livre Docência, “De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia”, publicada em 1994, e pelo professor Luís Felipe Miguel, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, em texto de 1999 intitulado “Os militares na Assembleia Nacional Constituinte”, decorrente de um capítulo de sua dissertação de mestrado defendida em 1992.⁶ Diversos pesquisadores chegaram ao mesmo documento em seus trabalhos, a exemplo do professor do Departamento de Sociologia Arthur Trindade, ex-secretário de segurança pública do Distrito Federal.⁷ Importante ressaltar que esses trabalhos não possuíam como foco as polícias militares, mas sim as Forças Armadas.

Como exemplo de outras obras que tratam da permanência das polícias militares na Constituição temos o livro sobre a ANC organizado por Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo e José Cordeiro de Araújo.⁸ A obra resume as audiências da subcomissão responsável pela elaboração do texto sobre as polícias militares, com ênfase na grande proporção de militares nas audiências públicas e em um documento apresentado pelos policiais militares. Porém, não reflete a complexidade das discussões e nem as desconfiças expressas pelos constituintes no momento. O livro de confissões de militares, do jornalista Hélio Contreiras, por sua vez, cita, de maneira descontextualizada, uma visita do Cel Sebastião Ferreira Chaves, ex-secretário de segurança pública de São Paulo, ao Congresso Nacional. O ex-secretário teria se decepcionado ao saber diretamente do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, que o texto sobre segurança pública não poderia ser alterado em razão de um “compromisso” com o Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves.⁹

⁵ Stepan, 1988.

⁶ Oliveira, 1993; 1994; Miguel, 1992, 1999.

⁷ Costa, 1998.

⁸ Backes; Azevedo; Araújo (Org.), 2009.

⁹ Contreiras, 1998.

Esse ponto colide com testemunhos e documentos levantados durante a elaboração da tese. Para um oficial de Goiás, a decisão de manter as polícias militares não teria tido interferência do EB, mas teria saído de uma reunião de oficiais das polícias militares e Delegados de polícia com o Deputado Ulysses Guimarães. O referido oficial informa que Ulysses teria dito possuir votos para extinguir as polícias militares e acabar com o inquérito policial se fosse necessário. Da reunião teria saído um acordo para manter as duas instituições com suas atribuições. O oficial aponta ainda uma foto da referida reunião. Um bombeiro militar, por sua vez, atribui a permanência das atribuições das polícias militares a um acordo realizado logo após uma longa confraternização ocorrida entre parlamentares, que contou com as assessorias das polícias militares e civis. De outro lado, Wellington Nascimento aponta que o texto seria resultado de um acordo “patrocinado pelo deputado Adilson Motta e pelo Senador Jarbas Passarinho, junto aos Líderes do Centrão, com a aquiescência do Relator Bernardo Cabral”.¹⁰

Além disso, nem todas as pautas da Assessoria Parlamentar do EB e das polícias militares confluíam para um espaço comum, o que teria ocasionado uma “nítida beligerância” entre os oficiais de ambas as instituições, conforme um assessor parlamentar na Constituinte.¹¹ No mesmo sentido, outro oficial que participou do processo, apontou a atuação do lobby do EB contra diversas pautas das polícias militares.¹² Essa situação levou à aprovação de um texto constitucional diverso daquele defendido no documento elaborado pela Força Terrestre. Entre as principais divergências vencidas pelos policiais, estariam a redução e a relativização das competências da União sobre as corporações estaduais, além da subordinação direta das polícias militares aos governadores dos estados.

Trabalhos que partem das propostas da Comissão Afonso Arinos, que passavam as atribuições do policiamento ostensivo para as polícias civis e reduziam drasticamente as competências das polícias militares, podem conter impressões equivocadas. A leitura descontextualizada do texto sugere que as polícias militares teriam entrado no processo Constituinte em desvantagem, e pode levar a interpretações equivocadas. Isso porque os trabalhos da Comissão não foram utilizados como base pela “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, que partiu de uma proposta elaborada por um policial militar.

¹⁰ Nascimento, 1988: 15.

¹¹ Nascimento, 1988.

¹² Rodrigues; Beck; Almeida, 1989.

Na verdade, havia poucos riscos de extinção das polícias militares na ANC. A favor das corporações pesavam a sua “longa história”, anterior à 1964, e a proximidade institucional entre os congressistas e as polícias locais. Além disso, acreditamos, em um primeiro momento, que um dos motivos para os constituintes optarem pela não-unificação das polícias seria o temor da criação de uma corporação demasiada forte. Reforçam esse argumento as diversas denúncias de execuções sumárias, ligadas às polícias militares, acompanhadas de casos de tortura e corrupção, enfrentadas pelas polícias civis.

A presente tese indica a necessidade de uma reconstrução da narrativa histórica relativa à elaboração da Lei Maior ao abandonar mitos e buscar esclarecimentos sobre pontos ainda obscuros do processo constituinte.

Para isso, procuramos dar voz a um grupo que foi sistematicamente ignorado nas pesquisas sobre a ANC: os policiais militares que vivenciaram o processo. Fizemos isso, dentro do possível, a partir dos documentos produzidos pelas corporações militares estaduais, dos discursos públicos de policiais militares e das lembranças dos policiais militares envolvidos no contexto constituinte. A realização das entrevistas, os cuidados adotados para análise desses testemunhos e a seleção das fontes estão contidas na primeira parte da tese, que trata da abordagem metodológica.

Nesse ponto cabe um pequeno parêntese pessoal. Existem diversos estudos que mostram a dificuldade de acesso aos militares e suas fontes. Um trabalho famoso nesse sentido é “O Espírito Militar”, de Celso.¹³ O autor trata da importância do posto do seu pai como oficial do EB e da sua condição de ex-aluno do Colégio Militar para que tivesse acesso à Academia Militar das Agulhas Negras para sua pesquisa sobre a formação do *ethos* militar. Posteriormente, o pesquisador reuniu outras experiências e dificuldades na obra *Antropologia dos Militares*.¹⁴ A coletânea traz diversos artigos que retratam dificuldades de pesquisadores em quartéis e cursos de formação, inclusive estrangeiros.

As polícias também costumam ser instituições fechadas para pesquisa externa. Levantamento bibliográfico sobre os estudos policiais no Brasil mostrou “restrições institucionais ao

¹³ Castro, 2004.

¹⁴ Castro; Leirner, 2009.

trabalho de pesquisa independente no interior das polícias”.¹⁵ Além disso, “razões de segurança” eram utilizadas para manter distância entre as polícias e o mundo acadêmico.¹⁶

A realização da presente pesquisa, que esbarrava em uma instituição policial e militar, foi facilitada pela nossa vida profissional como oficial na PMDF há quase duas décadas. Iniciamos a coleta de documentos e depoimentos quando no posto de Capitão, o que permitiu acesso a diversos oficiais que haviam participado do processo constituinte. No período final da pesquisa, como oficial superior, contamos com o apoio do comando da PMDF, que enviou ofícios para as Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, solicitando contatos pessoais e acesso à documentos. Nossa condição de oficial policial-militar também trouxe uma maior aproximação com os atores envolvidos no processo. Isso porque todos os entrevistados também eram oficiais, também haviam passado pelas Escolas de Formação de Oficiais, também foram Capitães e Majores.

Após, tratamos alguns pontos acerca da formação das polícias militares no Brasil, de forma a situar os primeiros Congressos realizados pelas corporações estaduais ainda na década de 1950. As reuniões mostram o início de uma consciência profissional, com anseios próprios, entre eles a exclusividade para execução do policiamento ostensivo e o comando exercido por Oficiais da própria instituição. Diversas dessas aspirações ressurgem no contexto Constituinte, após terem sido interrompidas em 1967, com a edição do Decreto-lei que criou a Inspeção Geral das Polícias Militares.¹⁷

Findos esses antecedentes, abordamos o contexto em que os policiais militares estavam inseridos antes da Constituinte, com atenção ao arcabouço normativo das polícias militares durante o regime militar. Após, tratamos da crise da violência urbana que ganhou espaço nos debates ainda no término da década de 1970. Damos destaque ao “Sistema de Segurança Pública”, proposto em 1982, acompanhado das reações dentro das polícias militares. Foi a partir desse momento que as corporações passaram a se reunir sem a participação do EB de forma a preservar suas atribuições. O movimento organizado e autônomo das polícias militares perdurou durante os trabalhos da “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC)”, após a qual as polícias militares adotaram uma “estratégia de sobrevivência”

¹⁵ Muniz; Caruso; Freitas, 2018: 162.

¹⁶ Muniz; Caruso; Freitas, 2018: 162.

¹⁷ Decreto-lei n.º 317/67, posteriormente revogado pelo Decreto-lei n.º 667/69.

institucional, acompanhada de nove propostas apresentadas à ANC e que foram incluídas no texto constitucional.

A parte final da tese trata sobre a organização e a atuação das Assessorias Parlamentares das polícias militares na ANC, em especial a sua relação com as assessorias do EB e das polícias civis. Após discorrer sobre o caminho percorrido pelos policiais militares ao longo do processo, encerramos com um breve apanhado das reflexões dos militares estaduais sobre o processo, acompanhadas da recepção do novo texto e das reações da Força Terrestre acerca do texto conquistado pelas corporações estaduais.

2 METODOLOGIA: HERMENÊUTICA, DOCUMENTOS E MEMÓRIAS

Na presente tese lidamos com algumas dificuldades da história do tempo presente ou história contemporânea, como a possibilidade de ser confrontado pelos testemunhos, a ligação com a política e a falta de recuo temporal.¹⁸ Além disso, outras características da pesquisa em história do Direito contemporâneo também se fazem presentes, como a grande quantidade de material à disposição do pesquisador e a possibilidade de busca em fontes em material de pouca durabilidade.¹⁹

Assim, são necessários alguns esclarecimentos sobre a seleção das fontes primárias, bem como sobre a metodologia de análise e interpretação. Devemos, em primeiro lugar, lembrar que os eventos são percebidos sempre de maneira “incompleta e lateral”, por meio de indícios materializados em documentos e testemunhos.²⁰ Ambos foram utilizados na pesquisa, ora em complemento, ora em oposição. Isso ocorreu em razão das falhas da memória e da limitação das testemunhas, que não presenciaram a totalidade dos fatos.

A presente pesquisa seguiu dois caminhos distintos para a verificação da hipótese: a análise documental, com foco nas metodologias de análise argumentativa, e os estudos de história oral, com ênfase nas entrevistas realizadas com policiais militares que participaram da construção dos dispositivos constitucionais ligados às polícias militares.²¹ Estiveram ainda presentes as etapas essenciais para a análise crítica das fontes: a localização, organização, verificação de autenticidade, leitura crítica e interpretação.

A interpretação conjunta das fontes, aqui proposta, buscou multiplicar as linhas que atravessaram o mapa factual da Constituinte. Muito embora tenha se buscado uma contextualização ampla, de forma a não “reduzir os fenômenos políticos-institucionais a um reflexo da história dos eventos da ‘política’”,²² foi possível perceber que o “objeto de estudo

¹⁸ Fico, 2012.

¹⁹ Seelaender, 2017.

²⁰ Veyne, 2014: 18. No mesmo sentido Pietro Costa: o “historiador trabalha sobre sinais, testemunhos. Estes sinais podem ser os mais variados: um instrumento de trabalho, um fóssil, um monumento, um resto de uma imagem, o fragmento de um vaso, um texto escrito [...] O historiador tem a ver com sinais, com testemunhos, com textos: é deles que deve colher o significado para representar, por meio deles, a experiência transcorrida e desaparecida” (2008: 23).

²¹ Liakopoulos, 2009: 160-167; Quivy.; Campenhoudt, 2017: 216; Alberti, 2013.

²² Hespanha, 2009: 31.

nunca é a totalidade de todos os fenômenos observáveis, num dado momento ou num lugar determinado, mas somente alguns aspectos escolhidos”.²³ No caso, os aspectos selecionados estão relacionados à visão de um grupo de atores, os policiais militares.

A contextualização histórica das polícias militares também teve como desafio não se restringir a uma “história constitucional meramente dogmática”, ao tratar, em poucas páginas, sobre diversos acontecimentos que levaram às polícias militares a permanecer em diversos textos constitucionais.²⁴ Aqui, cabe a lembrança de Antônio Manuel Hespanha de que o “direito existe sempre ‘em sociedade’”.²⁵

Um problema que paira sobre a história das polícias no Brasil é que cada Estado da Federação desenvolveu um modelo próprio de policiamento, por diversas vezes não generalizável, ou seja, dentro dos contextos sociais locais. Assim, foi dada ênfase ao contexto nacional e aos modelos que acabaram por servir de inspiração aos que debatiam o papel dessas corporações. Convém lembramos, também, que a história das polícias militares não é uma história progressiva e, como será visto, não era o “único horizonte possível da evolução” do direito brasileiro. Como veremos, sua permanência no texto ocorreu por meio da ação descoordenada de grupos de pressão junto aos constituintes, após diversas ameaças de extinção.^{26, 27}

O que se buscou com a interpretação conjunta das fontes, compreendidas dentro de seu referido contexto, a partir da hermenêutica, não foi uma simples descrição de um estado de coisas, mas a atribuição de um sentido.²⁸ Aqui, nos valem dos ensinamentos de Pietro

²³ Veyne, 2014: 44. No mesmo sentido, Nora (1993: 9): “A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais”.

²⁴ Hespanha, 2009: 31. Sobre o assunto da “história constitucional meramente dogmática”, esclarece o autor como aquela “reduzida à história dos conceitos ou dos textos constitucionais, como se eles fossem entidades separadas do resto da prática social –, tal como foi feita, durante décadas, pelos juristas. Tal perigo não está definitivamente afastado, nomeadamente entre os historiadores do direito”.

²⁵ Hespanha, 2012: 13. O autor mais adiante destaca que “as normas jurídicas apenas podem ser entendidas se integradas nos complexos normativos que organizam a vida social” (2012: 25).

²⁶ Hespanha, 2012: 20. Ainda de acordo com o autor: “a vinculação do passado ao imaginário contemporâneo pode levar a consequências ainda mais sérias. Possivelmente, a uma total incompreensão do direito histórico, sempre que a sua própria lógica for subvertida pelo olhar do historiador” (2012: 21).

²⁷ Convém ressaltar que as polícias militares não foram o único segmento estatal a possuir grupos de pressão na Constituinte. Assim, o mesmo raciocínio poderia ser aplicado, com as devidas adaptações, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, às polícias civis e às Forças Armadas, entre outros.

²⁸ Nesse ponto, Stolleis lembra que os resultados de uma pesquisa historiográfica devem ser “traduzidos”, não podendo o historiador “nos desviar disso citando apenas fontes originais” (2020: 65). Ainda, para Hespanha (2012: 24), uma narrativa histórica não é o simples relato “daquilo que realmente aconteceu”. Ela é construída a partir do trabalho do historiador que organiza os eventos a partir de seus próprios esquemas. Como pudemos ver

Costa: “uma relação entre historiografia e hermenêutica é uma relação de espécie e gênero: aquela operação intelectual que chamamos historiografia é compreensível enquanto reconduzível à lógica da interpretação”.²⁹ De acordo com o mesmo professor:

Nem toda interpretação é historiografia, mas toda operação historiográfica, como decifração de textos, testemunhos, sinais, como reconstrução de um “sentido”, é interpretação: refletir sobre a historiografia significa então colher dela os essenciais significados hermenêuticos, na linha de uma tradição que, a partir de Schleiermacher, tematiza o nexa entre interpretação e historiografia.³⁰

Seguimos as três fases da operação historiográfica proposta por Ricoeur: a fase documental, a fase explicativa/compreensiva e a fase literária/narrativa/representativa. A primeira compreende o percurso desde a declaração das testemunhas oculares até o arquivo, e tem como base a prova documental. A segunda fase busca compreender os “porquês”, ou seja, porque os fatos ocorreram de uma forma e não de outra, em um momento e não em outro etc. Por fim, na fase representativa colocamos “em forma literária ou escrita do discurso levado ao conhecimento dos leitores de história”.³¹

Essas fases, da mesma forma que o círculo hermenêutico, não são cronologicamente diferenciadas, mas conjuntas, uma vez que a “fase documental já implica um projeto de explicação/compreensão e a explicação/compreensão já implica uma forma literária/narrativa”.³² A narração, a final apresentada, buscou dar uma explicação, das várias possíveis, para a história constitucional das polícias militares, ao articular os eventos dentro de uma forma coerente.³³

O presente capítulo, que trata da questão metodológica, foi dividido em quatro partes: a primeira, que aqui se encerra, tratou dos limites da interpretação e da narração; na segunda

a partir das entrevistas, ao depender da memória, nem todos os eventos podem ser colocados dentro de uma linha única e inquestionável de sucessão de acontecimentos.

²⁹ Costa, 2010: 21. Outro texto do autor tem o seguinte conteúdo em sua introdução (2010: 43): “Devo, portanto, apresentar um enunciado não comprovado, um axioma sobre o qual minha exposição se apoiará: entendo a historiografia como uma operação de compreensão de textos. De acordo com este axioma, a historiografia é um tipo específico de hermenêutica”.

³⁰ Costa, 2010: 21; 1997: 74-75.

³¹ Ricoeur, 2007: 142-143.

³² Ricoeur, 2007: 142-143. Ricoeur afirma que teria se inspirado em Michel de Certeau, em sua obra “Fazer história”.

³³ Reis, 2010; Costa, 2010; Hespanha, 2012. Como lembra Pellauer (2007: 72), o traço característico da narrativa é a presença de uma trama ou enredo, que combina os episódios e a história como um todo em um todo significativo.

parte discorreremos sobre a hermenêutica e a história do direito, na terceira sobre seleção e análise documental; e por fim, na quarta e última, tratamos dos testemunhos e da história oral. Essa organização nos permite avançar para o início do próximo capítulo, que tratará sobre história coletiva a partir das discussões sobre a memória apresentadas na parte metodológica.

2.1 Hermenêutica e história do Direito

Da mesma forma que Pietro Costa, entendemos a historiografia como a construção de uma narrativa a partir da análise de um discurso sobre um discurso.³⁴ Ou seja, a interpretação historiográfica é um “discurso de segundo nível”.³⁵ E, como afirmamos no tópico passado, essa interpretação que guia o processo de busca das fontes, ou seja, dos discursos que serão analisados e interpretados.

O trabalho interpretativo, ou seja, o processo de explicação/compreensão, guia a escolha das fontes, que por sua vez, serão novamente apreendidas de maneira crítica pelo historiador. A tese foi escrita a partir de documentos produzidos por policiais militares, documentos, esses, que continham a interpretação dos policiais sobre o momento constituinte. Os próprios testemunhos também são construídos a partir de narrativas interpretativas daqueles que presenciaram os fatos.

Assim, cabe em um primeiro momento esclarecer que o trabalho interpretativo das fontes foi guiado na hermenêutica, a partir de um diálogo entre as propostas de Pietro Costa³⁶ e de Hans-Georg Gadamer.³⁷

Para Gadamer, todo conhecimento é obtido a partir da interpretação. A hermenêutica passa a tratar muito mais do que textos. Isso porque ler é interpretar, olhar é interpretar, pensar é

³⁴ Costa, 2010; 1997.

³⁵ Costa, 2010: 44.

³⁶ Foram utilizados os seguintes textos presentes na coletânea “Soberania, Representação, Democracia: Ensaio de História do Pensamento Jurídico”, publicada em 2010: “A dimensão hermenêutica da historiografia” (págs. 17-42); “Em busca de textos jurídicos: quais textos para qual historiador?” (págs. 43-62); e, “Para que serve a história do direito: um humilde elogio da inutilidade” (págs. 63-74). De forma a facilitar a leitura, todos foram referenciados a partir da obra como Costa, 2010. O texto base, A dimensão hermenêutica da historiografia, traz duas edições nas referências. Além da versão traduzida de 2010, consta a versão original de 1997, intitulada *Storia Giuridica: immagini a confronto*. Para as citações diretas, optamos pela edição brasileira.

³⁷ Gadamer, 1997, 2004. Foi utilizado no presente trabalho a tradução inglesa revisada de Joel Weinsheimer e Donald G. Marshall, publicado em 1997. Para as citações diretas, optamos pela edição brasileira, traduzida por Paulo Meurer e revisada por Ênio Paulo Gianchini, publicada em 1997.

interpretar.³⁸ No mesmo sentido, para Pietro Costa, o historiador “não descreve fatos, mas interpreta textos”, ou seja, trabalha a partir de pontos desfragmentados e descontínuos, “indícios de uma realidade desaparecida, não fotografias exaurientes e fiéis dela”.³⁹ Disso resulta a impossibilidade de apresentação de uma realidade inequívoca e correta, uma vez que não há apenas uma interpretação ou um sentido registrado no texto. É a partir dos indícios, e não da realidade, que a interpretação trará sentido ao todo. Mas essa mesma interpretação não será fixa ou definitiva, uma vez que depende dos sujeitos e dos contextos históricos da produção de significados.⁴⁰

De acordo com Pietro Costa, “compreender um texto, captar-lhe o sentido, é uma operação específica que toma o nome de interpretação. Se a história é (necessariamente) história dos textos (narrativa construída por meio de textos), ela é uma atividade cognoscitiva do tipo hermenêutico”.⁴¹ Assim, uma “historiografia de inspiração hermenêutica considera que tem o que fazer com textos que contam em variadíssimos e contraditórios modos a realidade, mas não só simplesmente espelham a realidade”.⁴² Aqui, o historiador formulará perguntas sobre o núcleo e a forma da escrita desses textos, buscando compreender os seus “conteúdos representativos, o conteúdo e a forma da narrativa”, bem como “os seus efeitos socialmente relevantes, as transformações induzidas”.⁴³ O texto é visto como “uma estrutura flexível, aberta a um indefinido número de significados, e é o intérprete quem atribui sentido ao texto e o reescreve”.⁴⁴

Além disso, devemos lembrar que essa atribuição de sentidos é feita dentro da cultura, da linguagem, da teoria e dos valores partilhados pelo historiador, elementos que, “sendo

³⁸ Lawn, 2006.

³⁹ Costa, 2010: 22; 1997: 73-74. Como lembra o autor em outra ocasião: “O passado é uma realidade complicada e confusa: não pode ser reconstruída em sua totalidade; ela é feita somente por conjecturas e aproximações; não parece revelar uma direção unívoca e segura” (Costa, 2008: 28).

⁴⁰ Nesse sentido, Gunnell (1981: 80-81) afirma o seguinte: “Não pode haver uma interpretação final ‘correta’, porque o horizonte interpretativo está na tradição cambiante da história”.

⁴¹ Costa, 2008. No mesmo sentido, Todorov (2002: 144): “Com efeito, uma vez estabelecidos os fatos, é preciso interpretá-los, isto é, essencialmente relacioná-los uns aos outros, reconhecer as causas e efeitos, formular semelhanças, gradações, oposições”.

⁴² Costa, 2010: 25; 1997: 79.

⁴³ Costa, 2010: 25; 1997: 79.

⁴⁴ Costa, 2010: 44. O autor complementa: “O intérprete de um texto é um indivíduo historicamente confinado. Ele não é um espírito puro nem um eco passivo do texto, como se o texto fosse uma arca cheia de significados fixos e predeterminados”. Da mesma forma, Gunnell (1981: 80): “Embora a interpretação, de certo modo, seja uma recriação, não é uma réplica de um ato passado, mas uma reconstrução de sentido produzida pelo encontro de um intérprete com um texto”.

componentes essenciais da sua subjetividade, constituem os pressupostos e os instrumentos da sua operação hermenêutica”.⁴⁵ Por isso, Pietro Costa afirma que:

Para que esta prática hermenêutica funcione são necessários, porém, expedientes refinados. É necessária, em primeiro lugar, uma peculiar atitude mental do tradutor: ele deve colocar-se a serviço do texto e fazer todos os esforços para reconstruir seu sentido colocando-o no seu contexto (no contexto do autor e na época a qual pertence o autor). Traduzir é colocar-se a serviço de um texto: o tradutor é tal enquanto renuncia ao monólogo em favor do diálogo. Também para o historiador vale a mesma regra: o historiador acumula os testemunhos para colocar o texto no tecido histórico-cultural do qual provém. A lógica do historiador é uma dialógica: seu objetivo não é reduzir o outro a si mesmo, o passado ao presente, mas é instaurar um diálogo, usar todos os instrumentos disponíveis para entrar em relação com um mundo diverso do seu.⁴⁶

Isso não significa uma plena liberdade de interpretação ou uma “anarquia metodológica”, ou que Gadamer proclame “cada homem como seu próprio intérprete”.⁴⁷ A partir da “neutralização do seu próprio horizonte”, condição fundamental para a compreensão, “Gadamer de modo algum está dando uma licença para fazer da interpretação uma questão de gosto, insistindo que ela sempre surge de um encontro com os interesses práticos do intérprete”.⁴⁸ Além disso, embora ancorada em interpretações que permitem, inclusive, o preenchimento de algumas lacunas, a narração histórica não é imaginativa ou arbitrária.⁴⁹ Isso porque o discurso histórico tem como limite o real.⁵⁰ A escrita da narrativa histórica parte de uma decisão do historiador de buscar a “verdade” e da necessidade de se fornecer “provas”.⁵¹ Por isso, Skinner afirma que muito embora não possamos falar que uma narrativa seja sem sombra de dúvidas correta, poderíamos dizer quando uma interpretação é equivocada.⁵² Aqui cabe lembrar os argumentos de Todorov:

⁴⁵ Costa, 2010: 22-26; 1997: 76-80. Ao tratar do assunto, o professor leva o assunto a um ponto mais radical: O intérprete, o historiador, não “encontra”, portanto, os significados do texto, mas “inventa” significados através do texto, atribui ao resto sentidos diversos a cada vez. O texto é um puzzle que o intérprete desmonta e remonta movendo-se a partir das próprias questões e exigências cognitivas e práticas.

⁴⁶ Costa, 2008: 25.

⁴⁷ Gunnel, 1981: 86. Gunnel De maneira diversa, entendendo a ciência como experimento anárquico e essa anarquia como fundamental para o progresso, ver Feyerabend (1977: 17-36).

⁴⁸ Gunnel, 1981: 86.

⁴⁹ Hespanha, 2012: 24.

⁵⁰ Baccega, 2015.

⁵¹ Costa, 2008: 26.

⁵² Skinner, 2001: 46. O autor dá o seguinte exemplo: “nós nunca poderemos saber se um fragmento da obra de Nietzsche foi concebido como uma defesa ou um aviso, mas podemos saber com certeza que não pode ser pensada como uma instrução ou uma questão, simplesmente porque estaria na forma gramatical incorreta” (tradução nossa).

O estabelecimento do fato pode ser definitivo, ao passo que a significação deles é construída pelo sujeito do discurso e, portanto, suscetível a mudar. [...] Uma interpretação dos fatos pode ser insustentável e, portanto, refutável, mas não possui, no extremo oposto, um limiar superior. Uma interpretação brilhante não impede que outra, mais brilhante ainda, possa um dia ser tentada. Mas não se dispõe de nenhum instrumento de medição impessoal para avaliar o ‘virtuosismo’ desta ou daquela interpretação histórica.⁵³

Segundo Franzosi, historiadores trabalham com “fatos e evidências”, da mesma forma que advogados: “Fatos devem ser estabelecidos. Evidências devem ser avaliadas”. E ao tratar de evidências, o autor concorda com Ginzburg no sentido de que inexistente um único instrumento que nos permita ver tudo.⁵⁴

Porém, mesmo com evidências, ainda teremos uma interpretação entre várias possíveis.⁵⁵ Ao tratar do assunto, Antônio Manuel Hespanha nos lembra que a chance de existirem diversas possibilidades interpretativas não traz uma permissividade para o historiador, mas uma responsabilidade ética, que exige “cautela e reflexão dobradas sobre as opções ou propostas pessoais”. A narrativa apresentada comporta um “risco pessoal” para o autor, que não pode se esconder atrás da “verdade” ou da “ciência”. Além disso, a consciência sobre a possibilidade de diversas interpretações “constitui um princípio de tolerância” que estimula o diálogo.⁵⁶

Esclarecidos os pontos iniciais, passamos a tratar dos três expedientes hermenêuticos propostos por Gadamer que utilizamos para dar sentido aos discursos que foram encontrados ao longo do trabalho: o círculo hermenêutico, a tradição e a fusão de horizontes.⁵⁷

2.1.1 O círculo hermenêutico

O círculo hermenêutico parte de uma antecipação sobre o texto, baseada em concepções prévias, preconceitos, do intérprete.⁵⁸ Essas concepções prévias se traduzem em um

⁵³ Todorov, 2002: 145.

⁵⁴ Franzosi, 2006: 444. A afirmação foi feita por Ginzburg em entrevista: “You can see some things, but you can’t see everything. So, somebody must act as a go-between and combine different results” (Luria; Gandolfo, 1986: 101).

⁵⁵ Ainda sobre o assunto, Stolleis (2020: 53) lembra que “podemos confirmar e assegurar as evidências por meio de ‘descrições detalhadas’, por meio de multiplicação de testemunhos fidedignos, por meio de análises genéticas ou de referência a provas arqueológicas – em todos os casos, fica inacessível o passado enquanto tal, não há um caminho direto em sua direção. Ele continua visível, mas como se por trás de um vidro translúcido”.

⁵⁶ Hespanha, 2012.

⁵⁷ Simon, 2010: 78; Gadamer, 1997; 2004.

“projetar”, que dá sentido ao todo. À medida que os sentidos aparecem no texto, essa compreensão é constantemente revista. Essa revisão constante ocorre, pois, quem “procura compreender está exposto a erros de opiniões prévias, as quais não se confirmam com as próprias coisas”. Existe aqui uma relação circular, que vai do todo para a parte e da parte para o todo.⁵⁹

Iniciamos a interpretação a partir de uma pré-compreensão, que forma um “horizonte”, o limite de visão a partir determinado ponto.⁶⁰ O horizonte pode ser estreitado, expandido ou mesmo pode abrir novos horizontes por meio do esforço pessoal do intérprete. Nesse processo, o historiador deve, a todo momento, evitar “impedir uma assimilação precipitada do passado com as próprias expectativas de sentido”.⁶¹ Cabe lembrar, porém, que o “o horizonte particular, cultural e histórico de um intérprete não é algo que iniba a compreensão, mas antes é a própria base da compreensão”.⁶²

Ainda sobre o assunto, Hespanha afirma que:

É por isso que há uma certa circularidade na hermenêutica histórica dos textos. Eles são apropriados por um leitor formado por uma tradição textual de que os mesmos textos fazem parte (contexto intertextual). Porém, existe também um momento dinâmico neste círculo, pois a nova leitura também é conformada por outros fatores contextuais que estão fora desta tradição textual (momentos extratextuais), empurrando o leitor para outras paisagens intelectuais (outros discursos ou tradições literárias, outros imaginários culturais, outras expectativas sociais, outros interesses, outros habitus.⁶³

Como lembra Agamben, o círculo hermenêutico constitui o “método cognoscitivo das ciências humanas”.⁶⁴ Conforme explica o autor, desde a obra *Ser e Tempo*, de Heidegger, o problema se concentra na forma correta de se entrar no círculo. Aqui, da mesma maneira que Gadamer, Heidegger (Benjamin, as teses sobre o conceito de história?) irá explicar que toda interpretação tem seu “ter-prévio, seu ver-prévio e seu conceber-prévio”, que determinam as

⁵⁸ Lawn (2006) esclarece que preconceito tem sua origem em um pré-conceito ou um pré-julgamento e que todas as nossas interpretações estão ligadas a um pré-julgamento.

⁵⁹ Gadamer, 1997: 402-403; 2004: 269; Gunnel, 1981: 81.

⁶⁰ Gadamer, 1997: 452; 2004: 301. Esse assunto será aprofundado mais adiante, ao tratarmos da tradição, do estranhamento e da alteridade.

⁶¹ Gadamer, 1997: 456; 2004: 304.

⁶² Gunnel, 1981: 79. Ao comentar sobre Gadamer, o autor lembra que “existir dentro de um horizonte histórico é uma condição ontológica, isto é, uma situação primordial do ser humano e não um problema epistemológico”

⁶³ Hespanha, 2012: 17.

⁶⁴ Agamben, 2019: 34.

“pressuposições” do historiador. Por isso, o controle da interpretação se daria a partir de uma prévia elucidação e segurança sobre o fenômeno/conceito do objeto de estudo, que poderia assim ser controlado.⁶⁵ Sobre assunto, Gadamer esclarece o seguinte:

Uma compreensão guiada por uma consciência metodológica procurará não simplesmente realizar as suas antecipações, mas antes, torná-las conscientes para poder controlá-las e ganhar assim uma compreensão correta a partir das próprias coisas.⁶⁶

Assim, a entrada ideal no círculo hermenêutico ocorreria a partir de um “espaço” fora da circunstância e da opinião comum, com uma antecipação consciente dos conceitos/fenômenos.⁶⁷

2.1.2 A tradição jurídica em questão

O próximo elemento, a tradição, deve ser avaliado com cuidado, dada a proximidade do autor com o objeto de estudo e com os entrevistados. A tradição tem sua origem em uma noção de teoria social e cultural e é compreendida como o ato de transmitir ou de passar adiante.⁶⁸ A tradição tem um peso não apenas na compreensão dos discursos, mas na própria seleção das fontes. Isso porque o historiador seleciona, ordena e constrói os fatos de acordo com a sua formação cultural e profissional.⁶⁹ Conforme Pietro Costa, “não é possível colher os fatos em sua sua objetividade, mas é inevitável percebê-los através da mediação da cultura, da linguagem, do saber próprios do ambiente histórico e da camada profissional aos quais se pertence”.⁷⁰ Assim, o jurista, ao supor, ainda que inconscientemente, uma similaridade “antropológica” entre homens de momentos históricos diferentes, acaba por utilizar “própria experiência jurídica para alcançar a representação de como ‘funcionava’ um fenômeno”.⁷¹

⁶⁵ Heidegger, 1996; 2012.

⁶⁶ Gadamer, 1997: 406; 2004: 272.

⁶⁷ Aqui, Agamben (2019: 35-36) sugere que esses conceitos/fenômenos sejam sempre tratados como exposições de casos individuais que se tornaram paradigmáticos, e não como uma teoria final. No mesmo sentido, nos lembra Feyerabend (1977: 37-64) sobre as hipóteses que contradizem teorias confirmadas e que seria desarrazoado que hipóteses novas se ajustassem a teorias aceitas.

⁶⁸ Lawn, 2006.

⁶⁹ Costa, 2010; 1997; Hespanha, 2012.

⁷⁰ Costa, 2010: 20. 1997: 73-74. No mesmo sentido, Baccega (2015: 126-127): “Quem é o sujeito historiador? Na realidade, é um homem como outro qualquer, com seus condicionamentos conscientes e inconscientes e com um ponto de vista configurado”.

⁷¹ Stolleis, 2020: 65.

Além disso, como lembra Pietro Costa:

O objeto da historiografia não é inteligível como tal, mas só através dos instrumentos conceituais inscritos no presente do historiador. É fácil intuir a consequência desta premissa: se o objeto da historiografia é o direito do passado, se um qualquer setor da experiência não é compreensível sem o uso dos instrumentos conceituais correspondentes, não haverá história do direito, não será possível uma compreensão histórico-jurídica do direito do passado sem o uso, parte do historiador, do saber jurídico elaborado em seu presente; a dogmática hodierna, portanto, não é um obstáculo à compreensão jurídica do passado; não é nem ao menos qualquer coisa que o historiador do direito possa livremente colocar de lado; a dogmática hodierna é a condição mesma da análise histórico-jurídica, o instrumento que torna visível uma qualquer experiência jurídica do passado.⁷²

As pressuposições do jurista estão intimamente ligadas ao processo hermenêutico desenvolvido no âmbito de uma História do Direito. É a partir delas que um texto do passado é considerado como jurídico, filosófico, político ou literário. Em especial, essa presunção do que seja um texto jurídico é mediada pela tradição.⁷³ A tradição pode ser entendida como uma herança histórica, que permite o preenchimento da lacuna aparente entre o passado e o presente.⁷⁴ De acordo com Gunnel:

Tolerando todos os usos que podem ser feitos do conceito de tradição, é válido notar-se que usualmente o termo refere-se à transmissão de ideias ou modos de ação através de um modelo herdado de pensamento e prática associados com uma atividade suficientemente definida e ao domínio do discurso. Isto implica uma situação em que o conhecimento, a crença, ou o costume são ministrados (com frequência oralmente), através de gerações sucessivas ligadas à alguma atividade ou forma de ação social comum.⁷⁵

⁷² Costa, 2010: 32; 1997: 85. O autor fala sobre o mesmo assunto em outra ocasião: “Espera-se que o historiador da música saiba ler as notas de uma partitura e diferenciar uma fuga de uma sonata, que o historiador da arte saiba como pintar um afresco, que o historiador do direito não confunda propriedade com usufruto e o juiz instrutor com o ministério público” (2008: 22).

⁷³ Costa, 2010. Pietro Costa trata ainda de um “standard de juridicidade” (2010: 35; 1997: 88). Esse standard não seria uma característica do texto, mas um elemento da cultura do intérprete, baseada em “fragmentos de teoria e conceitos esparsos”. Ao fim, conclui que se “a narração historiográfica usa instrumentos linguístico-conceituais definíveis hoje como jurídicos, sejam quais forem os significados da expressão, ela se configura como um discurso histórico-jurídico”. No mesmo sentido, Hespánha (2012: 28): “Esta última ideia é ainda mais decisiva se considerarmos que os valores jurídicos perduram no tempo. São produzidos uma vez, mas são continuamente (re)lidos (ou recebidos). [...] Mas – neste processo de contínuas releituras – alguma coisa de permanente resiste a estas sucessivas reapropriações; daí o peso da tradição jurídica, com a força das palavras e dos conceitos do passado sobre os seus usos no presente.

⁷⁴ Gadamer, 1997; 2004; Rösen, 2010. Como lembra Lawn (2006: 35), a tradição que é passada de geração em geração está sempre sendo refeita e reinterpretada.

⁷⁵ Gunnel, 1981: 61. Nesse sentido Hespánha (2012: 30), lembra que “se o direito atual recompõe (relê) a tradição, o certo é que é com os instrumentos (intelectuais, normativos, rituais, valorativos) que uma certa tradição intelectual lega ao presente que o direito do presente é pensado. [...] E o trabalho de produção de novos efeitos jurídicos (novas normas, novos valores, novos dogmas) é levado a cabo com ferramentas recebidas da tradição: ferramentas institucionais (instituições, papéis sociais), ferramentas discursivas (linguagem técnica, tópicos, modelos de argumentação e de prova, conceitos e dogmas), ferramentas comunicacionais (bibliotecas,

A tradição sugere um “modelo prescritivo”, independente de escolhas ou avaliações individuais do intérprete, pelo qual temos uma “ideia prévia de direito”, que “nos permite construir um corpus de textos cuja pertinência a uma pesquisa jurídico-histórica pode ser presumida”.⁷⁶ Isso não significa, porém, que o jurista esteja preso a este ou a aquele texto, pois, ainda que não possamos “evitar o recurso a algumas lentes, a alguma ideia prévia de direito, mas nada nos compele a adotar exatamente as lentes fornecidas pela tradição dominante, e nada nos impede de desenvolver um instrumento diferente”.⁷⁷ De fato, existem diversas semelhanças entre as relações jurídicas atuais e passadas “pois as constelações fundamentais da vida humana que necessitam ser reguladas seguem aproximadamente as mesmas” e porque “as sociedades humanas, por inércia ou economia, costumam mudar só o imprescindível”.⁷⁸ Essa similaridade traz diversos problemas:

Surge um perigo capital de que nós só reconhecemos aquilo que já acreditamos saber. Não se pode evadir da dificuldade de julgarmos o nosso presente e com os nossos conhecimentos. Não podemos voltar à inocência da ignorância, da completa imparcialidade e da perda da experiência. Constantemente se intromete a própria experiência jurídica, que, com frequência, serve de ajuda, mas com a mesma frequência nos desencaminha com seus anacronismos quando nos mostra aparentes similitudes precisamente em contextos em que operavam condições de funcionamento de normas jurídicas completamente diferentes.⁷⁹

Sobre essas similaridades, Hespanha lembra que “embora muitos conceitos ou princípios jurídicos sejam muito mais modernos do que geralmente se supõe, é verdade que há outros que parecem existir, com o seu valor facial (i.e., referidos com as mesmas palavras ou como frases), desde há muito tempo”. Porém, o “significado da mesma palavra, nas suas diferentes ocorrências históricas, está intimamente ligado aos diferentes contextos, sociais ou textuais,

redes acadêmicas ou intelectuais). É desta forma que o passado modela o presente. Não pela imposição direta de valores e de normas, mas pela disponibilização de uma grande parte da utensilagem social e intelectual com que se produzem novos valores e novas normas”.

⁷⁶ Costa, 2010: 46.

⁷⁷ Costa, 2010: 46. Ao tratar do tema na Ciência Política, Gunnel (1981: 47-50) lembra que um conjunto básico de obras foi selecionado ao longo dos anos, “disposto cronologicamente, representado como uma real tradição histórica, inspirado com significado evolucionário, carregado de sentido derivado de vários temas e motivos simbólicos e oferecidos como antecedentes intelectuais da política e dos pensamentos políticos contemporâneos”. Restou então apresentada “uma versão racionalizada do passado”, adotada de maneira acrítica e tida no meio como “o principal contexto intelectual para interpretar essas obras” que fazem parte da própria tradição. Conforme o autor, “existem poucos preconceitos interpretativos maiores do que a abordagem irrefletida a certas obras de teoria política como se fossem elementos de tal tradição”. Aqui, na presente pesquisa, pudemos perceber como tradição sobre o tema tanto o documento “Temas Constitucionais”, elaborado pelo Exército Brasileiro, quanto a entrevista com o coronel Sebastião Ferreira Chaves citada por Contreiras em seu livro.

⁷⁸ Stolleis, 2020: 66.

⁷⁹ Stolleis, 2020: 46.

de cada ocorrência”, o que gera uma descontinuidade de significados ao longo do tempo, mesmo que palavras como “democracia” permaneçam inalteradas.⁸⁰

Assim, embora algumas estruturas permaneçam, ao confrontar o documento, devemos buscar compreender as estratégias daquele texto para “transformar a desordem da realidade em uma ordem tangível” naquele contexto histórico.⁸¹ Isso é feito dando atenção à nossa própria linguagem, à linguagem que utilizamos para interpretar o texto e à linguagem do texto.⁸² Essa atenção mantém viva uma tensão entre os “dois mundos diferentes”, o passado e o presente, tensão essa necessária para o estranhamento e a crítica.⁸³ Como Gadamer coloca, deve-se pensar o passado historicamente, compreender os fatos a partir de sua situação original, conscientes da “própria alteridade”.⁸⁴

De fato, Hespanha lembra que uma das estratégias para a história do direito é “a de insistir no facto de que a história jurídica (como a história em geral) não constitui um desenvolvimento linear, necessário, progressivo, escatológico”.⁸⁵ A história não é uma “soma de dois mais dois” e não se assemelha a “uma mecânica somatória, ou processo progressivo, menos ainda previsível”.⁸⁶ Não é uma linha reta, mas um “labirinto”.⁸⁷ Assim, o historiador deve estar aberto ao estranhamento, deve ser capaz de compreender e criticar o que é dado, ou seja, deve ser capaz de “colocar em questão aquilo que foi herdado por meio da tradição”.⁸⁸

A própria língua que expressa o direito está em constante transformação. Gramáticas, termos, expressões podem não ter o mesmo significado ao longo do tempo.⁸⁹ Temos aqui que, muito embora o intérprete comece seus esforços para entender o passado a partir da sua língua, da sua formação e da sua atuação profissional, somente pode ser considerado “intérprete-historiador” se for “sensível às sugestões de textos diferentes e distantes, e tenta(r) respeitar e

⁸⁰ Hespanha, 2012: 17-18.

⁸¹ Costa, 2010: 26; 1997: 79-80. Ainda para o autor (2012: 29): “O sentido de cada instituto ou de cada princípio deve ser avaliado pela sua integração no contexto dos outros institutos e princípios que com ele convivem contemporaneamente; e não nos institutos ou princípios que o antecederam (na sua “genealogia” histórica). Ou seja, o direito recompõe-se continuamente e, ao recompor-se, recompõe a leitura da sua própria história, da sua própria tradição, atualizando-as”.

⁸² Nas palavras de Costa (2010: 53): “a linguagem através da qual ele fala e a linguagem sobre a qual ele fala”.

⁸³ Costa, 2010: 53.

⁸⁴ Gadamer, 1997: 456-457, 487; 2004: 305, 324.

⁸⁵ Hespanha, 2012: 29.

⁸⁶ Schwarcz; Starling, 2015: 858.

⁸⁷ Costa, 2008: 27-28.

⁸⁸ Simon, 2010: 83.

⁸⁹ Botero, 2012: 45.

perceber sua alteridade”.⁹⁰ Nesse sentido, Stolleis afirma que “quando mergulhamos no passado e confiamos nas fontes, a crítica das fontes e a autocrítica devem nos defender de introduzir falsas atualizações e de mal interpretar o desconhecido por tê-lo identificado precipitadamente com o conhecido”.⁹¹

Os eventos ocorridos entre 1983 e 1993 podem ser cronologicamente próximos dos dias atuais. Podem pertencer, inclusive, às memórias vívidas de alguns leitores. Mas não fazem parte da memória do pesquisador, que nasceu no mesmo ano da promulgação da Constituição. Nesse ponto, aquilo que foi passado adiante dentro das instituições policiais militares talvez auxilie o pesquisador a visualizar os atores no espaço, condicionados em certa medida pelo respeito e pela lealdade aos seus comandantes, pelo vocabulário típico de suas corporações, pela forma de se vestir, de se portar, de acessar ambientes, e por outros trejeitos que podem ter impactado, tanto positiva, quanto negativamente, na atuação das assessorias. Esses condicionamentos podem ajudar a explicar um trabalho descoordenado das polícias militares, diferente daquele feito por associações e sindicatos e grupos centralizados, a exemplo dos delegados de polícia e do Ministério Público.

2.1.3 Fusão de horizontes e interpretação

Como já explicitado em tópico anterior, o “horizonte” é, a um tempo, a amplitude e o limite da visão em determinado ponto. A compreensão histórica trabalha o ganho gradativo do horizonte histórico. Esse horizonte se expande a partir de um diálogo entre as diversas partes existentes no texto. Em um diálogo circular, o todo deve ser compreendido a partir de suas partes e suas partes devem ser compreendidas a partir do todo.⁹² A partir da fusão de horizontes forma-se um diálogo entre o presente e o passado. Perguntamos algo ao passado sobre aquilo que é diferente e buscamos aí uma resposta autêntica.⁹³

⁹⁰ Costa, 2010: 48.

⁹¹ Stolleis, 2020: 65.

⁹² Gadamer, 1997.

⁹³ Costa, 2010. Aqui o autor lembra que se busca a partir do processo hermenêutico respostas autênticas e não respostas verdadeiras. Além disso, Gadamer (1997: 452), lembra que a “elaboração da situação hermenêutica significa então a obtenção do horizonte de questionamento correto para as questões que se colocam frente à tradição”.

Assim, a fusão de horizontes decorre da integração dos horizontes do intérprete e do texto, que não existem de maneira independente e advém de uma conversação, na qual o intérprete, aberto ao estranhamento, abre um questionamento frente à tradição e deve permitir que o texto fale por si mesmo.⁹⁴ Temos aqui então alguns pontos a serem tratados: o horizonte do intérprete, o estranhamento e a construção do horizonte passado

Perguntamos ao passado sempre a partir do presente e dos interesses momentâneos, que abrem esse horizonte.⁹⁵ E esse horizonte de significados é construído a partir dos precedentes, da história, e da nossa pré-compreensão.⁹⁶ Assim, ao lançar a pergunta, seremos “alcançados e interpelados pela própria tradição”. Aqui, deve-se permitir o estranhamento, ou seja, negar o “fantasma do esclarecimento total”, de forma a abrir espaço para a “experiência da história”. A partir desse estranhamento e dessa consciência, passa a haver uma tensão entre o passado e o presente, que permite a criação de um horizonte diverso.⁹⁷

Nesse horizonte diverso, Pietro Costa diz que: “[...] somos obrigados a concordar com a sugestão de Skinner de nos acautelarmos contra o anacronismo e evitarmos o tópicos falacioso da ‘antecipação’”.⁹⁸ Ao aceitar a alteridade do passado, devemos lembrar o texto como parte de um contexto, sem condições de antecipar os eventos futuros. Da mesma forma, Hespanha ressalta que: “uma contextualização historicamente inadequada, projetando para o passado os contextos e conceitos do direito de hoje, atualizante, impede que se capte o sentido jurídico originário daquilo que se passou”.⁹⁹

Assim, a construção do horizonte passado, envolve, em um primeiro momento, a adequada contextualização, com especial atenção à questão da descontinuidade.¹⁰⁰ A construção do horizonte do passado deve levar em conta que aquilo que aconteceu não deve ser “lido na perspectiva do que veio depois”. Com isso, a “sua lógica e as suas categorias ganham espessura e autonomia. A sua diferença emerge majestosamente”.¹⁰¹ Esse passado livre tem

⁹⁴ Gadamer, 1997.

⁹⁵ Stolleis, 2020.

⁹⁶ Costa, 2007.

⁹⁷ Gadamer, 1997.

⁹⁸ Costa, 2010: 52.

⁹⁹ Hespanha, 2012: 37.

¹⁰⁰ Rüsen (2010: 116-117) trata essa questão como analítica e chama de dialética o processo responsável por organizar a hermenêutica e a analítica.

¹⁰¹ Hespanha, 2012.

seu contexto próprio reconstruído com um esforço de fidelidade, mesmo que isso signifique que os resultados sejam decepcionantes em relação ao que esperávamos.¹⁰²

Uma vez reconstruído o contexto, deve-se permitir que o texto fale por si mesmo.¹⁰³ Nas palavras de Hespanha, “tomar os textos a sério”:

Ao referir a obras de historiadores conscientes da multiplicidade de formas de direito, sublinhámos a sua especial metodologia de leitura das fontes, nomeadamente das fontes jurídicas. Salientámos então como eles tomavam os textos a sério, mesmo quando eles diziam coisas que não se pareciam nada com aquelas que os nossos textos de direito dizem. Não os desvalorizavam como metáforas, nem como contendo sentidos figurados; não os liam através das categorias do presente; não esperavam encontrar todo o direito nos textos de leis, de decisões judiciais, de professores de direito, mas procuravam-no também em textos de teologia, em tratados de medicina ou de economia doméstica. Com isto, pretendiam preservar a lógica original das formas alternativas de direito, mesmo que estas não coincidissem com as atualmente hegemónicas.¹⁰⁴

Ou seja, temos aqui uma leitura em profundidade, que respeita “tudo o é dito (e não dito)”. A busca é pela “estranheza”, pela lógica própria do texto, “até que o implícito deste se tenha tornado explícito e possa ser objeto de descrição. Nessa altura, o banal carrega-se de sentidos novos e inesperados. O passado, na sua escandalosa diversidade, é reencontrado”.¹⁰⁵

Por fim, retomamos a relação circular do círculo hermenêutico:

A antecipação de sentido, na qual está entendido o todo, chega a uma compreensão explícita através do fato de que as partes que se determinam a partir do todo determinam, por sua vez, a esse todo. [...] Isso significa então que a expectativa muda de sintonia e que o texto se recolhe na unidade de uma intenção sob uma expectativa de sentido diferente. O movimento de compreensão vai constantemente do todo à parte e desta ao todo. A tarefa é ampliar a unidade do sentido compreendido em círculos concêntricos. O critério correspondente para a correção da compreensão é sempre a concordância de cada particularidade com o todo. Quando não há tal concordância, isso significa que a compreensão malogrou.¹⁰⁶

¹⁰² Hespanha, 2012: 37. O autor conceitua contexto como “uma expressão muito ampla, que designa tudo o que rodeia um encadeamento de factos, tudo aquilo serve de pano de fundo a uma tessitura de eventos, a uma história”

¹⁰³ Gadamer, 1997.

¹⁰⁴ Hespanha, 2012: 62-63.

¹⁰⁵ Hespanha, 2012: 65

¹⁰⁶ Gadamer, 1997: 402-403; 2004: 291.

2.2 A pesquisa documental

2.2.1 Seleção de fontes primárias

Como fontes primárias, foram utilizados diversos documentos relacionados à convocação e ao desenvolvimento da Assembleia Nacional Constituinte, assim como projetos de lei e projetos de emendas apresentados logo após a promulgação da Constituição. Foram também selecionadas obras relacionadas diretamente aos militares, às polícias e à segurança pública produzidas entre 1980 e 1994.

A tese dirige atenção especial a um outro grupo de documentos: os trabalhos acadêmicos desenvolvidos por oficiais das polícias militares entre 1980 e 1994, assim como os documentos sobre os encontros nacionais das polícias militares. Tais documentos foram buscados nas bibliotecas, museus e institutos de pesquisa de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Além disso, foram utilizados os arquivos pessoais de oficiais que participaram diretamente do processo constituinte.

De forma a se delimitar o universo da busca documental, em especial de trabalhos acadêmicos, a pesquisa foi feita nos estados que tiveram participação efetiva nas audiências públicas realizadas na ANC. As polícias militares participaram de audiências públicas em três subcomissões: na Subcomissão dos Estados; na subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua segurança; na subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais. Os estados cujas polícias militares se fizeram representar nas audiências foram Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará e Piauí, além do Distrito Federal.

2.2.2 Análise preliminar das fontes

Uma vez esclarecida a seleção das fontes primárias, passa-se à análise dos documentos. Aqui, a pesquisa seguiu os passos propostos por André Cellard em seu texto ‘A análise documental’.¹⁰⁷ De acordo com o autor, a pesquisa documental se inicia com uma análise preliminar do texto, em que são verificados: a) contexto de produção, b) autores, c) confiabilidade, d) natureza. Utilizamos a expressão documentos para abarcar todas as fontes

¹⁰⁷ Cellard, 2012.

primárias escritas, no sentido utilizado por Ricoeur: “tudo o que pode ser interrogado por um historiador com a ideia de nele encontrar uma informação sobre o passado”.¹⁰⁸

Conforme Cellard, a descrição do contexto de produção do documento abarca a verificação da “conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciou a produção de um documento determinado”.¹⁰⁹ Dessa forma, a pesquisa documental foi precedida de revisão bibliográfica sobre os temas tratados na documentação.

Verificamos que os documentos reunidos eram, em sua maior parte, documentos oficiais e possuíam autoria definida. Alguns poucos documentos não possuem assinaturas, porém fazem possuem marcas identificadoras de alguma instituição pública, como cabeçalhos e rodapés. Em razão da multiplicidade das autorias, não cabe aqui a apresentação de cada autor de texto acadêmico, de cada expositor em audiências públicas, de cada congressista ou do autor de cada projeto de lei. A discussão sobre a autoria será feita, quando for o caso, junto a cada documento ou discurso.

Em relação à confiabilidade dos textos, foram utilizados documentos recentes, extraídos de endereços oficiais, institutos oficiais ou arquivos pessoais. Grande parte da documentação está publicada ou é de fácil acesso para verificação. Porém, mesmo assim, podem existir falhas, inclusive em relação à marcação cronológica presente nos documentos. De forma a reduzir eventuais problemas de confiabilidade, os documentos, assim como os depoimentos, foram agrupados dentro de sua pertinência temática, de forma a permitir um controle conjunto, uma reconstrução argumentativa e uma interpretação das intenções e estratégias.¹¹⁰ Esse agrupamento não necessariamente seguiu uma ordem cronológica. Conforme a orientação de Bloch, os argumentos foram organizados conforme permitam dar melhor “movimento” à reconstrução.¹¹¹

O último aspecto da análise preliminar tratava da natureza do texto. Nesse ponto, cabe uma pequena separação e esclarecimento sobre os diversos documentos utilizados na tese. Foram utilizados os Anais da ANC, que contêm audiências públicas e discursos parlamentares.

¹⁰⁸ Ricoeur, 2007: 189.

¹⁰⁹ Cellard, 2012: 299.

¹¹⁰ Liakopoulos, 2013.

¹¹¹ Bloch, 2001: 66-67.

Temos aqui categorias profissionais defendendo suas corporações, além de parlamentares eleitos, que expressavam visões de mundo e interesses de sua região, de sua categoria profissional etc. As falas e as declarações de voto serviam para firmar sua posição perante aqueles que julgavam representar, bem como de forma a deixar registrado, para todos os brasileiros, o que seria a sua opinião sobre determinados assuntos.

Outros documentos utilizados foram os trabalhos acadêmicos que faziam parte dos cursos obrigatórios de carreira. Aqui, os autores não possuíam a mesma liberdade criativa de uma pesquisa desenvolvida em outros ambientes. Também não existia a mesma liberdade de se falar abertamente sobre determinados temas. Esses trabalhos, avaliados por outros policiais militares, eram requisitos para que o oficial fosse promovido ao posto de coronel ou ao posto de major, conforme sua posição na escala hierárquica. Os trabalhos foram balizados nesse sentido, muito embora contivessem, por vezes, críticas ao modo de atuação da Corporação. Dentro do legado da tradição, acredita-se que essas críticas tratavam de modelos já considerados arcaicos pela oficialidade e que já passavam por propostas ou processos de mudanças internas.

Os arquivos pessoais traziam muitos documentos oficiais coletados, recortes de jornais e algumas poucas anotações. Eram também compostos por diversas fotos. Não havia vídeos nos acervos pessoais. Em nenhum dos arquivos, estava reunida a totalidade de documentos ou de reportagens. Encontramos, sim, aquilo que interessava ao oficial dentro de suas prioridades. Muitos arquivos não apresentavam as datas das fotos, além de não estarem organizados cronologicamente.

2.2.3 Contextualização das fontes documentais

Cabe aqui tratar da adequada contextualização das fontes documentais. Muito embora já tenhamos tratado do assunto anteriormente, em especial ao definir a questão do estranhamento frente à tradição e da fusão de horizontes, julgamos que alguns pontos podem ser mais bem explorados para a questão da análise das fontes documentais.

Como já dito anteriormente, o significado de uma palavra “está intimamente ligado aos diferentes contextos, sociais ou textuais, de cada ocorrência”.¹¹² Assim, devemos lembrar o texto como parte de um contexto, no caso, o contexto do autor e da época a qual pertence o autor.¹¹³ E esse contexto deve ser reconstruído com o máximo esforço de fidelidade.¹¹⁴ Isso porque é esse contexto, esse espaço temporal, geográfico, linguístico, social, político e jurídico, que delimita as opções humanas, ou seja, os comportamentos ou práticas que eram possíveis dentro das “disposições espirituais, cognitivas ou contexto de produção do documento abarca a verificação da “conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciou a produção de um documento determinado”.¹¹⁵

Dessa forma, a pesquisa documental foi precedida de revisão bibliográfica sobre os antecedentes históricos que permitiram que as polícias militares trabalhassem autonomamente durante o processo constituinte. Ganham destaque aqui alguns pontos sobre a formação histórica das polícias militares no Brasil, o problema do aumento da violência a partir do final da década de 70, a eleição de governadores opositores ao Governo central em 1982, a convocação e a realização da ANC.¹¹⁶

Os documentos, bem como alguns discursos, foram analisados, dentro do possível, de maneira individual, de forma a se verificar o alcance e o objetivo de cada policial ou de cada parlamentar.¹¹⁷ Nesse ponto, a nova análise é fundamental para evitar que ironias sejam tomadas como afirmações e permitir a reconstrução do que foi dito. Além disso, os textos devem ser contextualizados de que se reconheça o que seus autores faziam ao pronunciá-los.

¹¹² Hespanha, 2012: 17-18.

¹¹³ Costa, 2008; 2010.

¹¹⁴ Hespanha, 2012: 37. O autor conceitua contexto como “uma expressão muito ampla, que designa tudo o que rodeia um encadeamento de factos, tudo aquilo serve de pano de fundo a uma tessitura de eventos, a uma história”

¹¹⁵ Cellard, 2012: 299.

¹¹⁶ Para tratar resumidamente do perfil de diversos parlamentares, foram utilizadas as seguintes obras: “Quem é quem na constituinte”, elaborada pelo prof. de ciência política da USP Leôncio Martins Rodrigues” com o apoio do “Jornal da Tarde” (Rodrigues, 1987); e “Quem foi quem na constituinte”, do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 1988). Uma análise sócio-política dos partidos e deputados.

¹¹⁷ Alguns aspectos relevantes podem estar ocultos na leitura dos documentos, o que não quer dizer que não possam ser esclarecidos. Como nos lembra Foucault, a produção do discurso é “controlada, selecionada, organizada e redistribuída” através de diversos processos: “sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo”, em especial nas ocasiões em que se trata sobre política. Ver: Foucault, 2011: 9.

Devem ser verificados, dentro do que as fontes permitem, “os interesses em jogo e os grupos sociais envolvidos”.¹¹⁸ Foram utilizadas aqui a noção de “dimensão performativa”, ou seja, a busca pelas intenções que permeiam o texto, proposta por Skinner.¹¹⁹ Ou seja, a “intenção” do texto, daquilo que se buscava com o que restou incorporado ao documento, dentro dos limites semânticos e da estratégia retórica.¹²⁰ Como lembra Skinner, quando se busca identificar o que cada autor estava fazendo, ou seja, o seu objetivo, pode-se olhar para o texto com uma nova “chave”, que permita compreender sua organização, a recorrência de certos argumentos e o uso de um vocabulário particular.¹²¹

Procuramos “reduzir o risco de falácias anacrônicas” através de uma devida contextualização da documentação colhida.¹²² Devemos perceber que isso não torna a interpretação automaticamente correta, nem permite que se possa saber “com certeza” o que o autor queria dizer ao proferir certa afirmação. Esse contexto servirá para ajudar a interpretar o texto, e sempre poderá ser “desafiado e revisto” por aqueles que utilizem contextos de explicação diversos ou que descubram novos e diferentes contextos.¹²³

Como foi possível perceber nos documentos dos policiais militares, existia uma série de assuntos que eram tratados com cuidado ou com reserva. O medo da extinção das polícias militares, que era real para os participantes, levou às corporações estaduais a se apoiarem no EB, instituição que possuía maior força política e algum “poder de veto” naquele momento. Ou seja, existia um limite para o que podia ser dito e construído por parte da instituição. Isso não impediu que o texto final estivesse em desconformidade com os objetivos da Força Terrestre em alguns pontos, o que permitiu maior autonomia das polícias militares depois da promulgação da Constituição.

¹¹⁸ Skinner, 2002: VII; Seelaender, 2007: 278.

¹¹⁹ Skinner, 1988: 281-284; Costa, 2010: 48.

¹²⁰ Skinner, 1988: 284; Costa, 2010: 48. Cabe lembrar que a retórica, entendida como parte performática do discurso, busca a “modificação do comportamento e do agir de outras pessoas” (Gumbrecht, 2003: 21-22). Aqui, Skinner lembra (1988: 279) que “não podemos andar nos sapatos de agentes do passado”. Por isso, posteriormente afirma que: “nós nunca poderemos abolir a distância histórica entre nós e nossos antepassados, falando como se nós pudéssemos [...] reviver empaticamente suas experiências e recontar como elas foram vividas (2001: 185, tradução nossa).

¹²¹ Skinner, 1988: 284.

¹²² Costa, 2010: 50.

¹²³ Skinner, 2001: 187.

Além disso, os documentos produzidos pelos policiais militares, mesmo da reserva, possuem uma série de formalidades. Os trabalhos acadêmicos, como já citados, eram escritos por oficiais e avaliados por outros três Oficiais mais antigos, razão pela qual diversas críticas podem constar de maneira velada, em especial nos tópicos finais, onde havia espaço para que se fizessem propostas de melhorias. Aqui, foi possível verificar a afirmação de Pietro Costa ao tratar sobre a “dimensão performativa” e a intenção do texto em Skinner:

Dessa perspectiva, o recurso do historiador à intenção dos textos apenas coincide com a sua tentativa de consideração do texto como componente de um discurso público, como peão de um complicado jogo de xadrez, como um movimento retórico-político cujo significado é determinado por todas as estratégias retóricas de que o contexto histórico é composto.¹²⁴

2.3 Entrevistas e história oral

2.3.1 Seleção dos entrevistados

A seleção dos entrevistados foi iniciada a partir de uma relação de policiais militares participantes do processo constituinte encontrada no trabalho desenvolvido por Wellington Corsino do Nascimento e depositada na Biblioteca da Academia de Polícia Militar de Brasília.¹²⁵ Com a realização das entrevistas, foram encontrados outros atores que não estavam na listagem original. Conforme levantamento feito em 1988, 46 policiais e bombeiros militares de 20 instituições teriam atuado no processo constituinte: 14 Coronéis; 16 Tenentes-coronéis; seis Majores; sete Capitães e três Tenentes. Ocorre que a lista não contempla diversos Oficiais que participaram das audiências públicas, como o Cel José Braga Neto, da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o Cel Jerônimo Carlos Santos Braga, da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e o Cel Waltervan Luiz Vieira, da Polícia Militar do Estado de Goiás. Outro Oficial apontado foi o à época Maj Edmilson Fonseca, do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Após levantamentos de outros trabalhos, entrevistas e consulta aos anais, chegamos a uma nova lista de participantes (QUADRO 1):

¹²⁴ Costa, 2010: 49.

¹²⁵ Nascimento, 1988.

Quadro 1 - Relação dos Oficiais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte

Brigada Militar do Rio Grande do Sul	Cel BMRS Jerônimo Carlos Santos Braga TC BMRS Silvio Ferreira Maj BMRS Marcos Paulo Beck
Corpo de Bombeiros do Distrito Federal	Cel BMDF Paulo José Martins dos Santos TC BMDF Edmilson Fonseca TC BMDF Luiz Carlos Serafim Silva Maj BMDF Lisandro dos Santos Chiarel Filho
Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro	Cel BMRJ Geraldo dos Santos Cel BMRJ José Albucacys Manso de Castro
Polícia Militar do Distrito Federal	TC PMDF Edes Costa TC PMDF Estevam Iemini de Rezende Cap PMDF Wellington Corsino do Nascimento
Polícia Militar da Bahia	Cel PMBA Flodoardo Caldas M. de Azevedo Cel PMBA Longuinhos Fonseca Cap PMBA Jorge de Oliveira F. Barroso
Polícia Militar da Paraíba	TC PMPB Arnaldo da Silva Costa
Polícia Militar de Goiás	Cel PMGO Waltervan Luiz Vieira Cel PMGO Lúcio Borges TC PMGO Paulo Afonso Sanches TC PMGO Francisco Osvaldo Mendes Mota
Polícia Militar de Minas Gerais	Cel PMMG José Braga Júnior TC PMMG José do Espírito Santo Maj PMMG Jonas Cruz Maj PMMG Marcos Spagnuolo de Souza Cap PMMG José Fortuna Ramos
Polícia Militar de Pernambuco	Cel PMPE José da Assis Ferraz Filho TC PMPE Francklin Santos
Polícia Militar de Santa Catarina	TC PMSC Luiz Eugênio de Carvalho Uriarte TC PMSC Jurandir Henrique Hostins
Polícia Militar de São Paulo	Cel PMESP Geraldo Vilela Barbosa Cel PMESP Emigdio Garibe Cel PMESP Ferraz Nogueira TC PMESP Nelson Freire Terra TC PMESP Milton Cardoso Ferreira de Souza TC PMESP Júlio Bono Neto Cap PMESP Elzio Lourenço Nagalli Cap PMESP Luiz Carlos Nogueira Cap PMESP Flammarion Ruiz Ten PMESP Ailton de Paula Campos
Polícia Militar do Ceará	Cel PMCE Marcondes Paulo da Silva TC PMCE Edilberto Alves e Silva
Polícia Militar do Espírito Santo	TC PMES João Manoel Freire Maj PMES Alvim José Costalonga
Polícia Militar do Mato Grosso do Sul	Cap PMMS Marcus Vinícius Uchôa
Polícia Militar do Pará	Cel PMPA Mário Nazareno Lopes Rocha
Polícia Militar do Paraná	TC PMPR Eugênio S. Costa Ten PMPR D'Artagnan Serpa Sá Ten PMPR Antônio Mansano Neto
Polícia Militar do Piauí	Cel PMPI Hudson Prado da Cunha
Polícia Militar do Rio de Janeiro	Cel PMERJ Ney Francisco Menezes Cel PMERJ Jorge da Silva Cel PMERJ Sérgio do Amaral Mattoso
Polícia Militar do Território de Roraima	Maj PMRR Eudes Rosa Cabral
Polícia Militar do Território do Amapá	Cap PMAP Eusimar Lima Costa

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

De forma a delimitar o universo das entrevistas, privilegiamos a análise dos estados que tiveram participação efetiva nas Audiências Públicas realizadas na Assembleia Nacional Constituinte.¹²⁶ A leitura dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte mostra que membros das polícias militares participaram de audiências públicas em três subcomissões. Na Subcomissão dos Estados, da Comissão da Organização do Estado, foram ouvidos em 28 de abril de 1987: TC José do Espírito Santo, da Polícia Militar de Minas Gerais; Cel Jerônimo Carlos de Santos Braga, Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul; Cel Hudson Prado da Cunha, Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí; Cel Lúcio Borges, da Polícia Militar do Estado de Goiás.¹²⁷ Na subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua segurança, foram ouvidos em 29 de abril de 1987: Cel Mário Nazareno Lopes Rocha, assessor especial do Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Pará; TC Silvio Ferreira, representando o Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul; Cel Waltervan Luiz Vieira, Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, TC Nelson Freire Terra, da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Cel José Braga Júnior, Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e Cel Paulo José Martins dos Santos, Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.¹²⁸ Na subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais foram ouvidos em 6 de maio de 1987: TC Nelson Freire Terra, da Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Tenente Coronel José do Espírito Santo, da Polícia Militar de Minas Gerais.¹²⁹

¹²⁶ Para que se possam escolher as “unidades qualitativas” dentro de um grupo, é preciso conhecer o tema, a estrutura da organização e o papel dos atores que “participaram ou que testemunharam” um evento (Alberti, 2013: 40).

¹²⁷ Importante ressaltar que o tema da audiência pública era “A Competência dos Estados-Membros na Organização das Polícias Militares. Participaram da audiência também como expositores Zair Domaica, Delegado de Polícia Civil de São Paulo, Cyro Vidal, Presidente da Associação de Delegados do Brasil, e o General de Brigada Oswaldo Pereira Gomes, representante do Exército Brasileiro. Tal situação levou o constituinte Del Bosco Amaral a sugerir que os expositores fossem chamados alternadamente: “não que se vá criar um contraditório, mas de forma que podemos ouvir os enfoques dados”. Cabe ressaltar que o Regimento Comum do Congresso Nacional, aprovado em 1970, traz em seu art. 38 que na discussão das matérias, a palavra será concedida “de preferência, alternadamente, a Congressistas favoráveis e contrários à matéria”.

¹²⁸ O início da chamada fala do Coronel Silvio Ferreira, Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Tal situação é corrigida na fala do Tenente Coronel.

¹²⁹ No caso da subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais, os policiais militares foram ouvidos na última audiência pública. Conforme o presidente da Subcomissão, o Constituinte Antônio Mariz, “alegam os interessados que, tendo sido ouvida a representação da Polícia Civil, seria conveniente estabelecer – não digo contraditório – mas equilíbrio da perspectiva do problema da segurança e, também, da ótica da Polícia Militar”. A polícia civil ainda foi ouvida na Subcomissão do Poder Judiciário, da qual as polícias militares não participaram. Cabe ressaltar que, conforme documentação produzida pelos policiais militares, o lobby das polícias civis agia diretamente contra os interesses das polícias militares.

Organizados os policiais e bombeiros militares por região, pode ser formado o seguinte quadro sobre os militares estaduais que participaram das audiências públicas, separados por Região (QUADRO 2):¹³⁰

Quadro 2 – Oficiais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte, organizados por Região

Região Norte	Polícia Militar do Pará	Cel PMPA Mário Nazareno Lopes Rocha	Assessor especial do Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Pará
Região Nordeste	Polícia Militar do Piauí	Cel PMPI Hudson Prado da Cunha	Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí
Região Centro Oeste	Corpo de Bombeiros do Distrito Federal	Cel BMDF Paulo José Martins dos Santos	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
	Polícia Militar de Goiás	Cel PMGO Waltervan Luiz Vieira	Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás
		Cel PMGO Lúcio Borges	Assessor Parlamentar
Região Sudeste	Polícia Militar de Minas Gerais	Cel PMMG José Braga Júnior	Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
		TC PMMG José do Espírito Santo	Assessor Parlamentar

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Em busca recente na internet, foi verificado que o Cel Hudson Prado da Cunha teria falecido em 2011 em razão de complicações cardiorrespiratórias.¹³¹ Como não consta na lista elaborada por Wellington Corsino do Nascimento qualquer outro oficial do Piauí, o estado foi retirado da pesquisa. Em relação ao estado do Pará, não foi possível obter o contato do Cel Mário Nazareno Lopes Rocha com qualquer dos entrevistados, assim como não foi possível verificar sua condição através de mecanismos de busca na internet. Por essa razão, aliada a questões logísticas, também optamos por excluir o Pará.

Restaram então os estados da Região Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Nesse sentido, o levantamento das entrevistas abarcou os policiais militares que trabalharam junto à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que participaram das audiências públicas e que trabalharam como assessores parlamentares.

Além desses, dentro desses estados, foram entrevistados dois ex-Comandantes-Gerais, que participaram do processo de preparação para a ANC. Tentamos contato com outros, porém

¹³⁰ O quadro, bem como a relação, leva em consideração também os Corpos de Bombeiros Militares existentes antes de 1988, quais sejam, o do Rio de Janeiro e o do Distrito Federal.

¹³¹ <https://180graus.com/salada/morre-em-teresina-excomandante-da-policia-militar-no-piaui-470828>. Acesso em: 3 mar. 2020.

não foi obtido retorno. Por fim, foi entrevistado um Oficial de São Paulo, que passou a atuar junto ao Congresso Nacional pouco após a promulgação da Constituição (QUADRO 3):

Quadro 3 – Policiais militares que participaram do processo constituinte, por região

REGIÃO CENTRO OESTE			
Corpo de Bombeiros do Distrito Federal	Paulo José Martins dos Santos	Expositor ANC ¹³²	Entrevista realizada.
	Edmilson Fonseca	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Luiz Carlos Serafim Silva	Assessor parlamentar	Entrevista não realizada. ¹³³
	Lisandro dos Santos Chiarel Filho	Assessor parlamentar	Falecido. ¹³⁴
Polícia Militar do Distrito Federal	Wellington Corsino Nascimento	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
Polícia Militar do Estado de Goiás	Waltervan Luiz Vieira	Expositor	Entrevista realizada.
	Lúcio Borges	Expositor	Entrevista realizada.
	Francisco Osvaldo Mendes Mota	Assessor parlamentar	Entrevista não realizada
REGIÃO SUDESTE			
Polícia Militar de Minas Gerais	Jonas Cruz	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Marcos Spagnuolo de Souza	Assessor parlamentar	Resposta por e-mail.
	Leonel Archanjo Affonso	Comandante-Geral	Entrevista realizada.
	José Braga Júnior	Expositor ANC	Falecido. ¹³⁵
	José do Espírito Santo	Expositor ANC	Entrevista não realizada.
	José Fortuna Ramos	Assessor parlamentar	Entrevista não realizada.
Polícia Militar do Estado de São Paulo	Theseo Darcy Bueno de Toledo	Comandante-Geral	Entrevista realizada.
	Milton Cardoso Ferreira de Souza	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Elzio Lourenço Nagalli	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Flammarion Ruiz	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Elias Miler da Silva	Assessor parlamentar	Entrevista realizada.
	Nelson Freire Terra	Expositor ANC	Falecido. ¹³⁶
	Geraldo Vilela Barbosa	Assessor parlamentar	Falecido. ¹³⁷
	Emygdio Garibe	Assessor parlamentar	Entrevista não realizada.
	Júlio Bono	Assessor parlamentar	Falecido. ¹³⁸
	Luiz Carlos Nogueira	Assessor parlamentar	Sem contato. ¹³⁹
	Ailton de Paula Campos	Assessor parlamentar	Sem contato.
	Wilson de Oliveira Morais	Presidente da Associação de Cabos e Soldados	Sem contato.
REGIÃO SUL			
Brigada Militar do Rio Grande do Sul	Jerônimo Carlos de Santos Braga	Expositor ANC	Entrevista realizada.
	Marcos Paulo Beck	Assessor parlamentar	Entrevista realizada
	Nilso Narvaz	Expositor CPEC	Sem contato.
	Silvio Ferreira	Expositor ANC	Entrevista não realizada.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

¹³² A designação “expositor ANC” refere-se aos Oficiais que atuaram como expositores nas audiências públicas durante a ANC.

¹³³ “Entrevista não realizada” refere-se aos casos em que foi possível obter o contato do possível entrevistado, mas, por motivos diversos, não foi possível realizar a entrevista.

¹³⁴ Informação repassada pelo Cel Paulo José Martins dos Santos.

¹³⁵ Segundo contato realizado no início de 2020 pelo Cel PMDF Rogério de Brito Miranda com o filho do coronel José Braga Júnior, que também foi coronel na PMMG. O Cel José Braga Júnior faleceu em 2011.

¹³⁶ <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caes/oCAES/historico.html>. Acesso em 03/03/2020.

¹³⁷ <http://ventura-memriasdoventura.blogspot.com/2010/05/30-de-maio-de-2010.html>. Acesso em 03/03/2020.

¹³⁸ <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/noticias/temer-inaugura-sala-em-homenagem-a-julio-bono-neto>. Acesso em 13/03/2020.

¹³⁹ “Sem contato” refere-se aos casos em que não foi possível obter o contato do possível entrevistado.

Foram então entrevistados, ao total, 15 policiais militares que participaram diretamente do processo constituinte. Esses militares estão divididos em três regiões (Centro-Oeste, Sudeste e Sul), e em seis corporações diferentes.

Outro autor importante para compreensão é o Deputado Paulo Ramos, único policial militar constituinte.¹⁴⁰ O deputado havia sido presidente do Clube dos Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros no Rio e líder do protesto dos oficiais da PM contra os baixos salários e as más condições de trabalho em 1980. Além disso, teria sido transferido compulsoriamente para a reserva, no posto de major, pelo Governador Leonel Brizola após sucessivas denúncias sobre más condições de trabalho e baixos salários, assim como acusações contra o governo de cumplicidade com o crime organizado (QUADRO 4).

Quadro 4 – Policial militar constituinte

CONSTITUINTE		
Deputado Paulo Ramos	Policial Militar Constituinte	Entrevista realizada

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Além dos policiais militares, buscamos contato com outros atores envolvidos no processo de elaboração dos dispositivos sobre as policiais militares presentes na Constituição. Nesse sentido, atenção especial poderia ser dada ao EB. Como pode ser verificado abaixo, grande parte desses atores já faleceu, e não foi possível obter o contato dos demais (QUADRO 5):

Quadro 5 – Oficiais do Exército Brasileiro relevantes nas questões de interesse das polícias militares

ASSESSORIA PARLAMENTAR DO EXÉRCITO		
General Werlon Coaracy de Roure	Chefe da Assessoria Parlamentar do Exército	Falecido ¹⁴¹
Coronel Carlos Edmundo Vieira	Assessor Parlamentar	Sem contato.
INSPETORIA GERAL DAS POLÍCIAS MILITARES		
General Joubert de Oliveira Brízida	Inspetor de 08/1986 a 01/1987	Sem contato.
General Clóvis Jacy Burmann	Inspetor de 04/1987 a 04/1988	Falecido ¹⁴²
General José Sampaio Maia	Inspetor de 05/1988 a 01/1990	Falecido ¹⁴³
EXPOSITORES EM AUDIÊNCIA PÚBLICA		
General Oswaldo Pereira Gomes	Expositor ANC.	Falecido ¹⁴⁴

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

¹⁴⁰ Costa; Sousa, 2000.

¹⁴¹ Informação obtida em entrevistas.

¹⁴² <https://stm.jusbrasil.com.br/noticias/188563276/stm-lamenta-a-morte-do-general-clovis-jacy-burmann>.

Acesso em: 3 mar. 2020.

¹⁴³ <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/6909-nota-de-falecimento-ministro-jose-sampaio-maia>. Acesso em: 3 mar. 2020.

¹⁴⁴ <https://imirante.com/sao-luis/noticias/2009/11/10/morre-o-general-do-exercito-brasileiro-oswaldo-pereira-gomes.shtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

Outros atores relevantes também foram descobertos ou localizados a partir das entrevistas realizadas, porém terão número reduzido de forma a não desviar o objeto da pesquisa. Foi ouvido o ex-deputado Distrital Agaciel Maia, diretor da Gráfica do Senado durante a Assembleia Nacional Constituinte, servidor que conseguiu a cessão da sala em que funcionariam as Assessorias Parlamentares das Polícias Militares. Foi também realizado contato preliminar com o neto do ex-ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, responsável pelo contato com a secretária do ex-ministro. As condições de saúde e as complicações sanitárias decorrentes da pandemia da doença causada pelo COVID 2019 ocasionaram a não realização da entrevista (QUADRO 6).

Quadro 6 – Outros atores relevantes para as polícias militares

OUTROS ATORES RELEVANTES		
Deputado Agaciel Maia	Diretor da Gráfica do Senado durante ANC	Entrevista realizada.
Ibrahim Abi-Ackel	Ministro da Justiça de Figueiredo e responsável pela proposta do Sistema de Segurança Pública.	Entrevista não realizada.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Uma questão importante dentro do processo de seleção dos entrevistados foi a definição do *corpus* da pesquisa. Em primeiro lugar, seguimos a orientação de Martin Bauer e Bas Aarts, no sentido de que não existe um grupo que possa fornecer conhecimento sobre a totalidade dos acontecimentos.¹⁴⁵ Assim, não foi estabelecido de pronto um número ideal de entrevistas, situação que ocorre usualmente nas pesquisas qualitativas que envolvem entrevistas e na história oral.¹⁴⁶

Encerramos as entrevistas com a “saturação”, isto é, quando chegamos ao momento em que novos dados não acrescentavam novidades ao trabalho.¹⁴⁷ Como mostram Bauer e Aarts, nem sempre um número maior de entrevistas tem como consequência uma melhor compreensão do assunto. Isso porque existe “um número limitado de interpretações e versões da realidade”.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Bauer; Aarts, 2009.

¹⁴⁶ Ver Bauer; Aarts, 2009; Alberti, 2013.

¹⁴⁷ Bauer; Aarts, 2009: 35. No mesmo sentido, Alberti (2013: 46-47): [...] pode ser útil recorrer ao conceito de saturação, formulado pelo sociólogo Daniel Bertaux. De acordo com esse autor, há um momento em que as entrevistas acabam por se repetir, seja em seu conteúdo, seja na forma pela qual se constrói a narrativa. [...] Chegando-se nesse ponto, é necessário mesmo assim ultrapassá-lo, realizando ainda algumas entrevistas, para certificar-se da validade daquela impressão”.

¹⁴⁸ Bauer; Aarts, 2009: 43.

Assim, uma vez realizada a entrevista com quinze policiais militares, incluindo um ex-parlamentar, optamos por encerrar a etapa. Pudemos verificar a repetição do conteúdo e da forma. Também foi possível perceber a coerência dos Oficiais dentro do mesmo estado acerca da visão da Instituição e dos demais atores que participaram do processo. Alianças locais eram citadas repetidamente, bem como querelas regionais. Aqui foi possível perceber a não existência de uma uniformidade de pensamento e de atuação das polícias militares.¹⁴⁹

2.3.2 Realização das entrevistas

A história oral pode ser definida como a coleção de histórias, afirmações e reminiscências de uma pessoa que presenciou um evento em “primeira mão”.¹⁵⁰ Para o desenvolvimento de seu empreendimento, a história oral não se limita às entrevistas, mas utiliza também documentos, fotografias e vídeos.¹⁵¹ De fato, como afirmamos anteriormente, a história oral pode ser iniciada através de uma pesquisa documental, que guiará as entrevistas, que por sua vez se transformarão em documentos e servirão de base para novas pesquisas.¹⁵² “Insights” vindos das entrevistas podem, inclusive, auxiliar no delineamento da análise documental e na interpretação das fontes. Da mesma forma, essa nova leitura das fontes documentais abre novos espaços para novos aprofundamentos com os entrevistados.¹⁵³

¹⁴⁹ Foi percebida também a impossibilidade de entrevistar determinados policiais militares. Conforme Alberti (2013: 41), é “preciso considerar a possibilidade de determinadas pessoas se negarem a prestar depoimento sobre o assunto, bem como que estejam excessivamente ocupadas”. Aqui, percebemos uma estratégia comum. Não houve qualquer negativa para a realização da entrevista. Diversos dos policiais que não puderam ser entrevistados não respondiam às mensagens do pesquisador, o que levou ao cancelamento da entrevista. Porém, em decorrência da saturação, entendemos que não houve prejuízo para o trabalho.

¹⁵⁰ Janesick, 2014: 300-301.

¹⁵¹ Janesick, 2014. De fato, o entrevistador, ao realizar a entrevista, principalmente na casa ou no escritório daquele que viveu a experiência, tem “a oportunidade de observar livros, fotos, objetos de arte e outros itens reveladores da personalidade do personagem. Essas informações servirão para conhecer melhor o entrevistado, inspirar perguntas e ajudar a compor o texto de apresentação da entrevista” (Oyama, 2012: 11-12). Além disso, os entrevistados costumam recorrer a essas recordações e apresentá-las para “provar” aquilo que falam. Esse material, por muitas vezes, já está separado antes da entrevista. Por diversas vezes, os entrevistados se levantam para buscar materiais de que se recordavam durante o diálogo.

¹⁵² Alberti, 2013.

¹⁵³ Gaskell, 2009. Aqui, lembramos um aspecto das entrevistas descrito por Tourtier-Bonazzi (2006: 235): “A relação testemunha-entrevistador às vezes prossegue depois da entrevista. O entrevistador pode contactar de novo a testemunha para confrontar sua própria reflexão com o pensamento dela; pode dar-lhe oportunidade de completar seu relato através de uma nova entrevista e mostrar-lhe o resultado do trabalho”.

Um dos primeiros problemas a serem tratados nos manuais de história oral, bem como nos guias de entrevistas jornalísticas,¹⁵⁴ é o acesso aos entrevistados.¹⁵⁵ No caso, nosso acesso foi facilitado pela condição de policial militar, pela intermediação de alguns oficiais do Distrito Federal e pelo apoio do Comando-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, que enviou ofícios para as Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, solicitando o contato pessoal de diversos oficiais e o acesso a documentos por parte do pesquisador. Isso permitiu que realizássemos contato telefônico prévio com os policiais e bombeiros militares que participaram do processo constituinte. A partir do contato, foram agendadas diversas entrevistas presenciais. Os militares foram ouvidos no local que escolheram. Alguns foram ouvidos em suas residências, outros em seus ambientes de trabalho. Foi também comum o uso das salas das Associações de Oficiais de cada estado.

Outro problema trata da preparação para as entrevistas. De acordo com Oyama, existem diversos fatores que podem tornar a entrevista bem sucedida e que não dependem do entrevistador, como o humor do entrevistado, o domínio que o entrevistado possui do assunto e o tempo disponível. Os entrevistados se mostraram sempre interessados, tinham bom domínio do assunto e agendaram a entrevista em momentos livres. Algumas entrevistas demoram um pouco mais para ocorrer, inclusive, devido à necessidade de ajuste na agenda que permitisse uma interação mais longa com o pesquisador.

Além desses fatores, repórteres, historiadores e cientistas sociais concordam que a pesquisa necessária para preparar a entrevista constitui um ponto central para o sucesso do empreendimento.¹⁵⁶ Para Oyama, a pesquisa inicial serve “para conhecer o entrevistado e seu trabalho e, a partir daí, elaborar uma pauta interessante. Mas também para saber o que já lhe foi perguntado [...] para evitar que o entrevistado venha com aquela ótima frase que ele já disse em vinte entrevistas anteriores”. Assim, “[...] não se chega diante do entrevistado sem um mínimo de conhecimento a respeito dele, do seu trabalho ou do assunto do qual ele está se ocupando naquele momento”.¹⁵⁷ Além disso, a pesquisa permite a construção do roteiro

¹⁵⁴ A coleta dos depoimentos orais seguiu também diversos conselhos de um outro grupo profissional que lida diariamente com entrevistas: os jornalistas. Nesse sentido, utilizamos o prático livro de Thais Oyama, que foi editora e redatora chefe da *Veja*, com passagens na TV Globo, nos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, *A arte de entrevistar bem*.

¹⁵⁵ Alberti, 2013: 32; Oyama, 2012; Xavier, 2017.

¹⁵⁶ Oyama, 2012; Alberti, 2013; Tourtier-Bonazzi, 2006; Gaskell, 2009; Jovchelovitch; Bauer, 2009.

¹⁵⁷ Oyama, 2012: 15-16.

individual para cada entrevistado, com atenção aos pontos próprios da participação de cada um no processo.¹⁵⁸ Assim, cada entrevistado pôde ser questionado sobre pontos específicos. Não cabia fazer perguntas sobre o funcionamento da Constituinte para aqueles que atuaram antes do processo, e vice-versa. Também foi possível fazer perguntas sobre momentos específicos das audiências públicas, por exemplo, quando o Oficial havia sido interpelado por alguém presente ou quando sua fala havia sido utilizada nas respostas de grupos aparentemente antagônicos.

Outros pontos também dependem dessa pesquisa. Como lembra Gaskell, o conhecimento do mundo e das representações dos entrevistados é condição “*sine qua non*” para a realização das entrevistas qualitativas.¹⁵⁹ Isso porque grupos sociais narram as histórias com palavras e significados próprios de seu meio.¹⁶⁰ Aqui entra também a questão da aproximação e do tratamento, essenciais para o sucesso da entrevista. Isso porque é necessário criar “uma relação de confiança entre informante e entrevistador”, ou seja, criar vínculos.¹⁶¹ A vestimenta inadequada, ou seja, aquela que causa “estranheza no entrevistado”, cria uma distância difícil de ser superada.¹⁶² Além disso, o entrevistador deve saber a maneira certa de se dirigir ao entrevistado.¹⁶³ Nos casos tratados neste parágrafo, a tradição e a vivência profissional do pesquisador trouxeram certa facilidade para o processo.

Após uma pesquisa documental prévia, e tomados os devidos cuidados, foram realizadas entrevistas temáticas sobre o processo constituinte com alguns militares, sem roteiro definido, com foco na “vivência e na experiência do entrevistado”.¹⁶⁴ Com isso, foi possível uma reconstituição mais adequada do contexto e a preparação para as entrevistas futuras. Seguimos assim a proposta de Gaskell, para quem a preparação para as entrevistas, que envolveu a elaboração de tópicos-guias. Esses tópicos foram concebidos a partir dos objetivos da pesquisa, mas também moldados pela leitura documental, pelo pensamento criativo e pelas

¹⁵⁸ Alberti, 2013: 48, 176.

¹⁵⁹ Gaskell, 2009: 39.

¹⁶⁰ Jovchelovitch; Bauer, 2009.

¹⁶¹ Tourtier-Bonazzi, 2006: 234. Para o autor, essa é uma razão pela qual diversos pesquisadores optam por realizar entrevistas individuais em detrimento de grupos focais.

¹⁶² Oyama, 2012: 23.

¹⁶³ Oyama, 2012. Aqui, a autora cita o caso do repórter Carlos Tramontina ao ser designado pela TV Globo para entrevistar Jânio Quadros, indagou “O que vocês conversaram”, ao que foi respondido por Jânio, “irado e com os olhos esbugalhados”: “Vocês’ o senhor diga aos seus iguais, a mim trate-me de senhor!”.

¹⁶⁴ Alberti, 2013; Xavier, 2017.

“discussões com pessoas experientes”.¹⁶⁵ Assim, dentro das entrevistas temáticas, os depoimentos foram direcionados para a compreensão do significado de uma Constituição, a lógica da participação em um processo constituinte, bem como a forma como viam a relação entre a polícia e o Exército em uma Constituição democrática.

Algumas perguntas estiveram presentes em todas as entrevistas. Elas foram: a) Quais as circunstâncias que levaram o senhor a participar do processo constituinte? b) Quais eram as expectativas da instituição sobre o processo? c) Como foi a chegada e a estadia em Brasília? d) O senhor conhecia pessoalmente algum congressista? e) Como foi o processo de aproximação com os congressistas? f) Qual era o vestuário utilizado pelos militares? g) Como era a relação com a assessoria das outras polícias militares? E com a assessoria da polícia civil? E com a assessoria do Exército? e h) Qual era a importância institucional de se estar na Constituição? Outras perguntas eram particulares e decorrentes das participações nas audiências públicas ou de pontos específicos escritos nos trabalhos acadêmicos.¹⁶⁶

As entrevistas foram conduzidas dentro de quatro fases: introdução, narração, questionamento e conclusão.¹⁶⁷ Assim, iniciamos as coletas dos depoimentos orais com a apresentação de um resumo dos objetivos do trabalho e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.¹⁶⁸ Em seguida, fizemos a primeira intervenção do pesquisador, com o “objetivo iniciar a exploração da percepção do entrevistado sobre o tema”. Desse modo, conduzimos um caminho inicial para o entrevistado, com o cuidado de não “fechar o campo de possibilidade de respostas”.¹⁶⁹ Uma grande preocupação, nesse momento, foi com guardar silêncio e saber ouvir, ou seja, deixar o entrevistado falar, sem interromper, sem tentar induzir respostas e nem expressar o julgamento.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Gaskell, 2009: 40.

¹⁶⁶ Aqui é interessante ressaltar que, por muitas vezes, algumas perguntas não precisaram ser verbalizadas. Ao tratar sobre um tópico, o entrevistado respondia diretamente às demais perguntas e cobria pontos que não haviam sido tratados no roteiro preliminar, mas que auxiliavam na interpretação do momento.

¹⁶⁷ Jovchelovitch; Bauer, 2009: 62-65.

¹⁶⁸ TCLE. Apêndice A.

¹⁶⁹ Xavier, 2017: 155.

¹⁷⁰ Tourtier-Bonazzi, 2006; Oyama, 2012. Sobre o assunto, Oyama (2012: 32), faz uma observação que chama a atenção na prática: “Saber ouvir é também saber o momento certo de abrir e fechar a boca, procedimento aparentemente fácil de se aprender: abre-se a boca quando o entrevistado para de falar e fecha-se a boca quando ele abre a dele. Parece simples, mas quem se der ao trabalho de ouvir com calma a fita de uma entrevista que fez na véspera, verá como é espantosa a nossa capacidade de ignorar essa lógica elementar”.

Como lembra Alberti, porém, muito embora seja necessário guardar silêncio e saber ouvir, o entrevistador não permanece calado ao longo da entrevista, “pois nesse caso não haveria sequer a necessidade de sua presença, bastando que estivesse virtualmente presente através de um gravador”.¹⁷¹ A história oral é construída a partir da recuperação de memórias a partir de uma conversa. Assim, o entrevistador utiliza “ganchos” das falas dos entrevistados para aprofundar assuntos, faz notas e solicita esclarecimentos.¹⁷² Além disso, o entrevistador pode se valer de algumas técnicas como a elicitación. Aqui o pesquisador busca “ativar” uma trama histórica, ou seja, ele provoca uma narração e a mantém funcionando até que suas questões estejam respondidas.¹⁷³ Esse recurso foi usado quando se percebia faltar detalhes relevantes na narrativa. Nesse caso, eram mostradas fotos, discursos ou documentos, de forma a auxiliar a lembrança do momento.

Importante ressaltar que se fez inevitável que diversas entrevistas ocorressem em grupos. Isso ocorreu, por vezes, devido à agenda dos entrevistados.¹⁷⁴ Assim, no Rio Grande do Sul, foram entrevistados em conjunto os Coronéis Marcos Paulo Beck e Jerônimo Carlos de Santos Braga. E em São Paulo, foram entrevistados em conjunto os Coronéis Theseo Darcy Bueno de Toledo, Milton Cardoso Ferreira de Souza, Elzio Lourenço Nagalli e Flammarion Ruiz. Como lembra Alberti, pode ocorrer também que haja a presença de uma terceira pessoa no momento da entrevista e que a sua presença constitua um fator favorável para a coleta dos dados. No caso, isso ocorreu ao entrevistar o Cel Leonel Archanjo Affonso em sua residência. A esposa do referido oficial se sentou ao seu lado na mesa de jantar e o auxiliava constantemente no processo de recordação. Nessas entrevistas, também denominadas grupos focais,¹⁷⁵ levamos em consideração as semelhanças e diferenças das entrevistas individuais.¹⁷⁶

Da mesma forma que nas entrevistas individuais, foram utilizados os tópicos-guia e foi permitido que os entrevistados narrassem os fatos livremente. Aqui, como já havia advertido Gaskell, foi percebido que o grupo funciona de maneira diversa da soma de cada uma das

¹⁷¹ Alberti, 2013: 121.

¹⁷² Alberti, 2013: 119-123.

¹⁷³ Jovchelovitch; Bauer, 2009: 61-62.

¹⁷⁴ Nesse sentido, ver Alberti (2013).

¹⁷⁵ Conforme Braga e Angotti (2017), um “grupo focal é uma forma de produzir dados qualitativos a partir do envolvimento de um pequeno número de pessoas reunidas em um grupo informal de discussão, focado em temas particulares ou em um conjunto específico de questões”.

¹⁷⁶ Gaskell, 2009, 44-46.

possíveis entrevistas: o grupo se torna uma “entidade”.¹⁷⁷ O grupo permite uma troca de ideias entre os participantes. A partir dessa troca, “uma teia de significados é tecida ao alcance dos olhos da pesquisadora, acrescentando complexidade e relatividade à análise”.¹⁷⁸

Todas as entrevistas foram gravadas, fossem elas as individuais ou realizadas em grupo. Em todos os casos, foi questionado aos entrevistados se havia algum incômodo com o gravador, bem como foram cientificados do momento em que o aparelho era ligado, pausado e religado.¹⁷⁹ Aqui, conforme a advertência de Verena Alberti, foi possível perceber que “o gravador evoca a presença virtual de outros ouvintes, do público e da “posteridade”. Em geral, entrevistados e entrevistadores preocupam-se mais com seu desempenho, cuidam da linguagem e do peso de suas palavras”.¹⁸⁰ Após a realização das entrevistas, os áudios foram transcritos, as respostas e intervenções organizadas e agrupadas por temas.¹⁸¹ As falas agrupadas foram comparadas e confrontadas com a documentação encontrada, de forma a construir uma narrativa coerente que permitisse a adequada verificação da hipótese.

¹⁷⁷ Gaskell, 2009, 46.

¹⁷⁸ Braga; Angotti, 2017: 161.

¹⁷⁹ Oyama, 2012. Como lembra a jornalista, e como foi possível perceber, o gravador é pausado por diversos motivos. O entrevistado pode ter que atender o telefone, utilizar o banheiro, ou pode querer falar algo “off the records”. Aqui, o pesquisador deve ficar atento para saber se está sendo indicado que a informação não deve ser publicada ou se o que a fonte deseja é ser mantida no anonimato. Pesa nesse sentido a capacidade de anonimização da fonte, o que pode ser difícil em um trabalho em que todos os entrevistados estão devidamente identificados. Esse ponto pode trazer diversas frustrações para o pesquisador, uma vez que informações novas e inéditas se tornam impubescíveis e ficarão guardadas apenas na memória de poucas pessoas. Mas também, essas informações podem servir para guiar a busca de novos documentos ou gerar “insights” interpretativos, como tratado no início do tópico.

¹⁸⁰ Alberti, 2013: 203.

¹⁸¹ Liakopoulos, 2009.

Quadro 7 – Relação das entrevistas realizadas em ordem cronológica

Entrevistado	Função	Instituição	Data da entrevista
Wellington Corsino do Nascimento	Assessor parlamentar	PMDF	18/10/2019
Waltervan Luiz Vieira	Comandante-Geral	PMGO	27/10/2019
Agaciel Maia	Diretor da Gráfica	Senado Federal	30/10/2019
Paulo José Martins dos Santos	Comandante-Geral	CBMDF	11/11/2019
Jerônimo Carlos de Santos Braga	Comandante-Geral	BMRS	11/02/2020
Marcos Paulo Beck	Assessor parlamentar	BMRS	11/02/2020
Edmilson Fonseca	Assessor parlamentar	CBMDF	13/03/2020
Leonel Archanjo Affonso	Comandante-Geral	PMMG	26/03/2022
Jonas Cruz	Assessor parlamentar	PMMG	29/03/2022
Theseo Darcy Bueno de Toledo	Comandante-Geral	PMESP	31/03/2022
Milton Cardoso Ferreira de Souza	Assessor parlamentar	PMESP	31/03/2022
Elzio Lourenço Nagalli	Assessor parlamentar	PMESP	31/03/2022
Flammarion Ruiz	Assessor parlamentar	PMESP	31/03/2022
Elias Miler da Silva	Assessor parlamentar	PMESP	31/03/2022
Lúcio Borges	Expositor ANC	PMGO	19/08/2022
Paulo Ramos	Deputado Constituinte	PMDB/RJ	09/11/2022 23/11/2022

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Como foi possível verificar durante o trabalho, a pesquisa em história oral: “pressupõe sempre a pertinência da pergunta ‘como os entrevistados viam e veem o tema em questão?’. Ou: ‘o que a narrativa dos que viveram ou presenciaram o tema pode informar sobre o lugar que aquele tema ocupava (e ocupa) no contexto histórico e cultural dado?’.¹⁸² Isso porque a história oral trabalha com as subjetividades dos participantes, na busca do entendimento da experiência vivida, o que nos auxiliaria a “dar mais sentido à condição humana”.¹⁸³ Cabe então trabalhar um tema próprio da subjetividade presente em todas as entrevistas: a memória.

2.3.3 Usos da história oral na história contemporânea

Como nos lembra Ricoeur, o passado é virtual. Sua percepção se dá por meio de imagens, seja uma imagem visual ou auditiva. A memória trata de uma experiência real do passado, um antes, um movimento, que somente é recuperado através de representações.¹⁸⁴ E essas representações podem ser falhas, incompletas, apagadas pelo tempo. Também podem ter sido influenciadas decisivamente por eventos posteriores.¹⁸⁵ Afinal, a memória “está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas

¹⁸² Alberti, 2013: 38.

¹⁸³ Janesick, 2014: 305.

¹⁸⁴ Ricoeur, 2007; Reis, 2010. Sobre o tema, De Giorgi (2006: 42), a memória individual “entendida como recordação, ou seja, como representação de qualquer coisa, de eventos, imagens, imagens de imagens que podem ser requisitadas [...] não pode surgir de uma relação direta nem com o passado – que não é diretamente acessível a nenhuma observação – nem com o mundo externo – que não é acessível diretamente”.

¹⁸⁵ Le Donne, 2018.

deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações”.¹⁸⁶ Por isso, a memória é sempre ameaçada pela imaginação, ou seja, corremos então sempre o risco que a imaginação complete lacunas e ameace uma narrativa fidedigna dos eventos.¹⁸⁷ Caberia então questionar de que forma o tempo, os resultados da Constituinte e os impactos institucionais posteriores influenciaram a percepção dos atores e as representações deles sobre os fatos? A impossibilidade de responder a essa questão dificulta “o teste, a prova, da verdade do passado”.¹⁸⁸

Talvez por essa razão, a história oral tenha permanecido afastada das formas de fazer história. Como lembra Hartog, até poucas décadas atrás:

A memória, assim como o patrimônio, ainda não era considerada entre os novos objetos ou as novas abordagens. De fato, mesmo que os historiadores tenham sempre lidado com a memória, eles sempre desconfiaram dela. Tucídides já a recusava, considerava-a como não confiável: ela esquece, deforma, não resiste ao prazer de agradar àquele que escuta. O olho, a evidência da autópsia, deve prevalecer sobre o ouvido. Esse era o valor da história, como busca da verdade. Grande admiradora de Tucídides, a história-ciência do século XIX começou a marcar uma clara cisão entre o passado e o presente. [...] A história devia começar exatamente onde a memória parava: nos arquivos escritos.¹⁸⁹

Essas indagações, porém, não permitem concluir pela impossibilidade de se escrever a história por meio de pesquisa/investigação. Como lembra Hartog, ao comentar o texto *Entre memória e história* de Pierre Nora, o importante é “posicionar-se entre história e memória, não opô-las, nem confundi-las, mas servir-se de uma e de outra”.¹⁹⁰ E isso já é feito na historiografia, que há muito se serve de registros escritos de testemunhos orais.¹⁹¹ Além disso, a história do tempo presente é feita a partir da complementação entre documentos escritos e testemunhos orais.¹⁹² Como lembra Todorov:

¹⁸⁶ Nora, 1993: 9.

¹⁸⁷ Ricoeur, 2007; Reis, 2010.

¹⁸⁸ Reis, 2010: 36.

¹⁸⁹ Hartog, 2019: 157-158.

¹⁹⁰ Hartog, 2019: 161. Lembramos ainda a posição de Costa (2012: 27): “Agora, o posicionamento próprio de uma historiografia de inspiração hermenêutica, sobre o fundo da crise das ‘grandes narrativas’, induz, a meu parecer, a romper com uma lógica tal: se a historiografia é interpretação de textos, se a historiografia não se move a partir de uma ‘grande narrativa’ social pressuposta, nenhum texto adquire o valor de fonte privilegiada, nenhuma classe de informações é, a priori, dotada de um poder explicativo maior o menor que qualquer outra”.

¹⁹¹ Ginzburg, 2007: 280. O autor comenta que, durante um congresso sobre história oral realizado em Bolonha, veio “repentinamente à cabeça que os historiadores que estudam sociedades muito mais antigas (como, por exemplo, a Europa da Idade Média tardia ou da primeira idade moderna), sobre as quais temos uma quantidade considerável, enorme até, de documentos escritos, também se servem de testemunhos orais – mais precisamente, de registros escritos de testemunhos orais”

¹⁹² Reis, 2010.

Os acontecimentos passados deixam dois tipos de rastros: uns, chamados ‘mnésicos’, na mente dos seres humanos; os outros, no mundo, sob a forma de fatos materiais: uma marca, um vestígio, uma carta, um decreto (as palavras também são fatos). Esses diferentes rastros possuem vários traços em comum: primeiro, constituem apenas uma pequena parte dos eventos passados, ficando perdido o resto; depois: a escolha dessa parte restante não é, em geral, produto de uma decisão voluntária, mas do acaso ou de pulsões da mente do indivíduo [...] quer lamentemos ou não, não podemos escolher entre lembrar e esquecer.¹⁹³

Assim, na história oral, os documentos auxiliam na localização histórica e geográfica da memória e protegem a memória de ser complementada pela imaginação: o “discurso histórico, nessa fase, se aproxima do discurso policial e jurídico: sem dados exteriores, sem provas materiais, não há evento, não há problema a ser resolvido, não há história a ser contada”.¹⁹⁴ Aqui, vale relatar que diversos entrevistados separavam documentos e fotos para suas entrevistas. Por diversas vezes apontavam para as fotos com o objetivo de demonstrar que aquilo que diziam realmente ocorreu. Mesmo acompanhados das fotos e de documentos, eram, por vezes, traídos pelas suas noções de tempo, apontando fatos em épocas incorretas.

Devemos lembrar também que, da mesma forma que ocorre com os testemunhos, a documentação também não é totalmente confiável. A simples exterioridade da prova não garante que os eventos ocorreram da forma como foram apresentados. Robert Kraft, ao revisar as pesquisas sobre as memórias do holocausto, percebeu que depoimentos orais podem identificar erros em documentos históricos.¹⁹⁵ De fato, pesquisas mostram que a maior parte do que se sabe vem das percepções e afirmativas feitas por outras pessoas, ou seja, de testemunhos.¹⁹⁶ Seja no direito ou na política, o testemunho talvez seja a “forma mais predominante de evidência que existe”.¹⁹⁷

A partir da coleta dos depoimentos orais, a historiografia traz para o testemunho uma forma de enfrentamento da finitude, ou seja, uma forma de vencer o esquecimento.¹⁹⁸ De acordo com Ricoeur, o reconhecimento é o “pequeno milagre da memória”.¹⁹⁹ E a experiência viva

¹⁹³ Todorov, 2002: 142

¹⁹⁴ Reis, 2010: 47. Lembramos que o assunto das provas e evidências já foi discutido no final do tópico 2.1, quando tratamos dos limites da interpretação.

¹⁹⁵ Kraft, 2004. No caso, a pesquisa citada apontava para um erro na descrição das fotos no museu oficial do Holocausto em Israel.

¹⁹⁶ Schauer, 2022. Como lembra o autor: “little of what we know is based on our own perceptions”.

¹⁹⁷ Schauer, 2022: 86.

¹⁹⁸ Reis, 2010.

¹⁹⁹ Ricoeur, 2007: 502.

do reconhecimento é o “emblema da memória feliz”.²⁰⁰ Esse “milagre”, acompanhado da “felicidade”, se fazem sentir a todo momento na recuperação da história oral.²⁰¹ Uma vez vencida a desconfiança inicial, os entrevistados mostram-se reconhecidos, sentem que sua participação foi fundamental e é lembrada mais de trinta anos depois. Também percebem a oportunidade de deixar seus conhecimentos e impressões para gerações futuras, que não seriam alcançadas.²⁰²

2.4 Memória e testemunho

O testemunho consiste em “todo discurso que se enuncia como tal e se submete ao julgamento da história”.²⁰³ É com o testemunho que se inicia um “processo epistemológico que parte da memória declarada, passa pelo arquivo e pelos documentos e termina na prova documental”.²⁰⁴ Aqui, ocorre uma passagem do íntimo do indivíduo para a comunidade: “a memória se faz relato e história”.²⁰⁵ Além disso, como destaca Danièle Voldman:

É, portanto, o contrato firmado entre o historiador e a testemunha que dá ao discurso desta última o status de testemunho, o que implica igualmente a sua consciência de ter que depor e, para o primeiro, de ter que consignar e conservar tanto quanto utilizar. [...] Assim, o testemunho oral será um elemento no qual se apoia a escrita da história e que, como tal, está sujeito a verificação.²⁰⁶

Desse modo, há a testemunha e a sua declaração, o testemunho. A testemunha é a pessoa que “convoca suas memórias”.²⁰⁷ E o seu testemunho se baseia na memória enquanto experiência pessoal: “essas são as minhas memórias, essa foi a minha experiência, eu me lembro, eu

²⁰⁰ Ricoeur, 2007: 398.

²⁰¹ Reis, 2010: 60.

²⁰² O fato mais marcante da pesquisa foi a fala da filha de um coronel que agradeceu ao entrevistador, dizendo-lhe que seu pai havia sofrido muito pela polícia sem o devido reconhecimento e que antes temia que a memória e as lutas do genitor viessem a ser apagadas pelo tempo.

²⁰³ Voldman, 2006: 256.

²⁰⁴ Ricoeur, 2007: 170.

²⁰⁵ Mazzacane, 2011: 84.

²⁰⁶ Voldman, 2006: 256. Como lembra Schauer (2022: 90), é a partir desse momento, em que alguém declara que algo pode ser verdadeiro ou falso, que temos um testemunho, um dado apto a ser confrontado com as diversas questões ao redor do objeto com o objetivo de se tornar uma evidência.

²⁰⁷ Todorov, 2002: 151. O autor ainda complementa que é a partir das memórias que o indivíduo constrói a sua própria identidade, em um processo em que ele irá omitir, reter, deformar ou acomodar os acontecimentos. Esse trabalho pode ocorrer com base em vestígios materiais, “mas, por definição, é solitário: não temos contas a prestar a ninguém sobre a imagem que fazemos de nós mesmos”. Por isso, De Giorgi (2006: 40) chega a afirmar que “os indivíduos inventam sua memória; que a sociedade e, por conseguinte, os sistemas sociais – e, portanto, o direito – inventam uma memória”.

estava lá”.²⁰⁸ Nesse caso, a memória irá se diferenciar da imaginação porque está voltada para uma realidade anterior: “voltada para a realidade anterior, a anterioridade que constitui a marca temporal por excelência da ‘coisa lembrada’”.²⁰⁹ Ao evocar uma memória, visualizamos “lá atrás”, “*back there*”, em termo frequentemente utilizado pelos sobreviventes do holocausto. Aqui, aquele que se lembra mergulha nas imagens do passado e pode perder a consciência do presente.²¹⁰ O entrevistador pode perceber olhos vagando e mudanças de emoções naquele que traz suas memórias para a superfície.

Além disso, essas memórias serão transmitidas de acordo com o nosso estado de espírito no exato momento em que são evocadas. Isso porque, como lembra Le Donne, a memória requer percepção, e percepção requer interpretação. Logo a memória requer interpretação.²¹¹ Nesse momento, ao evocar o passado em um “discurso de elucidação, que objetiva a compreensão do passado”, ela será um “resultado da interação entre esquecimento e lembrança”, em um processo não controlado.²¹² Por isso, Todorov afirma que “, subsistem apenas alguns sinais, materiais e psíquicos, daquilo que aconteceu: entre os fatos em si mesmos e os sinais que deixam, desenrola-se um processo de seleção que escapa à vontade dos indivíduos”.²¹³

De forma a permitir sua análise, Kraft sugere que trabalhemos com dois níveis de memória: uma memória-núcleo, “*core memory*”, e uma memória narrativa. A memória-núcleo é a “representação do fenômeno original na forma da experiência perceptiva, emocional e psicológica: imagens visuais, sons, cheiros, sabores, emoções e sensações corporais”.²¹⁴ Essa memória-núcleo abarca as experiências que podem ser retomadas de maneira emocional, psicológica e física. Ou seja, a tristeza de uma decepção, a felicidade da conquista, a dor de um membro fantasma. Aqui, não podemos sentir a dor do outro ou a sensação que o outro sentiu, por exemplo. A partir da memória narrativa essas sensações e lembranças são

²⁰⁸ Pellauer, 2007: 112 (tradução nossa).

²⁰⁹ Ricoeur, 2007: 26. De acordo com o autor, diferente da memória, a imaginação é voltada para o fantástico, a ficção, o irreal, o possível, o utópico”.

²¹⁰ Kraft, 2004.

²¹¹ Le Donne, 2011.

²¹² Paixão; Frisso, 2016: 200. Além disso, como lembra Mazzacane (2011: 107), a “memória não é um procedimento de disposição dos objetos sobre a mesa da contemporaneidade, mas um processo de imersão nos abismos do tempo. E tal processo é realmente uma introspecção do eu”.

²¹³ Todorov, 2002: 143.

²¹⁴ Kraft, 2004: 353. Tradução nossa. Ao tratar do assunto, Schauer (2022: 273), trata ainda da confiabilidade dos sentidos na aquisição da memória: “Se alguém informa que sentiu o cheiro de ovo podre, a questão não é se a sensação do cheiro é o que foi reportado, mas se a sensação foi causada realmente por ovos podres, ou, como pode ter acontecido, por um vazamento de gás natural” (tradução nossa).

estruturadas (percebidas e interpretadas), tanto para reflexão própria quanto para comunicar aos outros o que aconteceu.²¹⁵ Então, na narração temos um ponto do aspecto coletivo da memória, “uma reconstrução psíquica e intelectual que acarreta de fato uma representação seletiva do passado, um passado que nunca é daquele indivíduo somente, mas daquele indivíduo inserido num contexto familiar, social, nacional”.²¹⁶ Aqui, ela se constrói (ou reconstrói) a partir da linguagem, ou seja, ela é “elaborada e codificada através das representações de um grupo social e constitui seu princípio de coesão”.²¹⁷ Por essa razão, como já alertado no tópico anterior, precisamos tentar conhecer a fundo a linguagem e os significados utilizados por aqueles que escolhemos entrevistar.

Assim, a memória trabalha dentro desse processo de percepção e interpretação, com ênfases e esquecimentos, apoiada em um caráter não literal e sujeita “às limitações no processamento da informação na memória humana, às interferências de informações mais atuais sobre as informações passadas e vice-versa e pelo conhecido fenômeno da sugestibilidade”.²¹⁸ Além disso, as percepções sobre a qual se apoiam, seja na aquisição ou na interpretação, podem ser falhas, incompletas, apagadas pelo tempo. Por isso, ela não possui um caráter totalmente confiável, “o que nos leva a questionar acerca dos mecanismos psicológicos que levam as pessoas a relatar alguns fatos muito distantes dos originais, confiando plenamente que tais recordações são precisas”.²¹⁹

Dessa forma, precisamos estar conscientes dessas questões na hora de realizarmos as entrevistas e de incorporarmos os testemunhos à pesquisa. Temos três fontes básicas de erro ao tratar de fontes humanas: as condições de codificação, de retenção e de recuperação.²²⁰

²¹⁵ Kraft, 2004.

²¹⁶ Rousso, 2006: 94.

²¹⁷ Mazzacane, 2011: 84.

²¹⁸ Lopes; Rossini, 2018: 66.

²¹⁹ Lopes; Rossini, 2018: 66.

²²⁰ Rosa, 2021. A codificação trata do contexto de aquisição da memória. Todavia, não trataremos aqui dos problemas ou das limitações da percepção. Sabemos que esses problemas podem acontecer: a pessoa pode acreditar que viu um pássaro quando na verdade viu um morcego, ou pode acreditar ter presenciado um furto em uma loja em uma situação que o cliente havia pagado pela mercadoria (Schauer, 2022: 130). Isso porque mesmo durante a fase em que estamos testemunhando a experiência que será armazenada na memória, já existe uma codificação da informação, além de um esforço para que a informação seja armazenada. Porém, “nossa memória não funciona exatamente como um gravador de áudio que armazena literalmente as conversas como elas foram ditas por alguém ou mesmo uma câmera de TV” (Lopes; Rossini, 2018: 63). Assim, como lembra Rosa (2021: 463-464), o verdadeiro problema surge após o evento, com circunstâncias que podem “contaminar a memória”. A contaminação pode fornecer uma espécie de “coesão discursiva” ao “preencher ambiguidades e emoções”. Aqui, como a memória é “reescrita a todo o tempo”, o entrevistado tende a “‘calibrar’ os aspectos da realidade observada originariamente, associando conteúdo, para fins de ‘explicar melhor’”, por vezes sem se dar conta de

Focaremos nos tópicos seguintes na questão da retenção da memória a partir das relações entre memória e emoção e no problema da criação de falsas memórias.

2.4.1 Problemas na retenção das memórias

Entre os problemas envolvidos com a memória, temos a sua duração. Como lembra Alexandre Morais Rosa, o “tempo tende a desgastar ou embaralhar a indexação e a evocação dos aspectos relativos ao evento”.²²¹ Isso seria um problema maior ao entrevistar pessoas de maior idade depois de mais de trinta anos dos fatos. Ocorre que a análise de testemunhos orais e estudos neurológicos têm demonstrado que experiências emocionais tendem a se fixar no cérebro de maneira diferente de outras memórias, além de serem representadas de maneira separada de outras informações, como localização, datas, pessoas e sequências de ações.²²² Como veremos, isso decorre de uma questão fisiológica e possui grande implicação na presente pesquisa.

Como lembra Mara Mather, adultos de idade avançada podem ter déficits de memória em diversas tarefas, além de dificuldade de lembrança de informações não impactantes.²²³ O mesmo não ocorre, porém, no processamento das emoções. De acordo com a pesquisadora, isso ocorre porque as regiões do cérebro associadas ao processo emocional se deterioram de maneira mais lenta que outras áreas.²²⁴ De acordo com estudos de imagens cerebrais, a amígdala acaba sendo uma das responsáveis pela memória de longo prazo de eventos com carga emocional. E, diferente de algumas outras regiões do cérebro, a amígdala sofre baixo impacto em seu volume ao longo do envelhecimento. Em decorrência dessa baixa redução, associada com a interação da amígdala com o hipocampo, situações de cunho emocional “devem permanecer relativamente intactas em adultos mais idosos”²²⁵ Além disso, o cérebro

eventuais acréscimos. Nesse ponto, como lembra Schauer (2022: 130), pessoas podem ser inclusive levadas a acreditar que cometeram um crime que na verdade não cometeram.

²²¹ Rosa, 2021: 463. De acordo com o autor, essa seria uma das justificativas do reconhecimento do princípio da “Duração Razoável do Processo”. Utilizamos autores de processo penal nessa seção de forma a conjugar os conhecimentos mais recentes sobre a valoração do testemunho com aqueles próprios da pesquisa historiográfica.

²²² Kraft, 2004: 359.

²²³ Mather, 2004: 281.

²²⁴ Mather, 2004: 272.

²²⁵ Mather, 2004: 276-277 (tradução nossa). A pesquisadora lembra que a doença de Alzheimer causa um impacto considerável na amígdala. Assim, a melhoria emocional diminui ou desaparece nos pacientes que sofrem da doença (2004: 283-284).

não distinguiria boas ou más emoções nesse processamento.²²⁶ Assim, eventos traumáticos poderiam ser lembrados com a mesma intensidade de eventos felizes e satisfatórios.²²⁷

Esses fatores puderam ser percebidos ao longo das entrevistas. Os entrevistados sempre se lembravam de algum curso ou algum contato que tiveram com a PMDF, órgão de origem do pesquisador. Mas não eram capazes de lembrar de nomes ou detalhes, nem mesmo de descrever pessoas. Apenas rememoravam as datas aproximadas. Eram capazes, porém, de narrar vividamente diversos eventos ocorridos antes, durante e logo após a constituinte, assim como experiências no comando de unidades ao longo da carreira.^{228, 229}

De acordo com Gerson Janczura, as narrativas de eventos com cunho emocional “costumam ser muito vívidos e detalhados”, com o narrador se recordando do evento “como se ele tivesse recém-ocorrido”. Nesse sentido:

A maioria das pesquisas revela que a emoção tem um efeito positivo sobre a memória, ou seja, as lembranças de episódios carregados emocionalmente tendem a ser mais vívidos, acurados, completos e duradouros. Entretanto, as influências da memória dependem de vários fatores associados à emoção como a sua intensidade e valência, e outros fatores como a idade do indivíduo, o tempo decorrido desde o evento, a atenção dedicada ao episódio, a importância e o número de vezes que a pessoa lembrou o evento.²³⁰

Isso não quer dizer que não houve problemas de falhas ou esquecimentos durante a realização das entrevistas. Frequentemente os entrevistados tentavam recordar sem sucesso nomes, livros

²²⁶ Mather, 2004: 283. Convém lembrar que as emoções podem influenciar as memórias em dois momentos distintos. Um primeiro, quando o indivíduo está criando a memória emocional, por exemplo, quando está sendo assaltado. Um segundo momento quando recorda os eventos, por exemplo, ao relatar os fatos ao magistrado. Essas emoções podem influenciar a veracidade das informações, a quantidade de memória recuperada, a durabilidade da memória, a consistência dos relatos ao longo do tempo, a capacidade de acessar essas experiências e a clareza daquilo que está registrado (Janczura, 2018: 50)

²²⁷ Mather, 2004: 280. A autora ainda cita um estudo que mostra que sobreviventes do holocausto possuíam memórias preservadas mais de 50 anos após os eventos.

²²⁸ Aqui pode ser utilizada a estratégia da elicitación, descrita no tópico anterior. Isso porque, de acordo com Mather (2004: 295), processos emocionais podem auxiliar adultos idosos a recuperarem informações que haviam sido dadas como esquecidas.

²²⁹ Outro ponto que merece reflexão é que, na maior parte dos casos, entrevistamos aqueles que Rosa (2021: 473) chama de testemunhas eventuais. Ainda, tratamos de acontecimentos que afetaram de modo significativo a vida de cada entrevistado, ou seja, dotados de carga emocional. Pudemos perceber então uma dimensão de detalhes “rica”, “desorganizada”, “que destoam do padrão” com “descrições mais significativas”. Dessa maneira, temos aqui uma “capacidade de ampla recordação”, em muito diferente das testemunhas habituais, como políticos, por exemplo, que vivem o processo legislativo e concedem entrevistas com frequência.

²³⁰ Janczura, 2018: 50.

ou documentos relacionados ao processo constituinte.²³¹ Também faziam advertências sobre as próprias memórias, diziam que não poder fazer certas afirmações ou apresentavam fatos fora da ordem cronológica.²³² Assim, tratada a questão da distância temporal entre os fatos e os testemunhos, passamos então ao segundo problema: a questão das falsas memórias.

2.4.2 Problemas na recuperação das memórias

Mesmo que a emoção possa permitir a utilização de memórias antigas, alguns fatos posteriores ao momento de aquisição da memória podem afetar o contexto de recuperação dessas recordações. Não teremos aqui “testemunhos mentirosos, inventados, mas de testemunhos que o declarante acredita, de fato, que está dizendo a verdade”. Isso ocorre através de mecanismos de sugestão ou esquecimento, no contínuo processo da memória se reescrevendo.²³³ Estaremos então diante de falsas memórias, “definidas como recordações de eventos que não ocorreram e que, todavia, passaram a ser realmente vividos como verdadeiros no imaginário do declarante. Podem ter sido criadas pela mixagem entre recordações verdadeiras e sugestões de terceiros, dolosas ou não”.²³⁴

Uma maneira comum de surgimento de falsas memórias é a desinformação. De fato, pesquisas mostram que, uma vez expostas à desinformação, pessoas podem narrar falsas memórias com “confiança e detalhes”.²³⁵ Essa desinformação pode ocorrer de várias maneiras, muitas vezes não dolosa, por exemplo, em uma conversa com outras pessoas que presenciaram o mesmo evento. Ou quando o entrevistado já foi interrogado com algum tipo de técnica sugestiva. Outro fator posterior tende a afetar a memória dos entrevistados: a exposição repetida a uma informação. Isso porque, uma vez que a pessoa é apresentada a uma nova informação, essa informação pode acabar distorcendo a memória original, em especial

²³¹ De acordo com Kraft (2004: 350), a falha em recordar algumas informações indica apenas incompletude da memória e não falta de precisão.

²³² Em todas as situações, não foram interrompidos ou corrigidos, sendo permitida a narrativa.

²³³ Entre outros, ver: Rosa, 2021.

²³⁴ Rosa, 2021: 495. Fernandes (2020: 302) enumera uma série de elementos potenciais causadores de falsas memórias: “a presença de técnicas sugestivas de indução; considerável transcurso de tempo entre o evento e o relato; ampla cobertura midiática do caso, com veiculação de informações ou imagens do suspeito; compartilhamento de declarações da vítima ou da testemunha com outros depoentes; constatada influência de terceiros no caso”.

²³⁵ Loftus, 1997.

se houverem falhas na recuperação narrativa dos eventos.²³⁶ Mesmo a cobertura da mídia sobre o evento presenciado pelos entrevistados pode impactar a memória e a recuperação das informações.²³⁷

Ressalta-se ainda o problema do impacto dos eventos posteriores na recuperação da memória e na narrativa do testemunho, ou seja, o viés de retrospectiva. Isso porque, de fato, os eventos posteriores afetam a maneira como nos lembramos do passado. Um exemplo interessante é dado pelo teólogo Anthony Le Donne, ao lembrar que os textos do novo testamento foram escritos entre vinte e setenta anos após a morte de Jesus. Enquanto acompanhavam o Mestre, os seguidores acreditavam na vida após a morte e na ação de Deus, porém Jesus não falava muito sobre ressurreição (e esse não era um tema relevante nas suas pregações). Ocorre que a escrita e a mensagem dos evangelhos foram firmadas dentro do novo prisma da ressurreição.²³⁸ Assim, os eventos presenciados pelos evangelistas moldaram a forma de ver os ensinamentos passados, que passaram a ser vistos através das lentes das novas experiências.²³⁹

Assim, cabe questionar em que ponto o sucesso e a permanência constitucional das polícias militares, mesmo diante de diversas tentativas de extinção, impactaram as memórias e os testemunhos dos policiais militares entrevistados. Verificamos que é preciso se manter sempre atento ao conteúdo e à coerência dos testemunhos orais. A partir do próximo tópico trataremos sobre a análise desses testemunhos.

²³⁶ Ceconello; Avila; Stein, 2018. Ao tratar do tema, os autores lembram do caso da condenação de John Jerome White, em 1979, por estupro. No caso, a vítima teria realizado um reconhecimento fotográfico na delegacia indicando White como o responsável, porém sem muita certeza. Foi então realizado um segundo reconhecimento, com a foto de White e mais quatro homens, ocasião em que a vítima apontou com certeza para a autoria de White. Novamente solicitada a reconhecer o assaltante no tribunal, a vítima o reconheceu, desta sem hesitação. Apenas 22 anos depois, White foi inocentado com um teste de DNA. O mesmo teste apontou a autoria de um dos outros quatro homens cuja foto havia sido apresentada à vítima.

²³⁷ Loftus, 1997.

²³⁸ Le Donne, 2018.

²³⁹ Le Donne, 2018. Ginzburg (2007: 280, 295), reflete sobre o tema ao menos duas vezes. Na obra “O fio e os Rastros”, ao comentar sobre a sua opção pela micro história, diz que “os motivos que me levaram a fazer essa opção não me são totalmente claros. Desconfio dos que me vêm à mente hoje (e são naturalmente muitos) porque não gostaria de projetar no passado as intenções amadurecidas no decorrer de todos esses anos. Pouco a pouco me dei conta de que uma grande quantidade de acontecimentos e conexões que eu ignorava totalmente contribuiu para orientar minhas decisões que eu imaginava tomar autonomamente: um fato em si banal, mas sempre surpreendente, porque contradiz as nossas fantasias narcisísticas”. Posteriormente, afirma que “contar o itinerário de uma pesquisa quando ela já chegou a uma conclusão (ainda que se trate, por definição, de uma conclusão provisória) sempre comporta, é óbvio, um risco: o da teleologia. Retrospectivamente, as incertezas e os erros desaparecem, ou se transformam em degraus de uma escada que leva direto à meta: o historiador sabe desde o início o que quer, procura, por fim encontra”.

2.4.3 Análise crítica e utilização dos testemunhos

Como lembra Mazzacane, em uma “cultura do documento, como a moderna, a memória se desvaloriza: pode marginalmente ajudar, mas é pouco confiável e suspeita quando restitui um objeto; é débil como fonte e impugnável como prova”.²⁴⁰ Porém, como afirmamos anteriormente, isso não significa que não possa ser utilizado como evidência pelo historiador. Afinal, a “função da prova testemunhal é a de conferir indicadores de realidade capazes de autorizar inferências sobre as hipóteses”.²⁴¹

Da mesma forma que as demais fontes, o testemunho ocular deve ser interrogado, avaliado e confrontado com outras fontes. A partir do momento que for aceito, será lido e consultado como arquivo.²⁴² Assim, para tratarmos um testemunho como evidência devemos acreditar naquilo que a testemunha afirmou.²⁴³ E para isso, como dissemos anteriormente, devemos estar atentos aos “conteúdos emocionais, à possibilidade de falsear o passado, à seleção e armazenamento de informação relevante e à ocorrência de processos que escapam à consciência”.²⁴⁴ Nesse ponto, cabe trazer a indagação de Ricoeur:

Até que ponto o testemunho é confiável? [...] De fato, a suspeita se desdobra ao longo de uma cadeia de operações que tem início no nível de percepção de uma cena vivida, continua no da retenção da lembrança, para se concentrar na fase declarativa e narrativa da reconstituição dos traços do acontecimento. A desconfiança dos observadores revestiu-se de uma forma científica no âmbito da psicologia judiciária.²⁴⁵

Para Ricoeur, a dimensão de “ordem moral destinada a reforçar a credibilidade e a confiabilidade do testemunho” seria a “a disponibilidade da testemunha de reiterar seu testemunho”. Para o autor, a “testemunha confiável é aquela que pode manter seu testemunho no tempo. [...] A testemunha deve ser capaz de responder por suas afirmações diante de quem quer que lhe peça conta delas”.²⁴⁶ Como lembram Cecconello, Ávila e Stein: “[...] é esperado que a repetibilidade auxilie o processo de coleta de prova mais fidedigna dependente da memória, pois uma testemunha que diz a verdade estará segura e não haverá contradição em

²⁴⁰ Mazzacane, 2011: 106-107.

²⁴¹ Rosa, 2021: 463.

²⁴² Reis, 2010.

²⁴³ Schauer, 2022.

²⁴⁴ Castilho, 2018: 32.

²⁴⁵ Ricoeur, 2007: 171. Por essa razão, o presente capítulo utiliza a todo momento textos sobre a psicologia jurídica, com ênfase no processo penal.

²⁴⁶ Ricoeur, 2007: 173.

relação aos relatos desta”. Mas alertam que: “[...] essa repetibilidade do testemunho ou reconhecimento não é uma garantia de que as informações recordadas são verdadeiras”.²⁴⁷ Assim, deve-se atentar para essas limitações.

A psicologia judiciária já havia percebido a distorção entre a realidade e os depoimentos de testemunhas.²⁴⁸ Isso ocorre porque a memória humana não funciona como um gravador de vídeo.²⁴⁹ Ela é dinâmica, construída dentro de um processo sujeito a erros e distorções.²⁵⁰ Assim, a “testemunha, diante do conjunto de fatos, atribuiu ‘sentido’”, o que a impede de reconstruir “de modo cronológico e hierarquizado, da sucessão de fatos relativos ao evento”.²⁵¹

De forma a reduzir eventuais problemas relacionados a lacunas ou falsas memórias, a maior parte dos testemunhos está acompanhada por documentos que possam confirmar a sua validade. Além disso, os depoimentos não foram utilizados de forma linear, ou na mesma ordem que foram apresentados pelos depoentes. Isso porque, como pôde ser percebido, a recuperação da memória não ocorre dessa maneira. Algumas partes do texto sobre os fatos ocorridos durante a ANC tiveram que ser condensados, uma vez que não era possível distinguir nas falas o momento correto de cada acontecimento.

Como citado anteriormente, os entrevistados, por diversas vezes tentavam recordar sem sucesso nomes, livros ou documentos relacionados ao processo constituinte. Por vezes, tratavam dos eventos em ordem incorreta ou trocavam o nome de alguns documentos. Mesmo com intervenções pontuais do entrevistador, os entrevistados mantinham suas afirmações. Por essa razão, as falas estão agrupadas dentro do contexto mais provável de terem ocorrido.

Os testemunhos foram essenciais para a descoberta de documentos e caminhos para a pesquisa. Diversos achados somente foram possíveis através de rotas e interpretações apontadas pelos entrevistados. Mesmo que a massa documental pudesse apontar conclusões

²⁴⁷ Ceconello; Avila; Stein, 2018: 1059. Além disso, Wixted e Wells (2017) afirmam que o melhor momento para verificar a precisão do testemunho é na primeira ocasião em que a memória é testada, antes que haja muitas possibilidades de contaminação.

²⁴⁸ Ricoeur, 2007: 171.

²⁴⁹ Schacter; Loftus, 2013.

²⁵⁰ Schacter; Loftus, 2013: 122.

²⁵¹ Rosa, 2021: 465-466.

semelhantes, a própria busca dos documentos e a organização do texto foram influenciadas pelas falas dos entrevistados.

2.5 Os testemunhos e a memória coletiva

2.5.1 Relações entre memória individual e memória coletiva

Como vimos, é a partir da memória narrativa que as sensações passadas e as lembranças são estruturadas (percebidas e interpretadas), tanto para reflexão própria quanto para comunicar aos outros o que aconteceu.²⁵²

A memória coletiva se constrói a partir de “uma reconstrução psíquica e intelectual que acarreta de fato [...], um passado que nunca é daquele indivíduo somente, mas daquele indivíduo inserido num contexto familiar, social, nacional”.²⁵³ Aqui, ela se constrói (ou reconstrói) a partir da linguagem, ou seja, “[...] ela é elaborada e codificada através das representações de um grupo social e constitui seu princípio de coesão”.²⁵⁴

As memórias incluem mais do que os indivíduos experimentaram em suas vidas particulares: as memórias podem ser adquiridas por interação, comunicação, identificação, aprendizagem e participação.²⁵⁵ Isso ocorre porque a memória está ligada à questão da socialização, que permite o processo rememorativo, ao mesmo tempo que a memória permite a socialização.²⁵⁶ Em decorrência desse processo, Aleida Assmann trata da memória coletiva ao lado da memória individual. As formas coletivas de memória são mais suscetíveis de serem politizadas em decorrência da maneira como elas são construídas e repassadas.²⁵⁷ Nesse sentido, Henry Rousso afirma que:

²⁵² Kraft, 2004: 353.

²⁵³ Rousso, 2006: 94.

²⁵⁴ Mazzacane, 2011: 84.

²⁵⁵ Assmann, Aleida, 2010. Aleida Assmann é casada com Jan Assmann e ambos desenvolvem trabalhos relacionados à memória. Assim, para evitar confusão sobre ambos os autores citados neste tópico, optamos por colocar o sobrenome acompanhado do nome do autor.

²⁵⁶ Assmann, Jan, 2006: 4.

²⁵⁷ Assmann, Jan, 2006.

A memória, no sentido básico do termo, é a presença do passado. [...] A memória, para prolongar essa definição lapidar, é uma reconstrução psíquica e intelectual que acarreta de fato uma representação seletiva do passado, um passado que nunca é daquele indivíduo somente, mas daquele indivíduo inserido num contexto familiar, social, nacional. Portanto, toda memória é, por definição, “coletiva”, como sugere Maurice Halbwachs.²⁵⁸

Da mesma forma que Rousso, Ricoeur atribui a “Maurice Halbwachs a audaciosa decisão do pensamento que consiste em atribuir a memória diretamente a uma entidade coletiva que ele chama de grupo ou sociedade”.²⁵⁹ Nas primeiras décadas do século XX, Halbwachs entendia a memória como um fenômeno “construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes”.²⁶⁰ O autor havia percebido que:

Um homem, para evocar seu próprio passado, tem frequentemente necessidade de fazer apelo às lembranças dos outros. Ele se reporta a pontos de referência que existem fora dele, e que são fixados pela sociedade. Mais ainda, o funcionamento da memória individual não é possível sem esses instrumentos que são as palavras e as ideias, que o indivíduo não inventou e que emprestou de seu meio.²⁶¹

Halbwachs afirmava que memória coletiva e memória individual se relacionam continuamente, de forma que “cada memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva, que este ponto de vista muda conforme o lugar que ali eu ocupo, e que este lugar mesmo muda segundo as relações que mantenho com outros meios”.²⁶² Assim, “[...] a memória individual e coletiva se penetram frequentemente”, o que pode levar ao problema das falsas memórias, que exploramos anteriormente. Isso porque, “[...] a memória individual pode, para confirmar algumas de suas lembranças, para precisá-las, e mesmo para cobrir algumas de suas lacunas, apoiar-se sobre a memória coletiva, deslocar-se nela, confundir-se momentaneamente com ela”.²⁶³ Essa comunicação em via de mão dupla, entre memória individual e coletiva, molda a construção da identidade de cada membro da comunidade.²⁶⁴

Aqui, Pollak afirma que os acontecimentos que vivemos pessoalmente são os primeiros elementos constitutivos da memória. Para além deles, porém, existiriam também os acontecimentos “vividos por tabela”, aqueles “vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual

²⁵⁸ Rousso, 2006: 94.

²⁵⁹ Ricoeur, 2007: 130.

²⁶⁰ Pollak, 1989: 201. Aqui, Pollack atribui à memória coletiva e à sua desorganização a não obediência da ordem cronológica por entrevistados em projetos de história oral.

²⁶¹ Halbwachs, 1990: 54

²⁶² Halbwachs, 1990: 51

²⁶³ Halbwachs, 1990: 53

²⁶⁴ Mazzacane, 2011: 84.

a pessoa se sente pertencer [...] mas que, no imaginário, tomaram tamanho relevo que, no fim das contas, é quase impossível que ela consiga saber se participou ou não”.²⁶⁵

Para Halbwachs, a memória coletiva não pode ser confundida com a história, uma vez que ela “[...] que retém do passado somente, aquilo que ainda está vivo ou capaz de viver na consciência do grupo”. Além disso, não possui “[...] linhas de separação nitidamente traçadas, como na história, mas somente limites irregulares e incertos. O presente (entendido como estendendo-se por uma certa duração, aquela que interessa à sociedade de hoje) não se opõe ao passado, configurando-se dois períodos históricos vizinhos”.²⁶⁶

Isso não quer dizer, porém, que não exista uma relação entre a memória coletiva e a história. De acordo com Hartog, Pierre Nora retomou o conceito de Halbwachs para trabalhar os locais topográficos “[...] onde a sociedade deposita voluntariamente suas lembranças e fazer história desses memoriais”.²⁶⁷ De acordo com Nora:

Os lugares da memória são, antes de tudo, restos. A forma extrema onde subsiste uma consciência comemorativa numa história que a chama [...] Museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, tratados, processos verbais, monumentos, santuários, associações, são os marcos testemunhais de uma outra era, das ilusões de eternidade [...] Os lugares da memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso manter arquivos, organizar celebrações, notariar atas [...]²⁶⁸

Os discursos dos policiais militares acerca da legitimidade de suas corporações estão ligados à memória política, um tipo de memória coletiva. Sua narrativa possui uma carga emocional, reforçada pelos símbolos, representações materiais e rituais, que são selecionados para permitir a formação das identidades de grupo.²⁶⁹ Como lembra Jan Assmann, a memória coletiva precisa de uma orientação concreta em termos de tempo e espaço para criar “pontos de cristalização”.²⁷⁰ Assim, com as mudanças de regime são alterados os símbolos externos, como nomes de avenidas, e escolhidos novos pontos de referência nos livros de história e nas comemorações públicas.²⁷¹

²⁶⁵ Pollack, 1989: 201.

²⁶⁶ Halbwachs, 1990: 81, 84.

²⁶⁷ Hartog, 2019: 158. Ao comentar o trabalho de Nora, Hartog afirma que o objetivo do ensaio era claro: tornar as memórias coletivas objeto de estudo da história contemporânea.

²⁶⁸ Nora, 93: 13.

²⁶⁹ Assmann, Aleida, 2010: 42-43.

²⁷⁰ Assmann, Jan, 2011: 24.

²⁷¹ Assmann; Shortt, 2012: 7.

Por esses motivos, uma pesquisa com policiais militares e bombeiros militares deve envolver a visita aos seus espaços de formação, aos museus, às bibliotecas, aos edifícios do Comando-Geral e aos Batalhões Históricos. O conhecimento dessas estruturas auxilia a compreensão da forma como seus integrantes se portam, como suas memórias coletivas estão alicerçadas e como a memória oficial foi formada. Como foi possível perceber, cada uma das polícias militares visitadas possuía um museu em condições diferentes. Os museus no Distrito Federal estão localizados dentro das Academias de Formação. Os de São Paulo e do Rio Grande do Sul possuem locais próprios. E o museu da Polícia Militar de Minas Gerais não faz parte da instituição, sendo o único deles em que o visitante é recebido por um civil.²⁷²

Os arquivos policiais também estão guardados das mais diversas formas. Alguns nas bibliotecas, outros em museus, outros ainda nos arquivos-gerais das corporações. Aqui, a memória “não é, portanto, memória, mas já história. [...] É, antes de tudo, uma memória, diferente da outra, arquivística. Ela se apoia inteiramente no vestígio, mais concreto no registro, mais visível na imagem”.²⁷³ A partir do acesso a esses arquivos por “historiadores da casa”, elabora-se uma memória oficial, em que a referência ao passado destaca-se para “[...] manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementariedade, mas também as oposições irreduzíveis”.²⁷⁴ Nesse ponto, é interessante notar que a década de 1980 foi marcada pela publicação de uma série de obras contando as histórias das polícias militares no Brasil. No momento da redemocratização, as polícias aproveitaram a comemoração de seus 150 anos para apoiar a publicação de livros que explicavam suas origens seculares, ligavam as instituições ao povo e as tratavam como patrimônio local.²⁷⁵

²⁷² Nessa situação, foi possível perceber o pouco pertencimento dos servidores. Porém, no local, havia uma servidora que utilizava as obras do historiador e policial-militar mineiro Francis Albert Cotta como base. A servidora havia chegado às obras por interesse próprio, decorrente das dúvidas dos visitantes.

²⁷³ Nora, 93: 14.

²⁷⁴ Pollak, 1989: 9-10.

²⁷⁵ Essas polícias marcavam suas origens no século XIX a partir da década de 30, quando a Lei de 10 de outubro de 1831 autorizou a “criação de corpos de guardas municipais voluntarios nesta cidade e províncias”. Alguns exemplos desse empreendimento são a Polícia Militar do Espírito Santo, do Mato Grosso e de Pernambuco (Demoner, 1985; Monteiro, 1985; Monteiro, 1986).

2.5.2 Memória e tradições inventadas

Temos de estar atentos que os discursos e os documentos produzidos estão ligados à *memória oficial*, ou seja, a partir de uma seleção de eventos do passado que devem ser lembrados para criar possíveis bases de legitimidade.²⁷⁶ Além disso, nesse processo, são excluídas as memórias consideradas sem utilidade ou irrelevantes.²⁷⁷

Essa memória oficial por vezes contém elementos “inventados”. Tomamos aqui a definição de Eric Hobsbawm:

Por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. Aliás, sempre que possível, tenta-se estabelecer continuidade com um passado histórico apropriado. [...] O passado histórico no qual a nova tradição é inserida não precisa ser remoto, perdido nas brumas do tempo. Até as revoluções e os “movimentos progressistas”, que por definição rompem com o passado, têm seu passado relevante, embora eles terminem abruptamente, tal como 1789. Contudo, na medida em que há referência a um passado histórico, as tradições “inventadas” caracterizam-se por estabelecer com ele uma continuidade bastante artificial.²⁷⁸

Hobsbawm define ainda a “invenção de tradições” como “[...] um processo de formalização e ritualização, caracterizado por referir-se ao passado, mesmo que apenas pela imposição da repetição”.²⁷⁹

Essa “invenção”, porém, não deve ser tomada como “[...] algo supostamente falso ou mentiroso, por oposição a algo autêntico ou verdadeiro”.²⁸⁰ Nesse sentido, concordamos a abordagem de Celso Castro em sua obra sobre a invenção de tradições no EB:

²⁷⁶ Assmann, Aleida, 2016.

²⁷⁷ Assmann, Aleida, 2010.

²⁷⁸ Hobsbawm, 2012: 8.

²⁷⁹ Hobsbawm, 2012: 11.

²⁸⁰ Castro, 2002: 10.

Afasto-me entretanto da concepção original de Hobsbawm num sentido importante: não oponho tradições "inventadas" a outras vistas como "tradicionais" ou "genuínas". O uso que faço da ideia de "invenção" busca, ao contrário, enfatizar o caráter de permanente invenção da cultura humana. Mais correto seria falarmos de uma tradição da invenção, pois esses elementos simbólicos são permanentemente reinventados e atualizados em diferentes contextos históricos. Ao mesmo tempo, existe o esforço cultural oposto de "cristalizá-los", tornando-os reconhecíveis para os indivíduos. Essa dialética de invenção e convenção é um processo sempre inacabado.²⁸¹

Como lembra o autor, a “invenção cultural” ocorre dentro de um limite de possibilidades históricas e culturais e “[...] precisa guardar alguma verossimilhança com o real, sob risco de não vingar”.²⁸² A memória oficial é celebrada a partir de ritos e cerimônias previamente selecionados e que “[...] dialogam com o contexto histórico em que se desenvolvem”. Assim, deve ser analisada dentro “[...] do tempo histórico: é apenas nele que podem ser apropriadamente compreendidos”.²⁸³

Podemos perceber essa “invenção de tradições” na busca das polícias militares por legitimidade no contexto da redemocratização. Mudanças de regime, como a que passava o Brasil no momento de estudo, provocam alterações nas formas e expectativas de comportamento dos indivíduos. Os militares estaduais buscavam dentro das suas histórias narrativas suportes para a sua “sobrevivência”, conduzindo seus discursos a partir de fatos históricos selecionados de forma a distanciá-los do regime militar.

²⁸¹ Castro, 2002: 11.

²⁸² Castro, 2002: 11. Dentro dessas limitações, o autor cita como exemplos de “tradições inventadas” no EB “o culto a Caxias como seu patrono, as comemorações da vitória sobre a Intentona Comunista de 1935 e o Dia do Exército, comemorado em 19 de abril, data da primeira batalha de Guararapes” (Castro, 2002: 10).

²⁸³ Castro, 2002: 80. Ainda, de acordo com o autor: “Não podemos compreender adequadamente os rituais vendo-os como meros reflexos e determinações de um plano anterior ou infra-estrutural da realidade, ou como estruturas fora do tempo, analisáveis exclusivamente em seus próprios termos. É preciso inserir o *texto* ritual no *contexto* histórico e cultural em que é atualizado e com o qual dialoga” (Castro, 2002: 79, com grifos no original).

3 NOTAS SOBRE O ARCABOUÇO LEGISLATIVO DAS POLÍCIAS MILITARES NO PERÍODO CONSTITUINTE

3.1 Esclarecimentos iniciais

Em 1954, ocorreu, no estado de São Paulo, o Primeiro Congresso das Polícias Militares. O evento, patrocinado pela Força Pública paulista, teve lugar no Clube dos Oficiais daquela instituição, na cidade de Campos do Jordão. Na ocasião, o foco da discussão girava em torno da elaboração de um anteprojeto de uma Lei Básica das Polícias Militares, a ser distribuído para parlamentares, com o objetivo de substituir a Lei n.º 192, de 1936.²⁸⁴ O resultado das discussões foi apresentado ao Congresso Nacional por Ulysses Guimarães, através do projeto de lei (PL) n.º 4.451, de 1958, que restaria arquivado.²⁸⁵ De acordo com o Cel Reformado Alfredo Feijó, o projeto de Lei teria sido “elaborado pelos oficiais da Força Pública de São Paulo, sendo, porém, do consenso das polícias militares do Brasil”.²⁸⁶ Para o oficial, o projeto esclarecia a dupla função das polícias militares:

Assim, são policiais como todos os policiais da Segurança Pública, com os mesmos deveres e direitos civis. E são militares com deveres e direitos militares. A função policial, como função política do Estado, é exercida por civis. Logo: os membros das polícias militares, quando no exercício de funções policiais, são civis e, quando nas funções militares, são militares. Para reforçar a opinião dos oficiais da Força, o referido anteprojeto, no art. 15, declara que haverá nas polícias militares dois quadros somente: militares de segurança e militares especializados. Desta maneira, a classificação específica de militar torna-se ambígua. Neste particular, outras interpretações podem ser dadas. Destaca-se aquela que firma princípio privativo, determinando que a Segurança Pública seja atribuída às polícias militares. [...] Ainda mais: o art. 16 cria junto do Ministério da Justiça não junto ao da Guerra um órgão superintendente das polícias militares, para planejar e padronizar o preparo dos seus elementos. Procura-se, como se vê, dar juridicamente base civil às polícias militares.²⁸⁷

Naquele momento, as polícias militares estavam inseridas em uma realidade distinta daquela vivida a partir da Revolução de 1930, marcada por uma supremacia do EB sobre as corporações estaduais. Mesmo com o arquivamento do PL n.º 4.451/58, continuaram a se reunir até a aprovação do PL n.º 1.081/59 pelo Congresso Nacional.

²⁸⁴ A Lei n.º 192/36 foi a primeira Lei geral de organização das polícias militares.

²⁸⁵ A documentação pessoal do Cel Theseo continha informações sobre o anteprojeto e atas de diversos Congressos.

²⁸⁶ Feijó, 1985: 56-57.

²⁸⁷ Feijó, 1985: 56-57.

Porém, o PL n.º 1.081/59, que iria revogar a antiga Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936, nunca foi sancionado. Com a tomada do poder pelos militares, foi aprovado um outro arcabouço legislativo. As novas normas, em especial o Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969, marcaram a organização das polícias militares durante o regime militar e o período de redemocratização.

Retomar todo o contexto histórico de elaboração do arcabouço legislativo das polícias militares no Brasil da redemocratização seria uma tarefa complexa, que provavelmente restaria não realizada. Isso porque não é possível escrever uma história única das polícias militares no Brasil. As polícias militares se desenvolveram de maneira diversa em cada estado da Federação. Logo, existem tantas histórias quanto existem polícias militares. A realidade, o trabalho, o reconhecimento (ou a falta dele), o contato com lideranças políticas que possam influir no processo decisório, é diferente em cada região dentro do vasto território brasileiro. Assim, algumas competências locais das polícias militares divergiam em razão da redação das Constituições Estaduais. E cada estado e território possuía um estatuto diferente para os seus policiais militares.

Além disso, mesmo quando vizinhas, as polícias militares possuem grandes clivagens em suas histórias e no seu relacionamento com a comunidade local. Retomamos aqui o exemplo de três Estados do Sudeste: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. As corporações foram criadas em momentos diferentes, possuem figuras históricas próprias, e se lançaram ao policiamento ostensivo em momentos históricos diversos. A figura de Tobias de Aguiar não possui a mesma força no Rio de Janeiro que em São Paulo, e a história de Tiradentes não marca a corporação paulista da mesma forma que faz com a polícia mineira.

Um primeiro desafio no trato da história das polícias militares diz respeito à sua origem. Poderíamos iniciar nossos esforços dentro das funções sobrepostas e não especializadas que marcavam a administração colonial portuguesa. Aqui, citaríamos os quadrilheiros, os juizes corregedores ou, ainda, as tropas militares que estavam estacionadas no Brasil, muitas vezes sob comando dos donatários no contexto das capitânicas hereditárias.²⁸⁸ Ainda dentro da administração colonial, teríamos o marco de criação da Polícia Militar de Minas Gerais, e a

²⁸⁸ Ressaltamos que o Brasil colonial não possuía uma polícia ostensiva profissional e separada do sistema judicial e das unidades militares. Sobre o assunto: Cotta, 2004; 2012; Fernandes, 1974; Gomes, 2009; Holloway, 1997; Mello, 2002; Prado Jr, 1961; Salgado, 1985; Schwartz, 2011; Sodré, 1968; Souza, 2008.

criação das Companhias de Dragões das Minas. Nessa situação, a tranquilidade e o sossego públicos desenvolvidos por corpos militares especializados teria origem no Brasil do século XVIII.²⁸⁹ Outro marco que poderíamos adotar seria a criação da Guarda Real de Polícia no Rio de Janeiro, em 13 de março de 1809.²⁹⁰ Por fim, poderia ser utilizada a Lei de 10 de outubro de 1831,²⁹¹ que autorizou a “criação de corpos de guardas municipais voluntários nesta cidade e nas províncias”.^{292, 293} A partir desse momento, foram criadas forças militarizadas provinciais, “[...] submetidas ao controle direto do Presidente da Província” com “[...] organização híbrida: estrutura militar com funções policiais ligadas à manutenção da ordem interna”.²⁹⁴

Para além do ponto de criação da polícia ostensiva local, cada Estado da Federação possui uma experiência diferente e própria no que diz respeito às suas polícias militares. Assim, aqueles que pesquisam a história da Polícia Militar no Rio de Janeiro encontrarão documentos sobre a instituição realizando funções policiais desde o início do século XIX.²⁹⁵ Outros estudiosos que se dedicarem, por exemplo, à história da Brigada Militar do Rio Grande do Sul perceberão que a instituição se lançou ao policiamento ostensivo apenas na metade do século

²⁸⁹ Cotta, 2012. As tropas permanentes começariam a surgir no Brasil apenas no século XVIII (Fernandes 1973). Nesse período, em decorrência da descoberta do ouro nas Minas Gerais, o recebimento de duas companhias dos Dragões de El Rei em 1719 pelo Conde de Assumar, responsável pelas Minas Gerais, deu início a uma experiência registrada de manutenção da ordem por tropas pagas e especializadas, modelo que se diferencia das milícias e das ordenanças (Cotta, 2004: 23). Os dragões conviveriam com as tropas auxiliares, em um espaço de “superposição de atribuições e, possivelmente, de competências”, típica do período (Silva, 1992: 61). Foi nessas companhias de cavalaria que o Alferes Joaquim José da Silva Xavier, também conhecido como Tiradentes, prestou seus serviços.

²⁹⁰ Holloway, 1997; Lemos, 2012.

²⁹¹ A Lei de 10 de outubro de 1831 não deve ser confundida com a Lei de 18 de agosto do mesmo ano, que criou a Guarda Nacional e extinguiu os corpos de milícias, guardas municipais e ordenanças.

²⁹² Possuem data de criação anterior à Lei de 1831 as polícias militares de Minas Gerais, Distrito Federal, Salvador e Recife (Decreto de 17 de fevereiro de 1825).

²⁹³ Para Rosemberg (2010: 53), a remissão aos diplomas expedidos a partir de 1831 trata de “literatura memorialística produzida pela própria corporação”. Porém, entre 1831 e os dias atuais, teria havido “variantes formais, estruturais e de princípios interferiram na vida institucional”. Porém, acreditamos que, para compreender a origem de estruturas, é necessário verificar os principais atores que participaram de cada processo, as continuidades e rupturas, as tradições que são criadas e mantidas, além de diversos outros fatores organizacionais. Isso porque, além das polícias, diversas outras instituições também sofreram variações em suas estruturas e princípios sem que isso implique em falar sobre novas instituições. Temos como exemplo o Exército, a Marinha, a Igreja e o Superior Tribunal Militar.

²⁹⁴ Fernandes, 1974: 71. Ainda em 1831, o presidente da província São Paulo, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, reuniu o Conselho de Governo provincial e “expôs a conveniência da criação de uma companhia de infantaria com o efetivo de 100 praças e os oficiais competentes, bem assim uma secção de cavalaria com 30 soldados, comandada por um tenente” (Vieira; Silva, 1955: 160-161). O fato é lembrado na Canção da Polícia Militar do Estado de São Paulo: Sentido! Frente, ordinário, marcha! / Feijó conclama, Tobias manda / E, na distância, desfila a marcha / Nova cruzada, nova demanda / Um só por todos, todos por um / Dos cento e trinta de trinta e um. / Legião de idealistas / Feijó e Tobias / Legaram-na aos seus / Tornando-os vigias / Da lei, e paulista/ Por mercê de Deus.

²⁹⁵ Holloway, 1997; Souza, 2008.

XX, com o policiamento florestal e as duplas Pedro e Paulo.²⁹⁶ Outros ainda, ao enfrentarem a questão da Força Pública paulista, perceberão movimentos de idas e vindas rumo às ruas da grande metrópole.²⁹⁷

Ou seja, não é possível traçar uma história das polícias militares no Brasil. Existem tantas histórias das polícias militares quanto existem polícias militares.²⁹⁸ Temos, por outro lado, certos marcos em termos nacionais, pelos quais podemos tentar nos guiar. O que não podemos fazer é selecionar a história da polícia que se mostra conveniente para nossos argumentos e utilizá-la, generalizando-a, e tratando como paradigma para todo o Brasil. Assim, a história e a profissionalização mais recentes da PMESP não explicam o problema da criminalidade no Rio de Janeiro. E a história mais antiga da PMMG não se ajusta às mudanças recentes nas carreiras da BMRS.

Outro ponto que torna difícil traçar uma história das polícias militares é a diversidade de nomes da instituição ao longo do tempo e da região do Brasil: Batalhão de Segurança, Batalhão Militar, Brigada Militar, Brigada Policial, Corpo de Guarda Municipal, Corpo de Segurança Pública, Corpo Policial, Corpo Policial Provisório, Corpo Policial Permanente, Corpo Militar de Polícia, Força Policial, Força Pública, Força Pública Militar, Guarda Municipal Permanente, Guarda Real de Polícia, Regimento Militar e Regimento Policial.²⁹⁹ Suas unidades também possuíram as mais diversas nomenclaturas, como Batalhões de Infantaria, Batalhões de Caçadores, Regimentos de Dragões, Batalhões de Polícia e Batalhões de Polícia Militar.³⁰⁰

A seguir, a tentativa que fizemos de explicar o contexto em que foi construído o arcabouço jurídico das polícias militares deve ser vista com ressalvas. Como explicado anteriormente,

²⁹⁶ Cotta, 2004; Mariante, 1972; Silva, 1992; Salgado, 1985; Simões, 2015.

²⁹⁷ Dallari, 1977; Feijó, 1985; Fernandes, 1974; 1997; Vieira; Silva, 1955.

²⁹⁸ Alguma redundância é proposital.

²⁹⁹ Mariante, 1972; Fernandes, 1974; Leal; Pereira, Muntreal Filho, 2010; Holanda, 1995.

³⁰⁰ Mariante, 1972. As polícias militares não foram as únicas corporações a possuir mais de uma nomenclatura. A Guarda Civil de São Paulo, por exemplo, possuiu as denominações de Companhia de Pedestres, Companhia ou Guarda de Urbanos, Força Policial Urbana, Corpo Especial de Polícia Urbana, Companhia de Guardas Cívicos da Capital e Guarda Civil (Fernandes, 1974: 21). As próprias polícias civis são por vezes tratadas apenas como “polícia”, subordinada ao Chefe de Polícia, denominação que não possuía qualquer adjetivação. No caso das polícias civis, temos também o Departamento de Segurança Pública, criado pelo Decreto-lei n.º 6.378/44. Apenas na década de 1950 a polícia judiciária passaria a ser identificada com mais frequência a partir do termo “polícia civil” (Castro, 1987). Ainda, em 1967 seria criado o Departamento de Polícia Federal a partir da estrutura do Departamento Federal de Segurança Pública.

guiamo-nos por determinados marcos legislativos federais para tentar reconstruir o contexto dos pleitos dos policiais militares durante o período constituinte.

3.2 A Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936

A Constituição promulgada em 1934 foi a primeira a tratar sobre as polícias militares. Trazia dois dispositivos sobre o assunto. O primeiro, logo no art. 5º, previa caber privativamente à União legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra.³⁰¹ Mais adiante, o art. 167, localizado no título “Da Segurança Nacional”, previa que as polícias militares eram consideradas reserva do Exército, e gozariam das mesmas vantagens a este atribuídas quando mobilizadas ou a serviço da União.³⁰²

A Constituição foi elaborada após a Revolução de 1930, ocasião em que as Forças Armadas foram alçadas a um novo patamar e lograram obter um maior controle das Polícias

³⁰¹ As restrições impostas pela legislação às polícias militares teriam origem na liberdade dada aos estados para a organização das forças locais pela Constituição de 1891, que, por vezes, constituíram forças bélicas que dispunham de artilharia, aviação e carros de combate (Carvalho, 2006).

³⁰² A condição de reserva do Exército foi construída ao longo da primeira república. A Lei n.º 1.860/1908, que regulava o alistamento e o sorteio militar e reorganizava o Exército previa que os corpos estaduais organizados militarmente, quando postos à disposição do Governo Federal pelos presidentes ou governadores dos respectivos Estados, seriam submetidos às leis e regulamentos militares da União. Posteriormente, pouco antes da adesão do Brasil à Primeira Guerra Mundial, a Lei n.º 3.216/1917, determinava que a Brigada Policial e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, bem como as polícias estaduais, que tiverem organização eficiente, a juízo do Estado-Maior do Exército, seriam considerados forças permanentemente organizadas, e poderiam ser incorporadas ao Exército Nacional em caso de mobilização deste e por ocasião das grandes manobras manuais. Os oficiais e praças conservariam seus postos e graduações quando fossem incorporados ao Exército por motivo de guerra externa. Além disso, as polícias locais deveriam se sujeitar a algumas condições, como não possuir posto acima de tenente-coronel, e possuir as mesmas denominações dos postos e graduações do Exército, com acesso aos quadros “gradual e sucessivo, como no Exército”. Caso o Estado não aceitasse as condições, se os policiais fossem chamados a serem incorporados ao Exército em caso de Guerra, seriam tratados de acordo com a Lei Geral do Sorteio Militar. A lei ainda autorizava o Ministro da Guerra a “estabelecer com os Governos dos Estados da União o necessário acordo para obter de cada um deles a aceitação das condições exigidas na presente lei”. Um novo avanço federal em direção às polícias militares realizado pelo Decreto n.º 4.257/1922, determinou que apenas as polícias militares que constituíssem forças auxiliares do Exército Nacional teriam foro especial nos termos do art. 77 da Constituição Federal e seriam punidos com as penas estabelecidas no dito Código. Ao que parece, não foi possível avançar nos acordos. Com poucas exceções, os estados se recusavam a cumprir as condições estabelecidas pela União. Como registrou alguns anos depois o General Góes Monteiro durante os debates para a elaboração do anteprojeto da Constituição de 1934: “Naquela época, o Brasil fez uma guerra platônica com a Alemanha e, pelo facto de não estar preparado, foi decretada uma mobilização [...] O marechal Caetano de Faria, [...] percebendo nossas realidades, entrou em convenção com os Estados de modo a transformar suas polícias, esses pequenos núcleos de força, em tropas auxiliares do Exército. Isto permitia, de certa maneira, que o Governo Federal utilizasse, em caso de guerra, as forças estaduais. Estava a questão nesse pé, quando o Ministro exigiu certas condições, que nunca foram cumpridas pelos Estados, como a de não serem instruídas senão mediante diretivas do Estado Maior do Exército, a de prestarem esclarecimentos ao Estado Maior do Exército e outras tantas mais. Os governos dos Estados sempre se opuseram a tais condições” (Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. In.: Azevedo, 1993: 175).

Militares.³⁰³ As alterações do sistema federativo permitiram o exercício de um papel político próprio do Exército na política interna.³⁰⁴ Como lembra Carvalho:

A partir do Estado Novo, praticamente se interrompeu o crescimento das polícias, a essa altura já postas sob controle do Ministério da Guerra. A luta contra o que os militares do Exército chamavam de pequenos Exércitos estaduais tinha sido ganha, e nunca mais voltaria à situação anterior a 1930. O Exército conquistara hegemonia sobre as outras forças de segurança. A proibição imposta às polícias de usarem armas pesadas tornou a superioridade incontornável.³⁰⁵

Assim, após a tomada de poder por Getúlio Vargas, grupos militares ligados ao futuro General Pedro Aurelio de Góes Monteiro ganharam destaque e, com isso, avançou a legislação de controle sobre as polícias militares.³⁰⁶ Um primeiro movimento foi feito com a edição do Decreto n.º 20.348, de 29 de agosto de 1931, conhecido como Código dos Interventores.³⁰⁷ Conforme o art. 13, VII, do Código, os Estados deveriam limitar suas despesas com as polícias militares, organizando eficientemente a polícia civil. Além disso, estabelecia que o Estado não poderia gastar mais de 10% de despesa ordinária com os serviços de polícia militar, vedava que as polícias militares dispusessem de artilharia e aviação e não permitia que as polícias estaduais possuíssem mais armas automáticas e munições que as das unidades similares do Exército.

No ano seguinte, ocorreu a denominada Revolução Constitucionalista. Na ocasião, a Força Pública Paulista, derrotada, “[...] perdeu a Escola de Aviação, o Posto de General, o Campo de Marte e o Quartel do Parque Dom Pedro”.³⁰⁸ Após a Revolução de 1932, o Governo de São Paulo equipou a Guarda Civil para fazer frente à Força Pública, quintuplicando o seu

³⁰³ Carvalho, 2006; D’Araújo, 2010.

³⁰⁴ Carvalho, 2006.

³⁰⁵ Carvalho, 2006: 88.

³⁰⁶ Pedro Aurelio de Góes Monteiro, assumiu o comando das tropas revolucionárias no Rio Grande do Sul em 1930, ainda tenente-coronel. O oficial teve contato com Getúlio Vargas durante a Revolução através de Oswaldo Aranha. Na ocasião, o político o teria apresentado da seguinte forma: “Trago à sua presença o Chefe Militar, o técnico” (Coutinho, 1956: 93). Posteriormente, seguiu rumo ao Paraná no mesmo trem que Getúlio, acompanhado por outros assessores civis e militares (Carvalho, 2006). O ainda tenente Góes Monteiro, junto com o também tenente Eurico Gaspar Dutra, foi profissionalmente marcado pela influência dos “jovens turcos”, manifestando forte simpatia pelas técnicas e pelos processos de combate peculiares ao Exército prussiano (Freixinho, 1997: 133-134). Outros oficiais, como Juarez Távora, pronunciavam-se abertamente pela extinção das polícias militares. De acordo com Rocha (1987: 42), “o próprio Juarez Távora tinha motivos pessoais para ter melindres, pois já fora derrotado por forças estaduais”.

³⁰⁷ Após o pronunciamento de Juarez Távora pela extinção das forças locais, o Comandante-Geral da Brigada Militar, Coronel Claudino Nunes Pereira, dirigiu-se ao Ministro da Justiça, Oswaldo Aranha para tratar sobre dois pontos: “a necessidade de isentar os milicianos do serviço militar e a possibilidade de criar-se um dispositivo constitucional que amparasse as polícias dos Estados” (Rocha, 1987: 42).

³⁰⁸ Cerqueira, 2021: 20.

efetivo.³⁰⁹ Além disso, o comando da instituição por Oficial do Exército alterou a rotina dos policiais. Nesse sentido, ressaltou Alfredo Feijó, Coronel reformado da Força Pública de São Paulo:

[...] o comando da Força Pública foi entregue a um oficial do Exército Nacional. Tal comando buscou, pelo terror, impor-se à Força Pública e passou a punir desesperadamente a oficialidade. Vários oficiais foram presos disciplinarmente por sessenta, oitenta e até noventa dias! Muitas aposentadorias foram impostas administrativamente. O referido coronel produziu o maior fluxo de regulamentos militares existentes. Regulou tudo [...]³¹⁰

Em 1933, o Ministério da Guerra expediu o Aviso n.º 102, de 17 de julho. O Aviso estabelecia orientações sobre organização, efetivos, instrução, armamento, e outros assuntos relacionados às polícias militares.³¹¹ Por fim, o Aviso determinava que os governadores deveriam consentir com a fiscalização do ensino e instrução das polícias militares pelo governo central, que realizaria a inspeção através da Força Terrestre.³¹²

Em 1936, já sob a égide da Constituição de 1934, o Deputado Arruda Câmara apresentou o Projeto de Lei que daria origem à Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936.³¹³ O referido normativo foi a primeira lei geral de organização das polícias militares.

A lei previa três competências para as polícias militares: a) exercer as funções de vigilância e garantia da ordem pública, de acordo com as leis vigentes; b) garantir o cumprimento da lei, a segurança das instituições e o exercício dos poderes constituídos, e; c) atender à convocação

³⁰⁹ Feijó, 1985.

³¹⁰ Feijó, 1985:128. Alfredo Feijó era coronel reformado da Força Pública de São Paulo.

³¹¹ Souza, 1986; Souza, 1987; Nagalli, 1989. De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 27): “Após a volta do país a normalidade, os Exércitos dos estados, (suas PM), novamente eram golpeados pelo poder central, que, via Exército, preocupava-se com concorrentes regionais e através do Aviso n.º 102, de 17 de julho de 1933, regulava que as unidades das PM não poderiam ter efetivos e armamentos em maior número que as congêneres do Exército Brasileiro, determinando ainda que a direção técnica de instrução dos Centros de Instrução, seria de Oficiais do Exército”.

³¹² Souza, 1987.

³¹³ Lembraria Arruda Câmara, na Constituinte de 1946: “Há mesmo, lei federal de minha iniciativa [...] e que regula todo esse assunto – instrução, organização, justiça e garantias das polícias militares dos Estados. Essa lei tem o n.º 192. Além disso, teria permitido que os Estados organizassem suas justiças militares, razão pela qual o foro especial seria “um direito adquirido pelas polícias militares [...] conquista dos nossos abnegados policiais”. Por fim, a lei teria modificado a jurisprudência de forma a considerar as polícias militares efetivamente como militares (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Livro 22: 287; 290; Livro 23: 427-428).

do Governo Federal em casos guerra externa ou grave comoção intestina, segundo a lei de mobilização.³¹⁴

Além disso, a lei mantinha diversas restrições já estabelecidas no Código dos Interventores e no Aviso n.º 102. Nesse sentido, o efetivo de cada corpo ou unidade policial militar não poderia ser maior que o previsto para as mesmas unidades do Exército, em tempo de paz, e era vedado às polícias militares possuir artilharia, aviação e carros de combate.

A lei determinava que as forças estaduais se adaptassem aos regulamentos de instrução do Exército, bem como ao Regulamento Interno dos Serviços Geraes dos Corpos e da Tropa (RISG), e também limitava a promoção dos Oficiais das polícias militares ao posto de Coronel. Acompanhada dessa limitação, a lei estabelecia que, além dos Oficiais superiores das próprias instituições, os Oficiais do Exército poderiam comandar as polícias militares. Nesse caso, bastava ser Capitão da Força Terrestre para poder ser comissionado como Coronel nas forças policiais.

Por fim, a lei tratou da questão da Justiça Militar dos estados:

Art. 19. Os oficiais, aspirantes a oficial, sargentos praças das Polícias Militares, nos termos do art. 84 da constituição Federal, terão foro especial nos delitos militares e serão punidos com penas estabelecidas no Código Penal Militar pelos crimes que praticarem e ali estiverem previstos, na conformidade do Código de Justiça Militar em vigor.³¹⁵

³¹⁴ O dispositivo foi utilizado para convocar, em 1937, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul (Decreto n.º 2.044) e a Força Policial do Estado do Espírito Santo (Decreto n.º 2.070).

³¹⁵ Art. 84. Os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão foro especial nos delitos militares. Este foro poderá ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares. Na vigência da Constituição de 1891, O Supremo Tribunal Federal, no Acórdão n.º 3.885, de 18 de dezembro de 1915, havia decidido que as polícias militares não poderiam ser equiparadas às forças de terra e mar, “dadas as divergências de destinos que lhes imprimem profundas diferenças de funções”. Ao mesmo tempo afirmava que: Nas leis e regulamentos que expedirem para os respectivos corpos de polícia, os Estados podem definir e punir disciplinarmente, ex-vi do art. 6º, letra e, e art. 410 do Código Penal de 11 de outubro de 1890, a deserção abandono de posto, inobservância de deveres e outras faltas, infrações ou transgressões que não estejam incluídas, como sucede na espécie, na legislação penal da República. (Maximiliano, 1954: 234, transcrição do acórdão publicado na Revista do Supremo Tribunal, fascículo de agosto de 1917, págs. 163-64). Dessa forma, o “Decreto n.º 3.351, de 3 de outubro de 1917, adaptou ao art. 77 do estatuto básico de 1891 uma exegese audaciosa hoje corrente: considerou militares de terra, no sentido constitucional, os oficiais e as praças das polícias militarizadas dos Estados ou do Distrito Federal; e mandou sujeitá-las ao foro especial, e às penas do Código da Armada. Parece ter o legislador visto em cada brigada policial uma parte da reserva do Exército, classe a que pertence, aliás, o reformado também” (Maximiliano, 1954: 233). Carlos Maximiliano, então Ministro da Justiça, assinou o Decreto em conjunto com o Vice Presidente em exercício, Urbano Santos da Costa Araújo.

Parágrafo único. Cada Estado organizado a sua justiça militar constituindo como órgão de primeira instancia os conselhos de justiça, e, de segunda instancia, a Corte de Apelação ou tribunal especial.

Com esse dispositivo, era institucionalizada a Justiça Militar estadual, que, de fato, já existia em diversos estados, alguns inclusive com corte específica de apelação, como era o caso de São Paulo e Rio Grande do Sul. A legislação de São Paulo, por exemplo, trazia disposições de processo penal militar e de julgamento desde o Decreto n.º 437, de 1897.³¹⁶ O Rio Grande do Sul, por sua vez, aprovou o Regulamento Penal para Brigada Militar mediante o Decreto n.º 1.697/1911.³¹⁷ Outros estados traziam a previsão de julgamento em segunda instância pelo próprio Tribunal de Justiça local, como era o caso, por exemplo, de Minas Gerais, que, posteriormente, constituiu o próprio Tribunal de Justiça Militar.³¹⁸

Em 1937, o termo “polícias militares” foi retirado do texto constitucional. A adoção do termo “forças policiais” chegou a causar confusão nos militares federais e nas polícias militares. Inclusive, algumas mudaram de denominação, e passaram a adotar a nomenclatura Força Policial.³¹⁹ Logo após, o Decreto-lei n.º 1.202, de 1939, ao tratar sobre a administração dos Estados e dos Municípios, condicionava a vigência dos Decretos-leis sobre o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública, bem como sobre a fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização, à aprovação do Presidente da República.

³¹⁶ Em São Paulo, a Lei Estadual n.º 491/1896, criou o cargo de auditor da Força Pública. A Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 437/ 1897 que, previa, entre outros, os seguintes delitos: deserção (art. 192); falsificação de documentos (art. 206); furto (art. 212); roubo (art. 213); desobediência à ordem de superior (art. 216); deixar de prender, sendo possível, qualquer delinquente em flagrante (art. 228); deixar fugir presos confiados à sua guarda ou condução (art. 234). As disposições seguintes tratavam sobre questões de cunho processual, relacionadas ao julgamento dos crimes.

³¹⁷ No Rio Grande do Sul, o primeiro diploma legal a tratar da questão processual penal militar foi a Lei n.º 148/1848. Proclamada a República, foi criado o Regulamento Disciplinar e Processual da Brigada Militar pelo Ato n.º 12 A, de janeiro de 1893. Em 1911, o Decreto n.º 1.697 aprovou o Regulamento Penal para a Brigada Militar. O regulamento tratava, entre outros assuntos, da deserção e do Inquérito Militar, que seria utilizado para averiguar ocorrências envolvendo oficiais ou praças que afetassem o serviço ou a disciplina. Por fim, trazia a composição do Conselho Militar e o rito do processo (Ribeiro, 1987).

³¹⁸ A Justiça Militar em Belo Horizonte foi criada a partir da previsão de uma auditoria com jurisdição sobre todo o Estado pela Lei estadual n.º 226/37. Funcionava como órgão de segunda instância a Corte de Apelação do Estado. Em 1946, o Decreto-lei n.º 1.630 criou o Tribunal Superior de Justiça Militar, composto por dois juízes militares e um civil (Anjos, 2014: 165-167).

³¹⁹ Ribeiro, 1987: 425-426. Conforme o autor, a Brigada Militar buscou manter sua denominação com o apoio do interventor federal, coronel Osvaldo Cordeiro de Farias. Em 12 de março de 1940, o interventor recebeu “comunicação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, de que o presidente da República [...] aprovara, nos termos em que estava elaborado, o projeto de Decreto-lei [...] e determinando que fosse mantida a denominação de BRIGADA MILITAR”.

O período foi marcado por pequenas alterações na Lei n.º 192/36. Em 1939, o Decreto-lei n.º 1.233, revogou a disposição que tornava privativa dos Oficiais da ativa do Exército as instruções de quadros para as Polícias Militares. Em 1944, o Decreto-lei n.º 6.928 determinou que as promoções para os últimos Postos da corporação somente ocorreriam pelo critério de merecimento.

Em janeiro de 1946, poucos meses antes da promulgação da nova Constituição, o Decreto-lei n.º 8.660, delegou aos Estados a faculdade de legislar sobre matérias privativas da União, entre elas organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais locais. A delegação incluía normas sobre fixação de efetivos e de despesas orçamentárias, desde que ouvidos previamente os Ministérios da Guerra e da Justiça.³²⁰

3.3 Os congressos das polícias militares e o projeto de Lei n.º 1.081 de 1959

A partir da década de 1950, por iniciativa da Força Pública de São Paulo, foram iniciados diversos encontros dos órgãos estaduais homólogos.³²¹ O Primeiro Congresso das Polícias Militares ocorreu em 1954, no Clube dos Oficiais localizado em Campos do Jordão e discutiu temas como o excesso de polícias e a unificação e a federalização das Polícias Militares.³²² Porém, o foco do encontro era a discussão de uma Lei Básica das Polícias Militares, que substituísse a Lei n.º 192, de 1936.³²³ O resultado das discussões foi apresentado ao Congresso Nacional pelo deputado Ulysses Guimarães (PSD/SP) através do Projeto de Lei n.º

³²⁰ O Decreto-lei n.º 8.660/46, foi assinado por José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal, no exercício da Presidência da República, após a queda de Getúlio Vargas. O diploma também determinava que as corporações de bombeiros dos Estados só poderiam ter organização militar quando incorporadas às respectivas forças policiais. Naquele momento, o único Corpo de Bombeiros Militar independente era o do Rio de Janeiro.

³²¹ As reuniões traziam ideias que estavam consolidadas em diversas instituições. De acordo com Arcanjo (2008: 14), coronel da reserva da Polícia Militar da Bahia: “Os problemas da Polícia Militar no Brasil, começaram a ser discutidos e vieram a público na década de 1950 [...] nesse contexto que alguns jovens cadetes da PM baiana participaram de um movimento até então inédito no País: a tentativa de unificação das Polícias Militares - uma reivindicação amadurecida no curso da década pelos milicianos de todos os Estados”. Ainda, Paulo Ramos lembra que na década de 1950, as discussões da Polícia Militar do Rio de Janeiro apontavam para a busca de um comando próprio e de salários compatíveis com o serviço.

³²² Battibugli, 2006; Bussmann, 2020. O texto “Brasil despolicado por excesso de polícias” foi apresentado pelo Major Orlando Xavier Pombo. O oficial, posteriormente, foi Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Paraná, e responsável pela abertura do Quarto Congresso das Polícias Militares, em 1965.

³²³ Como mostra Rosemberg (2016), a partir do final da década de 1940, oficiais da Força Pública passaram a apontar a Lei n.º 192, de 1936, como ultrapassada. Da mesma forma que integrantes da Força Pública, diversos oficiais de outros estados apontavam a necessidade de uma nova lei, além da federalização e da unificação das polícias militares.

4.451, de 1958.³²⁴ Entre as propostas, constavam a subordinação das corporações estaduais diretamente ao Governador, a escolha do Comandante-Geral da instituição dentre os oficiais da própria corporação, a criação de um órgão central de supervisão junto ao Ministério da Justiça, bem como a direção e a execução do “policimento urbano preventivo-ostensivo”.

Com a rejeição do projeto de lei, a Força Pública paulista patrocinou outro encontro em 1959, que ocorreu em São Vicente (SP).³²⁵ Durante o Segundo Congresso, policiais militares de diversos estados se reuniram para aperfeiçoar o texto.³²⁶ Com o resultado dos trabalhos, o Deputado Ulysses Guimarães apresentou o Projeto de Lei n.º 1.081/59.³²⁷ De acordo com a Justificativa do Deputado, a Lei n.º 192 “já não corresponde aos anseios das Corporações, cujo desenvolvimento depende, em grande parte, da adequada regulamentação das disposições constitucionais a elas referentes”. Uma vez aprovado o Projeto, caberia às Polícias Militares, em tempo de paz:

1. garantir o cumprimento da lei, a segurança das Instituições e o exercício dos poderes constituídos;
2. dirigir e executar o policiamento preventivo-ostensivo, bem como o florestal, rural e rodoviário, nas respectivas unidades federadas;
3. exercer, mediante convênio do Estado com a, União, policiamento aduaneiro, de fronteira, do ar, de águas marítimo, fluvial ou lacustre, de caça e pesca, rodoviário ou qualquer outro;
4. exercer, por meio de convênio com os municípios, os serviços de prevenção e extinção de incêndio, de salvamento, de trânsito e outros de polícia militar;
5. prover guardas de presídio e desempenhar quaisquer funções policiais, de acordo com a lei.

O Comando Geral de Polícia Militar seria atribuído preferencialmente a oficial último posto da Corporação, ou, excepcionalmente, a oficial do Exército de posto igual ou superior ao

³²⁴ A documentação pessoal do Cel Theseo continha informações sobre o anteprojeto e atas de diversos Congressos. De acordo com o Cel Reformado Alfredo Feijó, o projeto de Lei que buscava substituir a Lei n.º 192, de 1936, teria sido “elaborado pelos oficiais da Força Pública de São Paulo, sendo, porém, do consenso das polícias militares do Brasil” (Feijó, 1985: 56-57).

³²⁵ Posteriormente, o Terceiro Congresso seria realizado em 1963, em Minas Gerais o Quarto Congresso teria lugar no Paraná, em 1965. O Quinto Congresso ocorreria em 1966, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul. O Sexto Congresso das Polícias Militares, o último, em Brasília, entre 3 e 5 de fevereiro de 1969.

³²⁶ O Segundo Congresso também aprovou tese que buscava estender os direitos políticos a sargentos, cabos e soldados das polícias militares: “Não mais se discute o direito que cabe aos milicianos [...] não mais se pode aceitar a alegação de que poderiam ser coagidos a votar neste ou naquele candidato. Não se admitem razões de ordem cultural [...] Cultura política, é inegável que os cabos e soldados a têm em dose suficiente, mesmo porque mais que os oficiais e inúmeros civis, sentem na própria carne os problemas de nosso subdesenvolvimento econômico e da desvalorização crescente da moeda” (Rosemberg, 2016: 52).

³²⁷ Na mesma época, oficiais da Força Pública foram até o Rio de Janeiro para apresentar suas reivindicações, ocasião em que se encontraram com o Presidente Juscelino Kubitschek e com o Ministro da Guerra.

último posto da corporação estadual.³²⁸ Todas as demais funções de comando, chefia e direção competiriam, privativamente, a oficiais da própria Polícia Militar.

Como novidade, seria criada a Superintendência das Polícias Militares no Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Ela deveria, entre outras funções, planejar e padronizar os programas dos cursos de formação, tendo em vista as funções de policiamento ostensivo. O superintendente seria general do Exército, assessorado por um oficial de cada Polícia Militar. O vice superintendente seria policial militar de carreira.³²⁹

O projeto também trazia um artigo polêmico, que conferia às polícias militares a competência exclusiva para realizar o policiamento ostensivo.³³⁰ O dispositivo gerou mobilização por parte de outras instituições que executavam policiamento. Sobre o assunto, Vicente Sylvestre, ex-inspetor da Guarda Civil de São Paulo, transcreveu a íntegra de um texto publicado em 1964 pela revista “O Inspetor”, informativo daquela corporação:

No Congresso Nacional é apresentado projeto de lei que, aprovado, levaria à extinção todas as Guardas Cívicas do Brasil. Para lá nos deslocamos e tudo fizemos para garantir a permanência dessas corporações. E dentro desse clima, nossa corporação continuou e continua a crescer, sem nunca pretender ou tentar entrar em seara alheia. Nunca desfaldamos a bandeira da reforma da Polícia, ou coisa parecida.³³¹

O projeto foi aprovado com alterações pela Câmara, e, posteriormente encaminhado ao Senado, ocasião em que recebeu o n.º 186, de 1962. Por fim, foi aprovado pelo Congresso em setembro de 1964. Foi, porém, já sob a égide da Constituição de 1967, totalmente vetado em 14 de dezembro de 1967, como “inconstitucional e contrário ao interesse público”.³³² Conforme a Mensagem Presidencial n.º 2.847, de 1967, o Decreto-lei n.º 317, de 13 de março

³²⁸ Algumas polícias militares tinham como mais alto posto o de Coronel. Em outras, os oficiais somente chegavam a Tenente-Coronel.

³²⁹ DCN, 23/10/59: 7679-7682.

³³⁰ Art. 47. Em cada Estado, Território e no Distrito Federal, só é permitida a existência de uma polícia militar, que poderá ter designação própria, sendo-lhes vedado manter qualquer outra corporação armada ou paramilitar. Parágrafo único. É lícito aos Governos dos Estados e Territórios promover a unificação das organizações policiais fardadas com base na polícia militar ou subordinar a esta as demais, ora existentes.

³³¹ Sylvestre, 1985: 179-180. Importante ressaltar que, em 1958, a Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo havia encaminhado uma carta à Ulysses Guimarães uma exposição do Conselho da Polícia Civil do Estado que criticava a direção dos serviços de policiamento ostensivo pelas polícias militares, alegando que tais funções pertenciam às Secretarias de Segurança. A correspondência pode ser conferida em sua íntegra no dossiê digitalizado da Câmara dos Deputados sobre o projeto.

³³² DCN, 23/10/59: 7679 COL 02; DOFC, 15/12/67: 12613.

de 1967, já havia tratado da matéria de forma diversa com a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares.³³³

Como pode ser percebido, com a tomada do poder pelo Exército em março de 1964, as polícias militares passariam por diversas modificações, muitas delas na contramão daquilo que as corporações buscavam anteriormente. Não foram apenas as polícias militares que seriam afetadas pelos Governos Militares. A Polícia Federal e as Polícias Cíveis também passaram por diversas adaptações para se adequarem à nova lógica da Segurança Interna.

3.4 Os militares no poder

3.4.1 Os primeiros atos sobre segurança pública

Após a tomada de poder pelos militares, o primeiro órgão policial reorganizado foi o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), através da Lei n.º 4.483/64.³³⁴ De acordo com a nova lei, o DFSP seria diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Entre suas atribuições estaria repressão de crimes que transpusessem o âmbito de um estado, a censura de diversões públicas e a supervisão e a colaboração no policiamento das rodovias federais. Na mesma Lei foi criada a Polícia do Distrito Federal, integrada ao DFSP e responsável pelo policiamento e segurança da nova capital.³³⁵

No final de 1965, a Lei n.º 4.878 determinava a hierarquia e a disciplina como fundamentos a serem observados pelos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. A redação seria reforçada pelo Decreto-lei n.º 247/67, baixado pelo Presidente da República no uso das atribuições conferidas pelo § 2º do art. 9º do Ato Institucional n.º 4. O art. 4º passaria a

³³³ DOFC, 15/12/67: 12613.

³³⁴ Importante ressaltar que com a mudança da Capital na década de 1960, grande parte do aparato de pessoal responsável pela Polícia Política no Departamento Federal de Segurança Pública optou por permanecer no Rio de Janeiro. Grande parte dos arquivos também permaneceu na antiga capital (Reznik, 2004: 178).

³³⁵ Art. 15. A Polícia do Distrito Federal, integrada no DFSP incumbem o policiamento e a segurança da Capital da República e das demais áreas que delimitam o território do mesmo Distrito. Parágrafo único. A partir de 31 de janeiro de 1966, a Polícia do Distrito Federal integrará a Secretaria de Segurança Pública do mesmo Distrito, e terá definida, por decreto do Poder Executivo da República, a sua subordinação administrativa. Art. 16. A Polícia do Distrito Federal compõe-se de: Gabinete (GAB); Conselho Superior da Polícia do Distrito Federal (CSPDF); Central de Operações (CO); Divisão de Polícia Judiciária (DPJ); Divisão de Polícia Técnica (DPT); Divisão de Operações (DO); Divisão de Serviços Gerais (DSG); Polícia Militar (PMDF); Corpo de Bombeiros (CBDF). A organização do Departamento foi regulamentada pelo Decreto n.º 56.510/65.

vigorar com a seguinte redação: “A função policial, fundada na hierarquia e na disciplina, é incompatível com qualquer outra atividade”.³³⁶

Logo após, o Decreto-lei 200/67, alterou a denominação do DFSP e criou o Departamento de Polícia Federal. Posteriormente, o Decreto n.º 73.312/73, definiria a estrutura do órgão, listando as competências já previstas na Lei n.º 4.483/64. Ambos os textos serviriam posteriormente de base para elaboração das disposições relativas à Polícia Federal na Constituição de 1988.

3.4.2 As polícias militares novamente reunidas

Em 1965, no Paraná, ocorreu o Quarto Congresso das Polícias Militares. O momento era marcado por grandes expectativas dos policiais militares. Durante o evento foram discutidas, principalmente, três teses: a) a necessidade unidade do policiamento ostensivo; b) função e estrutura das polícias militares em face do art. 183 da Constituição da República; c) a Justiça aplicável das Polícias Militares, quando no exercício de função policial de natureza civil.

O Projeto de Lei n.º 1.081, de 1959, que tratava da Lei Básica das polícias militares, havia sido aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de setembro de 1964, após esforços de Ulysses Guimarães, Arruda Câmara, Guido Mondin e Irineu Bornhausen, entre outros parlamentares.³³⁷

³³⁶ Essa disposição poderia ser encontrada em outros estados. Amintas Vidal Gomes, delegado de Polícia Civil em Minas Gerais, em sua obra “Novo Manual do Delegado”, de 1983, ao descrever as atribuições da instituição ao qual pertencia, lembrava que: “No Estado de Minas cabe à Polícia Civil, estruturada em carreira e de acordo com o princípio de hierarquia e disciplina, subordinada à autoridade do Governador do Estado, entre outras atribuições fixadas em lei, preservar a ordem pública e apurar as infrações penais ocorridas no território do Estado, respeitada a competência da União” (Gomes, 1983: 3). Da forma semelhante, Lincoln Gomes de Almeida, Secretário de Segurança Pública do Amazonas, assim se pronunciou durante os trabalhos para estudo da violência e da criminalidade no Ministério da Justiça: “No Amazonas, a exemplo do que ocorre nos demais Estados, a Polícia Civil pertence à estrutura da Secretaria da Segurança, tendo sido estruturada em carreira a partir de 1972, obedecendo ao princípio da hierarquia e disciplina”. (Arquivos do Ministério da Justiça 152, a. 36, n.º 152, out./dez. 1979: 17). Por fim, o Delegado de Polícia de São Paulo Bismael Batista de Moraes em texto encaminhado à Assembleia Nacional Legislativa, afirmava o seguinte: “Em quem foi que inventou essa ideia de que a hierarquia e a disciplina são qualidades ou prerrogativas das PMs? Não são esses elementos, na verdade, básicos para a organização de toda a pirâmide da Administração Pública? Existe algum órgão público não sujeito aos poderes hierárquico e disciplinar?” (1990: 103, texto original de 1987).

³³⁷ Durante a abertura do evento, o Cel Orlando Xavier Pombo propôs uma salva de palmas a Arruda Câmara.

Apesar da aprovação no Congresso, os policiais militares haviam sofrido uma derrota: a unificação das polícias fardadas sob as Polícias Militares, previstas no art. 47 do projeto original, não fora acolhida pela Câmara dos Deputados. Diante desse quadro, na abertura do evento, o Comandante da Polícia Militar do Paraná chamava os oficiais de outros Estados a tornarem o policiamento ostensivo uma prioridade:

Mas é preciso que o povo se habitue a ver no policial-militar, a sentinela de sua segurança. É preciso que ele sinta a sua segurança como autêntico mantenedor da ordem, para que possa efetivamente, reconhecê-lo como o guarda fiel da tranquilidade do seu lar e da sua família. [...] Coloquemos os nossos policiais militares, nas ruas de nossas cidades; nos parques de diversões públicas; nas praças e nos jardins; nos mercados e nas feiras-livres; nas estações rodoviárias e ferroviárias; nos pontos de atração turística; nas proximidades de fábricas, indústrias, escolas ou onde quer que se formem, para o labor quotidiano, aglomerados humanos. Coloquemo-los mantendo a ordem ou prevenindo o crime, nos bairros e nos subúrbios; controlando o tráfego nas ruas e nas grandes rodovias; policiando os parques florestais e as regiões de caça e pesca; vigiando atentamente as zonas fronteiriças e estando sempre presente onde quer que surja um problema de ordem ou de segurança pública.³³⁸

Sobre a Justiça aplicável das Polícias Militares quando no exercício de função policial de natureza civil, foi aprovada proposição no sentido de que a Justiça Militar deveria ser competente para processar e julgar os policiais militares. Ademais, restou sugerida modificação do Código Penal Militar para incluir os policiais militares no seu texto.³³⁹

Por fim, os policiais militares reunidos elaboraram um documento em que aprovavam os seguintes enunciados:

- a) As Polícias Militares devem aprimorar-se cada vez mais em seus quadros e tropa, para o exercício das missões de Segurança Pública, sem descurar jamais da sua estrutura militar
- b) Propugnar provimentos legislativos estaduais tornando de direito todas as atividades ligadas à Segurança Pública exercidas de fato;
- e) Eleger do projeto de lei-básico, os dispositivos passíveis de legislação supletiva ou complementar, reivindicando seu provimento por parte do Estado;
- d) Defender intransigentemente a conservação da Polícia Militar diretamente subordinada ao Governo do Estado, com princípio assegurador da estrutura militar no organismo estadual;
- e) Promover campanhas de esclarecimento público sobre a missão constitucional das Polícias Militares, sobretudo nos meios parlamentares e elites influentes.

³³⁸ Toda a documentação relativa ao encontro pertencia ao arquivo pessoal do Cel Theseo.

³³⁹ O Supremo Tribunal Federal havia aprovado, em 1963, a Súmula n.º 297, com o seguinte texto: “Oficiais e praças das milícias dos Estados, no exercício de função policial civil, não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a Justiça comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles”.

No ano seguinte ocorreu o Quinto Congresso das Polícias Militares, em Porto Alegre (RS), que tratou da destinação constitucional das polícias militares ainda sob a égide da Constituição de 1946.³⁴⁰

3.4.3 A Constituição de 1967

Em 7 de dezembro de 1966, o Ato Institucional n.º 4 convocou o Congresso Nacional a se reunir extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. O projeto apresentado pelo governo foi elaborado por uma comissão composta por juristas como Themístocles Cavalcanti, Levy Carneiro e Miguel Seabra Fagundes, passando depois por uma revisão de Carlos Medeiros.^{341,342} O projeto foi enviado ao Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1966 e aprovado em 24 de janeiro do ano seguinte, pouco mais de um mês depois.³⁴³ Sobre as polícias militares, previa o seguinte:

Art. 8º Compete à União:

[...] XVII - legislar sobre:

[...] v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

[...] §2º A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.

[...]

Art. 13. Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

³⁴⁰ De acordo com o Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, na abertura do Sexto Congresso, em 1969: “No decorrido ano de 1966, no nosso Estado natal, transcorreu o V Congresso das Polícias Militares do Brasil, cujo temário envolveu assuntos de transcendental importância, dentre os quais, salientou-se: ‘Destinação, constituição e importância das Polícias Militares.’ Os problemas suscitados naquele tema hoje se encontram quase todos solucionados, nos termos do Decreto-lei n.º 317, de 13 de março de 1967”.

³⁴¹ Miguel Seabra Fagundes abandonaria a Comissão ainda durante o seu funcionamento (Araújo; Maciel, 2002).

³⁴² Como lembra Dallari (1991: 65), o projeto do texto também foi “remetido a São Paulo, para o Prof. Hely Lopes Meirelles, a fim de que, no prazo de cinco dias, ele opinasse sobre os pontos principais”. Diante do prazo exíguo, Meirelles “convidou alguns amigos que eram da área de Direito Constitucional, de Direito Público, para irem à sua casa a fim de que se discutisse e de que se tentasse fazer alguma coisa, a partir daquele projeto. Eu tive a honra de receber o convite, fui, e, durante várias madrugadas, lá estivemos discutindo o projeto e as emendas. Já naquela ocasião foi levantada a questão eu, inclusive, a, levantei também - de se proceder à unificação da polícia. Durante a madrugada – este é um depoimento que dou – o próprio comandante da Polícia Militar foi à casa do Prof. Hely Lopes Meirelles para dizer que aquela polícia não aceitava a unificação.

³⁴³ Araújo; Maciel, 2002. Como lembra Ferreira Filho (1987: 31), após a decisão de seu sucessor, Castello Branco desejava a implementação de um novo regime constitucional com a posse de Costa e Silva. Assim, o art. 189 da nova Constituição estabelecia que ela entraria em vigor no dia 15 de março de 1967, mesma data prevista para a posse do novo Presidente e do Vice-Presidente da República.

[...] § 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército.

[...]

Art. 136. Os Estados organizarão a sua Justiça [...]:

[...] § 1º A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:

d) Justiça Militar estadual, tendo como órgão de primeira instância os Conselhos de Justiça e de segunda um Tribunal especial ou o Tribunal de Justiça.³⁴⁴

Eram aplicadas aos policiais militares as mesmas restrições eleitorais referentes aos integrantes das Forças Armadas. Dessa forma, os policiais militares seriam alistáveis desde que fossem oficiais, aspirantes-a-oficiais, guardas-marinha, subtenentes, ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. Aqueles que possuísem menos de cinco anos de serviço seria excluído do serviço ativo. Os demais, seriam afastados durante o período eleitoral e, se eleitos, seriam transferidos para a reserva ou reforma.

O novo texto aprimorava a redação da Constituição anterior, que, no parágrafo único do art. 132 trazia a seguinte disposição: “[...] Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior”. Mais adiante, o art. 138 dizia serem inelegíveis os inalistáveis e os mencionados no parágrafo único do art. 132. Com base nessas disposições, em 27 de setembro de 1962 o Tribunal Superior Eleitoral havia se manifestado contrário à elegibilidade dos sargentos. O caso do sargento do Exército Aimoré Zoch Cavalheiro, eleito deputado estadual pelo Rio Grande do Sul foi julgado em 11 de setembro de 1963 pelo Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, o STF decidiu pela inelegibilidade dos sargentos. Esse

³⁴⁴ Em relação à Justiça Militar Estadual, o texto constitucional seria disciplinado pelo Decreto-lei n.º 317/67, que reorganizou revogou a Lei n.º 192/36, após mais de quatro décadas de vigência: “Art. 18. A organização e funcionamento da Justiça Militar Estadual serão regulados em lei especial. Parágrafo único. O foro militar competente para processar e julgar pessoal das Polícias Militares nos crimes definidos em lei como militares. Art. 19. A Justiça Militar Estadual de primeira instância é constituída pelos Conselhos de Justiça no Código de Justiça previstos no Código de Justiça Militar. A de segunda instância será um Tribunal Especial, ou o Tribunal de Justiça”. De maneira diversa da prevista para os Estados, o Decreto-lei n.º 315, que organizou a Secretaria de Segurança Pública da Prefeitura do Distrito Federal, determinou que os policiais militares do Distrito Federal seriam processados perante a Justiça Militar da União: “Art. 9º Os oficiais e praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal ficam sujeitos ao foro militar e, quando praticarem crimes definidos em leis como militares, enquanto não dispuserem essas Corporações de Auditoria própria, serão processados perante a Auditoria da 11ª Região Militar”. A Auditoria própria, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, seria criada apenas na década de 1990.

fato foi o catalisador da Revolta dos Sargentos, movimento pelo qual cerca de seiscentos militares tomaram prédios públicos e trocaram tiros com tropas da Força Terrestre.³⁴⁵

Além disso, as FA destinavam-se a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem. Dessa forma, foi alterado o texto vindo de 1946 e já presente na Constituição de 1934, que determinava que as FA garantiam os poderes constitucionais, e não os poderes constituídos.

Em 1968, o Ato Complementar n.º 40, de 30 de dezembro, alterou o art. 13 da Constituição especificamente no que se referia às Polícias Militares:

[...] §4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.

A nova Constituição despertou discussões mais amplas nas polícias militares. Em 1967, o Clube dos Oficiais da Polícia Militar do Estado da Bahia promoveu um ciclo de conferências dirigidos por tenentes e capitães. Na ocasião, seriam discutidos por professores da Universidade Federal da Bahia questões relacionadas ao poder de polícia, à política de minérios no Brasil, à política fundiária, à Consolidação das Leis do Trabalho e à nova Constituição. As conferências foram suspensas por determinação do Comando da VI Região Militar.³⁴⁶

³⁴⁵ Parucker, 1992; Rodrigues, 2017. Sobre a restrição de direitos eleitorais aos militares Constituição de 1946, Carlos Maximiliano (1954: 223-225) afirmava que: “as leis e regulamentos a que deve render obediência, lhe não facultam a franquia, assegurada ao civil, de fazer a crítica de atos dos poderes constituídos; não pode aparecer em público, em um bloco exclusivamente de oficiais, com o intuito de manifestar opiniões; [...] Faculta-se aos brasileiros que não usam farda, combater o regime, promover e ativar o proselitismo imperialista, e até o anarquista; ao passo que os militares estão obrigados a sustentar as instituições constitucionais”. O autor lembraria ainda o art. 421 do Regulamento Disciplinar do Exército, que em seu art. 21 disciplinava como transgressão punível com prisão até 30 dias autorizar, promover ou assinar petições coletivas, dirigidas aos seus superiores ou a autoridades civis, bem como tomar parte em manifestações políticas coletivas.

³⁴⁶ Arcanjo, 2008.

3.4.4 A criação da Inspeção Geral das Polícias Militares

Em 1967, foi editado o Decreto-lei n.º 317, de 13 de março. O referido normativo reorganizava as Polícias e os Cargos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e revogava a Lei n.º 192/36. A nova lei determinava o seguinte:

Art. 2º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares, para emprego em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial.

Art. 3º As Polícias Militares subordinam-se ao órgão que, nos governos dos Estados, Territórios e do Distrito Federal, for responsável pela ordem pública e pela segurança interna.

O Decreto-lei mantinha a restrição dos postos da polícia militar até aquele de coronel. Como novidade, criava a Inspeção Geral das Polícias Militares:

Art. 20. Fica criada no Ministério da Guerra a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) diretamente subordinada ao Departamento Geral do Pessoal (DGP).

Art. 21. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada.

Art. 22. Compete à Inspeção Geral das Polícias Militares:

- a) centralizar e coordenar todos os assuntos da alçada do Ministério da Guerra relativos às Polícias Militares;
- b) inspecionar as Polícias Militares, tendo em vista o fiel cumprimento das prescrições deste Decreto-lei;
- c) proceder ao controle de organização, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares;
- d) baixar normas e diretrizes e fiscalizar a instrução militar das Polícias Militares em todo o território nacional, com vistas às condições peculiares de cada Unidade da Federação e a utilização das mesmas em caso de convocação, inclusive mobilização em decorrência de sua condição de forças auxiliares, reservas do Exército;
- e) cooperar com os Governos dos Estados, dos Territórios e com o Prefeito do Distrito Federal no planejamento geral do dispositivo da Força Policial em cada Unidade da Federação, com vistas a sua destinação constitucional, e às atribuições de guarda territorial em caso de mobilização;
- f) propor, através do Departamento Geral do Pessoal, ao Estado-Maior do Exército os quadros de mobilização para as Polícias Militares de cada Unidade da Federação, sempre, com vistas ao emprego e suas atribuições específicas e guarda territorial.
- g) cooperar no estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares.

O Comando das Polícias Militares seria exercido por oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro da Guerra pelos Governadores de Estado e de Territórios ou pelo Prefeito do Distrito Federal. O provimento no cargo era feito pelos Governadores, após designação do oficial por decreto do Poder Executivo. Excepcionalmente, poderia ser nomeado oficial do último posto da própria corporação para a função, desde que ouvida a Inspetoria Geral das Polícias Militares.

O normativo ainda previa que as Polícias Militares seriam regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército, adaptado às condições especiais de cada Corporação, além de dispor que a Justiça Militar Estadual era competente para processar e julgar o pessoal das Polícias Militares nos crimes militares.

Por fim, o Decreto n.º 60.596-A, de 15 de abril de 1967, dizia caber ao Ministro do Exército a expedição dos atos complementares necessários à organização pormenorizada da IGPM, bem como as Normas Gerais de seu funcionamento.^{347,348}

Outras alterações legislativas viriam a ocorrer no ano seguinte. Porém, antes de abordar o assunto, convém tratar do Seminário de Segurança Interna, que teria, entre os seus organizadores, o Inspetor-Geral das Polícias Militares, que já atuava proferia palestras para a formação de oficiais superiores nas corporações estaduais.³⁴⁹

³⁴⁷ Além das mudanças estruturais, também afetaram as instituições policiais o fechamento de associações representativas e a expulsão de seus líderes das instituições a que pertenciam. O Decreto n.º 57.131/65, suspendeu as atividades da Associação dos Cabos e Soldados das Polícias Militares do Brasil, que não voltaria a funcionar. (Guerra, 2016) O referido decreto apenas foi revogado pelo Decreto n.º 11/91.

³⁴⁸ O Relatório Sintético das atribuições da Inspetoria Geral das Polícias Militares elencava diversas atribuições do órgão, além daquelas já descritas no Decreto-lei n.º 667/69. Entre elas, destacamos: “Estudar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército, relativos às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas. [...] Propor as normas para a orientação e o controle do ensino e instrução das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. [...] Controlar o material bélico das Polícias Militares, particularmente, sob os aspectos de características, especificações, dotações orgânicas e sua aquisição. [...] Permitir a observação, particularmente, dos seguintes aspectos: adestramento e equipamento especial para o emprego em controle de distúrbios urbanos; [...] sistema de informações e contra-informações. [...] Participar do processamento das aquisições de armamento e munição, por parte das Polícias Militares, atendendo às prescrições do Decreto n.º 55.649, de 25 Jan 65 (R/105), modificado pelo Decreto n.º 64.710, de 18 Jan 69, que acrescenta o anexo 40 ao R/105”. (Brasil. Documentos históricos do Estado-Maior do Exército, 1966: 434-437).

³⁴⁹ Consta na bibliografia do Seminário de Segurança Interna a “Conferência proferida pelo Exmo. Sr. General de Brigada Carlos de Meira Mattos, em 1968, por ocasião do início do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, na Polícia Militar de Minas Gerais” (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969).

3.4.5 A questão da Segurança Interna

Em 13 de março de 1967 foi instituído o Decreto-lei n.º 314, que definia os crimes contra a segurança nacional e a ordem política. Entre as diversas disposições, o Decreto-lei estabelecia o conceito de segurança nacional, dentro do qual estava incluída a segurança interna:

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país.³⁵⁰

A nova legislação também definia os conceitos de “guerra psicológica” e de “guerra revolucionária”. A primeira teria como finalidade influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos contra a consecução dos “objetivos nacionais”. A segunda, por sua vez, seria o conflito interno geralmente inspirado em uma ideologia visando à conquista subversiva do poder pelo progressivo controle da Nação. Toda pessoa natural ou jurídica era responsável pela segurança nacional, conforme os limites definidos em lei.

3.4.6 As polícias militares reunidas mais uma vez, agora sob a supervisão da Inspeção Geral das Polícias Militares

Entre 3 e 5 de fevereiro de 1969, a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) coordenou o VI Congresso das Polícias Militares, em Brasília.³⁵¹ Presidiu o evento o General Carlos de Meira Mattos, Inspetor-Geral das Polícias Militares entre 14 de maio de 1968 e 24 de abril de 1969.³⁵² Em sua fala de abertura, o oficial fez um pequeno resumo dos cinco congressos

³⁵⁰ Conforme o Manual Básico da Escola Superior de Guerra (1976: 432), foi o conceito de Segurança Interna anteriormente adotado pela Escola em 1966 que “inspirou a definição” do conceito que seria repetido no Decreto-lei n.º 898/69. A ESG definia a questão da seguinte maneira: “Segurança Interna, integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos ou pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do País”.

³⁵¹ Participaram da abertura, além do presidente do evento: Wadjô da Costa Gomide, Prefeito do Distrito Federal, Ministro Oscar Saraiva, Presidente do Tribunal Federal De Recursos, Ministro Jose Pereira Lira, Presidente do Tribunal de Contas da União, General Clovis Bandeira Brasil, Comandante da 11ª Região Militar, Contra-Almirante Geraldo Azevedo Henning, Comandante Naval de Brasília, Brigadeiro Clovis Labre de Lemos, Comandante da 6ª Zona Aérea, General Oswaldo Ferraro de Carvalho, Comandante da Polícia Militar da Guanabara, Cel Eptácio Cardoso de Brito, Chefe do Gabinete do Departamento de Polícia Federal, Cel PM Iriovaldo Maciel de Vargas, Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, e Cel Alzir Nunes Gay, Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal.

³⁵² Meira Matos deixou escritas diversas obras sobre geopolítica. Sua participação na elaboração das diretrizes sobre as polícias militares no início do regime militar ainda não foi explorada pela literatura especializada.

anteriores, ao que acrescentou:

Uma análise das teses e preocupações que inspiraram esses cinco conchaves que precederam ao que hoje abrimos vem nos revelar que em todos predominaram, em síntese, três anseios:

- de definir as missões das PMs no processo evolutivo da conjuntura brasileira;
- de padronizar a legislação, as organizações e os procedimentos de ação policial militar;
- de difundir novos conhecimentos e novas técnicas de emprego das PMs.

Essa tríplice aspiração de nossas corporações policiais militares, que viviam, então, desprovidas de um órgão coordenador de sua doutrina e da sua técnica de emprego, é o elevado sentimento de responsabilidade e o intenso sentido de aperfeiçoamento que inspira as PMs brasileiras.

Com a criação da Inspeção-Geral das Polícias Militares, veio o Governo da Revolução preencher esta lacuna representada pela falta de um centro coordenador de doutrina e de técnica de emprego das 22 Corporações Policiais Militares e, desta forma, propiciar a existência de um órgão capaz de concretizar aqueles anseios revelados nos cinco Congressos já aludidos - de definir, de padronizar e de modernizar.³⁵³

O oficial ainda destacava a atuação do órgão que dirigia. Este, além de ter inspecionado e conhecido a realidade de “todas as Corporações estaduais e do Distrito Federal”, teria buscado criar uma doutrina de emprego e propor medidas de padronização da legislação, organização, ensino e instrução para as polícias militares.

Meira Mattos deixava claro que o Congresso buscava “encontrar a opinião média das 22 Corporações”, que “sob a forma de sugestão à IGPM”, seriam transformadas em propostas ou outros estudos, “visando sempre ao escopo superior de aperfeiçoar o sistema policial militar, adequando-o às várias missões que lhe compete no quadro tríplice da manutenção da ordem pública, da segurança interna e da defesa territorial”.³⁵⁴ O general ainda participou ativamente da discussão das teses. Em um dos debates declarou que:

[...] a IGPM apresentou uma tese própria, com a qual ela pretende que se modifique a legislação, o Código Penal Brasileiro, reconhecendo que as Polícias Militares, no cumprimento das missões de manutenção da ordem e da segurança interna, estão cumprindo missão de guerra interna, dentro do novo conceito de guerra. A guerra, hoje, não é mais a guerra clássica, não é mais a guerra de fronteira, e sim, guerra permanente. Então, o que a Inspeção se propõe é conseguir para as Polícias Militares o status que têm os militares das Forças Armadas.

³⁵³ Os documentos relacionados ao evento foram encontrados nos arquivos pessoais do Cel Theseo. Todas as citações do presente tópico têm origem no mesmo arquivo.

³⁵⁴ Quando foram levadas à discussão artigos em que a legislação ia ao encontro do interesse das polícias militares, Meira Mattos “alertou que, durante o Congresso, não havia possibilidade de discutir a legislação, artigo por artigo, sob pena de não se conseguir chegar a nenhum resultado”. O general sugeriu que a IGPM elaborasse um projeto de lei e, posteriormente, encaminhasse às polícias militares, “para que elas estudassem e informassem”.

O relatório final do evento, aprovado pela Inspetoria, concluía que:

As Polícias Militares participam do planejamento da Segurança Interna: no campo político, sob a responsabilidade do Secretário de Segurança; no campo militar, sob a responsabilidade do Comandante de Área;
 As PM devem ser integradas no planejamento da Defesa Territorial Terrestre (DTT);
O planejamento das ações repressivas, no campo político, deve ser coordenado pelo Comandante (militar) de Área, a fim de que seja assegurada a continuidade na passagem das ações policiais para as militares;
 O planejamento do emprego das PM na Segurança Interna e na Defesa Territorial deve ser feito para o respectivo território Estadual, respeitando, em princípio, suas organizações e destinos em tempo de Paz.³⁵⁵

Importante ressaltar que, durante o evento, foi discutida ainda proposta da Polícia Militar de Pernambuco, sobre a unificação do policiamento fardado. Buscava-se aqui um espaço de retorno da antiga proposta encampada pelos Projetos de Lei apresentados por Ulysses Guimarães e recusada pelo Congresso Nacional após atuação de grupos de pressão específicos.

3.4.7 O Seminário de Segurança Interna

Em 1968, o Ministério da Justiça organizou uma reunião com todos os Secretários de Segurança Pública em Brasília. A reunião foi presidida pelo Ministro da Justiça, prof. Luiz Antônio da Gama e Silva, e pelo Inspetor-Geral das Polícias Militares, General Carlos de Meira Mattos. Dessa reunião partiram as determinações para a “montagem de um organismo que reunisse elementos das três forças armadas, da polícia estadual - Civil e Militar e da Polícia Federal para o trabalho específico de combate à subversão”.³⁵⁶

Logo após, em fevereiro de 1969, mesmo mês do VI encontro das polícias militares, foi realizado, também em Brasília, o Seminário de Segurança Interna, que novamente contou com Meira Mattos entre os seus organizadores.³⁵⁷ Atuou como relator do evento o Secretário de

³⁵⁵ Grifos nossos.

³⁵⁶ Fon, 1979: 18.

³⁵⁷ Organizaram o Seminário o General José Bretas Cupertino, Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal; o General Carlos de Meira Mattos, Inspetor Geral das Polícias Militares; o General Dyonisio Maciel do Nascimento Júnior, diretor da Divisão de Operações do Departamento de Polícia Federal; o Coronel Epitácio Cardoso de Brito, chefe de gabinete do Departamento de Polícia Federal; o delegado Eugênio Lapagesse, diretor da Academia Nacional de Polícia; o delegado Ranor Thales Barbosa da Silva, assessor técnico do Departamento de Polícia Federal; e o Coronel Hélio da Cunha Telles Mendonça, chefe de gabinete da IGPM. Foram utilizadas como referência diversas obras da Escola Superior de Guerra, como “Segurança Nacional – Conceitos Fundamentais”; “As informações e a Política de Segurança Nacional” e “Metodologia para o estabelecimento da

Segurança Pública de São Paulo, Hely Lopes Meirelles.³⁵⁸

A conferência tinha como “principal objetivo” o “planejamento, desdobramento e execução” do “Plano Político de Segurança Interna (PP/SI)”.³⁵⁹ Foi dividida em três partes: a primeira tratou dos conceitos de “Segurança Nacional” e de “Segurança Interna”;³⁶⁰ a segunda, do planejamento da Segurança Interna;³⁶¹ a terceira e última, dos desdobramentos da Segurança Interna para as Secretarias locais de Segurança e para o Departamento de Polícia Federal.

Os principais órgãos “relacionados com o setor de manutenção da ordem pública e da garantia da Segurança Interna” seriam, no contexto local, os governadores dos estados e dos territórios e o prefeito do Distrito Federal e, no plano federal, o Departamento de Polícia Federal.

No âmbito estadual, o responsável “pela coordenação do planejamento e da execução das

Política de Segurança Nacional”. Faziam parte também das referências as “Notas Escolares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército”, a “Conferência proferida pelo Exmo. Sr. General de Brigada Carlos de Meira Mattos, em 1968, por ocasião do início do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, na Polícia Militar de Minas Gerais” e a Nota de Instrução n.º 1/68, A guerrilha e a contra-guerrilha urbanas, da Inspetoria Geral das Polícias Militares (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969).

³⁵⁸ Fernandes; Cabral, 2020.

³⁵⁹ Conforme exposição no Seminário: Será em torno desse PP/SI que deverão se integrar os demais ministérios e órgãos de segurança civis, de âmbito federal, assim como os órgãos de segurança estaduais (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 16).

³⁶⁰ A primeira parte do Seminário, definiu que a Segurança Interna abrangia os campos político, militar, econômico e social e deixava clara a utilização da definição trazida pelo Decreto-lei n.º 314/67, que definia os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social: “Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. § 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país”. Além disso, tratava da questão da “guerra revolucionária”, definida como: “processo permanente de subversão conduzida por uma adestrada minoria comunista infiltrada nos principais setores da estrutura administrativa e social dos países democráticos, visando à desagregação da sociedade democrática e sua substituição por uma sociedade socialista”. (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 4-10).

³⁶¹ Durante a segunda parte do Seminário, que dizia respeito ao planejamento da Segurança Interna, os conferencistas buscavam deixar clara a necessidade de integração dos organismos policiais nas operações de Segurança Interna. Isso porque o planejamento das operações deveria estar “sujeito a uma metodologia, uma sistemática e uma técnica”. Assim, o planejamento das ações caberia ao Estado-Maior das Forças Armadas no campo militar e ao Ministério da Justiça no campo político. Plano Político de Segurança Interna (PP/SI), a ser ainda elaborado, deveria conter, entre outros: “(A) Empreendimentos, medidas e tarefas a cumprir: (1) Elaboração de anteprojetos de lei visando a criar novos ou atualizar os dispositivos legais vigentes – leis, normas, processos - necessários como instrumentos de ação, capazes de permitir ao Poder Executivo executar a Política de Segurança Interna Governamental, abrangendo todos os campos de atividade política, seja no domínio administrativo – setor econômico, setor trabalhista, etc – seja no domínio da educação e cultura, seja no domínio das relações exteriores que tenham repercussão com a Segurança Interna, seja no domínio do judiciário, seja no domínio eleitoral; [...] (6) Controle e repressão, se for o caso, de agitações, tumultos, distúrbios, e de greves, em particular, generalizadas, perturbadoras da ordem interna; [...] (10) Informações necessárias e os órgãos envolvidos na obtenção e no processamento das informações” (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 14-19).

medidas de SI” seria o Secretário de Segurança, que contaria com a assessoria do Comandante da Polícia Militar, sendo “conveniente que um oficial do Estado Maior (EM) do Exército ou da Região Militar” acompanhasse o “planejamento político”.³⁶² O planejamento militar caberia ao General Comandante Militar da área, e o Comandante da Polícia Militar poderia acompanhar a sua elaboração. O plano deveria conter ações preventivas, como a salvaguarda dos sistemas de comunicações, transportes e energia, e medidas repressivas, como o controle e a dissolução de agitações, tumultos e greves perturbadoras da ordem interna. Por fim, o Plano Estadual deveria fornecer diretrizes à Polícia Militar, à Polícia Civil e às prefeituras municipais. A Polícia Militar deveria ainda participar do Plano Militar de Segurança Interna elaborado pelo Comandante Militar da área.³⁶³

Na esfera federal, a Polícia Federal possuía ampla participação no Sistema de Segurança Interna. Exaltando o regime implicitamente, o texto apresentado durante o Seminário dizia que:

A Polícia Federal [...] em sua verdadeira acepção, somente vem a ser criada definitivamente com a Lei n.º 4.483, de 16 de novembro 1964, que reorganiza o Departamento Federal De Segurança Pública deferindo-lhe a área de atuação e competência. A partir desta data é implantada, em todo o território nacional, a Polícia Federal, a qual passou a ter a denominação de Departamento de Polícia Federal de acordo com o que dispõe o art. 210, do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.³⁶⁴

Faziam parte da nova estrutura: a Polícia Federal de Investigações, com a Divisão de Polícia Marítima, e de Fronteiras, a Divisão de Repressão ao Contrabando e ao descaminho, a Divisão de Polícia Fazendária, o Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes e o Serviço de Repressão ao Tráfico de Pessoas; a Polícia Federal de Segurança, que englobava a Divisão de Ordem Política e Social, o Serviço de Censura de Diversões Públicas, o Serviço de Polícia Rodoviária e o Serviço de Diligências Especiais; as Delegacias Regionais, tanto através de sua polícia de investigação quanto de sua polícia de segurança, inserido nessa última o Serviço de Ordem Pública e Social.³⁶⁵ O Setor de Ordem Pública e Social teria ligação direta com o Instituto Nacional de Identificação, o Instituto Nacional de Criminalística, o Serviço Nacional de Informações, o Centro de Informações do Exército, o Centro de Informações da

³⁶² Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 13, 74. Convém ressaltar que o Comandante da Polícia Militar, conforme a legislação, seria, normalmente, um oficial superior do Exército, aprovado pelo respectivo Ministério.

³⁶³ Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 23-27, 74.

³⁶⁴ Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 59.

³⁶⁵ Brasil. Seminário De Segurança Interna, 1969: 34-36.

Marinha, os órgãos de Informação da Aeronáutica, as Divisões de Informações dos Ministérios Cíveis e os demais órgãos de Ordem Política e Social.³⁶⁶ Cabia ao Setor, entre outras atribuições, instaurar inquéritos policiais, coletar, permanentemente, informes que interessem à ordem política e social e infiltrar agentes em reuniões ilegais visando a desencorajá-las futuramente, com a identificação e afastamento dos seus promotores.³⁶⁷

3.4.8 A Segurança Interna na legislação e na doutrina da Escola Superior de Guerra

O conceito de “Segurança Interna” permaneceu na legislação por dezesseis anos, mesmo com sucessivas mudanças da Lei de Segurança Nacional. Ainda em setembro de 1969, o Decreto-lei n.º 898 revogou o Decreto-lei n.º 314/67, porém manteve definições semelhantes à legislação anterior.

A conceituação seria mantida na Lei n.º 6.620/78 e retirada apenas em 1983, com a entrada em vigor da Lei n.º 7.170/83. No campo doutrinário, a “Segurança Interna” era tratada nos Manuais Básicos da Escola Superior de Guerra. O Manual de 1976 trazia as seguintes considerações sobre o tema:

Para os países do chamado mundo ocidental, a Segurança Nacional alicerça-se na Segurança Individual, entendendo-se como tal aquele estado no qual o indivíduo se sente interiormente seguro, livre do medo e do temor, com suas necessidades básicas e direitos assegurados, e externamente seguro porque o Estado mantém a ordem pública.

³⁶⁶ Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 38-42.

³⁶⁷ De acordo com o documento, eram atribuições do Setor de Ordem Pública e Social da Polícia Federal, entre outras: “Coletar, permanentemente, informes que interessem à ordem política e social, por intermédio de seus agentes, infiltrando-os nos diferentes setores de atividades públicas ou privadas, visando anular ou neutralizar a ação de elementos interessados em promover agitação ou subversão ou, visando manter bem informados os órgãos de informações e de segurança do país; fiscalizar e manter sob observação a conduta dos partidos políticos nas suas atuações na vida nacional, principalmente, no que concerne às suas influências negativas à política adotada pelo governo; Fiscalizar as associações classe de trabalhadores ou estudantes ou associações de qualquer tipo, assistindo seus trabalhos, suas assembleias e mantendo permanente observação sobre seus dirigentes e líderes; [...] Infiltrar agentes em reuniões ilegais visando a desencorajá-las futuramente, com a identificação e afastamento dos seus promotores; Procurar evitar a realização de comícios e greves ilegais, infiltrando-se agentes no meio dos seus promotores que, utilizando técnicas as mais variadas de convencimento, ou desencorajem ou dividam seus participantes; Manter permanente vigilância nas empresas tipográficas, tipografias de associações de classe de trabalhadores ou estudantes, no sentido de se evitar a feitura de publicação de caráter clandestino subversivo; fiscalizar o funcionamento de serviços essenciais administrados pela União, para assegurar que os mesmos não sejam prejudicados ou paralisados; [...] Manter observação e vigilância constante sobre os indivíduos atingidos pelos atos institucionais, fiscalizando suas atividades dentro e fora país; [...] Manter e controlar agências de informações ‘extraquadros’ que colaboram nas suas atividades” (Brasil. Seminário de Segurança Interna, 1969: 52-55).

A Segurança Interna envolve aspectos da Segurança Nacional que dizem respeito às manifestações internas dos antagonismos e pressões, abrangendo todas as ações que se produzam por intermédio do Estado no sentido de criar condições para a preservação dos poderes constituídos, da lei, da ordem e de garantir os Objetivos Nacionais ameaçados. Inclui, assim, todas as medidas desencadeadas para fazer face, dentro das fronteiras do país, aos antagonismos e pressões de qualquer origem, forma ou natureza.

É aquele grau de garantia que, malgrado os antagonismos e pressões de qualquer natureza ou origem que se apresentem no cenário interno, o Estado proporciona à Nação que jurisdiciona, para que ela possa trabalhar na busca dos objetivos fixados.³⁶⁸

Ainda, para o Manual, a “Segurança Interna” deveria “ter um sentido característico de prevenção antes de punição”.³⁶⁹ O conceito foi mantido na Doutrina Básica em 1979, que acrescentou um quadro que tratava das polícias:

Quadro 8 – Atitudes e medidas que podem ser tomadas no desempenho das atividades de Defesa Interna e Defesa Pública

Situação do processo subversivo	Atitude	Finalidade da ação	Medidas
Perturbação da ordem	Preventiva	Evitar	- Preventivas - Preponderantemente as do processo de desenvolvimento - Atuam sobre as causas
Grave perturbação da ordem	Repressiva	Impedir	- Repressivas - Policiais e Militares - Atuam sobre os efeitos e os agentes
Luta interna	Operativa	Eliminar	- Operativas - Caracterizam a luta armada

Fonte: Doutrina Básica da Escola Superior de Guerra, 1979: 247 (adaptado).³⁷⁰

Aqui as medidas policiais não diziam respeito especificamente às polícias militares. Como pode ser visto ainda na doutrina de 1979, tanto as polícias militares quanto a Polícia Federal eram entendidas como instrumentos legais para a garantia da “Segurança Interna”:

Nosso País dispõe de instrumentos legais de Segurança Interna, entre os quais, além dos dispositivos constantes da Constituição, convém destacar o Código Penal, a Lei de Segurança Nacional, a Lei do Serviço Militar, o Decreto-lei da Reforma Administrativa (N.º 200, de 25 Fev 67), o Decreto-lei da Reorganização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (N.º 667, de 30 Jul 69), e o Decreto que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal (N.º 73352, de 19 Dez 73). Finalmente, em outras leis ordinárias e em normas esparsas, gerais ou específicas, são considerados outros aspectos, como a definição de crimes de responsabilidades, o direito de reunião e de greve, as prescrições sobre a telecomunicação e os limites da liberdade de manifestação do pensamento e da informação.

³⁶⁸ Brasil. Escola Superior de Guerra. Doutrina Básica. 1976: 431.

³⁶⁹ Brasil. Escola Superior de Guerra. Doutrina Básica. 1976: 441.

³⁷⁰ A tabela foi posteriormente reproduzida no Manual de 1981 (Brasil. Escola Superior de Guerra. 1981: 221).

O conceito seria reescrito no Manual da ESG de 1981, mantendo, porém, seus pontos centrais.³⁷¹ Ganharia expressão a questão da Segurança e Defesas Públicas:

A Segurança Pública tem em vista assegurar a Ordem Pública contra violações de toda espécie, à exceção das que configuram antagonismos ou pressões. A destinação principal da Segurança Pública é, assim, a garantia proporcionada à Nação no que diz respeito às Seguranças Individual e Comunitária.

[...] Em síntese:

Segurança Pública é a garantia que o Estado (União, Estados-Membros e Municípios) proporciona à Nação a fim de assegurar a Ordem Pública.³⁷²

A Defesa Pública, por sua vez, seria “o conjunto de medidas, atitudes e ações adotadas para garantir o cumprimento das leis de modo a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a Ordem Pública”.³⁷³ Os conceitos e quadros seriam mantidos em sua maior parte no Manual Básico de 1986, que deixou de tratar especificamente sobre segurança pública e defesa pública.³⁷⁴

3.5 Alterações no arcabouço legislativo das polícias militares

3.5.1 O Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969

O Decreto-lei n.º 667/69 revogou o Decreto-lei n.º 317/67, e se tornou a legislação básica das polícias militares, vigorando mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Sobre o controle que o Exército exerceria sobre as Polícias Militares, ficou definido o seguinte:

Art. 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares nos territórios regionais.

³⁷¹ De acordo com o Manual: “A Segurança Interna, envolvendo aspectos da Segurança Nacional que dizem respeito às manifestações internas dos antagonismos e pressões, abrange todas as ações que se produzam no sentido de criar condições para a preservação dos Objetivos Nacionais ameaçados. É a garantia proporcionada à Nação para que esta possa trabalhar na busca dos objetivos estabelecidos, malgrado os antagonismos e pressões, de qualquer origem, forma ou natureza, que se apresentem no cenário interno. A Segurança Interna está presente desde a exploração política dos fatores capazes de gerar antagonismos, através de uma série de medidas que responderão a seus efeitos e a seus agentes, conformando o quadro da Defesa Interna” (BRASIL. Escola Superior de Guerra. 1981: 214).

³⁷² Brasil. Escola Superior de Guerra. 1981: 217.

³⁷³ Brasil. Escola Superior de Guerra. 1981: 217.

³⁷⁴ Brasil. Escola Superior de Guerra. 1986.

Art. 2º A Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbem-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei. [...].

Foram mantidas as disposições anteriores sobre o Comando das Polícias Militares. Seria exercido por oficial superior do serviço ativo do Exército, preferencialmente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro do Exército pelos governadores. Ou, excepcionalmente, o comando das Polícias Militares poderia ser exercido por oficial do último posto da própria corporação, desde que houvesse a aprovação do Ministro do Exército. Constituam competências das Polícias Militares:

Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas e os casos estabelecidos em legislação específica, o policiamento ostensivo, fardado planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira regressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Territorial.

Assim, a legislação ordinária continuou a trazer o conceito de “Segurança Interna” definido pelo Decreto-lei n.º 314/67. A nova lei manteve como coronel o maior posto das Polícias Militares. Sobre a Inspetoria-Geral das Polícias Militares, ficaria definido o seguinte:

Art. 21. Compete ao Estado-Maior do Exército, através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares:

- a) Centralizar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército relativos às Polícias Militares, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas.
- b) Promover as inspeções das Polícias Militares tendo em vista o fiel cumprimento das prescrições deste Decreto-lei.
- c) Proceder ao controle da organização, da instrução, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares.
- d) Baixar as normas e diretrizes para a fiscalização da instrução das Polícias Militares.
- e) Apreciar os quadros de mobilização para as Polícias Militares de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego em suas missões específicas e como participantes da Defesa Territorial.
- f) Cooperar no estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares.

Ainda em 1967, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul incorporou a Guarda Civil e a Divisão de Policiamento do Trânsito. Os integrantes das corporações extintas puderam optar pela incorporação à Brigada ou a permanência em posições correlatas na Secretaria de Segurança Pública.³⁷⁵ Em Goiás, a Polícia Militar avançou para o policiamento na capital. De acordo com o Cel Lúcio Borges:

ENTREVISTADOR: Em 1962, quando o senhor entrou na polícia, ainda existiam os guardas civis aqui. Como é que era a relação da polícia militar com essas guardas e como é que foi o processo de extinção dela?

LÚCIO BORGES: Aqui tinha duas guardas, uma civil, guarda civil e uma guarda de trânsito, mais a polícia militar. Lá em 1966, o governador resolveu dar meios para a polícia militar desempenhar uma função de policiamento. [...] Quando em 66, nós já estávamos aqui como aspirantes recém formados, resolvemos tomar as ruas, literalmente [...] A guarda, ela não podia reagir. Primeiro porque o número era muito pequeno. A PM tinha um efetivo bem maior, bem maior. Nós assumimos o serviço de Goiânia, de trânsito, com uma companhia com 150 homens num dia. [...] A guarda tinha 45, 50 homens só. [...] Só estava em Goiânia.

Porém, o Decreto-lei ainda não dava exclusividade do policiamento ostensivo para as polícias militares. Assim, diversos Estados mantiveram serviços de segurança ostensiva sobrepostos até o advento do Decreto-lei n.º 2.010, em 1969.

3.5.2 A Comissão de Alto Nível e a Emenda Constitucional n.º 01, de 1969

Em maio de 1969, já sob a vigência do AI-5, foi nomeada uma “Comissão de Alto Nível”, com o objetivo de reformar a Constituição de 1967. A Comissão foi presidida por Pedro Aleixo, vice-presidente da República, e contava, entre outros membros, com Themístocles Cavalcanti, Miguel Reale e Carlos Medeiros. O próprio presidente participaria das reuniões, que discutiram, entre outros temas, a existência das polícias militares e a questão da Justiça Militar Estadual.³⁷⁶

Sobre as polícias militares, Costa e Silva afirmou que “[...] nós queremos tirar das Polícias esse caráter de pequenos Exércitos, que sempre foi um dos males do Brasil”. Em sua visão, não poderia haver Exércitos estaduais, pois a segurança interna cabia à União. Ainda deixava clara a sua preocupação com eventual mobilização de Exércitos locais.³⁷⁷ O marechal elogiava a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares, citada por ele como “inspetoria

³⁷⁵ Mariante, 1972.

³⁷⁶ As atas da Comissão foram transcritas em Araújo; Maciel, 2002.

³⁷⁷ Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível. In. Araújo; Maciel, 2002: 103.

federal”. De acordo com o presidente, as polícias militares estavam cada vez mais entrosadas com o Exército e a criação da inspetoria teria gerado “um resultado extraordinário”.³⁷⁸

Situação diversa ocorreu durante as discussões sobre a Justiça Militar Estadual. De acordo com o Ministro da Justiça e Negócios Interiores e professor de direito da Universidade de São Paulo, Luís Antônio da Gama e Silva, este era um “problema de suma relevância”.³⁷⁹ Conforme declarou Pedro Aleixo, a orientação do Ministro do Exército era a seguinte: “justiça militar estadual de primeira instância constituída pelos conselhos de justiça, tendo como órgão de segunda instância o próprio Tribunal de Justiça”.³⁸⁰ Sobre o tema, Costa e Silva respondeu: “se a sugestão é do ministro do Exército, está bem.”³⁸¹ A principal razão para proibir a criação de novos Tribunais de Justiça Militar nos Estados foi dada pelo próprio presidente:

Havia tribunais militares, os quais nós queremos acabar. Saiba V. Exa. que deram uma aposentadoria a um coronel da Polícia de Estado de São Paulo com 10 milhões. Os Governadores estão ansiosos para acabar com isso.³⁸²

Em julho do mesmo ano, a versão final da proposta de Emenda já estava na posse do presidente Costa e Silva. O presidente, porém, sofreu um derrame antes de assinar o documento. Logo após, em 31 de agosto, os Ministros Militares baixaram o AI-12, que declarou o impedimento do presidente e retirou Pedro Aleixo do processo de sucessão.³⁸³ O Brasil seria então presidido por uma junta, composta pelos Ministros da do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.³⁸⁴

Em 17 de setembro de 1969, entrou em vigor a Emenda Constitucional n.º 1, que alterou sensivelmente a Constituição vigente.³⁸⁵ As poucas alterações sobre as polícias militares merecem atenção:

³⁷⁸ Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível In. Araújo; Maciel, 2002: 103.

³⁷⁹ Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível In. Araújo; Maciel, 2002: 428.

³⁸⁰ O Ministro do Exército era Aurélio de Lyra Tavares, que poucos meses depois comporia a junta responsável por assinar a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

³⁸¹ Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível. In. Araújo; Maciel, 2002: 428-429.

³⁸² Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível. In. Araújo; Maciel, 2002: 429.

³⁸³ Transcrição das atas da Comissão de Alto Nível. In. Araújo; Maciel, 2002.

³⁸⁴ Compunham a junta o General Aurélio de Lyra Tavares, o Almirante Augusto Rademaker e o Brigadeiro Márcio de Sousa Mello. A junta presidiria o país até a assunção de Emílio Médici, em 30 de outubro daquele ano.

³⁸⁵ Como lembraria Ferreira Filho (1987: 33), pouco antes da entrada em vigor da nova Constituição: “A Emenda n. 1 deu nova redação a quase todo o texto promulgado em 1967. Por isso não são raros os que a ela se referem

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:

§ 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.

[...]

Art. 144. Os Estados organizarão a sua justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes:

d) justiça militar estadual de primeira instância constituída pelos Conselhos de Justiça, que terão como órgãos de segunda instância o próprio Tribunal de Justiça.³⁸⁶

O novo texto mantinha as disposições sobre a competência da União e a sua função de manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal. Permaneciam como forças auxiliares e reservas, não podendo receber além da remuneração do mesmo posto ou graduação no Exército.³⁸⁷ Foi retirada, porém, a competência das polícias militares para a manutenção da segurança interna nos Estados, atribuição que seria mantida apenas na legislação infraconstitucional.³⁸⁸ Restou também proibida a criação dos Tribunais

como a Constituição de 1969. [...] Ainda que a maior parte das alterações seja meramente de redação, é de se reconhecer que ela acentuou uma tendência autoritária que, todavia, já se achava presente no texto primitivo. De fato, a Emenda n. 1 demonstra desconfiança, senão hostilidade, para com o Congresso Nacional. E, no art. 182, manteve em vigor provisoriamente o Ato Institucional n. 5 e subsequentes”.

³⁸⁶ A redação do referido dispositivo seria alterada anos mais tarde pela Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977, conhecida como “Reforma do Judiciário” e editada pelo Presidente da República durante o recesso do Congresso (Ferreira Filho, 1987). A referida Emenda promoveu diversas reformas no Poder Judiciário e modificou todos os dispositivos do §1º do art. 144. A nova redação dizia que a lei poderia criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: “d) justiça militar estadual, constituída em primeira instância pelos Conselhos de Justiça, e, em segunda, pelo próprio Tribunal de Justiça, com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das policiais militares”. O novo dispositivo dava ao art. 144 redação semelhante ao art. 129 da mesma Constituição, que dispunha o seguinte: “À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas”.

³⁸⁷ Sobre o texto, escreveu Pontes de Miranda (1970: 324-325): Sociologicamente, as polícias militares são consequência do ditatorialismo estadual, que o presidencialismo de 1891 a 1967 vem organizando, na razão direta da decadência intelectual e moral do país: presidencialismo múltiplo, esteado em forças armadas também múltiplas, e organizado em simetrias tribais (federal e local) de centro, para que se retarde a efetiva democratização do país. A luta passa a ser só entre centro federal e centros estaduais, Rei e senhores feudais. Como antes do século XVIII. [...] Até aqui, houve [...] a antítese de alguns militares experientes, que viram o perigo que antes de 1930, anos a fio, apontáramos, e as soluções de 1934, 1937, 1946 e 1967 que revelam a ondulação. Em verdade, ainda se busca a solução, que deveria ter sido estudo à parte, meditado, sereno, do Conselho de Segurança Nacional.

³⁸⁸ Conforme Ferreira Filho (1972), a partir da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, foi reservado exclusivamente ao Exército tanto a segurança interna quanto a segurança externa, que estariam abrangidas dentro do conceito de segurança nacional. Dessa forma, seguia-se o conceito estabelecido pelo Decreto-lei n.º 314/67, que dizia, em seu art. 3º, que a segurança nacional compreendia as medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna. A Lei ainda definia, no parágrafo único do seu art. 44, as instituições militares como as Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, excluindo do seu conceito as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Porém, o jurista não analisou a legislação infraconstitucional, em especial o Decreto-lei n.º 667/69, e a sua regulamentação, o Decreto n.º 66.862/70. Cabe ressaltar que Ferreira Filho, professor titular de Direito Constitucional da USP desde 1969, havia sido chefe de gabinete do Ministério da Justiça (1969), e desempenhado as funções de secretário do Conselho de Defesa dos

de Justiça Militar nos estados. Prevaleceu aqui o que havia sido discutido na Comissão de Alto Nível.³⁸⁹

3.5.3 A Unificação do policiamento ostensivo

No final de 1969, uma antiga demanda das polícias militares tornou-se realidade. Todos os outros órgãos que executavam o policiamento ostensivo foram extintos e incorporados à Polícia Militar local. Tal medida foi implementada através do Decreto-lei n.º 1.072, que atribuiu às polícias militares a missão de:

[...] a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.³⁹⁰

A Exposição de Motivos n.º 009/SEX, referente ao Decreto-lei n.º 1.072/69, foi encaminhada ao Congresso Nacional pela Mensagem n.º 23, de 1970. Conforme a justificativa apresentada pelo Executivo:

O projeto de decreto, anexo, visa a unificação do policiamento fardado com base nas Polícias Militares. [...] A existência simultânea de outras organizações fardadas, executando missões aparentemente idênticas, porém sem apresentar o mesmo padrão de correção e eficiência, por motivos básicos de pessoal, transportes ou comunicações, compromete o êxito de manutenção da ordem de segurança interna [...] As Polícias Militares, estruturadas com seus Estados-Maiores nos moldes existentes no Exército Brasileiro, estão muito mais capacitadas a efetuar um planejamento e uma execução dos serviços gerais de polícias, do que qualquer outra organização não militar ou mesmo paramilitar.

A existência, nas Unidades da Federação, de duas ou mais organizações policiais com finalidades comuns, demonstra a necessidade da centralização dos serviços de polícia. Com isto evita-se o "Muita Polícia, Pouco Policiamento", atendem-se, aos princípios econômicos e, principalmente, eliminam-se a disputa, ora silenciosa, ora ostensiva, os desentendimentos e os choques que trazem reflexos negativos perante a Sociedade.³⁹¹

Direitos da Pessoa Humana (1969-71), de Secretário Geral da Justiça (1970-71) e de Ministro da Justiça interino (1970). Posteriormente, foi secretário dos Negócios da Administração, secretário dos Negócios da Justiça e vice-governador do estado de São Paulo (1975-79).

³⁸⁹ Cabe lembrar que, conforme havia informado Pedro Aleixo, a proposta de proibir a criação de Tribunais de Justiça Militar nos Estados era do Ministro Aurélio de Lyra Tavares, um dos três militares que compuseram a junta responsável por assinar a Emenda. A Constituição manteve os três Tribunais de Justiça Militar já existentes conforme art. 192 das Disposições Gerais e Transitórias.

³⁹⁰ O Decreto-lei estipulou o prazo de cento e oitenta dias para que os Guardas-Civis que tivessem nível equivalente ao de oficial das polícias militares, realizassem estágios de adaptação para serem aproveitados nos quadros da PM local.

³⁹¹ A ideia de "muita polícia, pouco policiamento" era recorrente nos Congressos das Polícias Militares realizados desde a década anterior.

Observe-se, ainda, que a União exerce sobre as Polícias Militares, o controle e a fiscalização de suas organizações, dos efetivos, da Instrução e do material bélico, competência dada ao Estado-Maior do Exército, através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares. O mesmo não ocorre com outros organismos policiais que, em seus efetivos e material bélico, controlados, totalizam mais de 30.000 homens em todo o país.

Durante a tramitação na Comissão de Segurança Nacional, o Decreto-lei foi aprovado diante da “conveniência e necessidade” de apenas uma polícia ostensiva, que seria a solução mais “lógica, razoável, prudente” além de “mais eficiente, econômica e controlável”.³⁹² Alguns estados, como o Rio Grande do Sul, já haviam unificado o policiamento. A Guarda Civil e a Divisão de Policiamento do trânsito haviam sido extintas em maio de 1967, tendo a Brigada Militar assumido as suas funções.³⁹³ Em Goiás, como vimos, a polícia militar tinha se lançado às ruas de uma só vez com seu efetivo, ocupando os antigos espaços da Guarda Civil, que possuía um efetivo muitas vezes menor.³⁹⁴ Em outros estados, como São Paulo, ocorreriam diversos conflitos.

Por fim, os Estados da federação passaram a ajustar as respectivas Constituições e leis no que dizia respeito às atividades das polícias militares.

3.5.4 Alterações legislativas estaduais: o caso de São Paulo

Cabe aqui tratar de maneira mais detalhada das alterações ocorridas no Estado de São Paulo por três motivos: a) a Polícia Militar paulista havia organizado os primeiros Congressos de Polícias Militares, bem como os textos apresentados por Ulysses Guimarães para a criação da Lei Orgânica das Polícias Militares;³⁹⁵ b) a Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, criada ainda na década de 1940, assumiu papel central nos pleitos da categoria em nível nacional, além de realizar encontros nacionais e eleger um de seus ex-presidentes, Ivahir Garcia, como Deputado Federal; c) a capital do Estado contava com uma Guarda Civil estruturada e que havia sido capaz de mobilizar atores políticos para impedir a aprovação da exclusividade do policiamento ostensivo para as polícias militares durante a tramitação do PL n.º 1.089/59; d) a legislação de São Paulo serviria, mais tarde, como base para a elaboração da

³⁹² DCN, 28/04/1970: 792-795.

³⁹³ Chagas, 1987.

³⁹⁴ Entrevista realizada com Lúcio Borges, conforme tópico 2.3.

³⁹⁵ Como visto anteriormente, o texto que deu origem ao PL 1.081/59 havia sido “elaborado pelos oficiais da Força Pública de São Paulo, sendo, porém, do consenso das polícias militares do Brasil” (Feijó, 1985: 56-57).

proposta do Sistema de Segurança Pública por parte do Ministério da Justiça no início da década de 1980.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1967, ocorreram diversas mudanças no Estado de São Paulo. Em primeiro lugar, foi promulgada a Constituição Estadual de 13 de maio daquele mesmo ano, que previa como órgãos policiais, subordinados ao Secretário de Estado responsável pela segurança pública, os Delegados de Polícia e demais carreiras policiais civis, a Força Pública e a Guarda Civil.³⁹⁶ A Constituição estadual não previa a competência específica de nenhum dos órgãos e apenas determinava que os cargos da carreira de Delegado de Polícia seriam providos por bacharéis em direito. Foi então aprovada, em 27 de maio de 1968, a Lei Orgânica da Polícia.

De acordo com lei, aos Delegados de Polícia incumbia exercer a polícia judiciária, com a finalidade de apurar as infrações penais e sua autoria, bem como presidir os atos processuais a eles atribuídos por lei, além de serem os responsáveis pela direção e o regular funcionamento da unidade policial em que tivessem exercício. Os delegados também poderiam requisitar elementos dos demais órgãos policiais ao superior de maior hierarquia em serviço na respectiva área ou região policial. Nesse caso, a requisição deveria ser “atendida incontinenti”.

A Força Pública deveria executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, além de exercer o policiamento e a fiscalização do trânsito e do tráfego nas rodovias, a prevenção e extinção de incêndios, a prestação de socorros públicos e de salvamento e as guardas dos palácios do Governo e da Secretaria da Segurança Pública.

Por fim, as Guardas Civis seriam as responsáveis pelo policiamento e fiscalização do trânsito urbano, policiamento de diversões públicas e pelas outras atividades de natureza policial que não fossem da competência específica dos demais órgãos.^{397, 398}

³⁹⁶ A referida constituição previa ainda, em seu art. 140, que em caso de iminente perturbação da ordem, ou de calamidade pública, qualquer dos órgãos policiais poderia ser utilizado em missões que o Governador determinar.

³⁹⁷ Sobre o lobby das Guardas Civis para manutenção no texto estadual, ver: Guerra, 2016: 32-37.

³⁹⁸ A lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 50.300/68, que estabelecia que o policiamento a cargo da Secretaria da Segurança Pública abrangia o policiamento civil, a cargo dos Delegados de Polícia, o policiamento militar, a

Além disso, o Governo de São Paulo promoveu uma tentativa de unificação do comando das Polícias Cíveis e Militares, de forma a tentar conter diversos conflitos entre as instituições. De acordo com Dallari:

De fato, junto a todas as Delegacias de Polícia, encarregadas do policiamento ordinário, encontrava-se um destacamento da Força Pública. Este se encarregava dos trabalhos mais árduos do policiamento, tais como a prisão de delinquentes e a manutenção da ordem em lugares públicos, dando apoio também às diligências levadas a efeito por determinação do delegado de polícia, que no Estado de São Paulo é autoridade civil, com o grau de bacharel em Direito. O que ocorreu inúmeras vezes foi que os homens da Força Pública, alegando sua condição de militares e argumentando com a falta de preparo do delegado de polícia para exercer um comando adequado ao treinamento militar que haviam recebido, recusaram-se a cumprir ordens recebidas. O delegado de polícia, por sua vez, insistia em que se mantivesse sua condição de autoridade policial máxima na circunscrição, pois além de ser bacharel em Direito havia feito cursos especiais sobre técnica policial e, o que era mais importante, cabia-lhe a responsabilidade principal pelas atividades de policiamento.³⁹⁹

Em 30 de outubro de 1969, a Emenda n.º 2 à Constituição Estadual de São Paulo, deixou de descrever os órgãos responsáveis pela Segurança Pública, porém passou a prever que os municípios pudessem organizar e manter guardas municipais.

Pouco depois, em decorrência do Decreto-lei n.º 1.072/69, o Governo de São Paulo editou o Decreto-lei estadual n.º 217, de 8 de abril de 1970, que promoveu a unificação da Força Pública com a Guarda Civil, criando a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Conforme lembra Alaor Silva Brandão, coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que ingressou na instituição em 1953:

cargo da Força Pública e o policiamento a cargo da Guarda Civil. O policiamento civil, a cargo dos delegados de polícia, abrangia as atividades de polícia judiciária, a ação de presença nos recintos ou locais de possíveis ocorrências policiais, para as providências necessárias, e as atividades administrativas e técnico-científicas conexas. O policiamento militar compreendia a atuação preventiva, para a manutenção da ordem, e a repressiva de distúrbios, por meio de ação ostensiva de dissuasão ou emprego de força e o policiamento a cargo da Guarda Civil compreendia o de trânsito urbano, o de diversões públicas, o das repartições públicas, o de recintos fechados e o de aeroportos. Além disso, o decreto era expresso ao dizer que a polícia judiciária compreendia a ação de presença nos recintos ou locais de possíveis ocorrências policiais, para as providências necessárias. Por isso, competia ao Delegado de Polícia agir, através de rondas e diligências nos locais de possíveis ocorrências criminais, detendo os suspeitos para averiguações, efetivando buscas e apreendendo arenas, objetos, substâncias ou produtos proibidos. No mesmo dia, o Decreto n.º 50.301, regulamentou as Guardas Municipais, as Guardas Noturnas e os vigilantes particulares. As Guardas Municipais ficavam sujeitas à orientação e ao controle policial do Delegado de Polícia responsável pelo seu local de atuação. As entidades ou pessoas que mantivessem o controle sobre as Guardas Noturnas ou sobre vigilantes particulares também deveria atuar sob a mesma orientação e ao controle.

³⁹⁹ Dallari, 1977: 78-79.

No início de 1970, o Governo Federal baixou um diploma legal no sentido de extinguir as guardas paramilitares existentes nos estados, unindo-as às Polícias Militares. [...] Em São Paulo, o governo da época decidiu cumprir o determinado à sua maneira: extinguindo ambas as corporações. Na realidade essa extinção era apenas formal; na prática as duas corporações foram fundidas em uma. No entanto, para efeitos jurídicos, a Força Pública e a Guarda Civil estavam extintas, e com elas seus regulamentos. A lei que tratou do assunto foi omissa nesses aspectos, e, nos primeiros dias, o pessoal das duas corporações teve sérias dificuldades para administrar.⁴⁰⁰

Apesar de extinguir a Guarda Civil, o governo local manteve os diplomas legais que previam atribuições preventivas às polícias civis. A legislação seria mantida por quase dez anos, até a edição da Lei Complementar n.º 207, de 1979, a Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. O projeto foi encaminhado “[...] sob a gestão do delegado geral Tácito Pinheiro Machado, que também formulou o Estatuto dos Policiais Civis e a Lei de Reforma Administrativa da Polícia Civil, substituindo o conjunto de decretos do final dos anos 60”.⁴⁰¹

A referida lei trataria tanto da polícia civil quanto da militar. De acordo com o diploma, a polícia civil seria a responsável pelo exercício da Polícia Judiciária, administrativa e preventiva especializada, enquanto à polícia militar caberia o planejamento, a coordenação e a execução do policiamento ostensivo, fardado e a prevenção e extinção de incêndios. Dos 138 artigos da lei, apenas os seis primeiros tratam em linhas gerais sobre a Secretaria de Segurança Pública e sobre a Polícia Militar.

3.5.5 A regulamentação do Decreto-lei n.º 667 e os conflitos com as Polícias Civis

O Decreto-lei n.º 667/69, modificado pelo Decreto-lei n.º 1.072/69, foi regulado pelo Decreto n.º 66.862/70. A nova legislação determinava que os policiais militares constituíam uma categoria especial de servidores públicos, trazia normas sobre a estrutura e a organização das polícias militares, determinava que as polícias militares integrariam o serviço de informações

⁴⁰⁰ Brandão, 1999: 15-16. O Cel lembra em suas crônicas que as Diretorias da Força Pública funcionavam em um único prédio, junto com o Serviço de Comunicações. Segundo ele, um coronel, conhecido por ser extremamente rígido, ao chegar no prédio pela manhã, teria sido abraçado por um tenente, que teria lhe perguntado: “Coronel, como vai o senhor, como vai a família?” O coronel, indignado, teria respondido: “Você ficou louco, tenente? Que modos são esses de abraçar um oficial superior? Que intimidades são essas?!”. O tenente teria, então, respondido ao coronel que a Força Pública havia sido extinta e a nova polícia ainda não teria regulamentos. Narra Brandão (1999-16): “O duro coronel parou um pouco, pensou e disse: Você sabe que tem razão, tenente! E seguiu com passos rápidos rumo ao Quartel General. No dia seguinte saiu no Diário Oficial um decreto passando à Polícia Militar todos os regulamentos da Força Pública”.

⁴⁰¹ Bonelli, 2002: 243.

e contrainformação do Exército e tratava da competência da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.⁴⁰²

O decreto descrevia também as condições para que os Corpos de Bombeiros pudessem ser declarados militares. Entre os requisitos, a instituição deveria ser controlada e coordenada pelo Ministério do Exército, ser estruturada com base na hierarquia e na disciplina e subordinar-se aos preceitos gerais do “Regulamento Interno e dos Serviços Gerais”, do “Regulamento de Continência e Sinais de Respeito” e do “Regulamento Disciplinar do Exército”.⁴⁰³ Além disso, os Corpos de Bombeiros deveriam compor as Polícias Militares de cada Estado, salvo se houvesse razões históricas, reconhecidas pelo Ministério do Exército.

Ao tratar dos conceitos necessários para aplicação do Decreto-lei n.º 667/69, o novo decreto apresentava diversos conceitos novos, entre eles:

13) Policiamento Ostensivo - Ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura;

São considerados tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes: - ostensivo normal, urbano e rural; - de trânsito; - florestal e de mananciais; - ferroviário; - rodoviário, nas estradas estaduais; - portuário; - fluvial e lacustre; - de radiopatrulha terrestre e área; - de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; - outros, fixados em legislação da Unidade Federativa;

⁴⁰² Além de suas atribuições de orientação, fiscalização e controle do efetivo, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares tinha competência para se dirigir diretamente: a) às Polícias Militares em todos os assuntos relativos à sua condição de Forças Auxiliares e Reservas do Exército; b) Secretarias de Segurança e órgãos congêneres, quando se tratasse de assunto técnico-profissional pertinente às Polícias Militares.

⁴⁰³ Art. 28. Os Corpos de Bombeiros, para que possam ter a condição de "militar" e assim serem considerados forças auxiliares, reserva do Exército têm que satisfazer às seguintes condições: 1) Serem controlados e coordenados pelo Ministério do Exército na forma do Decreto-lei 667, de 2 de julho de 1969 e deste Regulamento; 2) Serem componentes da Força Policial Militar do Estado, do Distrito Federal ou dos Territórios, salvo a existência de razões históricas reconhecidas pelo Ministério do Exército; 3) Serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar; 4) Possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais, Regulamento de Continência e Sinais de Respeito, Regulamento Disciplinar e outros, quando adequados, todos do Exército; 5) Estarem sujeitos ao Código Penal Militar; 6) Exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral. §1º Caberá ao Ministério do Exército, obedecidas as normas deste regulamento, propor ao Poder Executivo a concessão da condição de "militar" aos Corpos de Bombeiros. §2º Os Corpos de Bombeiros, não integrados às Polícias Militares, particularmente os municipais, são organizações do sistema de defesa civil. Em princípio, devem ser considerados como organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos militares ou que possam com eles ser confundidos. Excetuam-se as Corporações de bombeiros cuja condição de "militar" já tenha sido anteriormente reconhecida em legislação federal.

14) Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive os decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas;⁴⁰⁴

O que mais chamava a atenção era a expressão “Autoridade Policial Competente”:

9) Autoridade Policial Competente - Autoridade que, para o planejamento global e integração dos diferentes órgãos policiais, visando ao cumprimento da lei, à manutenção da ordem pública e ao exercício dos poderes constituídos, nos Estados, Territórios ou Distrito Federal, for responsável pela manutenção da ordem pública e defesa interna. No quadro do emprego das Policiais Militares (policimento ostensivo fardado e outras ações preventivas ou repressivas), são autoridades policiais competentes, para efeito do seu planejamento, os respectivos Comandantes-Gerais e, por delegação destes, os comandantes de frações isoladas, quando for o caso;⁴⁰⁵

A redação do decreto gerou repercussão entre os delegados de polícia, que, através de seus representantes, passaram a apresentar diversos projetos de lei para sua revogação.⁴⁰⁶ Em 1974, o Deputado Francisco Amaral apresentou o Projeto de Lei n.º 803, na tentativa de revogação dos Decretos-lei n.º 667 e 1.072, bem como do Decreto n.º 66.862, de 1970.⁴⁰⁷ O projeto restou regimentalmente arquivado. No ano seguinte, o Projeto de Lei n.º 1.190, do mesmo

⁴⁰⁴ Ainda de acordo com o Decreto: “a) Entre tais ações, destacam-se atividades subversivas, agitações, tumultos, distúrbios de toda ordem, devastações, saques, assaltos, roubos, sequestros, incêndios, depredações, destruições, sabotagem, terrorismo e ações de bandos armados nas guerrilhas rurais e urbanas; b) As medidas preventivas e repressivas neste caso, estão incluídas nas medidas de defesa interna e são conduzidas pelos Governos Estaduais, contando ou não com o apoio do Governo Federal”.

⁴⁰⁵ Outras leis do período também trouxeram alterações para o conceito de autoridade. Como exemplo, a Lei n.º 4.898/65, que tratava da responsabilização nos casos de abuso de autoridade. De acordo com o art. 6º, era considerada autoridade quem exercesse cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração. A alteração legislativa mais significativa veio com o Decreto-lei n.º 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Como exemplo: Art. 8º, §3º “Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente”.

Meirelles (1966: 59), tratava sobre a autoridade da seguinte maneira: “Mas, convém se acentue, a autoridade é prerrogativa do cargo ou da função; nunca da pessoa que os exerce. [...] O exercício da autoridade é uma exigência do interesse social, quando em colisão com interesses particulares. Somente com autoridade se pode remover os interesses individuais opostos ao interesse público. Isso porque os atos de administração exigem pronta execução. Se a eles se opõe o particular, não de ser executados com autoridade, com coerção, com força física, se necessário”. O subtópico “o exercício da autoridade” estava previsto no Capítulo II, “A administração pública e seus princípios”, Tópico II, “Direitos e deveres do administrador público”.

⁴⁰⁶ Em 1968, Hely Lopes Meirelles, enquanto Secretário de Segurança Pública de São Paulo, já havia sido questionado por delegados de polícia acerca do conceito de autoridade policial e da sua aplicabilidade à Força Pública (Correa, 2022: 239).

⁴⁰⁷ O Deputado Francisco Amaral, ou Chico Amaral, foi eleito Deputado Federal pelo MDB de São Paulo por diversos mandatos consecutivos desde 1967. Foi Vice-Líder do MDB (1970-71) e Vice-Líder da Minoria (1972). Era jornalista, professor e advogado.

deputado, abraçava as teses do “V Encontro Nacional de Delegados de Polícia, realizado em Goiânia, capital de Goiás, entre 17 e 21 de janeiro do corrente ano”.⁴⁰⁸ O projeto tinha como objetivo preparar uma futura unificação das polícias com base na tese apresentada por Ivahir Freitas Garcia, da Delegação do Estado de São Paulo.⁴⁰⁹

O delegado iniciava sua exposição com um resumo histórico da atividade de polícia, baseada em obra escrita por policial civil de São Paulo:

Não há exagero em dizer-se que todas as atribuições da polícia estiveram no período colonial paulista - como de resto em todo o Brasil - confiadas aos juízes; tanto a especificamente judiciária - eles tinham como auxiliares os "meirinhos", cujas atribuições e funções correspondiam aos oficiais de justiça de hoje. Além dos "meirinhos", havia os "homens jurados", isto é, os homens escolhidos que juravam perante o conselho dos deveres de polícia; e os "vintaneiros", que eram 08 inspetores policiais dos bairros. Na administrativa, os "quadrilheiros" é que lhes cumpriam as ordens, dando execução ao programa de policiamento interno, policiamento civil da vila, policiamento em favor da ordem pública, segundo os termos das Ordenações e as instruções" recebidas dos Oficiais do Senado da Câmara (Formação Histórica da Polícia de São Paulo de Hermes Vieira, Servo Gráf. da Secr. de Seg. Pública, S.P., 1965). Tal regime vinha de mais longe. Encontramo-lo nas instituições portuguesas transmitidas através das Ordenanças Afonsinas.

[...] *As milícias sempre foram auxiliares do tronco principal, a Polícia Civil. Assim foi sempre entendido* e o assinalou o insigne Pimenta Bueno, em seu "Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro" (1922). depois de enumerar as autoridades policiais, do Chefe de Polícia ao Inspetor de Quarteirão:

[...] 22. Força auxiliar da polícia - os Chefes de Polícia e bem assim os Juízes Municipais, Delegados e Subdelegados tem o direito de requisitar dos mandamentos das forças armadas, a que for necessária para manter a ordem quando alterada a segurança e tranquilidade pública, ou para verificar a prisão de criminosos ou outras diligências do serviço nos termos do art. 20, do regulamento. Ainda não temos forças policiais com uma organização apropriada para a missão policial; esse assunto, porém, é mais da alçada do direito administrativo, do que daqueles de que nos ocupamos.⁴¹⁰

Após, atacava os conceitos presentes na legislação em vigor, afirmando que as Polícias Militares eram órgãos auxiliares das Polícias Cíveis, conquanto somente os delegados representariam o Estado na busca de seus fins:

⁴⁰⁸ DCN, 03/10/1975: 8247-8254.

⁴⁰⁹ Ivahir Garcia foi deputado federal eleito pela Arena. Exerceu a função de Delegado de Polícia em São Paulo, Taubaté, Sorocaba e no DOPS, local em que também atuou como assessor do Diretor. Além disso, foi presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.

⁴¹⁰ DCN, 03/10/1975: 8247. Grifos nossos.

A interpretação errônea do conceito de autoridade confundindo-o com os seus agentes, misturando órgãos fins, como é o caso dos Delegados de Polícia, detentores do Poder do Estado, com órgãos meios, representados pela Polícia Militar, que detém a força, trouxe sérias consequências ao problema de policiamento e combate à criminalidade. Para que a Polícia possa continuar cumprindo a sua importantíssima atividade de assegurar a ordem dentro da posição de alto órgão do Poder Público impõe-se, desde logo, o respeito às prerrogativas próprias dos cargos e situações de seus integrantes.

É importante distinguir, dentre os órgãos de Polícia, os que realizam os fins do Estado e os que servem de instrumento para os primeiros. Nem todo policial é autoridade, mas somente os que investidos do Poder Público têm por tarefa perseguir os fins do Estado. Não é, por exemplo, autoridade policial um perito, ainda quando funcionário de polícia, ou um oficial da Força Pública, uma vez que as corporações a que pertencem são órgãos meios postos à disposição da autoridade.⁴¹¹

Por fim, apresentava um parecer de Vicente Rao, Ministro da Justiça e Negócios Interiores de Getúlio Vargas:

O ilustre e festejado mestre Vicente Ráo, em parecer emitido em 30 de setembro de 1971, faz uma apreciação sobre a juridicidade do Decreto-lei n.º 667/69 - Decreto n.º 66.862/70, acrescentando:

No caso da consulta, o Regulamento baixado pelo Decreto n.º 66.862, de 8-7-70, para dar execução ao Decreto-lei n.º 667, de 2-7-69, excedeu e restringiu a um só tempo a matéria ou a relação de direito neste disciplinada; aquele criou regra jurídica nova ao conceituar as Polícias Militares como "autoridades policiais competentes para planejar tanto o policiamento ostensivo fardado, quanto as demais medidas preventivas ou repressivas necessárias ao cumprimento da lei e à manutenção da ordem pública e da segurança interna";⁴¹²

3.5.6 Manuais e regulamentos internos

Em 1981, a Inspeção Geral das Polícias Militares publicou o seu Manual Básico de Policiamento Ostensivo. Ele replicava os conceitos básicos instituídos no Decreto n.º 66.862/70 para depois especificar seis características do policiamento ostensivo: identificação, ação pública, totalidade, dinâmica, legalidade e ação de presença. Para a IGPM, a polícia militar deveria atuar "visando a preservar o interesse geral da segurança pública nas comunidades, resguardando o bem comum em sua maior amplitude" e desenvolver suas atividades "dentro dos limites da lei".⁴¹³

⁴¹¹ DCN, 03/10/1975: 8248.

⁴¹² DCN, 03/10/1975: 8248. Em 1977, o Deputado Henrique Eduardo Alves apresentou, ainda, o projeto de Lei n.º 3.984, com os mesmos fundamentos. O deputado também justificava seu projeto com as sugestões de Ivahir Garcia apresentadas no V Encontro Nacional de Delegados de Polícia (DCN, 31/08/1977: 7456).

⁴¹³ O Manual pode ser visto em sua íntegra em Álvares e Pinheiro (1990).

A elaboração do “Manual Básico” da IGPM contou com a participação de policiais militares de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. A adoção do manual e as adaptações feitas em cada unidade da Federação “ajudaram a criar uma cultura propriamente policial, ficando paulatinamente relegadas a segundo plano as práticas militares”.⁴¹⁴

Antes mesmo da edição do “Manual”, algumas polícias militares já adotavam conceitos e doutrinas específicas sobre o policiamento ostensivo. Como exemplo, temos, no estado de São Paulo, o “Manual do policiamento a pé e apreensão de armas”, M-9-PM, de 1978. O “Manual” trazia diversos conceitos próprios, às vezes diversos daqueles do Decreto-lei 667/69 e do Decreto n.º 66.862/70: *policiamento velado*, descrito como ação sigilosa que seria “função precípua da Polícia Civil”; *patrulhamento*, caracterizado como “atividade dinâmica de observação, fiscalização, segurança, reconhecimento ou mesmo de emprego de força”; e *policiamento ostensivo policial-militar*, consistente no “policiamento executado pela Polícia Militar com privatividade do seu planejamento, execução e fiscalização”. O policiamento ostensivo policial-militar seria o “policiamento preventivo por excelência”, cuja ação “desencoraja a ação de criminosos e infratores em geral”. O “Manual” continha também determinações sobre a aproximação com a comunidade: “33. Evitar atitude de patrulha disciplinar ou de patrulha militar em zona ocupada, afetada, rígida, exageradamente marcial, pois isto o distanciará da população, inibindo a aproximação daqueles que dele necessitem”.⁴¹⁵

3.5.7 A recuperação do comando próprio como meta

Além dos projetos de lei elaborados em conjunto com grupos de pressão ligados às Polícias Cíveis,⁴¹⁶ tramitaram no Congresso Nacional projetos que buscavam dar maior autonomia para as polícias militares. Entre essas propostas, destacam-se as que buscavam permitir que as corporações tivessem comando próprio, ou seja, fossem comandadas por oficiais oriundos dos seus próprios quadros.

Em 1972, o Deputado Florim Coutinho apresentou o Projeto de Lei n.º 1.033, que criava o posto de General PM nas polícias militares. O Deputado afirmava que diversas polícias

⁴¹⁴ Espírito Santo; Meireles, 2022: 103-104.

⁴¹⁵ PMESP, 1978.

⁴¹⁶ Projetos de Lei n.º 803, de 1974, Lei n.º 1.190, de 1975, e n.º 3.984, de 1977.

militares possuíam efetivo maior que uma divisão de infantaria do Exército. Além disso, apenas polícias militares que estivessem em locais que possuíssem Grandes Comandos Militares contariam com o posto.⁴¹⁷ O projeto, com parecer de inconstitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça, também foi rejeitado pelas Comissões de Segurança Nacional e de Finanças. De acordo com o parecer do deputado Januário Feitosa, relator na Comissão de Segurança Nacional:

[...] a aprovação do projeto em pauta importaria na necessidade de alterar-se o Decreto-lei n.º 667/69, de recente promulgação, com sérios reflexos em conceitos e normas já estabelecidas e consolidadas. O art. 6º e parágrafos do Decreto-lei n.º 667/69 estabelece que o Comando Geral das Polícias Militares será exercido por oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército. Somente em casos especiais, ouvido o Ministro do Exército, o cargo de Comandante poderá ser exercido por oficial da própria corporação. Esse dispositivo vem sendo rigorosamente cumprido, eis que a grande maioria das Polícias Militares está sob o comando de oficiais superiores do Exército.

[...] É fato notório que as Polícias Militares não têm estrutura, nem missões, ou condições de emprego, que se possam equiparar às de uma grande unidade do Exército, cujo comando é exercido por Oficiais-Generais. Enquanto o Exército combina armas e atua como um todo, sob a ação centralizada do Comando, as Corporações Policiais Militares empregam seus homens, geralmente em duplas ou grupos policiais militares e, só excepcionalmente, em casos de grave perturbação da ordem pública ou subversão, chegam a fazer emprego de frações maiores, isto é, de pelotões, companhia ou até o máximo de Batalhão.⁴¹⁸

Em outra tentativa de dar autonomia às polícias militares, o Deputado Heitor Alencar Furtado apresentou o Projeto de Lei n.º 5.787, de 1981.⁴¹⁹ O projeto atribuía aos Governadores a nomeação dos Comandantes-Gerais das polícias militares, além de determinar que a escolha deveria recair em oficial da própria corporação. De acordo com o parlamentar, a polícia militar atuaria “muito mais no campo social, no universo das relações humanas”, razão pela qual seus oficiais se formariam dentro de uma concepção própria de atuação. Os oficiais do Exército, por sua vez, seriam “basicamente formados para o exercício de funções de natureza eminentemente bélica, militar por excelência”. De acordo com o Deputado:

⁴¹⁷ Grosso modo, somente poderia haver um General PM em locais que houvesse um General combatente do Exército. De acordo com o Decreto n.º 43.835/58, que tratava do Regulamento para os Grandes Comandos (R-163) até a edição do Decreto n.º 79.813/77, os Grandes Comandos do Exército eram os Comandos de Exércitos, os Comandos Militares de Áreas; os Comandos dos Corpos constituídos de vários Grandes Unidades, os Comandos de Regiões Militares; os Comandos de Grandes Unidades, e, quando privativo de oficial-general, o Comando de artilharia de Costa Regional; os Comandos de Armas das Grandes Unidades, quando privativos de oficial-general; e os Comandos de Brigadas, Grupamentos e Destacamento, quando privativos de oficial-general.

⁴¹⁸ DCN 19/10/1973: 7499-7502. O deputado ainda tentaria novamente aprovar sua ideia através do Projeto de Lei n.º 2.668, de 1976 (DCN 21/08/1976).

⁴¹⁹ Heitor Alencar Furtado era filho de José Alencar Furtado, advogado e político do MDB, que, como opositor do regime militar, teve seu mandato cassado em 1977. Heitor, que foi eleito para ocupar o lugar do pai no Congresso Nacional, foi assassinado durante a campanha eleitoral em 1982. Percebemos aqui um projeto apresentado por opositores do regime, com interesse no fortalecimento dos estados.

Um Coronel do Exército é formado para exercer funções no Comando de Batalhão ou de Regimento os quais, geralmente, possuem um efetivo máximo de 1.000 e 3.000 homens respectivamente, cujos integrantes são soldados recrutados para tempo médio de 10 (dez) meses, recebendo, neste período, formação que difere, fundamentalmente, da recebida pelo policial militar. *Um Coronel do Exército designado para Comandar uma Polícia Militar como, por exemplo, São Paulo com 60.000 homens, Rio Grande do Sul com 25.000 ou Paraná com 14.000, enfrenta uma problemática totalmente diferente daquela encontrada no Exército.* Leva, no mínimo, seis meses, para conhecer e se adaptar, superficialmente, à Corporação. Por outro lado, *a própria linha de atuação, imprimida pelos Comandos das Polícias Militares, está dando mais ênfase ao treinamento militar que visa, muito mais, reprimir a população do que possibilitar uma boa segurança para a comunidade.* [...] Infelizmente, as Polícias Militares não têm sido dirigidas para a sua real finalidade que seria sua colocação ao lado das lutas do povo e não contra ele. Num policiamento preventivo e não repressivo.⁴²⁰

O projeto foi rechaçado na Comissão de Segurança Nacional, que entendeu que, mesmo comandadas por oficiais do Exército, “têm as Polícias Militares prestado relevantes serviços aos indivíduos, às comunidades onde atuam, e, à própria sociedade brasileira”.⁴²¹

O processo de escolha dos oficiais, porém, não parecia levar em conta uma preparação específica para as funções. Como exemplo, as memórias do General Francisco Batista Torres de Melo mostram como se dava o processo de escolha e capacitação para o cargo. O oficial foi informado que assumiria o comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo através de um amigo durante uma visita a Brasília.⁴²² De acordo com o ex-comandante:

Não conhecia São Paulo. Só tinha passado por lá uma vez. Sabia que era um Estado complexo e com problemas que exigiria muito esforço para solucioná-los. [...] Conhecia o novo Secretário de Segurança - meu colega de turma de Estado-Maior, Cel. Antônio Erasmo Dias.⁴²³

Torres de Melo então encontrou-se com dois generais em Brasília que tinham comandado a PMESP. Foi nesses encontros informais que ocorreu a preparação para o comando da força policial. Após narrar suas memórias e prestar homenagens a diversos policiais, o oficial

⁴²⁰ DCN, 16/12/1981: 14988-14989. Grifos nossos.

⁴²¹ DCN, 23/06/1982: 5080.

⁴²² De acordo com Torres de Melo (2004: 25), ao visitar o apartamento de José Barros Paes, recebeu a seguinte notícia: "Acabou de sair daqui o Gen. D'Ávila Mello e você irá comandar a Polícia Militar de São Paulo. Quero saber se aceita".

⁴²³ Torres de Melo, 2004: 27. Antônio Erasmo Dias, coronel reformado do Exército, foi Secretário de Segurança Pública de São Paulo durante o governo de Paulo Maluf, do PDS. Maluf, que era próximo de Silvio Frota, havia vencido Laudo Natel, candidato de Figueiredo na convenção da Arena. Como Secretário de Segurança Pública, Dias comandou a operação que prendeu estudantes e depredou instalações na PUC de São Paulo em setembro de 1977 (Gaspari, 2016; Reis, 2010).

encerrou sua obra da seguinte maneira: “Durante 3 anos e 6 meses amei, amo e sempre amarei a Polícia Militar de São Paulo. Muito obrigado”.⁴²⁴

Antônio Erasmo Dias, Secretário de Segurança Pública mencionado por Torres de Melo foi posteriormente eleito deputado por São Paulo. Durante o mandato, apresentou o projeto de Lei n.º 1.969, de 1979, que também previa que o comando das polícias militares fosse exercido pelos próprios oficiais.⁴²⁵

O projeto chamou a atenção dos policiais militares de maneira negativa. O projeto subordinava as polícias militares às secretarias de Segurança Pública e passava a capacidade para legislar sobre as polícias para os Estados. A proposta não foi bem vista pelas polícias militares que, em Estados como São Paulo e Minas Gerais, possuíam autonomia em relação à Secretaria. Conforme lembra um dos entrevistados, o projeto trouxe preocupações para as Polícias Militares e teria sido um dos pontos centrais para a organização da Polícia Militar do Estado de São Paulo frente às alterações legislativas vindouras.⁴²⁶

⁴²⁴ Torres de Melo, 2004: 252. Essa visão de Torres de Melo talvez seja decorrente de um comando anterior de Polícia Militar. O então Major Francisco Batista Torres de Melo assumiu o comando da Polícia Militar do Piauí ainda no início da década de 1963. De acordo com o oficial: “Um dia, estou no campo, com Manoel Theophilo, em uma manobra, quando chegou o General e disse: ‘Você vai comandar a Polícia Militar do Piauí’. No primeiro dia, um fato até muito hilariante na minha vida, o General me dá posse, presente o Governador Petrônio Portela e, depois, vai todo mundo embora. Não conhecia ninguém em Teresina nem mesmo um oficial, fiquei sozinho” (Torres de Melo, 2003: 57). Nessa primeira experiência, informou ao governador Petrônio Portela que “não mais queria comandar a Polícia Militar, pois, nunca poderia imaginar tantas dificuldades com os seus componentes”. O governador teria então respondido: “Torres, só possuo estes homens. Não posso lhe conseguir o que você me está pedindo. Lembre-se de uma coisa: Você tem que fazer o melhor com o que tem. Caso você consiga modificar nossa Polícia com estes homens você será um Chefe, um Líder amanhã. Ir embora é apenas uma fraqueza”. De acordo com o oficial: “nunca mais voltei para pedir homens ao Petrônio. Ele tinha razão. Fomos juntos e vencemos” (Torres de Melo, 2004: 23-24).

⁴²⁵ Aqui, o comando próprio da PM paulista poderia representar um fortalecimento do governo Maluf frente ao governo federal.

⁴²⁶ Em reportagem do Estado de São Paulo, de 28/07/1980, intitulada “Erasmo defende tese da unificação das polícias”, o deputado teria ressaltado “a necessidade de que polícias Civil e Militar trabalhem juntas ‘sem prejuízo de suas funções’”. Além disso, o deputado teria classificado a ação policial como “medida paliativa e (que) depende do consenso entre polícias Civil e Militar. Esta questão poderia [...] ser resolvida pela uniformização destes dois grupos”. Logo após, consta a visão da IGPM acerca do projeto: “O governo federal não pode abrir mão do controle de uma força composta por 220 mil homens por razões de segurança interna e de estratégia de prevenção contra ameaças que possam vir do Exterior segundo ponto de vista firmado na Inspeção Geral das Polícias Militares [...] Para a IGPM, torna-se difícil, no caso da fusão, estabelecer um órgão central de coordenação e decisão, levando-se em consideração as características específicas das missões de cada polícia”.

No mesmo sentido foi a opinião de Leonel Affonso Arcanjo, ex-Comandante da PMMG:

É sabido que a polícia militar e a polícia civil sempre tiveram uma competição, às vezes com lealdade e às vezes meio desleal. E os secretários de segurança pública tinham uma ascensão sobre as polícias civis, e, exercendo um cargo político, gostariam também de ter uma ascensão sobre as polícias militares. Em Minas Gerais, nós e os comandantes da época, nos esforçamos para evitar que a polícia militar fosse envolvida *nessa subordinação a um poder político, representado pelo secretário de segurança pública*. O secretário de segurança pública, normalmente um político da confiança do governador. Ele tinha sob a sua subordinação a polícia civil. E lutavam, de forma bastante intensa, para colocar a Polícia Militar de Minas - eu estou falando na Polícia Militar de Minas, subordinada à Secretaria de Segurança Pública.⁴²⁷

Percebemos aqui a busca de uma autonomia política. As polícias militares, possuidoras de um conhecimento profissional próprio e, legitimadas a partir de uma história e uma tradição local, já possuíam, em diversos estados, uma relativa autonomia administrativa. Porém, permaneciam ligadas a questões políticas, locais e nacionais, dentro do processo de escolha de seus comandantes. E essa autonomia administrativa poderia ser reduzida com a subordinação a um Secretário de Estado. Nesse sentido, continua o entrevistado:

Então, a grande briga ideológica da polícia militar era não permitir que polícia militar centenária - não é? mais que centenária, mais que bicentenária, né? - fosse colocada sob o manto político de um secretário de segurança, equiparado a uma polícia civil. Bom, não é preconceito, mas a formação do policial militar, de seus quadros, é uma é uma formação de alto nível, pelo menos aqui em Minas Gerais. E o amor, acendrado às coisas, do Estado, da sociedade, da função, da destinação, isso sempre foi muito importante para a polícia militar de Minas Gerais. E nós sempre nos desviamos da possibilidade de virmos a ser tratados como simples órgão da Secretaria de Segurança Pública. Acredito eu, que a maioria das polícias do Brasil desejavam essa independência, vamos assim dizer, muitos deles não conseguiram, jamais conseguiram.⁴²⁸

3.5.8 As alterações de 1983

Em 1983, o Decreto-lei n.º 2.010 inseriu o termo Segurança Pública na legislação básica das polícias militares, em detrimento do conceito anterior de Segurança Interna. Aqui, após longos debates dentro da sociedade, perdia espaço a terminologia anterior da Segurança Interna, tratada pela Escola Superior de Guerra.⁴²⁹

⁴²⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁴²⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁴²⁹ Ver tópico 3.4.8. A emergência do tema da segurança pública, ligado à violência urbana, será tratado no próximo capítulo.

Nesse sentido, foram estipuladas como competências das Polícias Militares, conforme art. 2º:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

As mudanças mais importantes, porém, tratavam da subordinação das Polícias Militares, que passavam à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador, e à função de Comandante-Geral, que passava a ser exercida preferencialmente por oficial da ativa do último posto da própria corporação.

A primeira regulamentação da nova legislação foi dada pelo Decreto n.º 88.540/83, o qual estipulava que, no caso de convocação, o Comando da Polícia Militar ficaria a cargo de oficial da ativa do Exército (General-de-Brigada, Coronel ou Tenente-Coronel) ou Oficial da ativa, do último posto, da própria corporação.

Logo após, foi aprovado o Decreto n.º 88.777/83, e ainda em vigor. O novo normativo substituiu o Decreto n.º 66.862/70, e revogou tacitamente parte do Decreto n.º 88.540/83. Deixou de haver possibilidade de convocação das polícias militares para “assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições do Decreto-lei n.º 667/69 [...]”.

Além de extinguir a figura da “Autoridade Policial Competente”,⁴³⁰ o novo decreto adotou diversos conceitos ainda hoje utilizados:

6) Comando Operacional - Grau de autoridade que compreende atribuições para compor forças subordinadas, designar missões e objetivos e exercer a direção necessária para a condução das operações militares.

[...] 21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

[...] 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

O decreto também tentava delimitar os conceitos de “Grave Perturbação ou Subversão da Ordem”, “Manutenção da Ordem Pública” e “Perturbação da Ordem”.⁴³¹ Porém, o termo permanecia aberto à diversas interpretações por utilizar conceitos abstratos como “convivência harmoniosa e pacífica” e “bem comum”. Essa indefinição era objeto de críticas por parte de diversos juristas. Por exemplo, Raymundo Faoro, ex-presidente da OAB, no prefácio da obra sobre a morte do comerciário Barbosa, ocorrido no Rio de Janeiro:

⁴³⁰ O decreto, apesar de não trazer o conceito de “Autoridade Policial Competente” em sua lista de conceitos, manteve o termo em diversos pontos que haviam sido contestados pela Polícia Civil. Nesse sentido: “Art. 2º (.): 6) Comando Operacional - Grau de autoridade que compreende atribuições para compor forças subordinadas, designar missões e objetivos e exercer a direção necessária para a condução das operações militares. [...] 15) Hierarquia Militar - Ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas e Forças Auxiliares. [...] Art. 10. Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares são os responsáveis, em nível de Administração Direta, perante os Governadores das respectivas Unidades Federativas, pela administração e emprego da Corporação. [...] §3º Nas missões de manutenção da ordem pública, decorrentes da orientação e do planejamento do Órgão responsável pela Segurança Pública nas Unidades Federativas, são autoridades competentes, para efeito do planejamento e execução do emprego das Polícias Militares, os respectivos Comandantes-Gerais e, por delegação destes, os Comandantes de Unidades e suas frações, quando for o caso”.

⁴³¹ Nas definições do Decreto 88.777/83: “14) Grave Perturbação ou Subversão da Ordem - Corresponde a todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública, que por sua, natureza, origem, amplitude, potencial e vulto: a) superem a capacidade de condução das medidas preventivas e repressivas tomadas pelos Governos Estaduais; b) sejam de natureza tal que, a critério do Governo Federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento de poderes constituídos, a lei, a ordem e a prática das instituições”; “19) Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública”; “25) Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas”.

A ordem pública, por seu lado, depende de conceitos não-identificáveis previamente, confundindo-se com o uso da gravata e da roupa bem-talhada, extremado-se até a aparência de mendicância, passando, no meio, em algumas estações, pelo homossexualismo. O bem-estar e o sossego estão também em causa se alguém, por desatenção, sempre tida por criminosa, esquece toda a penca de documentos que provam que Antônio não é Manuel, embora nada conste contra Manuel, em nenhum inquérito.⁴³²

A abertura do termo também estava ligada às “Delegacias de Ordem Pública e Social” (DOPS), pertencentes às polícias civis. O conceito foi debatido pela doutrina administrativista, que não chegou a uma delimitação precisa sobre o seu significado.⁴³³

3.5.9 Os Corpos de Bombeiros

O primeiro Corpo de Bombeiros criado externo à estrutura das polícias militares foi o do Rio de Janeiro. Estabelecida com o Decreto n.º 1.775/1856, a instituição foi, por mais de um século, a única corporação independente da Polícia Militar estadual. Na ocasião, foram estabelecidas as funções de oficiais, com patentes militares, bem como de praças. Em 1923, o Decreto n.º 16.274 estabeleceu que o Corpo de Bombeiros seria força auxiliar do Exército, devendo adotar os mesmos regulamentos e as mesmas tabelas de continências da Força Terrestre. Em 1946, o Decreto-lei n.º 8.660 determinou que as corporações de bombeiros dos estados só poderiam ter organização militar quando incorporadas às respectivas forças policiais. O Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro, porém, seguiu independente.

Com a transferência da capital para Brasília, foi criado o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal através do Decreto-lei n.º 9, de 25 de 1966.⁴³⁴ A instituição passou a ser subordinada ao Secretário de Segurança Pública de Brasília no ano seguinte, com a edição do Decreto-lei n.º 315, de 13 de maio. No Distrito Federal, a organização, a formação e o emprego do Corpo de Bombeiros eram independentes da Polícia Militar. Dessa forma, passaram a existir dois Corpos de Bombeiros nessas condições: o do Distrito Federal e o da Guanabara, que posteriormente tornou-se o Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro.

⁴³² Faoro, 1983: 7.

⁴³³ O assunto será tratado adiante no tópico 5.5.1. Em busca de um Direito Administrativo da Ordem Pública.

⁴³⁴ Como lembra o Cel Paulo José Santos, vieram do Rio de Janeiro para Brasília 10 oficiais e 120 praças. O deslocamento foi feito através de aviões da Força Aérea Brasileira.

Os corpos de bombeiros ganharam previsão constitucional em 1967, situação mantida com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.⁴³⁵ Com o Decreto-lei n.º 667/69 e o Decreto n.º 66.862/70, criou-se a possibilidade dos corpos de bombeiros se tornarem militares a partir de proposta do Ministério do Exército. Nesse caso, o Poder Executivo declararia a condição de “militar” da instituição, que passaria a ser considerada reserva da Força Terrestre, aplicando-se as mesmas disposições impostas às polícias militares. Ainda, de acordo com o §2º do art. 28 do Decreto n.º 66.862/70, os corpos de bombeiros não integrados às polícias militares deveriam ser considerados como organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos semelhantes aos usados pelos militares. Exceção era feita para os Corpos de Bombeiros que já tivessem a condição de “militar” historicamente reconhecidas pelo Ministério do Exército.⁴³⁶ Em 1975, o Decreto-lei n.º 1.406, alterou o Decreto-lei n.º 667 para dispor que as disposições relacionadas às polícias militares eram aplicáveis também aos Corpos de Bombeiros Militares

Em 1983, com a edição do Decreto n.º 88.777, as disposições acerca dos corpos de bombeiros sofreram alterações significativas. Entre elas, passou a ser permitido o reconhecimento de corpos de bombeiros militares não pertencentes às polícias militares, desde que fossem proporcionadas pela unidade da Federação condições de funcionamento.⁴³⁷ Até a promulgação da Constituição de 1988, porém, nenhum estado solicitou a desvinculação do respectivo corpo de bombeiros. Dessa forma, mantiveram-se autônomos até 1989 somente o Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

⁴³⁵ 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: [...] § 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. Posteriormente, o Ato Complementar n.º 40, de 1968, incluiu no texto a proibição de perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, situação mantida pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

⁴³⁶ Ou seja: o do Distrito Federal e o do Rio de Janeiro.

⁴³⁷ Conforme a redação do Decreto 88.777/83: “Art. 44. Os Corpos de Bombeiros, à semelhança das Polícias Militares, para que possam ter a condição de “militar” e assim serem considerados forças auxiliares, reserva do Exército, têm que satisfazer às seguintes condições: 1) serem controlados e coordenados pelo Ministério do Exército na forma do Decreto-lei n.º 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei n.º 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento; 2) serem componentes das Forças Policiais militares, ou independentes destas, desde que lhes sejam proporcionadas pelas Unidades da Federação condições de vida autônoma reconhecidas pelo Estado-Maior do Exército; 3) serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar; 4) possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, ambos do Exército, e da legislação específica sobre precedência entre militares das Forças Armadas e os integrantes das Forças Auxiliares; 5) ficarem sujeitos ao Código Penal Militar; 6) exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral”.

4 VIOLÊNCIA URBANA E POLÍCIA NO BRASIL DA REDEMOCRATIZAÇÃO

4.1 O problema da violência urbana

4.1.1 Urbanização, crise econômica e violência

No início da década de 1960, a população brasileira ainda era predominantemente rural e jovem. De acordo com dados do censo, havia 70 milhões de brasileiros no país, dos quais 45% viviam nas cidades. A maioria da população era analfabeta e a idade média estava abaixo dos 20 anos.⁴³⁸ Entre as décadas de 1960 e 1980, cerca de 27 milhões de brasileiros migraram do campo para a cidade. E somaram-se aos milhões de brasileiros que já nasciam no ambiente urbano.⁴³⁹

No final da década de 1970, o Brasil contava com 114 milhões de habitantes. A população economicamente ativa somava 42 milhões de pessoas entre 15 e 70 anos. Dessas, 5 milhões não possuíam rendimentos. Outras 5,5 milhões recebiam apenas meio salário-mínimo, enquanto 17,7 milhões recebiam até 2 salários-mínimos. Apenas 3 milhões de brasileiros recebiam acima de 5 salários-mínimos.⁴⁴⁰

O período foi marcado pelo esgotamento do modelo econômico do “milagre brasileiro”, iniciado ainda na década de 1950, e por uma redução na diferença da renda dos brasileiros em relação aos países industriais avançados.⁴⁴¹ Em 1973, havia ocorrido o auge do “milagre econômico”. O PIB cresceu 14% e a indústria 17%.⁴⁴² No momento de sua posse, Geisel ainda aproveitou brevemente o “milagre”. Durante o seu governo, porém, o PIB cresceu em média 6,7% ao ano, mas acompanhado de um crescimento anual da inflação na ordem de 37,9%. Mesmo com a aceleração da inflação, os salários eram reajustados anualmente, medida que causava descontentamento da população. O período também foi marcado pelo crescimento da dívida externa, pelo peso da dívida interna e pelos mecanismos de correção da dívida.⁴⁴³ No resumo de Prado e Leopoldi:

⁴³⁸ Klein; Luna, 2014.

⁴³⁹ Klein; Luna, 2014.

⁴⁴⁰ Coutinho, 1979.

⁴⁴¹ Prado; Leopoldi, 2018.

⁴⁴² Fico, 2015.

⁴⁴³ Fausto, 2013.

Na década de 1970 três grandes eventos, cada um deles com sua própria dinâmica, mas interligados, provocaram ondas de choque na economia mundial e no Brasil. Em primeiro lugar, o aumento do preço do petróleo entre 1973 e 1974 afetou profundamente o Brasil, que era um grande consumidor dessa commodity – nesse período o preço médio do petróleo subiu de US\$ 2,74, em 1973, para US\$ 11,22 em 1974. Posteriormente, outra crise no Oriente Médio levou a um segundo choque de preços entre 1978 e 1980, provocado pela Revolução Islâmica no Irã (fevereiro de 1979) e pelo início da Guerra Irã-Iraque (setembro de 1980) – nesse período o preço médio do petróleo subiu de US\$ 12,80, em 1978, para US\$ 30,10, em 1980. O terceiro choque da década foi o aumento da taxa de juros devido à mudança da política monetária norte-americana.⁴⁴⁴

O abastecimento do petróleo era insuficiente, o país não possuía receitas adequadas de exportação e o mercado interno não fornecia “produtos alternativos competitivos”. A dívida, que o regime ampliara enormemente, tornava-se impagável, e fontes de financiamento eram encerradas.⁴⁴⁵

Durante o Governo Figueiredo, Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento e Ernane Galvêas, o da Fazenda. A posse dos dois se deu em meio a uma segunda crise do petróleo e ao aumento das taxas internacionais de juros.⁴⁴⁶ De acordo com Galvêas, os “cinco cavaleiros do apocalipse haviam disparado contra o Brasil: a recessão mundial, a sobrecarga do petróleo, a escalada dos juros, a perda nos termos de troca, e a política americana de valorização do dólar”.⁴⁴⁷ Em 1981, o Produto Interno Bruto do Brasil diminuiu pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O crescimento industrial também foi afetado.⁴⁴⁸ A inflação continuou a subir em 1982, realimentada, também, pela indexação de contratos, aplicações financeiras e salários. Com a crise, diversos “setores começam a abandonar o bloco que apoiava o regime civil-militar e a criticar o projeto alternativo de solução da crise, em especial as tentativas de saída da crise via intervenção estatal”.⁴⁴⁹ O Governo ainda tentaria editar Decretos-lei na tentativa de desvincular os salários da inflação, que foram rejeitados pelo Congresso Nacional.⁴⁵⁰ Ao final do Governo Figueiredo, a inflação havia avançado de 40,8% em 1978 para 223,8% em 1984, enquanto a dívida pública havia subido de 43,5

⁴⁴⁴ Prado; Leopoldi, 2018: 108-109.

⁴⁴⁵ Silva, 2019: 455.

⁴⁴⁶ Fausto, 2013; Cruz e Silva; Assaf, 2021.

⁴⁴⁷ Cruz e Silva; Assaf, 2021: 773.

⁴⁴⁸ Fico, 2015: 111.

⁴⁴⁹ Silva, 2019: 455.

⁴⁵⁰ Fico, 2015.

bilhões de dólares para 91 bilhões.⁴⁵¹ O período ainda seria marcado por demissões em massa provocadas pela crise econômica.⁴⁵²

A crise econômica era acompanhada pelo aumento da violência. Em 1976, a Secretaria de Segurança Pública do Paraná publicou pesquisa em conjunto com a UFPR do estado acerca da imagem que a população tinha da polícia. Os problemas apontados pela população em relação à polícia incluíam o abuso de poder, a corrupção, o suborno, o comportamento negativo, a agressividade, a parcialidade, a negligência, a falta de preparo profissional e cultura e a baixa remuneração.⁴⁵³

O cenário da violência não diminuiu durante a década de 1980. Como lembra Cecília Pires, a partir de dados oficiais, e sem considerar a subnotificação:

A cada vinte minutos, uma pessoa é roubada no Rio de Janeiro. Em São Paulo, a situação não é melhor: um roubo a cada quinze minutos, nos primeiros meses de 1984. Em Porto Alegre, no mesmo período, ocorreram 81 homicídios, 1.500 furtos e quinze assaltos por semana a motoristas de táxi. Em São Paulo, em 1983, os números foram aterradores: dois mil assassinatos, seiscentas agências de banco assaltadas, mais de cem mil assaltos a mão armada, 88 mil casos de roubo...⁴⁵⁴

Nas delegacias, a população carcerária se igualava àquela recolhida ao sistema prisional. Elas haviam se tornado “centros de detenção permanente onde aqueles que esperam julgamento se misturam com criminosos reincidentes”.⁴⁵⁵ Os presídios já estavam superlotados.⁴⁵⁶ No presídio de Lagoinha, em Minas Gerais, existia a “loteria da morte”, em que “onde os detidos se executavam por sorteio para expor suas reclamações”.⁴⁵⁷ Em 9 de outubro de 1985, a revista VEJA publicou pesquisa que mostraria os três principais problemas que deveriam ser solucionados pelo governo: a inflação, a saúde e a segurança.⁴⁵⁸ Em São Paulo, pesquisa da Folha de São Paulo indicaria que, para 47,6% dos moradores da cidade, a segurança pública seria o principal problema a ser resolvido.⁴⁵⁹

⁴⁵¹ Fausto, 2013.

⁴⁵² Pires, 1985.

⁴⁵³ Pereira; Moreira, 1986.

⁴⁵⁴ Pires, 1985: 5.

⁴⁵⁵ Pinheiro, Braun, 1986: 14.

⁴⁵⁶ De acordo com Pavarini e Giamberardino (2018: 94-95), dados oficiais apontam que o Brasil passou de 21.047 presos em 1961 para 27.467 em 1971, 50.802 em 1985 e 69.365 em 1985.

⁴⁵⁷ Pinheiro, Braun, 1986: 14.

⁴⁵⁸ Pereira; Moreira, 1986.

⁴⁵⁹ Nunes, 2014.

Em 1986, oficiais da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, em trabalho preparatório para a Assembleia Nacional Constituinte, apresentavam pesquisa do Instituto Gallup em 1984, que apontaria o Brasil como “um dos países mais violentos do mundo”.⁴⁶⁰ De acordo com o estudo, o Brasil ficava apenas atrás do México na média de famílias assaltadas nos últimos cinco anos. No mesmo período, quase um quinto da população teria sofrido assaltos em suas residências.⁴⁶¹

4.1.2 Estudos sobre as polícias e sobre a violência

No Brasil, os estudos sociológicos sobre a violência ganharam volume na década de 1970, tendo por temas o perfil social dos criminosos e questões relacionadas a crianças e adolescentes.⁴⁶² A criminalidade seria tratada dentro do amplo termo “violência estrutural”, que englobaria “a falta de serviços públicos eficientes, em especial no setor da saúde e da educação, e a ausência de políticas sociais, todos entendidos como violência perpetrada pelo Estado contra a população necessitada”.⁴⁶³

Na década de 1980, ganharam destaque estudos sobre instituições de internação e reclusão, além de serem aprofundadas pesquisas acerca do “menor infrator”.⁴⁶⁴ As instituições policiais passam a ganhar mais atenção no meio acadêmico.⁴⁶⁵

Como lembra Alba Zaluar, o período era marcado por uma “conceituação determinista do crime, isto é, aquela que trata a pessoa do criminoso como objeto, retirando-lhe a possibilidade de agir por vontade própria na condição de sujeito de sua ação”.⁴⁶⁶ Assim, um

⁴⁶⁰ Ferreira; Gonçalves; Moraes, 1986: 18.

⁴⁶¹ Ferreira; Gonçalves; Moraes, 1986.

⁴⁶² Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000. Carvalho (2021: 12) aponta ainda alguns estudos pioneiros realizados no período sobre a questão penitenciária, iniciados após uma série de conferências que Michel Foucault promoveu na PUC-Rio, em 1973, e da publicação de *Vigiar e Punir*, na França, em 1975. Além disso, data de 1976 a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o sistema carcerário. A CPI teve como relator o deputado Ibrahim Abi-Ackel, da ARENA.

⁴⁶³ Zaluar, 1999: 34.

⁴⁶⁴ Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000: 48-52.

⁴⁶⁵ Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000; Muniz; Caruso; Freitas, 2017: 151-152. No mesmo sentido, Zaluar (1999: 31), para quem começaram a surgir diversos “trabalhos sobre a violência policial, a tortura, os esquadrões da morte e seus congêneres, os horrores da prisão [...] Os objetos mais comuns na virada da década de 80 são justamente a brutalidade oficial, militar e estatal, ou a paraestatal, clandestina e oficiosa das organizações paramilitares que continuaram a exercer o terror do Estado [...]”

⁴⁶⁶ Zaluar, 1991: 20. Nesse sentido caminharam diversos trabalhos escritos por policiais militares, que traziam como causas da violência o aumento da população e das periferias das grandes cidades, desajuste da família

determinismo sociológico assumiria a pobreza como “meio social ideal [...] para o aparecimento do criminoso”.⁴⁶⁷ Além disso, formaram-se duas correntes:⁴⁶⁸

Os que denunciavam a miséria, a perda do poder de ganho do salário, a exploração, a ausência de investimentos na educação e na saúde para o aumento da violência, que já começava a preocupar o governo federal, postavam-se na esquerda do espectro político ou no que foi durante muitos anos chamado de "a esquerda penal", enquanto os que insistiam em analisar a questão institucional, inclusive as práticas policiais de violência contra os pobres e a eficiência da polícia em proteger a vida e a propriedade do cidadão, em termos de política pública para todos, eram considerados "de direita".⁴⁶⁹

Dessa forma:

Os que desde logo tomaram a criminalidade como objeto digno da atenção de cientistas sociais permaneceram até certo ponto estigmatizados como conservadores e empiristas até quase o fim dos anos 80. Mas partiu deles grande parte do entendimento que hoje se tem a respeito dos mecanismos perversos, círculos viciosos e obstáculos institucionais rotineiros que alimentam as carreiras criminosas de jovens pobres, bem como dos policiais envolvidos nas práticas ilegais do extermínio, da extorsão, do sequestro, da corrupção e da repetida violação dos direitos humanos ou civis dos cidadãos brasileiros.⁴⁷⁰

No mesmo sentido, para Luiz Eduardo Soares, as esquerdas, em decorrência da sua “origem intelectual, política e ideológica”, não teriam sido “capazes de conferir à polícia, como instituição, a importância histórica e política que ela tem”. Como lembra o sociólogo:

Desde meados dos anos de 1980, quando comecei a trabalhar como pesquisador, assessor e consultor de polícia, e me aproximei das instituições policiais, fui questionado com frequência por vários colegas de esquerda sobre o fato de estar trabalhando com polícia, como se fosse uma traição. Diziam que parecia que eu havia mudado de lado e que minhas ideias tinham mudado. Minha resposta sempre foi a seguinte: continuo pensando como sempre pensei. Claro que aprendi também e felizmente, mudei com esse aprendizado.⁴⁷¹

brasileira, toxicomania, influência nociva dos meios de comunicação e a impotência do Poder Judiciário (Aguiar, 1987; Costa, 1985; Cruz, 1987; Mariano Filho, 1988; Oliveira, 1987; Rego, 1988).

⁴⁶⁷ Zaluar, 1991: 20. Conforme Zaluar (1991: 20-21), teria havido: “perda do valor espiritual superior concedido à pobreza por uma tradição do cristianismo, que faz dela o modo de vida dos bem-aventurados, eleitos ou bons. [...] a pobreza vista assim já foi a razão para o ideário de proteção ao pobre através da caridade privada ou dos altos poderes espirituais conferidos a quem assim agisse e aos que elegessem por vontade própria viver como pobres, despojando-se dos bens materiais. [...] a pobreza perdeu o seu sinal positivo mais forte e adquiriu mais claramente o sentido negativo da falta, carência, estendida também ao plano moral, fazendo desaparecer as fronteiras entre o ‘pobre honesto’ e o ‘marginal’ ou ‘criminoso’”.

⁴⁶⁸ Kant de Lima, Misse e Miranda (2000: 56), da mesma forma, afirmam que o período era marcado “por um embate entre duas concepções políticas antagônicas, ou seja, entre os discursos autoritário e reformista”.

⁴⁶⁹ Zaluar, 1999: 19-20.

⁴⁷⁰ Zaluar, 1999: 19-20.

⁴⁷¹ Soares, 2007: 6. Tal postura parece ter persistido. Como lembra o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, sobre uma audiência pública em que acompanhava o presidente no Jardim

Essa situação acabaria refletindo nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, como lembra o ex-deputado constituinte José Genoíno:

Eu diria que o tema sobre a defesa do Estado, segurança pública e das instituições não teve o grande espaço político do debate. Eu participei da Subcomissão, depois da Comissão temática, e as teses que apresentei pelo PT foram todas derrotadas. A tese de suprimir a tutela militar definindo que a defesa nacional era a defesa externa e ponto. Perdi. Depois, a tese de criar um Ministério Militar único, que era o Ministério da Defesa. Perdi. A tese de desmilitarização da segurança pública, que era suprimir a ideia de que as polícias não são forças auxiliares nem reserva do Exército. Perdemos.⁴⁷²

Ainda, de acordo com o ex-parlamentar:

Nesta Subcomissão, eu era o representante do PT e eu estava só acumulando derrota no voto. Todas as propostas que formulei foram derrotadas tanto na Subcomissão como na Comissão temática. Na Subcomissão o relator era o então deputado Ricardo Fiuza, ligado ao centrão, e na Comissão era o Jarbas Passarinho, que tinha toda uma vinculação com o período da ditadura militar. E trabalhei muito lá, e trabalhei muito isolado, porque com esse tema é interessante observar uma coisa, a partir da transição, *o tema da segurança pública, da defesa do Estado não ocupavam as atenções da esquerda nem das forças democráticas*. Era considerado o seguinte: o tema está resolvido com a transição, vamos discutir a questão social, a questão econômica e a questão dos direitos, e essa questão não foi destacada como importante para um debate, porque esse debate já tinha ocorrido, segundo eles, antes na Lei da Anistia, no próprio fim do AI-5 e no Pacote de Abril.⁴⁷³

Assim, conforme pode ser percebido em diversos documentos, os pontos que norteavam as discussões sobre segurança pública durante a década de 1980 acabavam reduzidas a conflitos entre espectros políticos. Assim, debates mais aprofundados acabavam sendo desqualificados em razão de serem qualificados como “autoritários” ou como “reformistas”.⁴⁷⁴ Além disso, as polícias acabavam excluídas de estudos e discussões mais aprofundados, o que dificultava a apresentação de propostas sérias de reforma.⁴⁷⁵ Essa redução dos debates pode ser encontrada no início da década de 1980, nos debates da CPI da Violência Urbana.

Ângela: “Depois de quase duas horas de audiência, Lula disse ao meu ouvido: Mas Luiz Eduardo, não é possível, não aguento mais! Esse pessoal só fala de polícia! Respondi: Ô Lula, sabe por que esse pessoal só fala de polícia? Porque em 20 anos você nunca falou de polícia, porque não falamos de polícia, porque nos recusamos a levar a sério a problemática policial, porque sempre reclamamos quando alguém se fixa nessa questão, que nos parece secundária. E tal postura é uma tradição da esquerda. Parece que pensar polícia é típico de uma concepção conservadora. É por isso que a população tem que falar. Chegou a hora de falarmos também, de levarmos a sério essa questão” (Soares, 2007: 5-6).

⁴⁷² Genoíno, 2023: 37.

⁴⁷³ Genoíno, 2023: 37. Grifos nossos.

⁴⁷⁴ Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000: 56.

⁴⁷⁵ De acordo com Batista (1990: 170): “Entre as instituições da área de justiça e segurança pública, a polícia é uma espécie de “gata borralheira”, jamais convidada para os bailes dos teóricos, mas sempre muito comentada neles. Sobre ela incide uma empobrecedora redução dual: violência e corrupção. Não se trata, por certo, de negar

4.1.3 A Comissão Parlamentar de Inquérito da violência urbana

Com a crescente onda de violência, o Congresso Nacional estabeleceu em 1980 a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da violência urbana.⁴⁷⁶ A CPI foi criada pela Resolução n.º 01, de 1980, do Senado Federal. A Comissão ouviu ao todo vinte e cinco pessoas, entre elas: o Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel; o Ministro do Trabalho, Murilo Macedo; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Eduardo Seabra Fagundes; o ex-Presidente da Comissão Justiça e Paz de São Paulo, Dalmo de Abreu Dallari; o jornalista e advogado Percival de Souza; o superintendente de produção e programação da Rede Globo, José Bonifácio de Oliveira Sobrinho; e o diretor de jornalismo na Rede Bandeirantes de São Paulo, Paulo Mário Mansur.

O relatório da CPI apontava diversas causas para o aumento da violência: o crescimento das metrópoles, locais onde “formam-se os cinturões de pobreza e miséria das periferias”; “o abandono dos valores fundamentais da família, da moral e da Religião”; “o abandono moral e material do menor”; a exaltação dos criminosos nos meios de comunicação; a rivalidade entre as polícias civis e militares; a falta de recursos do Ministério Público; a legislação processual penal que conteria aspectos que “favorecem em demasia aos autores de delitos”; o sistema carcerário “falho e obsoleto”; a “luta pela propriedade e pela posse da terra”; e o terrorismo, “com sua lógica insana de agressões indiscriminadas alimentado por ideologias revolucionárias”.⁴⁷⁷

Por fim, sugeria como propostas: melhorias nos sistemas educacionais, sanitários e de habitação; elaboração de políticas públicas voltadas a conter o êxodo rural e a “inchação das metrópoles e das grandes cidades”; e a criação do Ministério da Família, responsável por medidas “voltadas para a problemática do menor em geral, especialmente do menor abandonado e do menor carente”. Além disso, constava como sugestão:

o binômio violência e corrupção (episódicas ou sistemáticas, conforme a partitura e o maestro). Porém, se estamos interessados em conceber uma polícia para o estado de direito democrático, convém superar esse reducionismo cego”.

⁴⁷⁶ Brasil. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Resolução n.º 01, de 1980, destinada a examinar a violência urbana, suas causas e consequências. Relator: Senador Murilo Badaró.

⁴⁷⁷ Brasil. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, 1980: 190-193.

[...] 4) Medidas relacionadas com o complexo Polícia-Ministério Público-Justiça, bem como com a execução penal e o sistema penitenciário. *Unificação das Polícias Civil e Militar*. [...] *Redimensionamento das tarefas e formas de atuar da Polícia*. Aumento da capacidade da Polícia Civil e do policiamento ostensivo. Criação das guardas municipais. Melhoria da remuneração da Polícia e mais rigor na seleção de pessoal. [...] Dar ênfase ao policiamento preventivo. Instituir a especialização criminal dos juízes. Instituir, no Código de Processo Penal, a dispensa de fiança ao preso pobre. Criar os juzizados de instrução. [...] Transformar a prisão-albergue em prisão domiciliar. Erigir casas de custódia e tratamento. [...] Instituir o controle do comércio de armamentos. Reforçar o combate aos diferentes tipos de esquadrões. Realizar a profilaxia dos presídios. Criar condições para melhor cumprimento das leis. Melhorar o aparelho repressor. Aumentar os contingentes de policiamento. Aprimorar a Justiça Criminal.⁴⁷⁸

Em 1983, foi apresentado o projeto de resolução para aprovação do Relatório da Comissão pela casa parlamentar. O relatório restou aprovado anos mais tarde pela Resolução do Senado Federal n.º 5, de 25 de abril de 1985.⁴⁷⁹

4.1.4 A Ordem dos Advogados do Brasil e o Seminário sobre a Criminalidade Violenta

Entidades civis também tomavam parte das discussões. Como exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), então gozando de elevado prestígio, criou grupos de estudos e realizou o “Seminário sobre a Criminalidade Violenta” ainda em 1980.⁴⁸⁰ Na ocasião, também foram apontadas causas estruturais para a explicação da violência, conforme pronunciamento do respeitado jurista Evaristo de Moraes Filho:

Este nosso grupo, constitutivo do Painel I, com o qual se inicia o Seminário da Ordem, versa sobre as causas ou condições sociais e econômicas da criminalidade violenta. [...] As condições, neste sentido, são estruturais, organizacionais, de estratificação social, de papéis desempenhados na sociedade pelos indivíduos e pelos grupos, de status, de classe, de distribuição de poder, de riquezas, de prestígio. [...] Penso que não há nesta voz divergente, no sentido de que a criminalidade é condicionada por todos esses fatores de inflação, de miséria, de concentração de renda, de consumo conspícuo que abrangem, afinal de contas, os próprios contornos da sociedade global.⁴⁸¹

Outro conferencista, Virgílio Luiz Donnici,⁴⁸² lembrava que, naquele momento, havia poucos pesquisadores sobre “a polícia e o policial”, e que o policial “não gosta jamais de ser criticado

⁴⁷⁸ Brasil. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, 1980: 190-193. Grifos nossos.

⁴⁷⁹ Projeto de Resolução do Senado n.º 02, de 1983.

⁴⁸⁰ O seminário ocorreu na sede do Conselho Federal da Ordem no Rio de Janeiro entre 23 e 25 de abril de 1980.

⁴⁸¹ OAB, 1980: 9-12.

⁴⁸² Virgílio Luiz Donnici era ex-presidente da seccional OAB/RJ. Escreveu obras como “A Criminologia na Administração da Justiça Criminal”, de 1980, “A Criminalidade no Brasil”, de 1984, e “Polícia: guardiã da sociedade ou parceira do crime”, de 1990, todas publicadas pela Editora Forense.

e vive criticando o Judiciário e a nós, críticos”.⁴⁸³ Dentro desse contexto, ocorriam diversos problemas dentro das instituições policiais:

Outro escândalo: contravenções. A PM diz que em 1978 prendeu 13.593. Admito, Rio de Janeiro 13.000. O Judiciário só teve conhecimento de 1.921 contravenções de jogo (para a PM 4.244) e outras contravenções num total de 3.764 (6.366 para a PM).

O que é que está havendo? Corrupção policial?

Desentrosamento entre Polícia Militar e Polícia Civil?

Burocratização Policial?⁴⁸⁴

A entidade ainda elaboraria outros documentos relacionados ao medo e à insegurança que rondavam a década de 1980, a exemplo da obra “Você e a Violência: Guia prático para se defender da violência urbana e dos excessos da polícia”, lançado na Conferência Nacional da OAB no Recife, em 1984.⁴⁸⁵ O documento foi elaborado em 1983, em parceria com o Instituto de Ação Cultural – IDAC, e contava com a consultoria jurídica de Nilo Batista.⁴⁸⁶ A obra resumia o clima de insegurança vivido pela população:

A violência está nas ruas. O medo tornou-se o pão nosso de cada dia. Medo que nos paralisa e nos isola. Medo que nos faz esquecer os nossos direitos e os dos outros. Medo que nos faz dizer que bandido tem mais é que morrer. Medo que nos transforma em linchadores e que nos faz sentir nostalgia do Estado autoritário. [...] O chofer de táxi tem medo do passageiro e o passageiro do chofer. Os pobres têm medo dos bandidos e mais ainda mais da polícia. A polícia tem medo dos bandidos e acha que eles são os pobres.⁴⁸⁷

4.2 O Sistema de Segurança Pública

A proposta do “Sistema de Segurança Pública” é pouco mencionada na historiografia. Ela foi elaborada por juristas e delegados de polícia que, na visão dos policiais militares, buscavam que os delegados fossem os responsáveis pela definição e execução das políticas de segurança

⁴⁸³ OAB, 1980: 201.

⁴⁸⁴ OAB, 1980: 199. Outra fala do advogado merece menção: “Apenas um fato muito engraçado. Certa vez fui à FUNABEM em 1977, ao Instituto Stela Maris, que é de moças. Tinha 62 moças internas até 18 anos e estava em reunião uma comissão disciplinar ou interdisciplinar, psicólogas etc. Entrei, fizeram muita festa e eu indaguei como é que era o tratamento. Eles explicaram e eu perguntei, como curiosidade, das 62 moças quantas eram virgens. Não souberam responder. Eu me levantei e vim embora. Eu vi que não havia seriedade. Se você submete 62 moças num regime de internato e uma comissão de tratamento, não examina e não tem a curiosidade de saber quem é virgem e quem não é virgem, inclusive porque uma moça que já conhece o problema sexual tem um critério de valores diferentes, o tratamento educativo não é sério” (OAB, 1980: 199-200).

⁴⁸⁵ OAB. Ordem Dos Advogados Do Brasil. Seminário sobre criminalidade violenta. 23 a 25 de abril de 1980; Oliveira; Barsted; Oliveira, 1985.

⁴⁸⁶ Oliveira; Barsted; Oliveira, 1985.

⁴⁸⁷ Oliveira; Barsted; Oliveira, 1985: 12.

pública. O “Sistema de Segurança Pública” aparece nos trabalhos acadêmicos dos policiais militares como um primeiro antecedente em nível nacional que levaria à preparação das corporações para a Assembleia Nacional Constituinte.⁴⁸⁸

Os trabalhos de diversas comissões no Ministério da Justiça se iniciaram no final da década de 1970 em decorrência da crise da segurança urbana. Foram criados grupos de trabalho compostos por juristas e cientistas sociais.⁴⁸⁹ Muito embora fossem impactadas pelas propostas, as polícias militares não tiveram voz ativa na elaboração do “Sistema”.

A causa disso talvez estivesse no direito constitucional vigente ao término do regime militar. Como lembra um de seus mais destacados intérpretes:

A Emenda n° 1 considera finalidade das polícias militares estaduais, apenas e tão-somente, a manutenção da ordem pública. Não as incumbe da segurança interna como o fazia a Constituição de 1946 (art. 183) ou a redação promulgada em 1967 da atual Constituição. Isso se fez de caso pensado, a fim de reservar, única e exclusivamente, às Forças Armadas a segurança, tanto interna como externa, abrangidas no conceito de segurança nacional (vide, infra, art. 91).⁴⁹⁰

Além disso, no âmbito infraconstitucional, o Decreto-lei n.º 667/69, tratava da “manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”. O termo “segurança pública” somente seria incorporado ao texto em 1983.⁴⁹¹

Se as polícias militares não pareciam ter competência constitucional ou legal para tratar do tema, caberia então ao Exército participar das discussões. Porém, o Ministério do Exército foi chamado apenas para opinar sobre o assunto.⁴⁹² O EB não teve voz no grupo que elaborou as propostas finais sobre o “Sistema”.

⁴⁸⁸ O Sistema faz parte das notas e dos documentos pessoais do Cel Theseo. Além disso, aparece citado como antecedente em trabalhos como os de Rodrigues, Beck e Almeida (1989). No trabalho de Nascimento (1988: 2), o oficial dizia que as polícias militares se preparavam para a constituinte “tendo ainda na memória o pesadelo da proposta do Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, denominado ‘Sistema Nacional de Segurança Pública’”.

⁴⁸⁹ Parte dos estudos está publicada em: Brasil. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, v. 36, n. 151, jul./set., 1979 (Criminalidade e Violência: um debate no MJ); Brasil. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, v. 36, n. 152, out./dez., 1979 (Dois debates no MJ; Criminalidade e Violência); Brasil. Ministério da Justiça. Criminalidade e Violência, Volume 1: Relatório dos grupos de trabalho de juristas e cientistas sociais. Ministério da Justiça: Brasília, 1980.

⁴⁹⁰ Ferreira Filho, 1977.

⁴⁹¹ Ver tópico 3.5.8.

⁴⁹² O Ministério da Justiça constituiu um grupo de trabalho integrado por servidores do Ministério da Justiça e do Ministério do Exército, representado pela IGPM, em 1º de junho de 1981, através da Portaria n.º 354, de 1º junho de 1981. De acordo com a Portaria, ficava constituído grupo de trabalho para, no prazo de 180 dias, analisar o

Uma segunda hipótese para a exclusão das polícias militares na elaboração do “Sistema” diz respeito à proximidade do Ministério da Justiça com os Delegados de Polícia. De fato, o Ministério da Justiça contava em sua estrutura com uma polícia judiciária própria. Além disso, os delegados de polícia elegiam representantes no Congresso Nacional e não precisavam de intermediações para acessar espaços de decisão ou para emitir opiniões. Essa hipótese é reforçada pelo fato de que, logo após a entrega do trabalho conjunto dos Ministérios da Justiça e do Exército, foi instituído um grupo de trabalho constituído exclusivamente por delegados de polícia para elaborar uma proposta de emenda à Constituição e de um projeto de lei.⁴⁹³

Em 1979, Petrônio Portella, Ministro da Justiça, diante do “aumento assustador da criminalidade” e “considerando que as organizações policiais também se devem atualizar e aprimorar na prevenção e repressão à violência e à criminalidade”, nomeou uma comissão para apresentar “minucioso plano”, para servir de base “para as providências executivas do governo”. O Grupo de Trabalho foi instituído pela Portaria n.º 689, de 11 de julho de 1979, sob a presidência do prof. José Benedito Viana de Moraes. Entre os membros estavam o Juiz de Direito João de Deus Menna Barreto, o juiz aposentado Eduardo Severo, o Delegado de Polícia Federal Walter Dias e o delegado de Polícia Federal Lincoln Gomes de Almeida, que exercia o cargo de Secretário de Segurança Pública do Amazonas.⁴⁹⁴ Pouco depois, o Ministro da Justiça nomeou também um outro grupo de trabalho para apresentar “minucioso estudo interdisciplinar sobre o crime e a violência no país acompanhado de sugestões que sirvam de base para as providências executivas do Governo nessa matéria”. O grupo foi instituído pela Portaria n.º 791, de 14 de agosto de 1979, e era presidido pelo sociólogo José Arthur Rios. Entre os seus membros estavam Celso Telles, Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo.⁴⁹⁵ Note-se que ambos os grupos, o primeiro composto por “juristas” e o segundo por “cientistas sociais”, possuíam delegados de polícia em sua composição.⁴⁹⁶

sistema policial brasileiro e as legislações federal e estaduais vigentes sobre o assunto e propor fórmulas de crescente adequação do mencionado sistema à realidade nacional e definir bases para o funcionamento harmônico de seus componentes. Na comissão, representavam o Ministério do Exército o General José Ramos de Alencar e o Coronel Douglas Faria de Souza. Não foram nomeados representantes diretos das polícias militares.

⁴⁹³ Anexos juntados ao trabalho de: Rodrigues; Beck; Almeida, 1989.

⁴⁹⁴ DOU, 01/02/1980, Suplemento: 1.

⁴⁹⁵ DOU, 01/02/1980, Suplemento: 91. Em fevereiro de 1980, a Portaria n.º 167 do Ministro da Justiça autorizou a publicação no Diário Oficial da União dos trabalhos de ambas as comissões (DOU, 01/02/1980, Suplemento).

⁴⁹⁶ A terminologia que dividia os dois grupos em “juristas” e “cientistas sociais” foi adotada pelo Ministério da Justiça na publicação dos relatórios.

As polícias militares, porém, não tiveram a oportunidade de participar dos debates, nem mesmo através de membros individuais.

Entre 22 e 24 de outubro de 1979, foi promovido no âmbito do Ministério da Justiça o “Encontro Nacional de Secretários de Justiça e Segurança Pública”. Na ocasião, os membros de ambas as comissões apresentaram diversas teses, que foram reunidas em um volume especial da revista “Arquivos do Ministério da Justiça”, com o nome “Violência e Criminalidade: um debate no MJ”.⁴⁹⁷ Durante o encontro, o Delegado de Polícia Federal Walter Dias defendeu a revogação dos Decretos-lei n.º 667 e n.º 1.072/69. De acordo com o delegado, a legislação teria “estabelecido distorções entre as atividades policiais, gerando sérios prejuízos”. Assim, defendia ser necessário que “as Polícias Militares voltem a ser utilizadas pelos Estados, Distrito Federal e Territórios a serviço da coletividade, no exclusivo desempenho da atividade policial propriamente dita combate à criminalidade com eficiência e eficácia”.⁴⁹⁸

Audizio Siebra de Brito, Secretário de Segurança Pública do Maranhão, por sua vez, sugeria criação da “Guarda Civil Municipal”, “armada de revólver e cassetete”, “constituída como força uniformizada da PC”. Isso porque as polícias militares tinham o seu efetivo diluído realizando o “policimento do interior, a segurança interna do Estado, o policiamento judiciário”.⁴⁹⁹

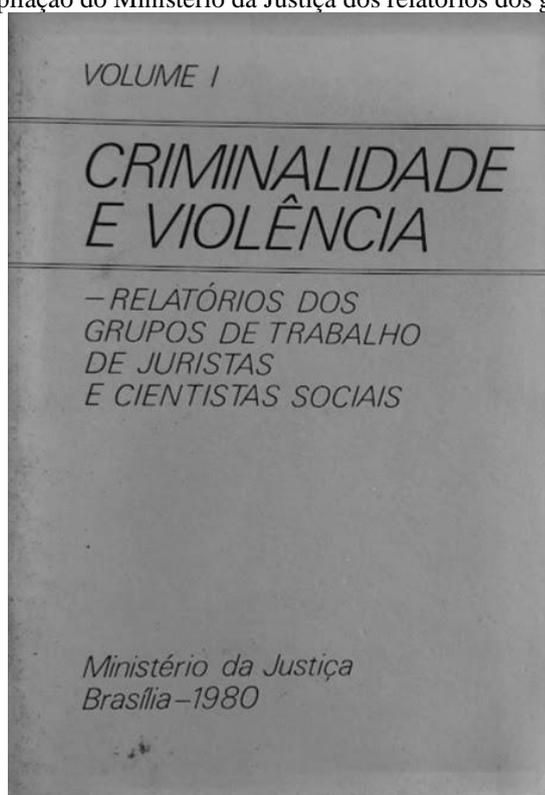
Os relatórios de ambos os grupos foram reunidos e publicados no Diário Oficial da União (DOU) e em uma coletânea organizada pelo Ministério da Justiça.

⁴⁹⁷ Os debates podem ser encontrados na Revista Arquivos do Ministério da Justiça, n. 151 e n. 152, ambos de 1979. Ainda, de acordo com Dotti (1983: 379): “No Encontro Nacional de Secretários de Justiça e de Segurança, promovido por iniciativa do Governo federal, de 22 a 24 de outubro de 1979, foi amplamente vitoriosa a proposição formulada por diversos participantes, no sentido de ser revogada a legislação excepcional a fim de que a polícia militar possa cumprir a sua função constitucional”.

⁴⁹⁸ Arquivos do Ministério da Justiça, n. 151, jul./set. 1979: 19.

⁴⁹⁹ Arquivos do Ministério da Justiça, n. 152, out./dez. 1979: 23-25.

Figura 1 – Compilação do Ministério da Justiça dos relatórios dos grupos de trabalho



Fonte: Arquivo pessoal do autor.

4.2.1 Os trabalhos do grupo de juristas

No ano seguinte, o relatório do Grupo de Juristas trazia o “desordenado crescimento demográfico” como um dos fatores do aumento da criminalidade.⁵⁰⁰ Esse crescimento refletia no mercado de trabalho, causando o desemprego que se juntava “à deficiente, precária e

⁵⁰⁰ O relatório não individualizava posicionamentos individuais. Porém, cinco membros do grupo tiveram suas opiniões publicadas pela editora Forense em 1980, sob o título: *Violência e criminalidade: propostas de solução*. (Jesus et al, 1980) De acordo com a editora, a obra estava inserida “no quadro do amplo e democrático debate sobre o assunto suscitado pela Portaria n.º 167, de 22 de fevereiro de 1980, do senhor Ministro da Justiça”. De maneira diversa do Relatório, o livro traz os textos publicados por cada um dos juristas. É possível ver, por exemplo, que João de Deus Menna Barreto defendia a unificação das polícias civis e militares. De acordo com o desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, as polícias militares seriam “bastante úteis, e até indicadas para a ação policial ostensiva, em determinadas circunstâncias”, além de serem “imprescindíveis para intervir num tumulto de rua, onde não se justifique a presença do Exército nem se torne aconselhável a participação da polícia civil”. Sua atuação, porém, não seria condizente com “missão de ronda, para o que não tem a formação profissional que exige memorização fisionômica de marginais ou conhecimento das técnicas de estelionato e furto”. Isso porque, esse conhecimento específico, “só o policial civil adestrado tem condições de possuir” (Menna Barreto, 1980: 75). Porém, o jurista lembrava que “não será com a simples unificação das Polícias Civil e Militar que magicamente se resolverá ou diminuirá significativamente o crime. ‘Quem assim pensar estará demonstrando ser jejuo em polícia e extremamente simplista’”. A nova polícia deveria ser organizada com base na “coesão e disciplina militares” e seria destinada “exclusivamente à manutenção da ordem pública, em seus variados aspectos” (Menna Barreto, 1980: 79). Para além da unificação, o ex-magistrado defendia também o retorno das Delegacias de Vigilância. Isso porque os policiais que ali trabalhavam conheciam “pelo andar, pela postura ou, até mesmo, pela fisionomia, os marginais de toda espécie” e seriam “capazes de identificar um punguista ou um assaltante no meio da multidão” (Menna Barreto, 1980: 83).

injusta distribuição de renda”. Além disso, um terço do crescimento demográfico em curso e projetado estava “estigmatizado à marginalização, engrossando a já existente multidão de 25 milhões de menores carenciados e abandonados”.⁵⁰¹ Além disso, para o grupo, o aumento da criminalidade estaria subordinado “à situação socioeconômica”, razão pela qual as medidas contra a violência deveriam envolver “modificações no atual modelo econômico brasileiro”.⁵⁰² Outros problemas da violência estariam vinculados ao “consumo e ingestão de álcool”, que seria “de todos os tóxicos é o pior deles”. Entre os fatores que ligariam o álcool à violência estariam “o relaxamento ético e moral da criatura humana, o sofrimento a que é submetido o grupo familiar do alcoólatra, os exemplos prejudiciais à formação da personalidade humana” e a “desagregação da família”. E esse consumo seria estimulado pelos meios de comunicação, que apresentariam o seu consumo “como símbolo de masculinidade, como realização e concretização do prazer, como fator preponderante de sensualidade”.⁵⁰³ Por fim, o aumento da criminalidade também estaria ligado ao estímulo para a aquisição de armas de fogo pelo cidadão. O aumento da população armada contribuiria para o uso do instrumento letal “nas discussões, nos desentendimentos do trânsito e mesmo em brigas de família” e poderia “acentuar prejudicial sensação de ‘machismo agressivo’”.⁵⁰⁴

Além disso, defendia o Grupo de Trabalho que:

O homem de bem, o cidadão normal, via de regra, jamais terá condições de enfrentar um assalto em situação de igualdade. A sua falta de prática, de destreza na utilização da arma, aliada a fatores psicológicos que o inibem, seja em razão do medo, seja em função dos freios inibitórios inspirados na sua boa formação moral, o levarão à triste sina de ser vencido.⁵⁰⁵

A comissão de juristas também tratou da questão a violência policial. De acordo com a comissão, o policial que integra grupos de extermínio seria “o marginal resguardado e amparado por lei”, que usa “a arma e a lei como recurso para o atendimento dos seus impulsos, conscientes ou inconscientes, de agressividade e periculosidade”. Esse tipo de policial seria uma minoria dentro das instituições policiais, “mas a sua impunidade contamina a própria Instituição”.⁵⁰⁶ Para o trato com a violência policial, o grupo propôs alguns ajustes

⁵⁰¹ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 17-18.

⁵⁰² Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 20.

⁵⁰³ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 91.

⁵⁰⁴ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 104.

⁵⁰⁵ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 104.

⁵⁰⁶ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 50.

legislativos: a) reformulação da Lei de Abuso de Autoridade, para que os abusos pudessem ser apurados com “rapidez, eficiência e rigor”, além de proteger todos os direitos humanos conforme a tese aprovada na VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (1978); b) a criação do Juizado de Instrução, de forma a permitir a “apuração e julgamento de delitos funcionais que envolvam policiais civis e militares”; c) a sujeição da Polícia Judiciária à Magistratura, mesmo quando não houvesse inquérito policial, “atuando a correição inclusive sobre assuntos carcerários e burocráticos”.⁵⁰⁷

Acerca da reorganização policial, a comissão tratou de dezessete tópicos, que incluíam: a “criação de um mecanismo de consulta interministerial sob coordenação do Ministro da Justiça, para medidas de interesse geral e efeito imediato na prevenção e repressão do crime e da violência”, pois “não é possível separar repressão da prevenção do crime no âmbito dos programas governamentais relacionados com a alimentação, habitação, escola”; a necessidade de se despertar a vocação policial em crianças e jovens; a implementação de uma “nova mentalidade”, em que “a lei e a ética devem constituir os limites intransponíveis à ação policial”; a necessidade da direção da polícia por Bacharéis em Direito; a remuneração condigna, de forma a reduzir casos de corrupção; maior “entrosamento com o Poder Judiciário”; a adoção de uma “estrutura policial flexível e capaz de pronta resposta” às novas formas de delinquência; a integração da polícia com o povo; o acatamento das conclusões a que havia chegado o 5º Congresso das Nações Unidas para “Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente”, ocorrido em Genebra (1975).⁵⁰⁸

Sobre o policiamento ostensivo, a Comissão denunciava a carência de viaturas, preparo técnico e canais de comunicação, que fazia com que grandes cidades tivessem “pouca vigilância policial”. Além disso, afirmava que o policiamento ostensivo “está [...] sendo exercido pela Polícia Militar, cuja atividade [...] é incompatível e inconciliável com a destinação legal dessa Corporação”. Assim, o policiamento ostensivo deveria ser

⁵⁰⁷ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 51. Conforme a Comissão, essa última proposta foi apresentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

⁵⁰⁸ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 52-53. Conforme a Comissão, essa última proposta foi apresentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. O quinto congresso, citado pela comissão, aprovou a Declaração sobre a Proteção de todas as pessoas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. A resolução aprovada deu origem à Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984, e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991. (Miotto, 1972; UNODC, 2010).

desenvolvido “pela Polícia Civil e particularmente por Polícia Civil Uniformizada”.⁵⁰⁹ Para os juristas, a Constituição havia previsto para as polícias militares, reservas do Exército, a finalidade a manutenção da ordem pública nos Estados e a sua respectiva segurança interna, “fato consagrado também na Constituição do Estado de São Paulo”.⁵¹⁰ O policiamento ostensivo, com a conseqüente interferência na prevenção e repressão criminal, não estaria abarcado dentro dessas atribuições, o que teria “gerado toda a sorte de inconvenientes para o bom desempenho do trabalho da Polícia Judiciária, que deve, também, ter a seu cargo o policiamento ostensivo”.⁵¹¹ Para a comissão:

As polícias militares são bastante úteis, e até indicadas para a ação policial ostensiva, em determinadas circunstâncias, sempre ligadas a sua ação de prevenção e repressão, em locais onde as estatísticas demonstrem maior incidência de determinada espécie de crime, que colocam em risco a ordem coletiva.

Mas, sempre como polícia de desempenho localizado, e não em missão de ronda, para o que não tem a formação profissional que exige memorização fisionômica de marginais ou conhecimento das técnicas de estelionato e furto, que só o policial civil adestrado tem condições de possuir, do mesmo modo que este não tem aptidão para o papel atribuído ao militar.⁵¹²

Além disso:

O despreparo inquestionável do MILITAR na área da técnica policial, a ausência de conhecimentos jurídicos ou a ele atinentes e relacionados, cerceiam a sua eficiência e dificultam a solução dos problemas propostos em razão dos atos antissociais. Atribuições genuínas e típicas da esfera da Polícia Civil, particular e especialmente preparada para este fim.⁵¹³

Segundo o Grupo de Trabalho, a “experiência tem mostrado ao longo da evolução de outros países, e até mesmo entre nós, de que chegam a ser incompatíveis as atividades e as finalidades de uma Polícia Civil e Militar. Isso porque as instituições possuíam a “formação diferente, o espírito de classe distinto”.⁵¹⁴ Por fim, frente a necessidade de efetivo, a comissão propunha que o serviço de policiamento ostensivo civil pudesse ser feito através do aproveitamento “de Soldados das Polícias do Exército, após a Baixa”. Aqui, para os juristas, “sobressairiam as do aproveitamento de homens já submetidos a uma triagem rigorosa e

⁵⁰⁹ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 54-55.

⁵¹⁰ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 60.

⁵¹¹ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 61.

⁵¹² Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 61.

⁵¹³ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 60. Termo “militar” em maiúsculas conforme o original.

⁵¹⁴ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 59-60.

formados dentro do espírito de disciplina e noção de hierarquia, sedimentadas na educação moral e cívica ministradas nos quartéis”.⁵¹⁵

4.2.2 Os trabalhos do grupo de cientistas sociais

Da mesma forma que os demais trabalhos da época, o relatório dos cientistas sociais chamava a atenção para a violência urbana, a violência no campo e a “delinquência infantil e juvenil”.⁵¹⁶ Além disso, a criminalidade teria se modernizado. O Brasil seria um “dos grandes mercados da distribuição internacional do tóxico”, faria parte do “roteiro” de “grupos internacionais organizadores para o roubo de obras de arte”, além de dar espaço para o crescimento de crimes econômicos e de “todas as formas de enriquecimento ilícito, curiosamente associadas com a expansão das estruturas estatais”.⁵¹⁷

Sobre a polícia, a Comissão de Cientistas Sociais posicionou-se da seguinte maneira:

Finalmente o papel da polícia se revela cada vez mais problemático, encarada em perspectivas contraditórias ora protetora da sociedade ora, quando contagiada pela violência e roída pela corrupção, inimiga comum. Parece que os organismos policiais não estão conseguindo uma divisão racional de tarefas, empenhados numa disputa burocrática de vantagens e privilégios que, muitas vezes, se dobra em conflitos personalistas e em luta pelo poder. De outra parte, não estão conseguindo compatibilizar seu papel repressivo a caça ao bandido com o preventivo, de mera proteção e efeito moral, pela presença pronta e assídua aos bairros e zonas comerciais; e ainda com o eminente papel social e comunitário que sempre desempenharam ao prestar socorros de urgência e resolver quizes domésticas. Por outro lado, a forma de recrutamento e seleção e a baixa remuneração recalcam os quadros policiais para o mundo da marginalidade social, enquanto, de outra parte, os escalões responsáveis da sociedade parecem dela padrões de comportamento de classe média, dentro dos melhores modelos estrangeiros.⁵¹⁸

A partir dos relatórios, foram constituídos novos Grupos de Trabalho com o objetivo de apresentar propostas normativas que pudessem alterar o cenário da violência. A partir desses grupos foi elaborada uma proposta de emenda à Constituição e um projeto de lei.

⁵¹⁵ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 689, 1980: 59.

⁵¹⁶ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 671, 1980: 178.

⁵¹⁷ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 671, 1980: 178.

⁵¹⁸ Brasil. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 671, 1980: 180.

4.2.3 Revisões e propostas

Após a apresentação dos trabalhos dos grupos de trabalho, foi nomeado, através da Portaria n.º 354, de 1º junho de 1981, um Grupo de Trabalho integrado por representantes dos Ministérios da Justiça e do Exército, para analisar o sistema policial brasileiro e as legislações federal e estaduais vigentes, propor fórmulas de adequação do mencionado sistema à realidade nacional e definir bases para o funcionamento harmônico de seus componentes.⁵¹⁹ Formado pelo Inspetor Geral das Polícias Militares, General José Ramos de Alencar, por um coronel do Exército, e por dois representantes do Ministério da Justiça, o grupo apresentou um relatório intitulado “Os Serviços Policiais no País”, encaminhado ao Ministro da Justiça em dezembro daquele ano.⁵²⁰

O relatório descrevia como necessário “aprimorar a legislação para dar igualdade de condições às duas polícias e reduzir áreas de superposição e atrito”; “vincular as duas polícias a uma só e mesma autoridade estadual”; “solucionar problemas da infraestrutura policial e de relacionamento entre as duas polícias que atingem níveis de expressiva gravidade”; “criar no âmbito do Ministério da Justiça um órgão para atuar em coordenação com a Inspeção Geral das Polícias Militares, servindo de ponte entre a União e os Estados na implantação dos programas de segurança pública”.⁵²¹ As conclusões ainda apontavam que a PM possuiria “natureza ambivalente” e estava “voltada para dois tipos de missão”: “Segurança Interna” e “Segurança Pública”. Seria “importante valorizar a figura do Delegado de Polícia formado em direito e devidamente capacitado em curso de especialização adequado”⁵²² A comissão recomendou o seguinte:

- 1) Elaboração de emenda à Constituição, dispensando às Polícias Civis, no texto da Carta Magna, tratamento idêntico ao que é oferecido às Polícias Militares;
- 2) Organização de um sistema de segurança pública, destinado à manutenção da ordem pública, do qual farão parte as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares;
- 3) Revisão do Decreto-lei 667/69, visando melhor integrar as Polícias Militares nos sistemas de segurança pública estaduais;
- 4) Elaboração de anteprojeto de lei orgânica para as Polícias Civis;

⁵¹⁹ A portaria foi publicada no DOU de 02/06/81 e dava o prazo de 180 dias para a conclusão dos trabalhos. O relatório do grupo teria sido entregue ao Ministro da Justiça em 14 de dezembro de 1981.

⁵²⁰ Ferreira; Gonçalves; Morais, 1986: 24.

⁵²¹ Ferreira; Gonçalves; Morais, 1986: 24-25.

⁵²² Ferreira; Gonçalves; Morais, 1986: 25.

5) A Comissão encarregada de redigir o anteprojeto da Polícia Civil, trabalhará em articulação com a Comissão responsável pela revisão do 667/69.⁵²³

O Grupo de Trabalho também recomendou a criação de uma comissão com representantes dos Ministérios da Justiça e do Exército para dar andamento às recomendações.⁵²⁴ O relatório serviu como suporte para os trabalhos de uma nova Comissão nomeada no ano seguinte através da Portaria n.º 226, de 01 de março de 1982. O ato do Ministro da Justiça instituiu um grupo de trabalho formado por técnicos do Ministério e Delegados de Polícia para elaborar textos de propostas de emenda à Constituição e de Lei Orgânica da Polícia Civil, visando a criar um sistema de segurança pública e a propor outras medidas consideradas indispensáveis ao alcance desse objetivo.⁵²⁵

Como resultado dos trabalhos, surgiram uma proposta de emenda à Constituição de 1967 e um projeto de lei complementar, com o objetivo de regulamentar tal emenda. A proposta de emenda à Constituição era simples e alterava a redação de dois artigos. No art. 8º, acrescentava a segurança pública aos temas de competência legislativa da União. O §4º art. 13, que tratava da competência dos Estados, passaria a ter a seguinte redação:

§4º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, organizará, nos Estados, Territórios e Distrito Federal, sistema de segurança pública destinado à manutenção da ordem pública, do qual farão parte as Polícias Civil e Militar, sujeitas à orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública.

O projeto de lei complementar, por sua vez, trazia a seguinte ementa: “Dispõe sobre o Sistema de Segurança Pública, estabelece normas gerais de organização da Polícia Civil das Unidades da Federação e dá outras providências”. A proposta era visivelmente inspirada na Lei Complementar de São Paulo n.º 207/79, que estabelece a Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo.⁵²⁶ O projeto trazia 99 artigos, sendo que os cinco primeiros tratavam do funcionamento do Sistema e dos órgãos que o compunham:

⁵²³ Ferreira; Gonçalves; Morais, 1986: 26.

⁵²⁴ Ferreira; Gonçalves; Morais, 1986: 26.

⁵²⁵ Os trabalhos da Comissão e a proposta foram publicados no DOU de 28/02/1983, às fls. 3130-3142. Além de quatro integrantes do Ministério, eram membros integrantes do grupo delegados da Bahia, do Ceará, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de São Paulo. Esse último estado era representado por Ivahir de Freitas Garcia.

⁵²⁶ Ver tópico 3.5.4.

Art. 1º Nas Unidades da Federação, as atividades de segurança pública ficam organizadas sob forma de sistema [...]

Art. 2º O Sistema de Segurança Pública, coordenado e controlado pela Secretaria da Segurança Pública e integrado pelas Polícias Civil e Militar, tem por finalidade garantir, proteger e promover a ordem jurídica, manifestada socialmente na ordem pública.

Art. 3º À Secretaria da Segurança Pública, órgão central do Sistema, compete a formulação da política e diretrizes de segurança pública, cuja fixação é de responsabilidade do Governo da Unidade da Federação.

Art. 4º A Polícia Civil, subordinada à Secretaria da Segurança Pública, exercerá as funções de polícia judiciária, administrativa e de segurança, indispensáveis à preservação da ordem jurídica, à promoção da convivência harmônica na comunidade e à garantia dos direitos e liberdades do cidadão.

Art. 5º A *Polícia Militar*, sujeita à orientação, planejamento e controle operacional da Secretaria da Segurança Pública, tem por finalidade a participação em atividades de segurança interna e de policiamento ostensivo fardado, destinado à guarda e vigilância das vias de circulação, à garantia e defesa dos bens públicos e das instituições da sociedade civil e à prevenção e controle de movimentos e ações coletivos contrários à Lei.⁵²⁷

Como pode ser visto, pela proposta, a polícia civil teria competências de polícia administrativa e de segurança, além das já existentes de polícia judiciária. Além disso, de forma diversa da PM, não ficava sujeita “à orientação, planejamento e controle operacional da Secretaria da Segurança Pública”.

Os outros 94 artigos tratavam da Polícia Civil, que seria essencial à defesa da sociedade e responsável pela preservação da ordem pública. Assim, seriam algumas das funções institucionais da Polícia Civil, além de praticar, com exclusividade, todos os atos atinentes à polícia judiciária estadual: promover a convivência harmônica na comunidade; proteger pessoas e patrimônios; prevenir e reprimir a criminalidade, exercer ações típicas de policiamento preventivo e de vigilância, participar da proteção do bem-estar da comunidade e dos direitos da pessoa humana; e velar pela ordem pública e social. Para a execução das atividades, os delegados teriam competência para instaurar e presidir inquéritos policiais, planejar e dirigir operações policiais desenvolvidas na Unidade da Federação com vistas à prevenção e repressão criminal e praticar todos os atos atinentes à polícia preventiva e repressiva.⁵²⁸

Por fim, era criado um órgão no Ministério da Justiça com o objetivo de fixar a política e diretrizes nacionais de segurança pública. Caberia ao órgão elaborar e difundir estudos,

⁵²⁷ Grifos nossos.

⁵²⁸ O caput do art. 31 da proposta falava que essas atribuições eram das autoridades policiais. Logo após, o Parágrafo único esclarecia que: Considera-se autoridade policial o Delegado de Polícia que, investido por lei, tem a seu cargo a direção e mando das atividades de polícia judiciária, administrativa e de segurança.

pesquisas e trabalhos que contribuíssem para a atualização da doutrina de segurança pública, promover o levantamento de dados relativos à criminalidade e a avaliação das ações voltadas para sua prevenção e repressão, e velar pelo cumprimento da legislação relativa às Secretarias da Segurança Pública e suas polícias civil e militares. Nesse ponto, havia um aparente conflito entre o órgão a ser criado e a Inspetoria Geral das Polícias Militares.

As propostas, em conjunto, desagradavam as polícias militares por quatro questões principais: o aumento das competências das polícias civis; a redução das atribuições das polícias militares; a subordinação das polícias militares às Secretarias de Segurança Pública; a fiscalização efetivada pelo Ministério da Justiça, órgão tradicionalmente ligado às polícias judiciárias, sem a participação de policiais militares. Com isso, o “Sistema” era tido como “pesadelo” pelos policiais militares.⁵²⁹

Ainda em 1983, o governo encaminhou o projeto de Lei n.º 1.655, com o objetivo de instituir um novo Código de Processo Penal. O projeto foi encaminhado através da Mensagem n.º 240/83, e continha a Exposição de Motivos n.º 212/83, do Ministério da Justiça, assinada por Ibrahim Abi-Ackel.⁵³⁰ O projeto mantinha “a designação autoridade policial em lugar de delegado de polícia, por abranger a primeira os funcionários públicos que exerçam a mesma atividade, tanto nos Estados como na Polícia Federal”. Ainda, buscava distinguir “a autoridade policial de seus agentes”, sendo estes últimos as “pessoas encarregadas da prática

⁵²⁹ Nascimento, 1988. De acordo com o relatório da comissão: “engajou-se o Grupo de Trabalho no estudo das melhores fórmulas ou formas de viabilização do projeto governamental de dotar o País de uma infraestrutura básica e eficaz de serviços de segurança pública, com mecanismos indispensáveis ao combate à criminalidade, especialmente a denominada criminalidade violenta. Assim, além de definir a posição institucional da Polícia Civil, no quadro da segurança pública, seus objetivos e atribuições [...] Não há mais como bipartir-se a atuação policial. As experiências estão a demonstrar a total impropriedade do sistema atual e seus efeitos deletérios no organismo policial e na formação da opinião pública. A unidade de doutrina e uniformidade de procedimento exigem o restabelecimento do comando único nas operações policiais, assim como na centralização dos informes e informações de interesse policial e da segurança pública. [...] Considerada marco inicial, para os procedimentos de polícia judiciária, a prática do delito ou de sua tentativa, popularmente denominada ‘Ocorrência Policial’, não poderia deixar de ter o tratamento racionalmente recomendado. Assim, os serviços de emergência policial ou serviços de rádio-patrolha já não poderão continuar fora das funções institucionais da Polícia Civil, tampouco a gama de atividades repressivo-investigatórias, indispensáveis aos atos de polícia judiciária. As próprias ações típicas de policiamento preventivo e de vigilância se inserem nesse contexto. A exclusividade para a prática de todos os atos atinentes à polícia judiciária estadual já não admite nenhuma discussão, quando se pretende reorganizar os serviços policiais no País [...]

⁵³⁰ DCN, 01/07/1983, Suplemento; Brasil, Ministério da Justiça, 1983.

de atos investigatórios ou coativos, com a finalidade de prevenir ou reprimir a prática de infrações penais”.⁵³¹

4.2.4 A reação das polícias militares e a Carta de Brasília

A publicação da proposta gerou diversas críticas dentro das polícias militares. Em 20 de outubro de 1983, foi assinada uma nota conjunta pelos presidentes do Clube dos Oficiais da Polícia Militar, do Clube dos Oficiais da Reserva da Polícia Militar, da Associação Desportiva Polícia Militar, do Clube dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar, do Presidente do Centro Social dos Cabos Soldados da Polícia Militar e do Presidente da Associação dos Policiais Militares do Estado de São Paulo, entidade presidida por um subtenente. O documento foi entregue por portador no Ministério da Justiça, protocolizado sob o n.º 9784 no mesmo dia. No mês seguinte, o documento intitulado “Memorial da Polícia Militar do Estado de São Paulo ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça” foi reproduzido integralmente pelo órgão de comunicação social da Polícia Militar do Estado de São Paulo.⁵³²

De acordo com o Memorial, o “processo de estudo e preparação da legislação citada” não estaria “sendo conduzido de forma a proporcionar o amplo e democrático debate sobre a matéria”. As entidades apontavam a composição do Grupo de Trabalho que teria ignorado “olimpicamente, a contribuição que os integrantes das Polícias Militares poderiam dar ao estudo em pauta”. E ainda denunciavam que a mesma comissão iria atuar “como um órgão recursal” ao “receber as sugestões e colaborações e influir na decisão das questões propostas”.

⁵³¹ DCN, 01/07/1983, Suplemento; Brasil, Ministério da Justiça, 1983: 70. Sobre o assunto, Ferreira, Gonçalves e Moraes (1986: 06), oficiais da BMRS, pronunciaram-se da seguinte maneira: “Particularmente em relação à Segurança Pública, constata-se a existência de enfoques puramente emocionais, onde o direcionamento de interesses no trato das questões mascara o verdadeiro sentido da reforma constitucional. Assim vem ocorrendo com a manutenção da ordem pública, destinação constitucional das Polícias Militares que passa a ser contestada por outras Entidades (sic) que sempre pretenderam ocupar a mesma faixa de atuação, notadamente o policiamento-ostensivo fardado. Os principais mentores desse posicionamento podem ser identificados nas cúpulas e órgãos de classe da Polícia Civil, particularmente no Centro do País, com respaldo em setores do Ministério da Justiça que, após estudos realizados no âmbito daquela Pasta, a partir de julho de 1979 - Relatório dos Juristas - passou a defender uma reformulação constitucional onde a tônica principal consiste, exatamente, na inserção da Polícia Civil na Carta Magna Brasileira, com atribuições absolutas no quadro da segurança pública. Esses estudos, elaborados com duvidoso espírito de imparcialidade, eis que, inspirados em posicionamentos de personalidades sabidamente comprometidas com aquela Instituição, procuram atribuir todas as falhas do sistema policial brasileiro às Polícias Militares, responsabilizando-as pelos altos índices de criminalidade existentes nas grandes cidades. Deliberadamente preferem ignorar que a violência e o crime constituem, muito menos um problema policial e sim um complexo problema social fruto do desequilíbrio econômico e social da população brasileira”.

⁵³² PMZito 5º EM - PMESP, maio de 1983. Impresso na 5ª EM/PM. A reprodução trazia cópia do carimbo de entrega do documento no Ministério da Justiça.

Além disso, criticavam a justificativa de que os militares locais já teriam sido ouvidos, de certo modo, através de representantes da IGPM:

Desprezou-se a experiência das Polícias Militares haurida em duros embates não só no policiamento ostensivo, mas também nas atuações de defesa civil, controle de distúrbios civis, e principalmente a experiência obtida pela administração dessas atividades. E, hoje as Polícias Militares somam mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) homens em todo o Brasil. *Organizações centenárias algumas, de longas tradições de respeito e honradez*, veem-se agora perplexas diante do quadro apresentado em que se procura disfarçadamente reduzir, drasticamente a sua potencialidade de trabalho.⁵³³

A nota dizia ainda que, em decorrência da falta de policiais militares na comissão, “decorreu que o trabalho resultou tendencioso e apaixonado”. Por isso, se acaso aprovado, resultaria em “hipertrofia da Polícia Civil motivada pela volúpia de poder em detrimento dos interesses comunitários e de segurança pública através de uma espúria absorção de funções”. Denunciava ainda que os Secretários de Segurança Pública não exerceriam qualquer influência dentro da novas Polícias Cíveis.⁵³⁴ Sobre essa absorção de funções, o memorial apontava que diversas disposições do projeto tinham como objetivo “bloquear” a participação das polícias militares no policiamento ostensivo a despeito de simular o oposto no artigo 5º, do Título I, da proposta:

Quanto ao anteprojeto de lei complementar, [...] embora o artigo 5º outorgue às Polícias Militares a participação no policiamento, dispositivos seguintes negam tal intenção, senão vejamos:

- a - no artigo 9º: são estabelecidas as funções institucionais da Polícia Civil e de forma tão abrangente que isola a Polícia Militar do universo da segurança pública;
- b - o parágrafo 2º: do artigo 28 define a estratégia do anteprojeto, criando um segmento uniformizado na Polícia Civil. Este segmento uniformizado substituiria a Polícia Militar no policiamento ostensivo com imenso ônus para o erário público e prejuízos ao serviço policial pelo não aproveitamento da tecnologia já absorvida pela Corporação durante décadas de atividades;
- c- o artigo 87, do anteprojeto, veda o exercício da função policial a pessoas estranhas à Polícia Civil. Logo a Polícia Militar está proibida de fazer policiamento, configurando um absurdo desperdício de recursos materiais e humanos.

⁵³³ Grifos nossos. Sobre a contribuição da IGPM, o documento dizia o seguinte: “Dir-se-ia que as Polícias Militares foram representadas ao início dos estudos, quando da constituição da Comissão Interministerial (Portaria MJ 354, de 01 de junho de 1981) já que constituída de representantes dos Ministérios da Justiça e do Exército teriam teoricamente sido ouvidas através desses representantes do Ministério do Exército (IGPM). [...] A sequência dos trabalhos revela um descabro em termos de representatividade das Polícias Militares”.

⁵³⁴ Ainda, de acordo com a nota: “É tão ambicioso e absurdo o anteprojeto apresentado, que transforma os Secretários de Segurança Pública em meras figuras decorativas facilmente substituídas pelo Chefe de Polícia, que se converte, na realidade, em figura onipotente do universo das autoridades governamentais; é, também, extremamente generoso na concessão de privilégios e vantagens até agora não outorgadas para nenhuma outra classe de funcionários”.

Por fim, o Memorial apontava possível estratégia das Polícias Cíveis para convencer os policiais militares a aceitarem o projeto:

E nem se argumente com o direito de opção previsto no artigo 92, já que este direito se aplica apenas interna corporis na Polícia Cível, conforme se depreende da combinação do artigo 12 com o artigo 34; constitui tal fato um embuste que visa iludir o pessoal subalterno das Polícias Militares na sua eventual inclusão na futura e poderosa Polícia Cível, de forma a assegurar a sua adesão durante a fase de tramitação legislativa do presente anteprojeto, neutralizando eventuais reações.

De forma paralela ao Memorial, os Comandantes-Gerais das Polícias Militares elaboraram a Carta de Brasília:

MOÇÃO DE POLICIAIS MILITARES AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

As Polícias Militares, representadas por seus Comandantes-Gerais signatárias do presente documento, reiterando a confiança que depositam nas gestões desenvolvidas pela Inspetoria-Geral das Polícias Militares que não manifestou concordância com vários pontos do anteprojeto de lei de Polícia Cível, vem, junto ao Ministério da Justiça, manifestar o seu repúdio pela proposta de emenda à Constituição Federal com o anteprojeto de lei de Polícia Cível, além de reivindicar que se proceda ao estudo global do Sistema Nacional de Segurança Pública, proposto, de forma que o tratamento das questões institucionais das Polícias Militares e das Polícias Cíveis seja feito em textos legais de mesma hierarquia e que lhes seja dada oportunidade de participarem mais efetiva e diretamente no detalhamento do tema.

Brasília, DF, 14 de setembro de 1983.⁵³⁵

A proposta do Sistema de Segurança Pública restou arquivada. Por razão de tempo, não foi possível verificar se ocorreu ou não o envio da documentação ao Congresso Nacional. O desenrolar dos fatos levou, em todo caso, a uma primeira vitória das polícias militares e iniciou um processo de discussões e mobilização institucional, em nível nacional.

4.3 O mutirão contra a violência

Constam também da documentação dos policiais militares encontrada, como antecedente da constituinte, referências esparsas sobre o “mutirão contra a violência”.

Hélio Bicudo fez uma referência sobre o assunto em texto de 1989:

⁵³⁵ Nagalli, 1989, Anexo C.

Ao assumir o governo da República, o presidente José Sarney convocou os vários segmentos da sociedade civil brasileira para um "mutirão contra a violência". Os resultados qualificaram-se pelo incentivo à violência policial. O "endurecimento" da atuação policial propriamente dita e da administração dos presídios, resultaram: a primeira, em mais mortes nas cidades e nos campos, e, no segundo caso, em rebeliões sangrentas nos estabelecimentos fechados do Estado, manicômios e presídios.⁵³⁶

A PMERJ, em outubro de 1985, apresentou um texto sobre o assunto em que afirmava que o Presidente da República havia proposto “um mutirão contra a violência urbana”. Conforme o texto, Sarney havia enviado ao Ministério da Justiça uma recomendação para a “elaboração de um plano nacional” sobre o assunto a partir da “mobilização de todas as camadas sociais”. O Ministro teria então convocado os Secretários de Justiça e de Segurança Pública de todos os Estados para reuniões.⁵³⁷

Em razão de tempo, não foi possível encontrar maiores informações sobre as reuniões ou se foi elaborado o “plano nacional”. Foram encontradas apenas referências sobre alguns eventos relacionados ao “mutirão”.

Em um desses eventos, ocorrido na cidade de Imperatriz (MA), em junho de 1986,⁵³⁸ Sarney, acompanhado de seu Ministro da Justiça, Paulo Brossard, afirmou que o Governo Federal iria contribuir com os municípios no combate à violência. Entre as ações, o então Presidente destacava que estava entregando carros para mais de dois mil municípios.⁵³⁹ Brossard, ao se pronunciar, afirmou que “com a mesma coragem com que dominou o flagelo da inflação, o Governo vai dominar o flagelo da violência”.⁵⁴⁰

⁵³⁶ Bicudo, 1989: 12.

⁵³⁷ Polícia Militar: Revista da PMERJ, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 3, out. 1985. Editorial.

⁵³⁸ O ano de 1986 seria marcado pela eleição geral para governadores, senadores e deputados.

⁵³⁹ Jornal do Comércio, Manaus, 15 de junho de 1986: 12. Posteriormente, a ida de Brossard a Cuiabá foi coberta pelo jornal O Globo, de 5 de julho de 1987: “Paulo Brossard veio a Cuiabá para participar, com Carlos Bezerra, da entrega de 78 Chevettes à Secretaria de Segurança Pública do Estado, dando prosseguimento ao programa “Ruas em Paz”, do Mutirão Contra a Violência, do Ministério da Justiça. Apenas 30 pessoas compareceram à cerimônia. Entre elas, o prefeito Dante de Oliveira. [...] Sua visita foi cercada por um esquema de segurança incomum em Cuiabá”.

⁵⁴⁰ Jornal do Comércio, Manaus, 15 de junho de 1986: 12. Sobre o evento, consta a fala de Sarney publicada na obra “Conversas ao pé do rádio” (1990: 130-132): “Eu estive em Imperatriz, no sul do Maranhão. Ali, assinei decreto e projetos de lei, que enviei ao Congresso, no sentido de combater a violência. Iniciamos uma operação de desarmamento na área do chamado Bico do Papagaio, onde estava e está campeando o medo pela presença do crime contra lavradores e, de certo modo, uma certa inquietação em toda a população. Os dados nos apontam que a criminalidade naquela região já baixou nesses dias. Começaram a surtir efeito as providências adotadas. A violência precisa acabar no Brasil, meus compatriotas. O povo brasileiro deseja trabalhar, deseja paz, deseja felicidade e deseja a tranquilidade. Para isso eu peço a ajuda de todos. Dentro desse enfoque, mandamos também um projeto de lei acabando com a ‘Lei Fleury’, aquela lei que protegia quem matava, dando-lhe condições de defender-se solto. É uma lei absurda. Mas a providência adotada pelo Governo fere muitos interesses. Lamento

Conforme o entrevistado Theseo Toledo:

Depois (do projeto do Deputado Antônio Erasmo Dias),⁵⁴¹ foi do Paulo Brossard. Mutirão, mutirão contra a violência. O Paulo Brossard, ele reuniu os policiais civis do Brasil para tratar desse problema do mutirão contra a violência e não convidou as polícias militares. E houve um manifesto de todas as polícias militares do Brasil contra essa situação.⁵⁴²

Muito embora o “mutirão” tenha ganhado forma na gestão de Brossard, iniciada em fevereiro de 1986, ele havia sido iniciado em 1985. Naquele ano, os Comandantes das polícias militares reuniram-se em Caruaru, Pernambuco, para discutir o tema.

Um dos documentos resultantes do encontro foi intitulado: “Mutirão contra a violência: Moção e propostas das polícias militares do Brasil”.⁵⁴³ De acordo com os oficiais, uma vez que eram chamados a participar do Mutirão “todas as forças vivas da nação, todos os brasileiros responsáveis”, “atender a esse chamamento é, para as Polícias Militares, mais que honra: significa sua própria realização como segmento comunitário”. Os policiais militares chamavam a atenção para a necessidade de as ações levarem “em conta as realidades culturais de cada região, evitando-se generalizações nocivas às instituições encarregadas da manutenção da Ordem Pública e, por extensão, à própria comunidade”. O documento ainda apontava que:

que alguns brasileiros, mal informados, até mesmo com boa intenção, protestem contra essas providências do Governo e, desse modo, possam ajudar, indiretamente, aqueles que estão na faixa do crime. A ficar uma legislação como esta, vai permanecer a impunidade. Por outro lado, ouvi alguns protestos contra o desarmamento que a Polícia Federal está realizando naquela área. Mas a nossa intenção é correta e não vamos recuar. A ação da Polícia visa a proteger a população, atender às reclamações que foram feitas e às solicitações de tranquilidade que o povo deseja naquele pedaço do País. Outra providência que nós tomamos, no combate à violência, foi mandar um projeto de lei que praticamente proíbe alguém de andar armado no País. De alguns anos para cá, há uma febre de andar armado. Todo mundo deseja portar uma arma, o que faz aumentar a violência. A violência começa por aí. Caminha pela impunidade, gera revolta, e a revolta gera vingança e a vingança estabelece a continuidade do crime, num círculo vicioso. Vamos acabar esse círculo vicioso, se Deus quiser”.

⁵⁴¹ O projeto de Lei n.º 1.969/79, foi tratado no tópico 3.5.7.

⁵⁴² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁵⁴³ O documento, datado de 9 de agosto de 1985, era assinado por todos os 24 Comandantes-Gerais das Polícias Militares. Ainda, trazia a seguinte afirmação: “Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares do Brasil, sensibilizados pelo movimento do Mutirão contra a Violência, reuniram-se na cidade de Caruaru, Estado de Pernambuco, com a finalidade de trocar experiências recíprocas e estabelecer um diagnóstico do quadro nacional no campo da criminalidade. Constatada a utilidade de tal procedimento, concluíram pela necessidade de estudos continuados do problema, em futuras reuniões, as quais, entre outros aspectos, serão direcionadas para avaliações periódicas dos resultados obtidos, em decorrência de aperfeiçoamentos introduzidos no Policiamento Ostensivo”.

A eficiência do subsistema de Policiamento Ostensivo não resulta eficaz em razão de que outros elos do sistema de segurança social têm estado inadequadamente instrumentalizados para dar continuidade à ação iniciada pelo policiamento de Ordem Pública. A curto prazo, voltam à comunidade os autores de ilícitos penais que a sociedade julgava segregados.

Contribuem também para essa disfunção:

- a investigação criminal não embasada prevalentemente em provas técnicas e científicas, que possibilitam a manipulação de testemunhas pelos “mais iguais”;
- a lentidão e o excesso de formalismo processual que ensejam elevado número de prescrições penais;
- a falta de vagas nos estabelecimentos prisionais que dificulta o cumprimento de milhares de mandados de prisão.

Na ocasião, os Comandantes-Gerais assumiam, “perante a sociedade brasileira, o compromisso de continuar envidando os melhores esforços [...] capazes de ampliar os resultados da atuação das Polícias Militares”. Entre as medidas a serem adotadas, prometiam intensificar, “ainda mais”: o policiamento ostensivo nos locais de risco de ocorrência de criminalidade violenta; as medidas para garantir a apreensão de armas portadas ilegalmente; as medidas de proteção e segurança aos usuários dos sistemas de transportes coletivos; o relacionamento com a Magistratura e o Ministério Público, para maior harmonização de medidas e troca de informações; o desenvolvimento da participação nos programas sociais de proteção e amparo ao menor carente abandonado; o intercâmbio entre as Polícias Estaduais, para conhecimento das mútuas experiências; e a utilização de recursos da Informática, para a agilização operacional.

Como propostas, solicitavam do Governo Federal a destinação de recursos aos governos estaduais para ampliar e desenvolver os recursos humanos das Polícias Militares e reequipar material em termos de viaturas, telecomunicações e recursos de informática. Apontavam também a necessidade de incentivos governamentais para implantação de serviço de alarme residencial e comercial ligado aos Centros de Operações das Polícias Militares e para elaboração de pesquisas que proporcionassem medidas estatísticas da criminalidade, com o objetivo de conhecer o fenômeno e melhorar o emprego dos meios de enfrentamento da violência. Por fim, os oficiais solicitavam as seguintes mudanças legislativas:

1. possibilitar o controle operacional das empresas de vigilância, guardas noturnas e guardas municipais, no sentido de integrá-las à ação da Polícia Ostensiva;
 2. a substituição do Inquérito Policial pelo Juizado de Instrução ou Juizado de Instrução Criminal, a fim de agilizar a prestação jurisdicional no tempo;
 3. criminalizar com maior rigor os ilícitos penais cometidos contra servidor público em serviço ou em razão deste;
 4. tipificar criminalmente a porte ilegal de arma;
- [...]

7. o reequacionamento legal da competência para o policiamento de segurança pública nas rodovias federais;
8. a possibilidade legal do controle dos "desmanches" e "oficinas" de veículos, por outorga também as Polícias Militares da competência de ação fiscalizadora setor;

A Moção teve melhor recepção dentro do Ministério da Justiça que os documentos elaborados em contraposição ao “Sistema de Segurança Pública”.⁵⁴⁴ No mesmo mês, entre os dias 27 e 29 de agosto de 1985, ocorreu um encontro entre policiais militares e integrantes do Ministério da Justiça para tratar do assunto.⁵⁴⁵ Das discussões resultaram, entre outras, as seguintes sugestões: fixação das competências de autoridade da polícia administrativa para a polícia de manutenção da ordem pública; criação de um Programa Nacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos nas áreas de polícia de manutenção da ordem pública e de polícia de investigação criminal; reformulação da legislação relacionada às armas de fogo para criminalizar a aquisição e a alienação clandestina de armas, responsabilizar os proprietários em função de furtos e mau uso da arma e limitar a propaganda para aquisição de armas; credenciamento e fiscalização dos vigilantes autônomos por parte da polícia de manutenção da ordem pública;⁵⁴⁶ e a articulação efetiva entre as polícias e o Ministério Público para enfrentar o crime organizado. Não foram encontradas, porém, medidas para dar efetividade às sugestões.⁵⁴⁷

4.4 A carta de Caruaru

A reunião de Caruaru resultou em outro documento, além daquele intitulado “Mutirão contra a violência: Moção e propostas das polícias militares do Brasil”. A Carta de Caruaru, assinada um dia antes, em 08 de agosto de 1985, por todos os Comandantes-Gerais de polícias militares, marcava a criação de uma agenda compartilhada entre as instituições estaduais.

⁵⁴⁴ Nagalli, 1989. De acordo com o relatório da Reunião: “A Coordenação do Mutirão considerando o documento o Moção e Proposta das PMs do Brasil”, elaborado em Caruaru-PE, solicitou a participação de representantes da PMERJ e PMESP para, em reunião, oferecer subsídios para operacionalização daquele documento. Esses participantes, preliminarmente, reiteraram as propostas contidas no referido documento”.

⁵⁴⁵ Nagalli, 1989. Participaram do encontro o Diretor-Geral do DEPEN/MJ, o Diretor-Geral-Adjunto do DEPEN/MJ, dois representantes do Grupo Mutirão, o TC Edson Ribeiro dos Santos, da PMERJ e o TC Milton Cardoso Ferreira de Souza, da PMESP.

⁵⁴⁶ Conforme a Lei n.º 7.102/83, é vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança aprovado pelo Banco Central do Brasil. A lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 89.056/83. Não há participação das polícias militares no processo de credenciamento ou fiscalização da atividade.

⁵⁴⁷ Nagalli, 1989. De acordo com o Cel Jorge da Silva (1990: 55), da PMERJ, o Mutirão teria sido uma “a mobilização que, pretendendo ser objetiva, descamba para o imediatismo político [...] para, ao final, se resumir na distribuição de meia dúzia de veículos e armas para os Estados e, como sempre, no anúncio da construção de novos presídios”.

Além disso, tratava pela primeira vez do “[...] futuro texto constitucional federal, a ser promulgado, pela Assembleia Nacional Constituinte”.

Na Carta, os Comandantes concordavam, entre outros assuntos:

- *que as tradições das Polícias Militares, confundindo-se com as origens e com a história das respectivas unidades federadas, consolidaram-lhes o caráter de instituição, reconhecido por sucessivas constituições brasileiras;*
- *que as Polícias Militares são instituições destinadas a assegurar a manutenção da ordem pública nos limites dos respectivos territórios;*
- *que as Polícias Militares, como organização policial, representam solução brasileira adequada à realidade socioeconômica das unidades federadas, comprovada e legitimada ao longo de mais de século e meio de serviços prestados às respectivas comunidades;*
- *que as Polícias Militares, em razão do regramento disciplinar e jurídico de natureza militar a que estão sujeitas, a exemplo de renomadas e eficientes organizações policiais de outros países, têm, como forças policiais estaduais, desempenhado importante papel na garantia da normalidade da vida social do país, nas diversas e adversas situações;*
- *que as Polícias Militares, em razão de seu ordenamento disciplinar e da formação de seus quadros, executam a atividade policial com estrita observância de padrões éticos e cultuam a integridade de atitude e conduta imprescindível a este serviço público essencial; [...]*
- *que as Polícias Militares, perante a União, são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, condição esta consagrada pela tradição do direito constitucional pátrio;*⁵⁴⁸

Por fim, consideravam “desejável” que a nova Constituição conservasse “os aspectos e características fundamentais no que tange à destinação e estruturação de suas Corporações”, principalmente naquilo que dissesse respeito a “resguardar o caráter de instituição das Polícias Militares” e “preservar a destinação das Polícias Militares para a manutenção da ordem pública”.

Importante ressaltar que diversos Comandantes-Gerais eram oriundos do Exército ou haviam sido formados pela força terrestre. O Comandante da PMDF, por exemplo, era oriundo do quadro de Oficiais Reservistas, R/2, e tinha ingressado na instituição a partir de um Estágio de Adaptação.

⁵⁴⁸ Grifos nossos.

4.5 O I Ciclo de estudos sobre segurança, 25 sugestões para uma polícia melhor e a repercussão na nova constituição

O editorial da Revista da PMERJ de outubro de 1985 trazia o título “Mutirão contra a violência” e apresentava o seguinte texto:

O Presidente da República propôs um mutirão contra a violência urbana. [...] O Presidente recomenda a elaboração de um plano nacional de mobilização de todas as camadas sociais [...] O Ministro da Justiça convocou os Secretários de Justiça e de Segurança Pública de todos os Estados, para reuniões em Brasília. Desde logo o Ministro observa: "Como são várias as causas da violência, teremos de encontrar para cada uma um remédio adequado". Ao contrário de seu antecessor, considera a violência urbana não apenas pelo seu aspecto puramente de "patologia social" a ser reprimida com o aumento de policiais nas ruas, mas de uma - forma mais ampla, que envolve as questões do desemprego, da miséria, da fome e da falta de habitação. O Ministro da Justiça, aliás consoante o pensamento e o posicionamento adotados pela PMERJ - desde o início do atual Comando, é de opinião que o policiamento ostensivo é apenas uma das fórmulas para que a violência nos grandes centros urbanos seja menor.

A Polícia Militar já desenvolve trabalhos que a credenciam a sentir-se engajada, há muito tempo, em qualquer esforço que vise a diminuir a violência urbana. Por isso, neste número, há alguns artigos sobre a campanha "O Rio Contra o Crime". Eles representam não uma sequência dos debates e pesquisas, mas uma consequência do interesse da corporação em conduzir, com seriedade e proveito, iniciativas que propõem a inclusão da sociedade e de todas as instituições nos debates sobre a criminalidade. Esta edição da Revista da PMERJ pode ser considerada uma contribuição inicial da PM ao mutirão contra a violência.⁵⁴⁹

A edição trazia diversos textos e análises.⁵⁵⁰ O ponto principal da Edição, porém, estava nas 25 sugestões para uma polícia melhor. As sugestões decorriam do “I Ciclo de Estudos sobre Segurança”, do qual participaram “Oficiais da PM, jornalistas, professores e representantes de diversas instituições”.⁵⁵¹ O Ciclo foi promovido para analisar a campanha “Rio contra o crime”. Dessa forma, contou com os seguintes painéis: “Os objetivos e o desenvolvimento da campanha O Rio Contra o Crime - Repercussões e expectativas geradas”; “A pesquisa do

⁵⁴⁹ Polícia Militar: Revista da PMERJ, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 3, out. 1985. As sugestões também podem ser encontradas em Cerqueira, 1985: 23-28.

⁵⁵⁰ Os textos eram: “Poder e autoridade da polícia administrativa”, do professor Sérgio de Andréa Ferreira; “Condições de atuação do PM exigem mudanças”, do TC Edson Ribeiro dos Santos; “Democracia requer revisão das práticas policiais”, de Paulo Sérgio Pinheiro; “A quem interessa a sensação de insegurança?” do jornalista da TV Globo Luiz Lobo; “O Rio contra o crime: Análise da pesquisa aponta soluções”, de Alba Zaluar; “Prevenção da criminalidade: educação com justiça social é a melhor arma”, do Cel Carlos Magno Nazareth Cerqueira; “Crítica ao novo Código Penal”, do juiz de direito James Tubenchlak; “Imprensa e PM”, do diretor da Rede Manchete de Televisão Murilo Melo Filho; “Repensando a ordem pública (II): Limitações de competência impedem maior eficiência da PM”, do TC Jorge da Silva; “A natureza militar da Guarda Civil espanhola”, do comandante do Corpo de Guarda Civil Antônio Morales Villanueva; “Os carabineiros e a segurança pública na Itália”, do TC Carlos Alberto Fernandes; e “Igreja aproxima PM das comunidades carentes”, do Arcebispo do Rio de Janeiro Dom Eugênio Sales.

⁵⁵¹ Polícia Militar: Revista da PMERJ, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 26, out. 1985.

Ibope - Percepção do entrevistador e metodologia adotada”; “Análise da pesquisa - Metodologia para a sua interpretação”, e “Análise da Carta de Sugestões e do documento ‘O Crime e a Crise’”.⁵⁵² Ao término do Ciclo de Estudos, as propostas tratavam da segurança pública como responsabilidade de todos. Nesse sentido, as seguintes propostas:

1. Retomada das sugestões de interesse específico de Polícia Militar apresentadas na Carta de Sugestões de campanha "O RIO CONTRA O CRIME":

- Segurança não é só repressão e não é problema apenas da polícia. É preciso, que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos. Estado e população.

- Adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.

- Remuneração compatível com os serviços exigidos de polícia pela comunidade.

- Aprimorar os recursos técnicos e científicos indispensáveis ao exercício das funções policiais.

- Promover a participação da comunidade na discussão e elaboração de uma política de segurança, através de encontros das autoridades com associações representativas, de modo que cada solução esteja de acordo com os problemas e as características específicos de cada localidade.

- Fazer deste contato um primeiro passo para o estabelecimento de vínculos efetivos de confiança entre a polícia e a população.

[...]

9. Faz-se necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais.⁵⁵³

Outras propostas tratavam da imagem da polícia perante a sociedade, em especial do relacionamento com a imprensa:

⁵⁵² A operação Rio contra o crime foi uma campanha de iniciativa da Rede Globo que, na visão da Revista da PMERJ, prestava “de pronto, enorme serviço, na medida em que Rio significa toda a população e todas as instituições, aí incluída a polícia” (Ano I, n. 3, out. 84: 3). A revista de outubro de 1985 trazia dois textos sobre o tema. O primeiro, de Luiz Lobo, jornalista da TV Globo e um dos responsáveis pela campanha, tratava de pesquisas sobre a campanha e respondidas por 228.327 pessoas. De acordo com a pesquisa, 64,4% dos cariocas não confiavam na polícia e 60,2% não confiavam na justiça. Além disso, 60% já haviam sido assaltados. Ao término, apresentava um “resumo: cuidar do menor, preparar a polícia para sua função preventiva, combater a droga. É assim que o carioca quer combater o crime no Rio” (1985: 18). O segundo texto, da professora Alba Zaluar, que trata sobre as perguntas abertas do questionário. De acordo com a autora, “prioridades: a proteção ou cuidado ao menor abandonado, o aumento do número de empregos, ou o amparo aos desempregados, e a instituição da pena de morte” (1985: 19). Além disso, a principal reivindicação da população seria a “modernização da polícia”, que viria de uma “polícia melhor selecionada e treinada” (1985: 20). Um ponto que merece destaque são os questionários preenchidos por policiais e seus familiares: “Neles também apareceram reivindicações salariais da classe, algumas das quais vinculadas à facilidade de se corromper os policiais por causa dos seus baixos salários. Isto se refere, especialmente, ao soldado da PM, apontado como alguém que não tem direitos: quando morre, sua família não recebe seguro e fica apenas com uma pensão menor que o salário-mínimo”.

⁵⁵³ O assunto já fora tratado pelo Comandante-Geral da PMERJ em seu depoimento à CPI da violência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 15 de junho de 1983. Na ocasião, o oficial (2001: 42) sugeriu que se discutisse nas universidades “a participação da comunidade na construção da ordem pública [...] Como se pode inferir desta explanação, enfrentar o problema da violência urbana é complexo [...] Não é, pois, um papel a ser desempenhado por uma só pessoa, uma só instituição”.

5. As atitudes de cooperação devem ser a tônica por parte dos policiais militares no relacionamento com os profissionais de imprensa no seu trabalho.
6. Os meios de comunicação social devem evitar utilizar como símbolos da repressão e do arbítrio a figura do policial militar fardado. Esse deve ser um esforço conjunto para melhorar a imagem da PM e restabelecer a indispensável confiança da comunidade na sua polícia.

As propostas apontavam, também, que a “missão da Polícia Militar” deveria ser “entendida e interpretada a partir da sua função pública e de natureza civil, não a partir do nome da corporação militar”.⁵⁵⁴ Além disso, a proposta de n.º 21 trazia o seguinte enunciado:

21. Que o problema de Segurança Pública permaneça como responsabilidade de cada Unidade da Federação, *desaconselhando-se qualquer tentativa de centralização ou padronização, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo.*⁵⁵⁵

Tais proposições ganharam repercussão e parecem ter influenciado os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com José Afonso da Silva:⁵⁵⁶

Mas a segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, *pois a Constituição*, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), *acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população*. Daí decorre também a aceitação de outras teses daquele certame, tal como a de que “se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais” e a de que “a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deve ser inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção da população”, o que requer a adoção de outro princípio ali firmado de acordo com o qual é *preciso “adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.*⁵⁵⁷

As referências ao “I Ciclo de Estudos sobre Segurança” e às “25 propostas para uma polícia melhor” permanecem até a 45ª edição da obra, publicada em 2024. Também aparecem no “Comentário Contextual à Constituição”, do mesmo autor, até a 10ª edição, do mesmo ano.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ Também constam no documento as seguintes propostas: “22. Que o regime jurídico e as condições desfavoráveis de trabalho dos policiais militares, comparados aos funcionários civis, sejam reconhecidos através de melhores salários e outras condições, propiciando tranquilidade indispensável no desempenho do serviço. 23. Seja implantada, a curto prazo, a assistência judiciária aos policiais militares em serviço, garantindo-lhes as condições necessárias ao pleno exercício da sua atividade. É impossível dar segurança sem segurança”.

⁵⁵⁵ Grifos nossos.

⁵⁵⁶ Convém recordar que José Afonso da Silva foi membro da Comissão Afonso Arinos, posteriormente, atuou como assessor de Mário Covas durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

⁵⁵⁷ Silva, 1991: 561. Grifos nossos.

⁵⁵⁸ Silva, 2024b: 799; Silva, 2005: 636; Silva, 2024a, 595. A tese foi concluída em 2024.

4.6 Na encruzilhada: entre a “polícia que tortura” e a “polícia que mata”

4.6.1 Crises das polícias

As propostas anteriormente apresentadas tendiam a destacar o longo conflito entre as polícias militares e as polícias civis. Desde longa data, os delegados de polícia procuravam marcar sua posição de superioridade como “autoridades policiais”, reivindicando para si as atribuições de planejar e definir as condições de emprego das instituições policiais. Essa postura criava conflitos entre as polícias civis e militares.⁵⁵⁹ Havia, pois, uma rivalidade entre as corporações, em especial naquilo que dizia respeito à autoridade que deveria ser respeitada, ao grau e tipo de instrução dos seus componentes e ao planejamento e ao emprego do policiamento.⁵⁶⁰

Com o enfraquecimento da imagem das Forças Armadas, as polícias militares foram incluídas “no rol dos males do regime militar”, quase como parte do “entulho autoritário”.⁵⁶¹ O crescimento da criminalidade parecia legitimar, a partir de São Paulo principalmente, quem postulasse que a “polícia é una e civil”.⁵⁶²

A disputa de poder entre as polícias civis e militares seria chamada na mídia de “guerra entre policiais”.⁵⁶³ De acordo com o TC da PMMG Marcos Aurélio Machado, comandante da Academia de Polícia Militar, as polícias civis tentavam enfatizar a “missão secundária” das polícias militares, de força auxiliar e reserva do Exército, ignorando a “missão principal”, a da manutenção da ordem pública.⁵⁶⁴ Assim, teriam surgido “várias propostas de transformação das PM em tropas de choque”, que atuariam em “casos de tumultos” e de crimes que colocassem “em risco a ordem coletiva”.⁵⁶⁵

Os conflitos transbordavam e faziam-se presentes no cotidiano dos policiais, mesmo os de baixa hierarquia. De acordo com Gabriel dos Santos Nascimento:

⁵⁵⁹ Guerra, 2016: 37.

⁵⁶⁰ O tema foi debatido nos seguintes tópicos: 3.5.3; 3.5.4; 3.5.5.

⁵⁶¹ Machado, 1990: 18.

⁵⁶² Machado, 1990: 18.

⁵⁶³ Machado, 1990: 18.

⁵⁶⁴ Machado, 1990: 19.

⁵⁶⁵ Machado, 1990: 19.

Chama atenção o caso ocorrido em 16 de março de 1973, quando o investigador do DEOPS José Roberto de Arruda parou o seu carro próximo ao DETRAN porque estava passando mal, quando foi abordado por uma Ronda da PM. Ao descobrirem que se tratava de um agente do DEOPS, os PMs o levaram até o pátio do DETRAN e chamando “reforços”. Arruda foi, então, espancado por nove policiais militares. No mesmo dia o investigador se queixou ao DEOPS e foi aberto um inquérito para apurar os fatos. O DEOPS era o Departamento da Polícia Civil que gozava de maior prestígio durante a ditadura. Portanto, é provável que a punição pela agressão fosse algo esperado. Mesmo assim, a oportunidade de espancar um investigador pareceu compensar o risco para os PMs.⁵⁶⁶

Ocorreriam ainda outros casos envolvendo a cúpula das instituições, como a ocasião em que a Polícia Militar do Estado de São Paulo cercou a Delegacia Geral da Grande São Paulo e assumiu posição de combate.⁵⁶⁷

Cada polícia possuía problemas próprios. Em dezembro de 1987, o “Americas Watch Committee” lançou relatório sobre abusos policiais no Brasil, que auxilia na explicação de porque as polícias civis não conseguiam aprovar iniciativas legislativas em que buscavam se sobrepôr às polícias militares.⁵⁶⁸ O relatório era dividido em duas partes. A primeira parte, baseada em entrevistas e reportagens sobre atuações repressivas das polícias militares de São Paulo e Rio de Janeiro, ligava as polícias militares a execuções sumárias. A segunda parte do relatório era enfática, por sua vez, ao afirmar que a tortura era “endêmica” nas polícias civis, “um método de rotina para obter confissões, mesmo em casos relativamente insignificantes”.⁵⁶⁹

A tradução para o português foi lançada no mesmo mês, com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil, da Comissão Teotônio Vilela, da Arquidiocese de São Paulo, da Comissão Justiça e Paz de São Paulo e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.⁵⁷⁰ Essa conjunção de apoiadores indica o peso que tal versão iria adquirir no debate nacional.

⁵⁶⁶ Nascimento, 2013: 141.

⁵⁶⁷ Casoy, 1986. O caso ocorreu em 1986.

⁵⁶⁸ AWC, 1987: 19-31.

⁵⁶⁹ AWC, 1987: 33 (tradução nossa). O relatório citava como métodos de tortura o pau de arara, o choque elétrico, o afogamento, a palmatória e o “telefone”, que consistia em bater em ambos os ouvidos do torturado com as palmas das mãos abertas. Ainda, de acordo com o relatório: “esses métodos, e o seu uso rotineiro pela polícia civil, são anteriores ao golpe de 1964”.

⁵⁷⁰ O relatório foi traduzido com o título: Violência policial no Brasil. Execuções sumárias e tortura em São Paulo e Rio de Janeiro. A edição trazia a imagem de um homem pendurado no pau de arara na capa.

4.6.2 Polícias civis, a tortura e a corrupção: repercussões na Assembleia Nacional Constituinte

Notoriamente, os exemplos de abuso e violência estatal não se iniciaram na década de 1970, e, “mesmo os modelos civis – como a Polícia Civil e a Guarda Civil – já eram cúmplices de práticas de tortura”.⁵⁷¹ A “cultura do pau”, consistente em buscar confissões de presos pendurados no pau-de-arara, já fazia parte da rotina da polícia civil de São Paulo muito antes de 1964.⁵⁷² Em 1952, o deputado Menotti Del Picchia já acusava policiais subordinados ao delegado Manuel R. Cruz de uso da força no interior para auxiliar a vitória do Partido Social Progressista. Em 1958 o deputado Farabulini Júnior acusava a Polícia Civil de utilizar pau de arara e choques para obter confissões. E, em 1960, o deputado Arruda Castanho denunciava a prática de torturas no Departamento de Investigações.⁵⁷³

As delegacias de polícia, em especial de São Paulo, ganhavam certa reputação negativa, sobretudo, a partir do Departamento de Ordem Política e Social, que abrangia a Delegacia de Ordem Política, a Delegacia de Ordem Social, a Delegacia de Crimes contra a Fazenda, a Delegacia de Explosivos, Armas e Munições, a Delegacia de Estrangeiros e Passaportes e a Divisão de Informações.⁵⁷⁴ Foi nesse estado que havia sido lançada a “Operação Bandeirantes” (OBAN), em 1969.⁵⁷⁵ Embora lançada oficialmente, não constava de qualquer diploma legal. Seu objetivo era promover a integração e a centralização de ações contra a “subversão” e, por isso, seu funcionamento “supunha um trabalho coordenado de diversas instâncias”.⁵⁷⁶ Sua estrutura serviu de base para a criação dos Centros de Operação de Defesa Interna (CODI), e dos Destacamentos de Operações de Informação (DOI).^{577, 578}

⁵⁷¹ Guerra, 2016: 41. Além disso, como lembra a professora: “a própria Guarda Civil, autocompreendida no modelo da polícia civil inglesa, teve origem com a incorporação do pessoal da antiga polícia política do Governo Vargas, uma origem tão ou mais inadequada para padrões democráticos do que a polícia militar”. Aqui, a autora trata da Guarda Civil carioca, uma vez que a Guarda Civil paulista surgiu ainda em 1926, conforme visto anteriormente.

⁵⁷² Souza, 2000: 11.

⁵⁷³ Battibugli, 2006.

⁵⁷⁴ Tourinho Filho, 1978.

⁵⁷⁵ A Operação Bandeirantes foi iniciada em julho de 1969 pelo governador de São Paulo, Roberto Costa de Abreu Sodré, em solenidade que contou com a presença de Hely Lopes Meirelles, como Secretário de Segurança Pública, e dos Comandantes do VI Distrito Naval, do II Exército e da 4ª Zona Aérea (Fico, 2001: 115).

⁵⁷⁶ Fico, 2001: 117.

⁵⁷⁷ Como lembra Fico (2019: 210): “Foi a estrutura da Oban que inspirou a criação do sistema DOI-Codi [...] A implantação do Sissegim foi meticulosamente planejada, inclusive com a realização de seminários para o estabelecimento de diretrizes uniformes. Nos comandos militares dos Exércitos espalhados pelo país deveriam ser criados um Conselho de Defesa Interna (Condi), um Centro de Operações de Defesa Interna (Codi) e um Destacamento de Operações de Informações (DOI), todos sob a responsabilidade do comandante do Exército

De acordo com Percival de Souza, quando a resistência ao regime levou alguns grupos a roubos a bancos, explosões de bombas, sequestros e mortes, o Departamento de Ordem Pública e Social pediu reforço à Secretaria de Segurança:

A ajuda veio da Delegacia de Roubos com todo o seu estilo, a sua cultura, os seus métodos. Para os homens daí, acostumados a arrancar serviço de ladrões, mudaria somente o alvo a ser atingido: em vez de caçar autores de crimes contra o patrimônio, agora correriam atrás de subversivos. A maioria maciça desses policiais não tinha a menor ideia de quem haviam sido Karl Marx, Lenine, não tinham interesse nenhum nas informações sobre Moscou [...] Os delegados diziam para os investigadores que todos iriam “continuar cumprindo o que está previsto no Código Penal”. [...] O know-how da repressão nos porões foi civil.⁵⁷⁹

A tortura na delegacia havia, inclusive, adquirido certo grau de profissionalização. De forma a diminuir as mortes, os policiais da Delegacia de Roubos se cotizaram para pagar um enfermeiro particular, que passava a noite no local:

A tortura adquiriu estilo, precauções, profissionalizou-se, já que institucionalizada. Os presos pensavam que aquele homem negro fosse médico, o doutor Pereira - ou Pereirinha na intimidade dos tiras. Sempre com calça e camisa brancas e estetoscópio pendurado do pescoço, carregando uma valise preta, Pereira media a pressão dos prisioneiros, antes, durante e depois do pau, para determinar quais sessões de tortura poderiam continuar ou deveriam ser interrompidas.⁵⁸⁰

Como retratado na obra “Brasil: nunca mais”, os DOPS das polícias civis e as delegacias do Departamento de Polícia Federal, ao lado do DOI-CODI, “prossegiram atuando também em faixa própria, em todos os níveis de repressão: investigando, prendendo, interrogando e, conforme abundantes denúncias, torturando e matando”. Além disso:

No caso de São Paulo, o DOPS (mais tarde DEOPS) chegou praticamente a competir com o DOI-CODI na ação repressiva, reunindo em torno do delegado Sérgio Paranhos Fleury uma equipe de investigadores que, além de torturar e matar inúmeros opositores, eram simultaneamente integrantes de um bando autodenominado ‘Esquadrão da Morte’.⁵⁸¹

respectivo, nesse caso denominado comandante de ‘Zona de Defesa Interna’ (ZDI)”. Sissegim refere-se ao Sistema de Segurança Interna.

⁵⁷⁸ O General Leônidas Pires Gonçalves, que mais tarde seria o Ministro do Exército durante a Assembleia Nacional Constituinte, foi chefe do Estado-Maior do I Exército, responsável por coordenar o CODI. Ao tratar da sua passagem pelo cargo, lembra que “quando chegamos para chefiar o CODI, encontramos um DOI com 180 homens e com várias organizações. Todo mundo diz: “DOI-CODI do Exército”. Mas o DOI é Exército, Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, tudo” (D’Araújo; Soares; Castro, 1994: 243).

⁵⁷⁹ Souza, 2000: 33.

⁵⁸⁰ Souza, 2000: 31.

⁵⁸¹ Arquidiocese de São Paulo: 73-74. O Esquadrão da Morte foi formado pelo delegado Sérgio Paranhos Fleury “para liquidar os que seriam os bandidos mais perigosos da cidade”. Tal “matança chegou a ser tão ostensiva que

Essa competição levava inclusive a conflitos entre as organizações repressivas. Antônio Carlos Fon, jornalista que teria sido preso em sua própria casa, com uma pistola encostada em seu nariz pelo Delegado Raul Nogueira, e depois torturado, foi um dos pioneiros nas obras que denunciavam a prática no Brasil. De acordo com o jornalista, havia atritos entre o DOPS e o DOI-CODI em São Paulo como “em novembro de 1969, quando o delegado Sérgio Fleury não avisou com antecedência a ‘Operação Bandeirantes’ sobre a diligência em que morreu o ex-deputado Carlos Marighella”.⁵⁸² Em razão disso, os policiais civis do DOPS utilizavam um sítio conhecido como “Fazenda 31 de março” para realização de torturas:

Completamente ilegal, o sítio passou a ser mais temido pelos militantes das organizações de esquerda armada que o próprio CODI-DOI. E havia motivos para isso: de todos os prisioneiros que passaram por lá, só se tem notícias de quatro que continuam vivos.⁵⁸³

Entre os métodos de tortura utilizados pelo Departamento de Ordem Pública e Social da Polícia Civil de São Paulo, estava a “cadeira do dragão”, uma “espécie de cadeira elétrica, daquelas que esperam os condenados à morte” no Departamento de Ordem Pública e Social de São Paulo. Depois da sessão de tortura, os prisioneiros tinham que fazer o trajeto de retorno para a cela “arrastando-se no chão, como se fosse uma serpente e não um ser humano”. Um de seus criadores teria sido o delegado Ivahir Freitas, “de voz possante”, que posteriormente foi eleito deputado federal.⁵⁸⁴ No Departamento ainda eram aplicados outros tipos de tortura:

Despidos, pendurados no pau-de-arara e recebendo descargas elétricas, [os presos] ainda eram submetidos a um ritual: folhas de jornal eram colocadas no chão, embaixo de cada um. Os torturadores sabiam que o esfíncter anal fica elástico e que a posição e os choques fazem defecar. Quando havia homem e mulher, companheiro e companheira, marido e esposa, ‘ele’ era obrigado a ficar olhando o momento em que se enfiavam dedos no ânus ‘dela’. Então, alguns desistiam de resistir.⁵⁸⁵

o Esquadrão designou um delegado, Alberto Barbour, para se apresentar como ‘relações públicas’ do bando armado” (SOUZA, 2000: 17).

⁵⁸² Fon, 1979: 40.

⁵⁸³ Fon, 1979: 41-42.

⁵⁸⁴ Souza, 2000: 11.

⁵⁸⁵ Souza, 2000: 11. Porém, nem todos eram submetidos a métodos de tortura física. Fleury, por exemplo, acreditava que o pau de arara era “eficiente para todos”. Para o delegado, porém, os intelectuais poderiam ser tratados de outra maneira: “Convicto disso, estabeleceu um ritual para alguns: deixá-los nus na carceragem por um tempo, quebrando-lhes o moral e alimentando sempre a expectativa angustiante de ser requisitado a qualquer momento para conversar com ele. Esse temor era cultivado pelos policiais encarregados da carceragem e alcançava o ponto máximo quando um investigador chegava à porta da cela e berrava para o prisioneiro preparar-se, porque ‘o doutor Fleury mandou subir’” (Souza, 2000: 40).

O problema se repetia em outros estados. Sobre uma Delegacia de Polícia no Rio de Janeiro, dizia Adir Fiuza de Castro, ex-chefe da Divisão de Informações no Ministério da Guerra (1965-1968), e ex-comandante da Polícia Militar do Rio de Janeiro (1974-1975):

Mas era uma Delegacia de Polícia comum, não? Não era das mais comuns. Era a Invernada de Olaria, célebre pela sua violência. Era o pessoal mais "duro" que existia na Polícia Civil. Bom, eu estava no CODI, no I Exército, quando o comandante do DOI me telefonou: "Chefe, recebi informações que capturaram uma moça, e agora chegaram à conclusão de que deve ser gente nossa. Eu mandei um oficial meu ir lá para identificá-la. Ela está em péssimo estado, não vai resistir nem uma ou duas horas mais. O senhor quer que a traga?" "Não, não traga coisa nenhuma. Quem é ela?" Ele disse o nome: "Aurora Maria Nascimento Furtado." Um livro que um desses camaradas escreveu diz que, na Invernada, ela foi submetida à "coroa de Cristo", um negócio que aperta a cabeça. Isso não me foi dito nem pelo comandante do DOI, nem pelo oficial que foi à Invernada de Olaria. Mas, se eles fizeram isso, fizeram crentes de que estavam lidando com uma traficante fria, que matou um dos seus friamente.⁵⁸⁶

A tortura não era utilizada apenas para crimes políticos. Em sua tese doutoral em Antropologia, defendida perante a Universidade de Harvard em 1986, Roberto Kant de Lima dedicou uma parte aos inquéritos policiais denominada: "Identificando e Punindo: Tortura como Técnica de Investigação". De acordo com o pesquisador:

Em consequência de suas atividades de vigilância, a polícia do Rio de Janeiro utiliza amplamente a confissão dos criminosos como base de seus métodos de investigação. (...) Raramente a polícia consegue obter, durante os inquéritos, testemunhos escritos, isto é, provas judiciárias, o que se deve ao medo que as pessoas de classe baixa têm da desforra da polícia e dos marginais. Como também os alcaguetes têm medo de alguma vingança pessoal, o recurso que resta para produzir um elemento válido para acusação do judiciário é a confissão. [...] A confissão é tudo para a polícia.

[...]

De fato, a correlação positiva entre a tortura e uma investigação coroada de êxito é tão institucionalizada que o delegado adjunto que não permitia a tortura na delegacia durante seu plantão foi repreendido pelo delegado titular. A repreensão baseava-se na presunção de que sem tortura não havia êxito nas investigações, o que afetaria seriamente a eficiência da delegacia.⁵⁸⁷

⁵⁸⁶ D'Araújo; Soares; Castro, 1994: 77.

⁵⁸⁷ Kant de Lima, 1995: 82-84. As polícias militares também tomavam parte nas torturas. Um caso famoso de morte envolvendo ambas as instituições foi a morte do comerciante Francisco do Rosário Barbosa, em 1981, no Rio de Janeiro. Francisco foi abordado por policiais militares na praia do Flamengo na madrugada de 7 de fevereiro de 1981. Os militares conduziram uma blitz em um coletivo e pediram a identificação de todos os passageiros. Francisco teria questionado o comportamento dos policiais, que o retiraram à força do ônibus e o conduziram preso para a Delegacia de Polícia do Catete por volta das 3 da manhã. No local teria sido espancado com um pedaço de pau e tido a unha da mão esquerda arrancada com violência. Seu corpo também apresentava sinais de queimaduras, "o que leva a supor de pontas de cigarro aceso". Após, foi deixado por uma viatura da Polícia Militar próximo à entrada do Hospital Souza Aguiar, no centro da cidade. Um detetive da polícia civil que estava na viatura informou que ele mesmo levaria o preso até a recepção do hospital, porém, após a saída da viatura, teria abandonado o preso e deixado o local. Na recepção do Hospital, Barbosa conseguiu informar que teria sido agredido pela polícia na praia do Flamengo. Foi levado para o tratamento intensivo, mas faleceu poucos minutos depois de traumatismo craniano. Sua presença não foi registrada na delegacia. O caso foi

Fora do eixo Rio-São Paulo, o Departamento de Ordem Pública e Social do Rio Grande do Sul utilizava os mesmos métodos dos congêneres.⁵⁸⁸ No Amazonas, Amazonino Mendes, ao assumir o governo em 1987, também teve que lidar com o problema:

[...] diante de uma situação de deterioração extrema da Polícia Civil do seu Estado, enfrentou o seguinte dilema: ampliar a máquina policial carcomida, violenta e corrupta ou reformá-la sob todos os pontos de vista: organizacional, operacional, da formação, etc. Neste caso, vendo que a própria reforma não seria suficiente sem mudar seus integrantes, Amazonino Mendes extinguiu a sua Polícia Civil, demitiu mais de 60% de seus funcionários e constituiu imediatamente outra.⁵⁸⁹

A tortura parecia ligada ao esclarecimento dos crimes. O *Jornal do Brasil*, na sua edição de 2 de janeiro de 1980, trouxe um informe intitulado “Dura lex”. De acordo com a reportagem, após um pedido de aumento salarial não ser atendido, “delegados, inspetores e detetives de Polícia [...] resolveram obedecer a lei”. Em decorrência disso, “os assaltos aumentaram na cidade de forma assustadora”. Porém, “acalmados os ânimos passando por cima da lei, chegaram a solucionar diversos crimes”. Da mesma forma, Franco Montoro, ao implementar sua política de redução de violência policial, teria visto uma “queda de rendimento no desvendamento de crimes”.⁵⁹⁰ Sobre isso, escreveu Paulo Sérgio Pinheiro:

Alguns espíritos imbecis acham que denunciar tortura nas delegacias policiais é fazer campanha contra a polícia. Outros creem que é desviar do assunto principal que a população quer ouvir falar, a luta contra a criminalidade. Algumas alminhas ficam ofendidas porque condenar torturadores, funcionários do Estado, é proteger criminosos. [...]

noticiado no *Jornal do Brasil* do dia 10 de fevereiro com a manchete: “Massacre a socos na Delegacia causou a morte do comerciário”. Na reportagem, um informante dizia que teria “visto Barbosa, algemado, sangrando e vomitando, num banco na antessala do delegado Othon Alves”. A reportagem dizia ainda que o detetive João Carlos de Castro Filho, acompanhado dos detetives Sérgio Irio, Edir Marins e Vitor Vidal Filho teriam sequestrado o publicitário Luís Carlos Jatobá e o pintor de paredes Misaque José Marques em Piratinga e jogado seus corpos na Lagoa de Maricá. O mandante da ação seria o bicheiro de Aniz Abraão David, o Anísio da Beija-Flor. No dia seguinte, o detetive Antônio Carlos Mantuano, chefe da carceragem da Delegacia do Catete, teria confessado a autoria da morte ao delegado Othon Alves. Isso após duas testemunhas terem afirmado ter visto Barbosa sangrando na antessala do delegado (Rosario, 1983).

⁵⁸⁸ Bauer, 2006.

⁵⁸⁹ Dirceu, 1990: 139. Os casos continuariam a ser noticiados mesmo após a Constituição de 1988. Em abril de 1993, a imprensa, parlamentares e advogados do Ceará receberam denúncia anônima por telefone sobre tortura nas dependências de uma delegacia da polícia civil. Ao se deslocarem para a delegacia, encontraram o preso algemado, sem roupas, com as pernas amarradas e ao lado de fios elétricos e uma palmatória. Na ocasião, buscava-se a confissão sobre a autoria do furto de uma televisão (Barreira, 2004: 80).

⁵⁹⁰ Mingardi, 1992: 105. Ainda, de acordo com o autor: “O trabalho policial no início de 1983 era baseado quase que somente na violência como forma de conseguir informações”.

Nessas últimas semanas, de várias partes do País, relatos impressionantes mostram que nem a abertura nem a Nova República interromperam a centenária prática da tortura policial. Do Rio Grande do Sul irromperam até fotos de torturas. Pau-de-arara, pau que é enfiado debaixo dos joelhos dobrados da vítima, que passa entre os braços com os pulsos amarrados entre eles. A vítima é depois pendurada no pau apoiado em dois cavaletes. Em Porto Alegre e em São Paulo, no 35.º Distrito Policial, o pau-de-arara pode ser montado na sala de chefia dos investigadores, conforme acusa o padeiro Nivaldo de Oliveira Sales, 27 anos, que já reconheceu alguns de seus torturadores os investigadores Roberto de Souza, Ademir Corseti e Célia da Costa. Todos confiantes e sorridentes na televisão. Em Belo Horizonte, menores contam como policiais enfiam ferrinhos debaixo de unha e dão choque. Um garoto contou como na Delegacia de Furtos e Roubos "eles tiraram minha roupa e começaram a bater em meus pés e nas minhas mãos com pedaços de borracha e pneus".⁵⁹¹

Pesavam ainda contra as polícias civis, no momento histórico, diversas denúncias acerca de corrupção. De acordo com relatório da Comissão Teotônio Vilela, a polícia civil, além de ineficiente, possuía “problemas seríssimos no campo da corrupção e da violência”.⁵⁹²

Os próprios policiais civis admitiam o problema. Em relatório elaborado em junho de 1980, a pedido da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, os delegados Maurício Henrique Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre e Guilherme Santana apontavam “os principais problemas vividos pela segurança pública: aumento da corrupção, violência arbitrária e rebaixamento da eficiência policial”. Uma das causas seria o “despreparo profissional dos policiais, transformando a violência no principal recurso para a elucidação dos crimes, já que partiam do criminoso para o crime”.⁵⁹³ Mingardi lembra que Miguel Reale, ao pedir exoneração do cargo de Secretário de Segurança Pública, afirmou que o delegado Maurício Henrique Guimarães Pereira, um dos mesmos subscritores do relatório, teria “muitas qualidades, mas não serve para o comando... A corrupção não acabou com Maurício no comando da Polícia Civil. Essa corrupção de varejo, hoteleiros e bicheiros, os chalés, não acabou nunca”.⁵⁹⁴

Ainda, sobre o Rio de Janeiro, Roberto Kant de Lima lembra que:

⁵⁹¹ Pinheiro, 1986: 144.

⁵⁹² Pinheiro, Braun, 1986: 71.

⁵⁹³ Mingardi, 1992: 74-75.

⁵⁹⁴ Transcrição do Jornal da Tarde, de 3 de janeiro de 1984, In. Mingardi, 1992: 114.

A despeito disso, o jogo constitui, segundo a legislação, uma contravenção penal, o que torna necessária uma permanente - embora ilegal negociação entre a polícia e os banqueiros. Tal negociação importava, por um lado, na "ignorância" da polícia quanto à atividade ilegal e, por outro lado, na "gratidão" dos banqueiros. Por ocasião da pesquisa, uma contribuição em dinheiro era paga mensalmente aos delegados, proporcional ao total de apostas na área de circunscrição de cada delegacia. [...] Havia, mesmo, uma competição entre os delegados pelas "melhores" delegacias, as mais rendosas. É interessante notar que, a fim de demonstrar prestígio e promover-se dentro da organização da polícia civil, alguns delegados tinham reformado as instalações das delegacias usando dinheiro do jogo do bicho.⁵⁹⁵

No Nordeste, as notícias eram semelhantes. No Ceará, o primeiro governador eleito, Luiz Gonzaga da Fonseca Mota, do Partido Democrático Social, nomeou Delegados de Carreira da Polícia Federal para a cúpula da Segurança Pública. Seu objetivo era combater a corrupção e a perda da disciplina da polícia civil. A instituição ainda era acusada de utilizar rotineiramente de torturas nos interrogatórios de presos comuns.⁵⁹⁶

Nesse ponto, devemos nos lembrar de algo que já foi alertado sobre as polícias militares. Existem tantas histórias e práticas das polícias civis quanto existem polícias civis. Além disso, os eventos que ganham espaço em reportagens não refletem a totalidade dos policiais. Esses eventos, porém, formam o imaginário coletivo, que influencia a legitimidade institucional e dificulta a obtenção de vitórias junto a grupos políticos.

Essa situação levou os constituintes a tecer diversas críticas à Polícia Civil durante a elaboração do novo texto constitucional. Por exemplo, durante os debates da Comissão de Sistematização, o constituinte José Freire (PMDB/GO), ex-Secretário de Segurança Pública do Estado de Goiás, disse que as polícias judiciárias deveriam conviver “ao lado e de comum acordo com as polícias militares”. Chegou ainda a propugnar a extinção do cargo de Delegado de Polícia:

É preciso, quanto antes, colocar um ponto final às arbitrariedades, à violência e à corrupção ensejadas através dos famigerados inquéritos policiais, onde um delegado de polícia, com o aparato legal que o Estado lhe conferiu, faz a triagem daquilo que deve ou não ser levado ao conhecimento do Poder Judiciário, utilizando, na maioria das vezes, meios que a própria legislação qualifica como abuso de autoridade e que amesquinham o cidadão em se lhe tolhendo o direito de defesa [...] A denominada Polícia Judiciária constitui, há mais de século, um organismo híbrido, que sempre trabalhou à mercê dos políticos, das influências partidárias, fazendo com que a impunidade seja a regra geral, e não a exceção. [...]

⁵⁹⁵ Kant de Lima, 1995: 50.

⁵⁹⁶ Barreira, 2004: 78-79.

É necessário que frisemos, mais uma vez, que não nos move o sentimento de simplesmente extinguir as polícias judiciárias. Elas são necessárias, *devem conviver ao lado e em comum acordo com as polícias militares. O que não se deve e nem se pode admitir é a continuidade dessa figura denominada Delegado de Polícia, que tem à sua disposição um cárcere* e a possibilidade de, como tem sido usual ao longo de sua existência como autoridade, privar a liberdade de um inocente, torturar um cidadão que lhe pareça suspeito e, algumas vezes, retirar do homem o mais importante de todos os seus bens: a própria vida.

Precisamos deter esse atraso secular [...] Tudo que se faz numa delegacia de polícia, esse submundo que denigre as consciências verdadeiramente democráticas, é novamente repetido em juízo; somos uma nação pobre; não podemos dar-nos ao luxo de criar encargos que oneram os cofres públicos, sem qualquer utilidade, mesmo porque não têm os atos praticados perante o Delegado de Polícia qualquer valor quando chegam ao Judiciário. É preciso agilizar a Justiça, dignificar o Ministério Público e, sobretudo, fazer com que o povo volte a confiar naquele que primeiramente enfrenta os que procuram perturbar-lhe o sossego e a tranquilidade.⁵⁹⁷

Da mesma forma, o constituinte Ottomar Pinto (PMDB/RR) afirmou que “nós sabemos que é nos cárceres e em muitas delegacias que ocorrem as torturas, as ofensas à dignidade do ser humano”,⁵⁹⁸ e o constituinte Antônio Câmara declarou que “vemos com tristeza nos municípios pequenos, sobretudo nos mais humildes, mesmo fora do regime de exceção, do regime autoritário, trabalhadores rurais serem torturados por delegados de polícia”.⁵⁹⁹ No mesmo sentido, o constituinte José Viana (PMDB/RO):

Durante esses anos, temos observado que os direitos à vida não têm sido respeitados. Ainda anteontem, no programa "Brasil do Século Vinte", recebíamos uma denúncia do interior do País, onde os juízes mandam prender lavradores, que são espancados dentro das delegacias. Esses delegados são homens formados em Direito. Hoje, nós, Constituintes, nos preocupamos em fazer uma Constituição justa neste País. Preocupamo-nos se teremos condições de mudar a consciência dos homens que são formados em Direito e que mandam espancar e prender.⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ Ata da 22ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, 31/08/1987 (grifos nossos). Além disso, ao apoiar uma Emenda Popular apresentada pelo Clube de Oficiais da Polícia Militar de Goiás que determinava a apresentação do preso em até doze horas ao juiz, que iniciaria o processo penal, o deputado apontou o “arbitrio” e a “arrogância” dos delegados de polícia: “A Emenda Popular apresentada pela Polícia Militar do Estado de Goiás, pelo Clube dos Oficiais daquela PM e pela Associação dos Militares Inativos de Goiás, que recebeu o número 102, e para cuja defesa fui convidado, tem o seguinte teor, que se reclama seja inscrito na seção que trate dos Direitos e Garantias Individuais: "Art. ... § ... – Ninguém poderá ser preso senão em flagrante de delito, ou por ordem escrita de juiz competente. Qualquer preso deverá ser encaminhado, no máximo, até 12 horas após efetivada a prisão, ao juiz criminal, que iniciará a instrução, garantindo-lhe a mais ampla defesa". [...] Os mais de 39.000 eleitores que subscreveram a Emenda Popular n.º 102 certamente esperam dos senhores que elaboram o novo texto político nacional que voltem para o problema da segurança pública as suas atenções, com a isenção capaz de aprimorar o que já existe, de aproveitar a experiência de povos mais desenvolvidos neste setor. É preciso preservar o cidadão, onde quer que ele se encontre, do arbitrio e da arrogância de um Delegado de Polícia, que, da maneira como hoje trabalha, ao invés de gerar a tranquilidade, faz justamente o oposto, com funestas consequências para a atividade de toda a polícia”.

⁵⁹⁸ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

⁵⁹⁹ DANC. Suplemento ao n.º 66, 27/05/1987.

⁶⁰⁰ DANC. Suplemento ao n.º 66, 27/05/1987: 68-69.

4.6.3 Polícias militares, violência policial e execuções sumárias: repercussões na Assembleia Nacional Constituinte

Durante o período que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte, as polícias militares eram criticadas por problemas como a letalidade (principalmente aquela relacionada às tropas especializadas), pela violência no trato com a população e pela repressão aos movimentos sociais. A tortura aparecia apenas em segundo plano. Como lembrou Paulo Ramos em entrevista:

E é uma coisa importante, que eu faço questão, até que você grave aí. As polícias militares, no Brasil inteiro, na ditadura, elas atuavam como força de repressão aos movimentos, às manifestações externas, como força de choque, de dissuasão. A ação política de perseguição era feita pelo Exército, pelas forças armadas. [...] Tanto que chegou a ter, e aí eu digo isso, tinha preocupação até em relação à criminalidade comum, de não levar preso para o quartel.⁶⁰¹

O principal problema estava relacionado à letalidade da instituição. Como lembra Hélio Bicudo, o “esquadrão da morte” havia sido “uma iniciativa da polícia civil”.⁶⁰² No entanto, “a experiência da Polícia Civil foi assimilada pela Polícia Militar, a qual, com incrível desenvoltura, invadiu aquela seara e passou a matar marginais e criminosos”.⁶⁰³

Em São Paulo, a polícia militar teria matado 286 pessoas em 1982, 480 em 1984 e 584 em 1985. As estatísticas retornam em 1988, com 411 mortes e em 1989, com 519 mortes.⁶⁰⁴ Dentro do Estado, as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar da Polícia Militar (ROTA) ganharam notoriedade. Em um caso de destaque em 1975, jovens foram mortos pela equipe 66 da Rota na Rua João Clemente, nos Jardins, na zona sul de São Paulo.⁶⁰⁵ Em outro episódio que marcou o período, ocorrido em janeiro de 1983, policiais militares da ROTA foram chamados para atender uma ocorrência de tentativa de fuga do Manicômio Judiciário

⁶⁰¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁶⁰² Bicudo, 1988: 12.

⁶⁰³ Bicudo, 1988: 12-13.

⁶⁰⁴ Bicudo, 1990; Pinheiro, Braun, 1986: 13, 43-49. Os números reais poderiam estar acima dessa cifra. Em 1982, o deputado Eduardo Suplicy, do PT de São Paulo, encaminhou denúncia ao Ministro da Justiça afirmando que a ROTA teria matado 350 pessoas em 273 dias.

⁶⁰⁵ O jornalista Caco Barcelos dedicou o primeiro capítulo de seu livro ao episódio. A primeira edição do livro Rota 66: a história da polícia que mata, foi lançada em 1992. No ano seguinte, a obra ganhou o Prêmio Jabuti na categoria reportagem.

de Franco da Rocha. Seis pacientes tinham tomado dois funcionários como reféns. Todos os seis terminaram o dia mortos, junto com um dos funcionários.⁶⁰⁶

Outro policial militar emblemático da década de 1980 foi o soldado Florisvaldo de Oliveira. Conhecido pela alcunha de “Cabo Bruno”, foi apontado como suspeito do assassinato de mais de 50 pessoas, entre novembro de 1981 e agosto de 1983, na Zona Sul de São Paulo. Um dos episódios mais famosos dessa lista foi a chacina da fábrica de vime, no Capão Redondo, na qual seis operários foram assassinados por Cabo Bruno e mais dois policiais.⁶⁰⁷

A violência praticada por policiais militares fazia também parte das preocupações da própria instituição, continuando a ser tema de debates mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988.⁶⁰⁸ Ainda em 1982, o TC João Alves da Silva, da PMMG, assim expunha alguns dos problemas da corporação mineira:

O nível cultural do soldado está aquém do que a sociedade exige. O tempo para se formar o policial é diminuto. Com apenas quatro meses não temos a menor condição de prepará-lo. Exige-se que haja tempo maior para uma boa observação individual e oportunidade para realização de instrução ampla, sem o que continuaremos a sofrer dissabores, devido ao despreparo profissional dos jovens policiais. Causas: precariedade da seleção, pouco tempo para observação, mal exemplo do chefe e falta de preparo profissional.⁶⁰⁹

O Capitão José Pereira Filho, da PMGO, apresentava uma série de casos de violência cometidos por policiais militares em Goiás, desde ameaças com utilização de arma de fogo até mortes.⁶¹⁰ Por fim, em sentido semelhante ao da cartilha da OAB, afirmava que:

Nas cidades, os cidadãos têm medo não só dos próprios cidadãos, como também, da polícia, em virtude dos frequentes exemplos de truculência e arbítrio, assim, como também, têm medo os próprios policiais: a maioria soldados de origem humilde que, por um salário baixo, arriscam suas vidas, sua integridade, sua segurança ao conviverem com o crime organizado.⁶¹¹

⁶⁰⁶ Pinheiro, Braun, 1986: 13, 43-49.

⁶⁰⁷ Nunes, 2014: 63.

⁶⁰⁸ Cruz, 1992; Luz, 1992; Pires, 1986; Silva, 1989.

⁶⁰⁹ Silva, 1982.

⁶¹⁰ O autor também afirmava, sem especificar casos: “Atos de violência, tais como arbitrariedades truculências abuso de poder, desacatos, ameaças, insubordinação e outros, estão ocorrendo frequentemente, configurando crimes previstos no Código Penal Militar e Comum, além de cometimento de transgressões disciplinares previstas no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás (RDPMEGO), em decorrência de violações dos princípios da ética, dos deveres e das obrigações policiais militares, na sua manifestação elementar e simples” (Pereira Filho, 1988: 23).

⁶¹¹ Pereira Filho, 1988: 19.

Segundo a opinião defendida pela Comissão Teotônio Vilela, as mortes causadas pelas polícias militares seriam decorrência do pensamento de segurança nacional, fruto da orientação da Inspeção Geral das Polícias Militares, e reforçada pelas absolvições dos responsáveis na Justiça Militar.⁶¹² Dentro dessa linha, Paulo Sérgio Pinheiro defendia a diminuição do espaço das polícias militares, pois a razão de sua “hipertrofia” deixaria de existir com a democracia que havia de se instalar.⁶¹³ Tais ideias seriam retomadas no curso a distância realizado pela Universidade de Brasília intitulado “Constituição e Constituinte”, vendido como suplemento ao Jornal Correio Braziliense e que teria mobilizado dez mil pessoas em Brasília.⁶¹⁴

Entre diversas falas e emendas que buscavam a extinção das polícias militares, cabe destaque para as falas dos constituintes Valdir Ganzer (PT/PA) e Ademir Andrade (PMDB/PA) durante a 17ª reunião ordinária da Comissão de Sistematização:

O SR. VALDIR GANZER: A Polícia Militar do Estado do Pará, as Polícias Militares de todos os Estados do Brasil estão sempre apoiando as desapropriações. *Nunca vi a Polícia Militar defender o posseiro, o trabalhador.* Ela está prestando um serviço que não é da sua competência. *Ela deveria oferecer segurança e não participar dos assassinatos, das torturas que estão ocorrendo.*⁶¹⁵

[...]

O SR. CONSTITUINTE ADEMIR ANDRADE: Gostaria apenas de dizer ao Deputado Valdir Ganzer que S. Ex.^a tem razão. Está nas mãos desta Casa a continuidade ou a suspensão do derramamento de sangue. *Em nenhum estado deste País a violência é tão grande como no Estado do Pará, e ela é praticada pela Polícia Militar,* principalmente nestes últimos tempos. Creio que estamos diante de um impasse: ou colocamos na futura Constituição instrumentos que permitam a realização da reforma agrária, ou o morticínio e a violência hoje existentes no sul do Pará não cessarão. [...] *A Polícia Militar do Estado do Pará, a pedido do banco Bamerindus, foi aos povoados de Monte Santo e Paraúna fez uma verdadeira operação de guerra, estuprando mulheres, roubando todos os pertences daquela população, batendo, praticando toda espécie de crime. E agora, no dia 13 de agosto, esta mesma Polícia Militar assassinou, nesta mesma área, três trabalhadores rurais.*⁶¹⁶

⁶¹² Pinheiro, Braun, 1986: 70. O mesmo pensamento era compartilhado por Bicudo (1988: 13), para quem contribuiu para o aumento das mortes a “Justiça Militar cuja competência se ampliou indevidamente, para julgar crimes de policiamento e no policiamento, até então entregues à Justiça Comum”. Em outra ocasião, o autor afirmou que estudos não divulgados davam conta de que a Justiça Militar do Estado de São Paulo absolvía 95% dos policiais que iam a julgamento. (Bicudo, 1990).

⁶¹³ Pinheiro, 1982: 86-88. No mesmo sentido, Bicudo (1986: 87-88) defendia a eliminação dos tribunais militares, “inclusive do Superior Tribunal Militar”, e a extinção das polícias militarizadas, que deveriam ser transformadas em organismos civis sujeitos somente aos governos estaduais.

⁶¹⁴ Pinheiro, 1986: 35; Buarque, 1987.

⁶¹⁵ Valdir Ganzer havia sido Membro da Ala Jovem do Movimento Sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, Presidente, Diretório Municipal do PT (1983-1985) e Líder do PT (1987-1990).

⁶¹⁶ Ata da 17ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, 03/09/1987. Grifos nossos.

Outras afirmações sobre o assunto estão expressas nas justificativas de emendas que buscavam a unificação das polícias e a extinção dos Tribunais de Justiça Militar estaduais.

4.6.4 Outro problema: os polícias militares e seus movimentos paredistas

4.6.4.1 A invasão do Palácio da Guanabara

Em 1980, em um cenário econômico marcado pela crise econômica e pela inflação,⁶¹⁷ relata-se que 600 oficiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro ocuparam o Palácio da Guanabara.⁶¹⁸ Os policiais buscavam equiparação dos soldos com aqueles pagos pelo Exército. Na ocasião, os policiais conseguiram obter aumento e não houve punição para a quase totalidade dos envolvidos.⁶¹⁹ De acordo com Paulo Ramos:

A Guanabara antes era um Distrito Federal. Então quando houve a transferência da capital, deixou-se de ser Distrito Federal, mas ficou Polícia Militar do Estado da Guanabara. [...] Mas, para que o pessoal concordasse em permanecer no Rio, digo, na Guanabara, houve a garantia de todos os direitos. Um dos direitos (garantidos) era a paridade com o Exército, do salário. [...] Então quando eu ingressei na Polícia Militar (em 1964), nós tínhamos a paridade. [...]

*Aí, quando se deu em 1972, nós perdemos a paridade com o Exército. [...] E aí começamos, travamos uma luta permanente das duas bandeiras: comando próprio e igualdade de salário com o Exército. E o movimento foi crescendo. Reuniões, documentos, caminhando. Quando chegou em 1980 [...] fomos ao Palácio Guanabara, do governador que era o governador, o governador Chagas Freitas, que estava no segundo governo dele. E foi no primeiro governo dele, em 72, que nós perdemos a paridade. Aí que o movimento cresceu. Aí ficamos o dia inteiro no Palácio Guanabara e ele concedeu o reajuste. [...] Ficamos o dia inteiro lá, até o governador dizer que ia dar o aumento. O Governador quis sair e ficou preso dentro do Palácio.*⁶²⁰

Ainda, para o policial-militar que atuou como constituinte:

Mas o comandante da PM, que era um coronel Aníbal do Exército, que é uma grande figura... Mas aquilo, que existe uma coisa que eu estudo, que é o princípio da autoridade: como é que se estabelece e como é que se restabelece quando se perde? Então o que aconteceu? *Aquele movimento desacreditou um comandante do Exército.* [...]

⁶¹⁷ Ver tópico 4.1.1.

⁶¹⁸ Arcanjo, 2008.

⁶¹⁹ Foram presos por doze dias, por terem liderado o movimento, o Maj Paulo Ramos e outros três oficiais. Foi determinada prontidão da tropa “para evitar novas movimentações dos oficiais”. Além disso, “os batalhões receberam ordens expressas do Comando Geral para que ninguém comentasse a decisão de Chagas Freitas, concedendo reajustes a toda a PM, mas não equiparando os salários aos do Exército, conforme desejavam os oficiais” (PMs continuam detidos. O Estado de São Paulo. 09/04/1980: 19).

⁶²⁰ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

E ele, como o coronel do Exército, expunha também a imagem do Exército. *Aí, o Exército, o que que fez? A Inspeção Geral das Polícias Militares. Deixou passar. Manteve o Aníbal durante o ano de 1980 inteiro. Quando chegou em fevereiro de 81 mandou o Nilton Cerqueira. O Nilton Cerqueira foi escolhido pelo perfil dele. Arbitrário, violento. E ele chegou para comandar a PM. Atraíu para o lado dele os majores, alguns majores que tinham se destacado no movimento que resultou na conquista do salário. [...] E ele começou a fazer o quê? Ele começou a punir os comandantes de unidades. Ele punia e botava no jornal à execração pública e pressionava para pedir para passar para a reserva, para ele ter vaga para promover.*⁶²¹

O Cel Nilton de Albuquerque Cerqueira, conhecido por ser linha dura,⁶²² assumiu o comando da Polícia Militar do Rio de Janeiro em 1981.⁶²³ Naquele ano, o oficial concedeu entrevista para a “Veja”, publicada em lugar de destaque (as “páginas amarelas”). Conforme Cerqueira, não haveria “maiores diferenças” entre um soldado do Exército e um soldado da Polícia Militar. Proporcionalmente, haveria mais problemas nesta em decorrência do seu efetivo

⁶²¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

⁶²² Nilton de Albuquerque Cerqueira, ainda como major, teria sido o responsável pela morte de Carlos Lamarca. O fato era de conhecimento dos oficiais da PMERJ, como recorda Paulo Ramos: ‘Aí ele chega e me pergunta: por que que o senhor não fez uma proposta para apontar os corruptos que tem na PM? Falei: pela mesma razão que o senhor nunca propôs nada para apontar os corruptos do seu Exército. Ou lá não tem? [...] aí ele ficou com raiva da minha resposta, falou. O senhor está preso e o senhor vai cumprir em Campos. Eu falei: Tem quartel da PM lá, comandante? O senhor só pode me colocar preso em quartel da PM. Tem quartel, eu insisto, tem quartel da PM lá? Aí ele falou: Eu posso fazer com o senhor o que eu quiser. (Respondi) O senhor tem gente à sua disposição para fazer comigo e com a minha família. O que o senhor quiser? Estou há 17 anos aqui, também tenho gente à minha disposição para fazer com o senhor e com a sua família o que eu quiser. Ó, tem uma diferença. O senhor não vai me encontrar dormindo. [...] ele matou o Lamarca. Eu sei dizer. É verdade que eu conheci pessoas que estavam na operação com ele [...] Aí ele falou: como é? Eu falei: eu não vou dormir. Aí ele: Fora daqui! (Respondi) Eu não vou dormir. Ficou uma conversa de maluco. Ele me expulsava do gabinete dele e eu dizia que não ia dormir. Fora daqui, não vou dormir. [...] Aí saf. Depois fiquei esperando, né? O chefe do Estado-Maior, o Cerqueira: O que você falou? Você é maluco? Falei: maluco? Ameaçar, *****? [...] Eu tive 8 audiências com ele, ele me convocando. Eu chegava, ele abria a gaveta e botava a pistola na mesa. Para me provocar. O Nilton. Certeza”.

⁶²³ O referido oficial teria estado diretamente envolvido no episódio do Riocentro. De acordo com o entrevistado Paulo Ramos: Nilton Cerqueira, comandante. Ele veio para Brasília antes do Riocentro. Ele veio para Brasília. Daqui de Brasília ele determinou a suspensão do policiamento. Trocou o comandante da unidade. Que o comandante da unidade, ele não confiava porque era um coronel que ele quis que pedisse para ir embora, para a reserva, e o coronel não pediu: - Eu vou lhe punir e botar no jornal. – Pode punir, botar no jornal. Não vou pedir para sair embora não. Ele substituiu o comando e colocou [...] pra comandar a unidade, 18º Batalhão, de Jacarepaguá [...] assumiu às três horas da tarde no dia do Riocentro, retirou o policiamento e deixou de prontidão o policiamento. E tirou o policiamento, dispensou um oficial que também que na visão deles, não era confiável, que era o major Madureira. [...] E aconteceu aquilo tudo. [...] Eu peguei o boletim que publicou. O boletim da PM. Ele vindo para Brasília. Ele telefonou. [...] O subchefe do Estado-maior anotou a determinação dele num papel para retirar, suspender o policiamento, deixar de prontidão tudo. Eu consegui um bilhete, pô. Ele anotou um bilhete na época. Um companheiro meu, da minha turma, que tinha sido do DOI/CODI, conhecia aquilo tudo, era minha munição a bomba que explodiu. Ele falou para mim: essa bomba chama Odete. Que tinha fotografia daqui, não explodiu, que era de uso exclusivo das Forças Armadas. Eu tinha ligação com a imprensa. E aí saiu no jornal. Sabe o que ele fez? Montou uma apreensão de munição, de porte de arma, numa Favela da Tijuca. [...] Aí saiu no jornal, botou lá o que foi apreendido. Aí tinha uma bomba Odete [...] E ele quis promover o tenente a capitão por bravura. O tenente não aceitou. Tenente Santo Pietro. [...] Reuni tudo e entreguei para um coronel do Exército reformado. Reuni tudo e entreguei para um coronel do Exército reformado. Tinha sido chefe da segurança no Riocentro e que lutou para esclarecer, Dickson Graef. [...] O único documento que eu não consegui foi do capitão que estava no Centro de Operações – Capitão Quaresma, tá vivo ainda – que era a brochura que ele relatou as coisas. A brochura sumiu.

maior: “a Polícia Militar do Rio de Janeiro tem 28.000 homens, enquanto o Regimento Sampaio, por exemplo, que também comandeí, tinha cerca de 1.000”. Sobre os salários, o oficial afirmou: “Acho que os salários são bons”. Além disso, dizia que os policiais militares não deveriam se importar realmente com o salário, porque “a verdadeira retribuição ao trabalho de um bom policial militar não é o dinheiro. Dinheiro algum pode pagar o serviço de quem está na rua para defender o nosso patrimônio e a nossa vida”. Outro ponto levantado pela revista tratava da supervisão das operações que ocorriam na cidade. O oficial informou que fazia “inspeções surpresa”: “Gosto de ver de perto o trabalho dos meus comandados”. E dizia ser reconhecido porque era o único oficial que utilizava farda verde.⁶²⁴

4.6.4.2 São Paulo e Paraná

Na semana seguinte ao movimento no Rio de Janeiro, em abril de 1980, “O Estado de São Paulo” trazia a seguinte notícia:

Os oficiais da Polícia Militar de São Paulo continuam em assembleia permanente aguardando uma resposta sobre o aumento de salário pretendido. *Os militares querem equiparação de vencimentos ao Exército ou aos delegados de polícia e, ontem, alguns coronéis estavam mais otimistas por causa do aumento concedido aos policiais militares do Rio de Janeiro.* Um dos oficiais explicou que o clima de intranquilidade e insatisfação ainda é grande na Polícia Militar[...].

⁶²⁴ Sobre a farda, Paulo Ramos lembra um episódio envolvendo o ex-Comandante Aníbal de Melo Enríquez: “Era o mais próximo da gente. Então eu jogava futebol. Tem fotografia do jogo, jogando pelada, no futebol de salão. Eu servia no QG, no Estado-Maior. Ele, Comandante-Geral. Peladeiro e tal. Mas teve uma vez que eu dei uma enfrentada nele. Porque ele, ele comandava a PM vestido de oficial do Exército. Quando teve uma operação policial grande para ir para, para reprimir os estudantes, em frente ao prédio da UNE, que era uma coisa, ele se vestiu de PM. Aí ele foi fardado de PM. Para assumir, para acompanhar a atuação da PM, que era um movimento grande. Aí eu cheguei: Que que o senhor botou a farda da PM pra ir no movimento? Tinha que pôr a farda do Exército. O senhor não é coronel do Exército? – Ô Ramos, você... – Não comandante, não. Não faça isso não. Isso não é reunião do Estado-Maior. *Por que o senhor só usou a farda da PM pra ir lá na repressão? Nós temos que ter uma explicação, pô. O senhor comanda a PM usando uma farda de coronel do Exército. O senhor não comanda a PM com a farda de coronel da PM.* Que só usava a farda de PM se fosse comissionado, no Brasil inteiro. Porque não podia comandar, um major ou tenente-coronel, ou capitão, para comandar um coronel da PM. Era comissionado no posto de coronel. Aí tinha que usar farda de coronel da PM. Não podia usar coronel do Exército. Mas quando era coronel, não botava a farda da PM. Comandava com a farda do Exército. Que não era comissionado. *Então por que, na hora de reprimir o movimento lá, ele foi fardado de PM? Por que isso? Porque isso não é um detalhe. É pra não comprometer o Exército com aquela repressão*” (grifos nossos). O movimento citado pelo oficial foi a demolição do prédio histórico da União Nacional dos Estudantes no bairro do Flamengo, ocorrida em 10 de junho de 1980. Passagem semelhante foi descrita pelo falecido Cel da PMDF João Sereno Firmo, instrutor de “História da Polícia Militar do Distrito Federal” no Curso de Formação de Oficiais em 2006. Em aula, na qual o autor da tese figurava como aluno, o oficial descreveu a preparação e a execução de uma invasão da Universidade de Brasília por policiais militares. Muito embora o planejamento e a ordem da execução tivessem partido do EB, apenas policiais militares estavam uniformizados durante os momentos de repressão.

Um coronel disse que os policiais militares do Rio de Janeiro estão ganhando, desde ontem, mais do que os paulistas.⁶²⁵

Ainda em 1980, quarenta oficiais da Polícia Militar do Paraná foram presos após uma assembleia no Clube dos Oficiais decidir que permaneceriam em “estado de alerta”.⁶²⁶ A assembleia ocorreu “após recusa, por parte do governo, do novo Código de Vencimentos da PM”.⁶²⁷

4.6.4.3 A greve na Bahia

No ano seguinte, em 1981, a Polícia Militar do Estado da Bahia entrou em greve. Como lembra o Jornalista Emiliano José, que trabalhava para “O Estado de São Paulo”, em Salvador, a greve era um fato “inusitado”:

Estávamos acostumados a cobrir a ação da PM no decorrer de movimentações de operários e estudantes, e tal ação revestia-se sempre de um cunho repressivo. [...] Em todo o País, simultaneamente ao controle a que foram submetidas pelo Exército, as PMs foram modernizadas em sua aparelhagem repressiva, modernização que se expressava no maquinário de guerra de combate às manifestações de rua. Assim perplexos, cobríamos aquela greve.⁶²⁸

De acordo com Georgecochama Arcanjo, coronel da reserva da polícia daquele Estado, as principais razões para o movimento foram as seguintes:

- inexistência de uma legislação específica (“a profissão policial-militar, até então, tem se constituído em mera pretensão profissional”);
- expectativa quanto ao anteprojeto do Estatuto, denominado “Lei ou Estatuto das Polícias Militares, em tramitação pelo Comando Geral da PM”;
- situação socioeconômica difícil, face ao baixo poder aquisitivo do policial-militar, impelido a buscar complementação de recursos em atividades estranhas à profissão;
- falácia da Lei de Vencimento, colocada em vigor em junho de 1980, que objetivava corrigir distorções antigas, mas que reduziu os vencimentos do pessoal da PM, principalmente dos oficiais subalternos e praças;
- tratamento desigual dado aos oficiais que servem nas Unidades Operacionais, na tropa, em relação aos oficiais da área de ensino e, principalmente, os dos palácios ou os que exercem funções extra quartel, mas relacionadas com as da PM que, além de receber honorários e vantagens especiais, têm maiores perspectivas de ascensão hierárquica pelo critério de merecimento adotado, sem falar no “status”;

⁶²⁵ São Paulo espera aumento. O Estado de São Paulo. 09/04/1980: 19. Grifos nossos.

⁶²⁶ Arcanjo, 2008: 52.

⁶²⁷ Arcanjo, 2008: 52.

⁶²⁸ José, 2008: 9-13.

- em suma, desconsideração geral, tanto por parte da sociedade civil, como, e principalmente, por segmentos do Governo, que chegavam ao ponto de sugerir até a extinção das Polícias Militares, substituindo-as pelo Exército.⁶²⁹

A tabela a seguir ilustra a questão salarial vivida pelos policiais militares na Bahia:⁶³⁰

Quadro 9 – Comparação salarial entre a PMBA e o Exército

	Soldo até		Soldo a partir de
	30/06/1981	31/03/1981	01/04/1981
	PMBA	Exército	Exército (35%)
Coronel	23.100,00	52.443,00	70.789,05
Tenente Coronel	21.120,00	47.992,00	64.789,20
Major	19.320,00	43.872,00	59.227,20
Capitão	16.650,00	37.797,00	51.025,95
1º Tenente	14.580,00	30.372,00	41.002,00
2º Tenente	13.410,00	27.336,00	36.903,00
Aspirante	11.580,00	26.322,00	35.538,00
Sub. Tenente	11.580,00	26.322,00	35.538,00
1º Sargento	10.410,00	23.622,00	31.889,00
2º Sargento	8.940,00	20.447,00	27.332,45
Cabo	6.480,00	12.150,00	16.402,50
Soldado 1ª Cl.	5.790,00	8.775,00	11.826,25
Soldado 2ª Cl.	5.100,00	7.086,00	9.566,10
Recruta	3.950,00	4.590,00	6.096,50

Fonte: Arcanjo, 2008: 28.

A paralisação iniciou-se no dia 13 de março de 1981, uma sexta-feira. No dia anterior, os oficiais em postos de comando receberam ligações com a seguinte mensagem:

Hoje é sexta-feira, 13, dia de azar incrível. Por aqui nossas bombas de gasolina amanhecerão travadas, os pneus dos carros furados, os carburadores entupidos e as correias soltas. Não poderemos trabalhar. Não há um só homem nas ruas. Por aí, esperamos que aconteça o mesmo.⁶³¹

Às três da tarde daquela sexta-feira, um grupo de oficiais, que patrulhava a cidade por iniciativa própria, tentou tomar uma viatura dos fuzileiros navais. O grupo, composto por cinco tenentes, foi surpreendido por outros fuzileiros, sob o comando de um oficial. Na ocasião, o 1º Ten Walmir Alcântara dos Santos morreu, situação que aumentou o

⁶²⁹ Arcanjo, 2008: 25-26.

⁶³⁰ Para fins de comparação, o Decreto n.º 85.950, de 1981, estabeleceu o salário-mínimo em Cr\$ 8.464,80 a partir de maio daquele ano.

⁶³¹ Arcanjo, 2008: 32.

descontentamento da tropa.⁶³² No domingo, o general comandante da 6ª região militar assumiu o comando operacional da PMBA. No dia seguinte, o Clube dos Oficiais foi fechado. Os policiais militares retornaram ao serviço normal, com um total de vinte e um oficiais presos, e sem as mesmas vitórias dos coirmãos cariocas.^{633,634}

4.6.4.4 *Um caso individual de grande repercussão*

Um fato que posteriormente iria marcar a opinião pública foi fruto de uma ação individual. Em 1986, o soldado da Polícia Militar de Santa Catarina Sílvio Ferreira entrou nos estúdios da RCE TV, repetidora da TV Cultura, durante a exibição de um programa ao vivo. O soldado colocou a arma na nuca de um segurança e informou que, se a exibição fosse parada, iria “morrer gente”. Os jornalistas que compunham uma mesa redonda conversaram com o soldado e o chamaram para sentar e tomar café. O policial, pai de seis filhos, contou que estava devendo um empréstimo, o comércio e o colégio dos filhos. Devido à inadimplência, os credores passaram a cobrar um colega policial seu, que servia de avalista. De acordo com o ex-policial:

⁶³² Arcanjo, 2008: 34.

⁶³³ Arcanjo, 2008: 38-39.

⁶³⁴ Esses não foram os primeiros movimentos paredistas das polícias militares. Em 1956, a Força Pública de São Paulo passou por um movimento reivindicatório em busca de abono salarial. Uma passeata de cerca de 150 cabos e soldados foi reprimida pelo pelotão de choque, evento que resultou na prisão de quase cinquenta policiais (Battibugli, 2006: 98). Outra manifestação da tropa paulista ocorreria em 1961, em decorrência da negativa de equiparação dos vencimentos entre a Força Pública e servidores civis. O movimento chegou a ser apoiado pela Guarda Civil (Battibugli, 2006: 100). Em 1961, os Projetos de Decreto Legislativo n.º 82 e n.º 83 buscavam conceder anistia aos integrantes da Força Pública que participaram do movimento que ficou conhecido como “Motim dos Bombeiros”, ocorrido entre novembro de 1960 e janeiro de 1961.

A solução foi encaminhada pelo Projeto n.º 83, de autoria do Deputado Ulysses Guimarães, que concedia “anistia ampla e irrestrita a todos os oficiais, praças e servidores civis da Força Pública do Estado de São Paulo, direta ou indiretamente envolvidos no movimento de reivindicações salariais eclodido naquela Milícia, entre 1º novembro de 1960 e 24 de janeiro de 1961”. A justificativa admitia que a “elevação irrefreável do custo de vida levava à tradicional e centenária Milícia situação intolerável”. Conforme o parecer da Comissão de Segurança Nacional, os “militares em questão foram mais vítimas da inflação crônica em que vivemos do que transgressores da ordem legal” (DCN, 14/11/61: 9520; DCN, 02/08/61: 5358).

Outros movimentos grevistas em busca de melhoria salarial ocorreram em 1963 no Piauí e no Rio Grande do Norte. No caso desse último Estado, as manifestações foram organizadas pela Associação dos Sargentos da Polícia Militar. Oficiais, cabos e soldados aderiram ao movimento em busca de melhoria salarial. O Comandante-geral da corporação, coronel Luciano Veras Saldanha, havia afirmado em 1961 ao governador que “não comandaria uma tropa com fome”, porém não teria tomado atitudes para modificar o quadro. (Nascimento, 2004: 31) O Exército assumiu o policiamento das ruas e cercou o Quartel da Polícia Militar. Além disso, durante a madrugada, “através de alto-falantes, as famílias que moravam próximas ao quartel foram convidadas pelo Exército a abandonarem suas residências e se deslocarem para as proximidades do Aeroclube” (Nascimento, 2004: 39-41). O governador Aluízio Alves terminou por enviar à Assembleia Legislativa proposta de aumento salarial para todos o funcionalismo público estadual. As praças da PMRN tiveram aumento de 100% de seus vencimentos. Os oficiais tiveram ganhos de 50% a 80%, enquanto o funcionalismo civil teve aumento na casa dos 60% (Nascimento, 2004: 43).

Eu invadi o estúdio para deixar as coisas mais claras. Para falar do salário e da situação que eu estava na época. Devia para várias pessoas e tinha dificuldade de sustentar minha família. Eu também era maltratado no quartel. Ser negro era um problema para muitos oficiais. [...] Escolhi aquele programa porque falava de esporte e tinha bastante audiência. Minha questão financeira era culpa da postura do governador. O motivo principal era o governador que fez promessas de aumento e não cumpriu. Todo mundo ia ficar sabendo. [...] Na semana seguinte, o governador deu aumento para os policiais.⁶³⁵

Na semana seguinte, foi concedido aumento aos policiais militares do Estado. Após o episódio, o policial, expulso da corporação, teria se tornado pedinte.⁶³⁶

4.6.4.5 Repercussões dos movimentos reivindicatórios na Assembleia Nacional Constituinte

Durante audiência pública na Subcomissão dos Estados, o professor Osny Duarte Pereira pronunciou-se da seguinte maneira:

No Rio de Janeiro, é incrível a falta de policiamento e a pequena contribuição que a polícia militar proporciona à população na sua tarefa precípua. Entretanto, é uma entidade que tem uma importância enorme: dispense recursos imensos e exerce um poder político irresistível. Certa ocasião, o Governador Chagas Freitas foi cercado no Palácio Guanabara pela polícia, que desejava aumento de vencimentos. O Governador não tem força para resistir a uma imposição dessa natureza. Em São Paulo, acabamos de ver agora oficiais da força pública percebendo mais de 400 mil cruzados mensais, em virtude de privilégios estabelecidos em leis votadas nas Assembleias Legislativas, onde sua força é irresistível, por várias razões: todos os Parlamentares, todos os depositários do poder político necessitam de policiamento, e se eles se arriscam a votar uma disposição contra a polícia militar, correm o risco de não perceber essa proteção a que cada cidadão tem direito. Daí a sua força irresistível e onipotente. Durante audiência pública na Subcomissão dos Estados.⁶³⁷

Além disso, em um momento em que vários atores políticos afirmavam que a Polícia Militar do Rio Grande do Sul era o único órgão que continuava a trabalhar em momento de greve,⁶³⁸ o constituinte Fernando Gomes (PMDB/BA) lembrou da greve da corporação baiana:

⁶³⁵ Pereira, 2023.

⁶³⁶ Pereira, 2023.

⁶³⁷ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 79. Osny Duarte Pereira era desembargador aposentado, ex-professor do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Autor das obras “Quem faz as leis no Brasil?” (1962) e “O que é uma Constituição?” (1964), que teriam sido elaboradas para colaborar com as reformas do governo João Goulart. Teve seus direitos políticos cassados em 1964, ocasião em que foi colocado em disponibilidade na magistratura. Reassumiu o cargo com a Lei da Anistia (<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/abi-comemora-centenario-de-nascimento-do-desembargador-osny-duarte-pereira/3171909>, acesso em 18fev24).

⁶³⁸ O assunto será desenvolvido no Capítulo 6, nos tópicos destinados a tratar das audiências públicas.

Ouvi vários policiais dizerem que a Polícia não faz greve. No Estado da Bahia, já por várias vezes, a Polícia fez greve, em função de erro da Justiça. Como disse, a Polícia prende e a Justiça solta. O Policial ganha mal, o que é outro grande erro. Como pode um policial, um soldado, ganhar 2 ou 3 mil cruzados por mês, como ganha. Estão mandando esse policial fazer o quê, ser ladrão? Porque a palavra corrupto é empregada para o rico; para o pobre, é ladrão. Essa é a diferença. Talvez para o policial graduado seja corrupto. Para o soldado é ladrão. Em nosso Estado, em nossa cidade, é comum assistirmos a policiais, soldados de Polícia porque sabemos o que cada um ganha com carro 0 km, com casas boas, comprando fazendas e os Chefes-Militares não acordar para esse fato. Será que eu, como Comandante, como Prefeito, como Governador já fui prefeito de uma cidade grande como Itabuna com mais de 3.000 habitantes não sei quando um Chefe de Gabinete meu está gastando em uma construção, se não tinha nada antes? Há que se fiscalizar isso. É obrigação do coronel, do comandante fiscalizar esses atos do Policial.⁶³⁹

⁶³⁹ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 75.

5 PREPARAÇÃO PARA A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

5.1 As eleições de 1982

Em 1982, ocorreram eleições diretas para Governador, as primeiras desde 1965. Mais de 48 milhões de brasileiros registraram seus votos nas eleições daquele ano.⁶⁴⁰

As eleições aconteceram após a aprovação da Lei n.º 6.767/79, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos. Foram extintos os dois partidos existentes no período, a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, e o Movimento Democrático Brasileiro, o MDB. A Arena foi sucedida pelo Partido Democrático Social – PDS.⁶⁴¹ O MDB, cumpridas as novas exigências, transformou-se em PMDB, conforme a determinação da lei.⁶⁴² As mudanças permitiram que as divergências internas anteriormente existentes dessem origem a outros partidos, o que fragmentaria a base eleitoral oposicionista.⁶⁴³

Criou-se, à época, o “voto vinculado”, através do qual o voto em partidos diferentes seria considerado nulo. A manobra buscava favorecer o partido do Governo, o PDS, que possuía força em nível municipal. Além disso, forçava a incorporação do recém criado PP ao PMDB, em razão da sua baixa capacidade eleitoral.⁶⁴⁴

Segundo o jornalista Elio Gaspari, o “voto vinculado” teve, por vezes, efeitos inesperados para o governo:

⁶⁴⁰ Fausto, 2013.

⁶⁴¹ Fausto, 2013.

⁶⁴² Art. 5º, §1º. Do nome constará obrigatoriamente a palavra partido com os qualificativos, seguidos da sigla, esta correspondente às iniciais de cada palavra, não sendo permitida a utilização de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão.

⁶⁴³ De acordo com Fausto (2013: 430-431): “A legislação eleitoral aprovada em 1965 tinha-se convertido em armadilha para os detentores do poder. Cada vez mais, as eleições se transformavam em plebiscitos em que se votava pró ou contra o governo. O voto conferido ao MDB abrigava diferentes ideologias e refletia descontentamentos de todo tipo. [...] Os dirigentes do MDB tiveram a habilidade de acrescentar apenas a palavra “partido” à sua sigla. Assim, o MDB se converteu no Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Mas os tempos de uma oposição unida tinham passado. As suas diferentes tendências ficaram juntas enquanto existia um inimigo comum todo-poderoso. À medida que o regime autoritário foi se abrindo, as diferenças ideológicas e pessoais começaram a emergir”.

⁶⁴⁴ Sobre o assunto, ver: Fausto, 2013: 432; Stepan, 1986: 71-75.

Num truque eleitoral, o Planalto mudara a legislação, vinculando os votos de alto a baixo. Quem votasse num candidato a governador deveria votar na chapa do mesmo partido para senador, deputado federal e deputado estadual. Pensava-se que os candidatos mais próximos das bases eleitorais atrairiam as preferências para as escolhas majoritárias. Em alguns estados isso funcionou, em outros teve efeito contrário — os governadores puxaram os deputados estaduais. No balanço, produziu um desastre que o Planalto não previra. [...] pela primeira vez em dezoito anos, governadores de partidos da oposição assumiriam, em março de 1983, a administração de dez estados. Entre eles, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Das três novidades, essa era a única que mexia com o poder.⁶⁴⁵

Foram eleitos ao todo dez governadores da oposição. Os estados que passariam a ser governados pela oposição detinham quase 60% da população e dois terços da produção nacional. Entre os nomes de maior relevo estavam Brizola, no Rio de Janeiro, Franco Montoro, em São Paulo, Tancredo Neves, em Minas Gerais e José Richa, no Paraná. Além disso, com as eleições, a oposição passou a controlar grandes orçamentos estaduais, assim como grandes bancos e empresas de energia e telefone, todos com verbas publicitárias.⁶⁴⁶ Apesar das vitórias da oposição, o governo central manteve a maioria do colégio eleitoral e a maioria do Congresso Nacional, preservando tanto o controle da Câmara quanto do Senado.⁶⁴⁷ De acordo com Theseo Toledo:

Eu gostaria de começar em 83, em um ano em que o primeiro governador do Estado foi eleito de oposição ao governo federal. Foi o Franco Montoro. [...] Com a eleição do Franco Montoro, houve a nomeação do coronel Nilton Viana para comandante. E o Nilton Viana me chamou: você vai ser meu assistente. Eu quero que você me oriente um discurso. [...] Eu, como tinha feito um curso de mestrado na Getúlio Vargas, eu tinha aprendido o marketing. Eu vi que o governo foi eleito usando princípios de marketing. Sim. Então justamente eu adaptei o discurso [...] para as necessidades da comunidade e para a proteção do cidadão. E ele começou com esse discurso em Caruaru. Foi interessante que os demais comandantes não concordavam com essa visão. Porque eles vinham com a orientação da IGPM. Eles achavam que era uma orientação marxista. E não é marxista, é de marketing. É fácil, não é? [...] todas as empresas, organizações procuram a satisfação do cliente. Não é? Aí houve esse Congresso de Caruaru. E muitos comandantes eram oficiais R/2. Sim, do Exército, então eles ficavam ouriçados com esse novo discurso do coronel. O único que era, tinha uma visão um pouco mais progressista, vamos dizer assim, era o Nazareth, do Rio de Janeiro, que era escolhido pelo Brizola. [...] Então até haver um consenso dos comandantes com visões regionais tão diferentes foi um processo.⁶⁴⁸

Com a fragmentação do controle político sobre os estados, as polícias militares passaram a atuar com maior autonomia. Como exemplo, durante o “III Encontro Nacional das Polícias Militares”, ocorrido em Belo Horizonte, em 1987, o Cel da PMPA Roberto Ferreira da Silva,

⁶⁴⁵ Gaspari, 2016: 228-229.

⁶⁴⁶ Gaspari, 2016: 229.

⁶⁴⁷ Fausto, 2013; Gaspari, 2016.

⁶⁴⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

propunha reorganizar a Inspeção Geral das Polícias Militares de forma a garantir a presença das polícias militares no nível decisório de âmbito federal. Para isso, afirmava que as funções na Inspeção Geral das Polícias Militares deveriam ser ocupadas por policiais militares, com vagas preenchidas “em sistema de rodízio, de acordo com as regiões geográficas administrativas do país, isto é, que em cada Seção tenha pelo menos um Oficial representante de cada região no cargo de Chefia”.⁶⁴⁹ Conforme o oficial:

Os Oficiais de Polícia Militar, a partir de 28 de fevereiro de 1983, quando reassumiram, definitivamente, os destinos de suas Corporações deram mais uma firme demonstração de que sempre estiveram aptos a comandá-las e a organizar com os seus Estados Maiores, com criatividade, espírito crítico, meticulosidade e objetividade.

A formação técnico profissional específica aliada às notáveis experiências advindas do cotidiano outorga-lhes o direito, o dever de conhecer, bem mais profundamente do que qualquer outro cidadão, a atividade policial militar, em suas mais diversas ocorrências. [...] É oportuno lembrar, entretanto que a preenchimento de funções nas Seções da IGPM por Oficiais PM não deve constituir em mero favor, ou uma adulação ou uma concessão paternalista do escalão superior, mas sim, antes de tudo um desagravo e um resgate à inteligência, à capacidade e ao mérito profissional policial-militar brasileiro. Trata-se de uma simples questão de justiça.⁶⁵⁰

Na mesma ocasião, outros oficiais iam além e buscavam a completa desvinculação do Exército Brasileiro. O Cel da PMMG Jair José Dias, pertencente a um estado com um dos mais fortes governos de oposição, em seu texto intitulado “Constituição Federal e manutenção da ordem pública”, afirmava que:

A História demonstra que as forças policiais brasileiras não são militares em virtude da sua condição de auxiliares e reserva do Exército. O contrário é que é verdadeiro: as polícias militares se transformaram em forças auxiliares reserva do Exército, porque eram, em determinado momento, forças militares altamente preparadas e equipadas, assemelhando-se em tudo à força terrestre federal. A tendência atual é no sentido oposto: *quanto mais se aperfeiçoam como organizações policiais menos se assemelham as polícias militares ao Exército*. E quanto menos se assemelham ao Exército, menores são as possibilidades de uma ação conjunta, na hipótese de guerra externa, ou de confronto com elas, no plano interno.⁶⁵¹

Como pôde ser visto, foi a vitória da oposição nos estados com maior peso político e econômico – a exemplo de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, e de André Franco Montoro, em São Paulo – que permitiu o início do processo de separação das Polícias Militares do Exército Brasileiro. Já havia, então, uma disputa entre o governo central e os governos locais em

⁶⁴⁹ PMMG. III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais. Campo administrativo. 1987: 57.

⁶⁵⁰ PMMG. III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais. Campo administrativo. 1987: 57.

⁶⁵¹ PMMG. III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais. Campo Jurídico. Volume 1. 1987: 59-60. Grifos nossos.

diversos temas, o que levou o Brasil a uma “diarquia”, ou seja, em “um sistema político em que disputam duas bases de poder executivo com diferentes pretensões à legitimidade”.⁶⁵²

5.1.1 Franco Montoro em São Paulo

Em São Paulo, Franco Montoro anunciou diversas ações “que sinalizavam uma ruptura com a tradição de violação sistemática dos direitos humanos pelos aparelhos de repressão com a tolerância dos governos e, por que não dizer, com uma mal disfarçada aceitação da própria sociedade”.⁶⁵³ A campanha de Montoro teve como guia, na segurança pública, um estudo elaborado a partir de 1980, pelos delegados Maurício Henrique Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre e Guilherme Santana. Os policiais iniciaram uma análise do problema da segurança pública “a pedido da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo”.⁶⁵⁴ Entre os pontos apresentados estavam os problemas decorrentes das prisões para averiguação (que “davam margem para corrupção e violência”), a existência de duas polícias e o despreparo dos policiais, que fazia com que a violência se tornasse “a primeira medida de elucidação” de um crime. Para os delegados, as polícias militares eram treinadas não como polícia, mas como “força de ocupação”.⁶⁵⁵

O governo foi marcado pelo “aumento do número de punições a policiais civis e militares, controle de armas e investimento na produção de informações e estatísticas da atuação policial”. Mas também houve o aumento da criminalidade, situação que favoreceu discursos de recrudescimento contra o crime.⁶⁵⁶ Além disso, Montoro aumentou em quase oito vezes o investimento do governo em segurança pública, buscando aumentar os salários dos policiais: os soldados da PMESP teriam recebido “um aumento real superior a cinquenta por cento durante o governo Montoro”.⁶⁵⁷

O advogado José Carlos Dias, antigo defensor de prisioneiros políticos, foi nomeado para a Secretaria de Justiça e “anunciou abertamente desde sua investidura que iria aplicar uma

⁶⁵² Stepan, 1986: 74-75. De acordo com Stepan, o termo “diarquia” teria sido anteriormente utilizado por Juan Linz em 1983, em palestra proferida na “Conferência sobre o Brasil em Democratização”, ocorrida em Yale.

⁶⁵³ Oliveira, 2007: X-XI.

⁶⁵⁴ Guerra, 2016: 74; Nunes, 2014: 58.

⁶⁵⁵ Guerra, 2016: 74.

⁶⁵⁶ Guerra, 2016.

⁶⁵⁷ Serra, 1986: 149-150. Convém destacar que José Serra foi Secretário de Economia e Planejamento no governo Montoro.

política de direitos humanos na sua gestão”. Suas ações eram apresentadas na imprensa, porém, como responsáveis por incentivar rebeliões, proteger criminosos e causar o aumento das estatísticas relacionadas ao crime.⁶⁵⁸ Na Secretaria de Segurança Pública, atuaram, ao longo do governo, quatro civis: Manoel Pedro Pimentel, Miguel Reale Jr., Michel Temer e Eduardo Augusto Muylaert Antunes.⁶⁵⁹ Foi nessa condição que Michel Temer teria conhecido o Cel PM Júlio Bono, que o acompanharia durante a Assembleia Nacional Constituinte.

As ações não levaram a uma melhora da sensação de segurança. Dessa forma, nas eleições para o Governo de São Paulo ocorridas em 1986, o PDS utilizou propagandas de combate ao crime que incluíam as seguintes expressões de efeito: “‘Rota na rua’, ‘direitos humanos é para facilitar a vida de bandidos’, ‘com pulso firme acabaremos com a criminalidade’, ‘falta apenas decisão e competência’”.⁶⁶⁰ De acordo com José Dirceu, Orestes Quércia buscou assumir uma postura de antagonismo àquela de Montoro nesse campo. Suas ações teriam como objetivo “priorizar a manutenção da ordem, significando, na prática a retomada das concepções militares de prevenção do crime, com operações mais voltadas à ocupação eventual de áreas”.⁶⁶¹

5.1.2 Leonel Brizola no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, Leonel Brizola editou o Decreto n.º 6.635/83, criando o Conselho de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. O Conselho tinha como atribuições discutir e propor a política do Governo do Estado para os assuntos de ordem pública, priorizando a garantia das liberdades individuais e coletivas. Devia também assessorar o Governador do Estado no desempenho e suas responsabilidades nesta matéria. Presidido pelo próprio Governador, tinha como membros: os Secretários de Estado de Justiça, do Interior, de Governo, de Polícia Judiciária e dos Direitos Civis e o de Polícia Militar; os Procuradores Gerais de Justiça e do Estado; o Chefe do Gabinete Militar; o Comandante do Corpo de

⁶⁵⁸ Oliveira, 2007: X-XI.

⁶⁵⁹ Bonelli, 2002. De maneira diversa, durante o regime militar, atuaram como Secretários quatro generais, três coronéis e apenas três civis. De acordo com Bonelli (2002: 246), a politização dos delegados, marcada por uma resistência à cúpula, teria sido a causa das diversas mudanças na Secretaria de Segurança e de Delegados Gerais.

⁶⁶⁰ Dirceu, 1990: 135.

⁶⁶¹ Dirceu, 1990: 136-137. O autor atuou como oposição aos dois governos supracitados.

Bombeiros; cinco cidadãos de reputação ilibada e notório saber; e representantes de entidades da sociedade civil.⁶⁶²

Brizola extinguiu a Secretaria de Segurança Pública e criou os cargos de *Secretário da Polícia Judiciária e Direitos Cíveis* e de *Secretário de Polícia Militar*.⁶⁶³ De acordo com o novo Governador, com a medida, a Polícia Militar estaria sob sua estrita responsabilidade”.⁶⁶⁴ Foi também criado um *Conselho Superior de Polícia*, para tratar dos assuntos relativos à Polícia Civil, e um *Conselho Superior de Polícia Militar*, para as questões afetas à instituição.⁶⁶⁵

Essa reforma permitiu que o governador nomeasse um dirigente para a Polícia Militar sem precisar do aval da Inspeção Geral das Polícias Militares. Isso porque não seria nomeado um Comandante-Geral, mas um Secretário de Estado.⁶⁶⁶ Para a função foi nomeado o Cel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, oficial superior da própria corporação.⁶⁶⁷

⁶⁶² Foram convidadas a colaborar: a Ordem dos Advogados do Brasil (Seção do Rio de Janeiro); a Associação Brasileira de Imprensa; a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; a Federação das Associações do Comércio, da Indústria e Rurais; o Sindicato dos Trabalhadores do Comércio, da Indústria e da Agricultura; a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro.

⁶⁶³ Os cargos foram criados com a nomenclatura de Secretários Extraordinários, e passaram a ter caráter permanente pouco depois, com a Lei Estadual n.º 689/83. Os outros órgãos vinculados à Secretaria de Segurança Pública, como o Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro e a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, ficaram vinculados à Secretaria de Estado de Governo.

⁶⁶⁴ Jornal do Brasil, 08/03/83, 1º Caderno: 5.

⁶⁶⁵ Art. 7º É instituído, sob a presidência do Secretário Extraordinário da Polícia Militar, o Conselho Superior da Polícia Militar, integrado por seis (6) coronéis da Polícia Militar, sem prejuízo de suas funções normais, designados pelo Governador do Estado, com atribuições, além de outras a serem definidas em ato específico, de assistir o titular da Secretaria da Polícia Militar no desempenho de suas responsabilidades e assessorá-lo na realização da política geral da Secretaria. §1º Ao Conselho Superior da Polícia Militar compete, também, apreciar e dar parecer sobre as recomendações da Comissão de Promoções e os relatórios do Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro FUNESPOM.

⁶⁶⁶ Art. 8º O Secretário Extraordinário da Polícia Militar será o Comandante da Polícia Militar.

⁶⁶⁷ Cerqueira permaneceu no cargo de 1983 a 1983. Ao ser questionado por Brizola, que pedia uma polícia melhor, Cerqueira teria respondido o governador pedindo uma sociedade melhor (AWC, 1987: 3). Nilo Batista (2001: 9) trata do primeiro contato que teve com o coronel: “Eu me lembro dele, com a farda branca- o 5º uniforme, gala - sendo empossado por Leonel Brizola no cargo de Secretário de Estado da Polícia Militar. Estávamos em março de 1983, e o compromisso de desmilitarização da segurança pública, no contexto - longe de estar encerrado, em minha opinião - da redemocratização do país levava o Governador à criativa solução de fracionar a Secretaria de Segurança Pública, até então, obrigatoriamente ocupada por oficiais gerais do Exército. Foi a primeira vez que o vi, e daí-me profundamente o olhar desconfiado que lancei sobre aquele Coronel PM negro, alto, impecavelmente elegante e discreto, de palavras enxutas e mansas. [...] Livrar-me-ia, felizmente, de tal preconceito pouco tempo mais tarde, mas naquela ocasião aquele era o único olhar que conseguia lançar sobre um policial. Se um oráculo me dissesse, naquele dia, que eu teria algo a aprender com o novo Comandante-Geral da PMERJ, eu sorriria da piada; se o oráculo acrescentasse que eu iria admirá-lo como a um mestre e querê-lo como a um irmão, gargalharia do deboche. [...] No olho do ciclone da transição democrática, tocou a Cerqueira a delicada função de implementar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação de Brizola, a desmilitarização do setor de segurança pública. Isto significava o exercício de tarefas tão díspares quanto reduzir drasticamente a interferência da até então todo-poderosa inspeção Geral das Polícias Militares, ou quanto comunicar a um general de quatro estrelas que a passeata por ele proibida iria realizar-se, já que autorizada pelo governador”.

Esse movimento possibilitou que diversos encontros e congressos de policiais militares ocorressem no Rio de Janeiro, com o apoio financeiro da instituição.

A estratégia de Brizola abria novas possibilidades de se organizar as polícias militares em contraposição ao Governo Federal. De acordo com Paulo Ramos:

Ele nomeou, mas ele. Ele fez, ele criou, ele fez, usou um artifício porque naquela época, pelas normas, a escolha do comandante da polícia militar tinha que ser submetida ao crivo da IGPM. E o Brizola, eleito em 82, assumiu em 83. O Brizola não quis. [...] Mas ele queria colocar um comandante da PM. O que o Brizola fez? Dividiu. Ao invés de ser Comandante-Geral da polícia, era secretário de estado de polícia militar. Ele criou a Secretaria de Estado de Polícia Militar, Secretaria de Estado de Polícia Civil, Secretaria de Estado de Defesa Civil. E colocou o secretário. [...] A partir daí, perdeu o vínculo. A subordinação com a IGPM. É. Foi uma autonomia. Uma autonomia que nunca tinha tido. Porque o período pós 64 foi de muito controle.⁶⁶⁸

Essas alterações institucionais e a mudança geral de mentalidade favoreceram uma expansão do interesse pelo estudo do papel da PM. Foram editadas diversas obras e traduções sobre o tema ou assuntos próximos. Além disso, como lembram Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé:

Mesmo antes da primeira reunião do novo secretariado, Brizola determinava que daquele momento em diante as “batidas” policiais deveriam se dar sempre respeitando a lei, declarando não admitir o uso indevido da força por parte dos órgãos de segurança.

O discurso e a linha de atuação do governo no âmbito da segurança, contudo, não se limitavam às iniciativas voltadas diretamente para os órgãos policiais. Em consonância inclusive com o tipo de abordagem então em voga por boa parte dos analistas que começavam a se dedicar à questão da segurança, Brizola acentuava que o recrudescimento da violência e da criminalidade era um problema fundamentalmente de caráter social.⁶⁶⁹

Mesmo com diversas ações, a criminalidade não foi controlada e a sensação de segurança não teria melhorado.⁶⁷⁰ Tais fatores não eram bem recebidos pela mídia carioca, cujo grupo

⁶⁶⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Para o oficial e Constituinte, a criação das Secretarias também trouxe problemas para a Polícia Militar do Rio de Janeiro: O que que foi nocivo com a criação das Secretarias? Houve a conquista do comando próprio. A paridade de vencimento nós já tínhamos, que conquistamos com a ida ao Palácio Guanabara, em 1980. Ficamos o dia inteiro lá, até o governador dizer que ia dar o aumento. O Governador quis sair e ficou preso dentro do Palácio. Conclusão. A criação das Secretarias. A criação criou um problema. Foram os cargos gratificados. Então, ao mesmo tempo que foi uma conquista que conquistamos o comando próprio, os cargos em comissão da Secretaria promoveram a divisão. A desagregação interna, a disputa pelos cargos.

⁶⁶⁹ Soares; Sento-Sé, 2000: 7-8.

⁶⁷⁰ Antes de 1985, os índices registrados pela polícia civil não eram confiáveis (Soares; Sento-Sé, 2000: 9).

principal (Globo) enfrentava o governador.⁶⁷¹ A situação de descrédito pôde ser resumida da seguinte maneira:

Minado gradativamente no interior das corporações policiais e desacreditado por importantes formadores de opinião, o projeto de Brizola passou a ser entendido como permissivo e complacente com o crime, sendo a ele atribuído o crescimento dos índices de criminalidade no estado, principalmente na capital. A série de ocupações de áreas públicas e particulares ocorridas nos anos de 83 e 84, quando a Polícia Militar, seguindo orientação do próprio governo, evitava a intervenção com uso de força, acabaram por dramatizar a imagem que se construiu ao longo do primeiro governo Brizola. O sentimento que tomava forma era de que a segurança pessoal e a propriedade dos "cidadãos de bem" encontravam-se ameaçadas por um governo "populista" que não apenas era conivente como incentivava a desordem.⁶⁷²

Assim, da mesma forma que ocorreu em São Paulo, a campanha para a sucessão focou na mudança da política de Segurança Pública. Ao assumir, Moreira Franco lançou o Plano dos Cem Dias, que continha dezoito metas para a Segurança Pública. De acordo com reportagem do Jornal O Globo,⁶⁷³ próximo ao final do prazo, diversas metas haviam sido cumpridas: o efetivo da Polícia Militar havia aumentado em mais de dois mil homens; foram adquiridas quatrocentas viaturas, além de equipamentos e armamentos; e diversas delegacias estavam em obras. Foi também criado um sistema carcerário de emergência, mas que não havia sido suficiente para cumprir a promessa de retirar os presos das delegacias.^{674, 675}

⁶⁷¹ Leonel Brizola e o Grupo Globo possuíam desavenças desde pelo menos as eleições de 1982. Na ocasião, Brizola venceu a disputa contra Moreira Franco do MDB, candidato apoiado pelo grupo de comunicação. A disputa foi marcada por uma fraude da Proconsult, contratada pelo TRE para realizar a contagem de votos. A irregularidade foi verificada através da apuração paralela do PDT, e levada à público pelo "Jornal do Brasil", concorrente de "O Globo". As desavenças permaneceram. Durante o seu segundo mandato, Brizola ganhou na justiça direito de resposta contra o "Jornal Nacional". A resposta foi lida em rede nacional no dia 15 de março de 1994. Em sua carta, Brizola afirmava que não reconhecia a Globo teria medo de "perder o negócio bilionário, que para ela representa a transmissão do Carnaval". Além disso: "Em 83, quando construí a passarela, a Globo sabotou, boicotou, não quis transmitir e tentou inviabilizar de todas as formas o ponto alto do Carnaval carioca. Também aí não tem autoridade moral para questionar. E mais, reagi contra a Globo em defesa do Estado do Rio de Janeiro que por duas vezes, contra a vontade da Globo, elegeu-me como seu representante maior. E isso é que não perdoarão nunca". Após, afirmou que a Rede Globo não cumpria o seu dever de informar quando o governo do Rio era exercido pelos "governantes de sua predileção" (<https://www.cartacapital.com.br/politica/relembre-o-legado-e-a-historia-de-leonel-brizola-que-completaria-100-anos/>. Acesso em 10fev24; <https://pdt.org.br/index.php/leonel-brizola-no-jornal-nacional-mais-que-uma-resposta-um-direito-pela-verdade/> Acesso em 10fev24).

⁶⁷² Soares; Sento-Sé, 2000: 12. Como lembram os pesquisadores, pesava também contra Brizola denúncias de envolvimento com o jogo do bicho.

⁶⁷³ Convém recordar nota anterior sobre o relacionamento de Brizola com o Grupo Globo.

⁶⁷⁴ O Globo, 24/06/87: 8. Na mesma página, foi publicada a opinião de Agostinho Vieira, que criticava a execução da política de segurança pública: "Amanhã, no centésimo dia do Governo, pela primeira vez desde que assumiu o cargo, Moreira Franco dará uma entrevista para prestar contas do seu trabalho. Se compararmos os cem dias de Moreira com os cem dias do Imperador Napoleão Bonaparte, podemos afirmar sem medo que a batalha da segurança quase se transformou na Waterloo do Governador fluminense, com o ressurgimento do Esquadrão da Morte ou Grupos de Extermínio, como vem sendo denominados. Apesar de ter tomado algumas medidas para reduzir os índices de violência, a maioria tardiamente, já nos últimos quinze dias, Moreira não

5.2 Debates sobre uma nova Constituição no Brasil

Em 28 de junho de 1985, o presidente José Sarney, cumprindo compromisso anteriormente assumido pela coligação que o elegera vice de Tancredo Neves, encaminhou ao Congresso Nacional proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com a proposta encaminhada por Sarney, constante de Emenda à Constituição, os membros da Câmara e do Senado deveriam se reunir em Assembleia Nacional Constituinte sem prejuízo de suas atribuições. Ou seja, seriam constituintes, mas não abandonariam a função de parlamentares ordinários durante os trabalhos de elaboração da nova Constituição. A Assembleia encerraria o projeto da abertura lenta, segura e gradual, iniciada por Geisel, como ficou conhecida.⁶⁷⁶ Segundo autores como Maria Helena Versiani, a Constituinte não foi “uma medida política ‘ofertada’ à sociedade brasileira [...] foi uma resposta a um amplo movimento social que congregou experiências e iniciativa por todo Brasil”.⁶⁷⁷

O Governo Geisel, iniciado em março de 1974, iniciou a abertura política de maneira controlada, de forma a evitar que a oposição alcançasse rapidamente o poder, oposição essa que já havia começado a se movimentar de maneira independente. Confrontos com a Igreja Católica também desgastavam o regime. Além disso, a forma de organização do sistema repressivo, em especial dos órgãos de informações, subvertia preceitos básicos da hierarquia e da disciplina nas Forças Armadas. Isso porque superiores não podiam controlar ou censurar atos de diversos oficiais de patente inferior.⁶⁷⁸

Nesse contexto, ganhava força a ideia de uma nova Constituição. Marco relevante para o movimento por uma Constituinte seria a Carta de Recife, decorrente do II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira, organizado em 1971 pelo Movimento Democrático Nacional (MDB).⁶⁷⁹ A pauta teria pouca influência no partido até 1977,

conseguiu muitos resultados práticos, com as notícias sobre chacinas e desovas se repetindo quase diariamente, principalmente nas regiões de Niterói, São Gonçalo e na Baixada Fluminense”.

⁶⁷⁵ O posterior fracasso da política de segurança pública de Moreira Franco foi um dos fatores que levaram à reeleição de Brizola nas eleições estaduais seguintes.

⁶⁷⁶ Fico, 2015; Cattoni; Patrus, 2016.

⁶⁷⁷ Versiani, 2014: 363.

⁶⁷⁸ Fausto, 2013.

⁶⁷⁹ Versiani, 2014: 363. O Movimento Democrático Nacional (MDB) era o único partido de oposição legalizado no período. Cerqueira Neto (2022) lembra que para alguns deputados a ideia de se convocar uma Assembleia Constituinte dataria de 1966. Porém, optamos pelas propostas iniciadas após a outorga da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

momento em que o governo determinou o recesso do Congresso e uma reforma eleitoral no chamado “Pacote de Abril”, após a oposição haver conquistado 16 das 22 vagas em disputa para o Senado e 40% da Câmara.⁶⁸⁰ Em 1978, o governo começou as tratativas acerca do retorno das liberdades públicas com o MDB, a Associação Brasileira de Imprensa e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Em outubro do mesmo ano foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 11, com o principal objetivo de revogar o AI-5. Assim, a partir de janeiro de 1979, não seria mais possível que o Executivo colocasse o Congresso em recesso, cassasse mandatos ou aposentasse funcionários públicos de acordo com a sua conveniência. Além disso, com a medida, não havia mais rígida censura sobre a imprensa e os cidadãos podiam voltar a participar de manifestações.⁶⁸¹

Após a votação da Lei de Anistia, em 1979, aprovada por pequena margem (206 a 201 votos), com a demonstração de capacidade de mobilização política oposicionista, o debate sobre a Constituinte seguiu em quatro direções diversas. O Governo e sua base no Congresso defendiam reformas na Constituição vigente. Grupos de oposição buscavam a eleição de uma Assembleia Constituinte exclusiva e que se dissolvesse logo após os trabalhos. Outros oposicionistas pleiteavam uma Assembleia Nacional Constituinte dentro de uma transição, em que os membros do Congresso Nacional a serem eleitos teriam poderes constituintes.⁶⁸²

Com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, aprovada três meses após a Anistia, tornou-se prática comum inserir a busca por uma nova Constituinte nos programas oficiais dos novos partidos.⁶⁸³ Diversos atores institucionais também tiveram papel relevante no processo de redemocratização, como os sindicatos e a Igreja Católica. Entre as entidades civis, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, produziria uma “Proposta de Constituição Democrática para

⁶⁸⁰ Paixão; Barbosa, 2008: 121-122. No resumo de Cerqueira Neto (2022: 21): “Geisel pressionou os parlamentares para aprovar sua reforma do Judiciário [...] O projeto foi rejeitado por não atingir o quórum constitucional de dois terços, dando ao governo a desculpa que ele esperava, não para reformar o Judiciário, mas para retomar a ‘liberdade para emendar dispositivos político-eleitorais da Constituição’. Geisel considerava a proposta de reforma judiciária ‘técnica e jurídica’, sem ‘qualquer conotação partidária’ e por isso condenou a ‘postura fechada’ da oposição e o quórum de dois terços para aprovação de reformas constitucionais”. Sua resposta foi o Pacote de Abril de 1977, que eliminou as eleições diretas para governador, criou senadores ‘biônicos’ para ocupar um terço do Senado, estendeu a mandato dos próximos presidentes de cinco para seis anos e a vigência da Lei Falcão para as eleições legislativas do ano seguinte e reduziu o quórum para reformas constitucionais de dois terços para maioria absoluta dos votos de todos os parlamentares. Assim o governo reverteu a vantagem que os emedebistas conquistaram nas ruas. O regime não precisaria mais negociar suas reformas com a oposição e poderia bloquear qualquer iniciativa de reforma emedebista”.

⁶⁸¹ Fausto, 2013.

⁶⁸² Entre os diversos autores que tratam do assunto, ver Versiani, 2014.

⁶⁸³ Versiani, 2014; Fico, 2015.

o Brasil” em 1981.⁶⁸⁴ No mesmo período Raimundo Faoro, ex-presidente da OAB, publicou texto em que destacava o papel do constitucionalismo moderno como instrumento de controle do poder e definia a Constituição como “suprema força política de um país”. Ela organizaria o poder, estabeleceria regras fundamentais e permitiria o surgimento de novas forças sociais.⁶⁸⁵

Mesmo com o início da crise econômica, Geisel ainda conseguiria eleger seu sucessor, o general João Batista Figueiredo.⁶⁸⁶ Figueiredo havia chefiado o Gabinete Militar no governo Médici e, no governo seguinte, o Sistema Nacional de Informações.⁶⁸⁷ Durante seu governo, Figueiredo houve a ampliação da abertura e o agravamento da crise econômica. A crise chegou aos patamares mais elevados no momento em que ocorreriam as eleições que iriam definir o Colégio Eleitoral responsável pela escolha do novo presidente. Não por acaso, o governo negou que recorreria ao Fundo Monetário Internacional em busca de auxílio até poucos dias depois das eleições.⁶⁸⁸

Sarney assumiu a presidência em março de 1985, em um processo que havia saído do controle absoluto dos militares.⁶⁸⁹ No mesmo ano, a Constituinte foi convocada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro. Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deveriam reunir-se em câmara única, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, em sessão presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal.

⁶⁸⁴ Versiani, 2014: 366.

⁶⁸⁵ Faoro, 2007: 169-178.

⁶⁸⁶ A crise econômica do final do regime foi tratada no tópico 6.1.1.

⁶⁸⁷ Fausto, 2013.

⁶⁸⁸ Fico, 2015.

⁶⁸⁹ Mesmo após as derrotas significativas nas eleições de 1982, os militares acreditam que poderiam controlar o processo da sucessão presidencial. Isso porque “acreditavam ter algum espaço para atuar sobre as regras do jogo eleitoral”, que estava “restrito aos membros da sociedade política que tinham votos no colégio eleitoral”, em que ainda possuíam ampla maioria (Stepan, 1986: 71). Três causas necessárias e concomitantes permitiram, porém, a vitória de Tancredo Neves: o candidato conseguiu fazer com que políticos governistas “se juntassem à oposição”; foi capaz de “unir diversos grupos” e “atrair membros do partido do governo em número suficiente para obter maioria no colégio eleitoral”; os militares “tiveram de permitir que se escolhesse o candidato que dividiu o partido do governo, bem como que o colégio eleitoral se reunisse e votasse, conforme calendário previsto” (Stepan, 1986: 73-74). Como lembra Fausto (2013: 435): “A Frente Liberal aproximou-se do PMDB, que lançara o nome de Tancredo Neves à presidência da República. As duas forças chegaram a um acordo, formando a Aliança Democrática, em oposição a Maluf. Tancredo foi indicado para a presidência e José Sarney para a vice-presidência. Sarney era visto com muitas restrições pelo PMDB, pois até recentemente tinha sido uma das principais figuras políticas do PDS. ... Seu nome pouco tinha ou nada tinha a ver com a bandeira da redemocratização levantada pelo PMDB. Mas a Frente Liberal fechou a questão em torno de Sarney e o PMDB cedeu. Ninguém poderia imaginar, em 1984, o alcance dessa decisão. [...] Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo e Sarney obtiveram uma vitória nítida no Colégio Eleitoral, batendo Maluf por 480 votos a 180”.

No ano seguinte foi implantado o Plano Cruzado. Os salários foram corrigidos pela média do poder de compra dos últimos seis meses. Preços e tarifas foram congelados. Essas medidas permitiram que a população tivesse acesso a produtos e serviços antes inacessíveis e aumentou a popularidade de Sarney. O aumento do consumo levou até a uma crise de abastecimento. O governo evitou ajustes até as eleições de novembro daquele ano.⁶⁹⁰ Como resultado, o PMDB elegeu 22 governadores, perdendo apenas em Sergipe.

O partido ainda conquistou a maioria das vagas na Câmara e no Senado para a elaboração da nova Constituição. Naquele momento, elegeu 261 deputados, de um total de 487 possíveis. Para o Senado, angariou 38 das 49 vagas em disputa. Somando-se aos mandatos não renovados, o partido passou a controlar 45 de um total de 72 cadeiras naquela casa legislativa.⁶⁹¹

Pouco depois das eleições, foram aumentadas as tarifas dos serviços públicos e houve o descongelamento dos preços. A inflação subiu de 3% em novembro de 1986 para 16% em janeiro de 1987. Além disso, uma crise nas contas externas levou o governo a declarar moratória em fevereiro daquele ano. Assim, houve críticas acerca de um possível estelionato eleitoral praticado por Sarney.⁶⁹²

Houve, inclusive, um protesto popular em Brasília em 7 de novembro de 1986, que ficou conhecido como “badernaço”. A manifestação, organizada em um primeiro momento pela Central Única dos Trabalhadores, ocorreu pouco antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com Jacy Afonso de Melo:

A CUT, junto com seus sindicatos, confeccionou 100 mil panfletos de forma bastante rudimentar, pois nos faltava a estrutura, mas com grande audácia, já que nos sobravam o sonho, a esperança e a vontade de mudar o país. Assim, os impressos foram distribuídos principalmente na rodoviária do Plano Piloto, chamando o povo a se manifestar contra o pacote e contra a traição.

E para nossa própria surpresa, o povo foi. Foram as donas de casa, os estudantes, as lideranças sindicais, os trabalhadores, liderados por Chico Vigilante, que era o presidente da CUT na época. [...] Foi o primeiro movimento organizado em Brasília que contava com uma imensa multidão de revoltados. Todos e todas sabiam o que faziam ali, mesmo os não sindicalistas.

⁶⁹⁰ Fausto, 2013; Fico, 2015.

⁶⁹¹ Fausto, 2013.

⁶⁹² Fausto, 2013; Fico, 2015.

Naquele dia, o povo brasileiro finalmente percebeu que estava livre de todos aqueles anos de medo vividos na ditadura, em que as palavras eram pronunciadas em meio tom e as ameaças pairavam sobre as nossas cabeças. Tudo isso se dissipou quando a polícia, praticamente a mesma da ditadura, resolveu que aquele povo não deveria protestar contra o pacote econômico do Sarney e atacou a população. A revolta se espalhou da Esplanada para a Rodoviária e vice-versa. Ônibus queimados, viaturas tombadas, vidros de lojas quebrados.⁶⁹³

O ocorrido pode ser visto no Documentário “O dia que não acabou”, dirigido por Marcelo Emmanuel e Eliomar Araújo e apresentado na Mostra Vídeo Brasília, ocorrida no Centro Cultural SESI em 2004.⁶⁹⁴ Milhares de manifestantes tomaram a Rodoviária do Plano Piloto e a Esplanada dos Ministérios. De acordo com Chico Vigilante, “um mar de gente tomou conta da Esplanada”. A população descia a Esplanada e juntava-se com os manifestantes. Ao chegar ao Planalto, a multidão foi parada por um cordão de isolamento feito pelo Exército e pela tropa de choque da polícia militar. Após breve confronto, a manifestação foi deslocada para a frente do Congresso Nacional, com o apoio do único carro de som que a CUT possuía em Brasília na época. A Polícia Militar utilizou a força para tirar os manifestantes da Esplanada, em conjunto com o Exército e a Polícia Civil. A multidão passou a correr em diversas direções. Viaturas e ônibus foram virados e incendiados. Carros e prédios foram depredados. O episódio marcou a história da Polícia Militar do Distrito Federal, sendo até hoje utilizada como estudo de caso em cursos de formação e especialização.

5.3 A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

5.3.1 A nomeação da Comissão

José Sarney cumpriu promessa de campanha de Tancredo Neves e instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais através do Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985. A Comissão, composta por cinquenta membros, foi presidida pelo jurista e ex-político udenista Afonso Arinos de Melo Franco. Ficou conhecida como Comissão dos Notáveis ou Comissão Afonso Arinos.⁶⁹⁵

⁶⁹³ Melo, 2011.

⁶⁹⁴ O documentário, de 20 minutos, está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JGTxt-IQxqQ>. Acesso em: 04 fev. 2023.

⁶⁹⁵ Entre eles estavam trinta advogados e quatro sociólogos (Cittadino, 1999: 33).

A instalação da Comissão sofreu críticas por parte da esquerda e da direita. Seus críticos apontavam que a função de elaborar a Constituição cabia ao povo, através de representantes eleitos para esse fim, e não de um grupo escolhido pelo Poder Executivo. Sarney afirmava que a Comissão era instituída com a finalidade de realizar estudos para colaboração aos trabalhos da futura Assembleia Nacional Constituinte e afirmou que não caberia à Comissão substituir o Congresso ou o povo.⁶⁹⁶

Muito embora não estivesse previsto no escopo inicial do grupo, a Comissão encerrou suas atividades com a redação de um Anteprojeto Constitucional.⁶⁹⁷ Os trabalhos da Comissão foram publicados pouco mais de um ano depois, no Suplemento ao Diário Oficial n.º 185, de 26 de setembro de 1986. Trazia 436 artigos em sua parte principal e 32 disposições transitórias.⁶⁹⁸

Segundo Gisele Cittadino, a Comissão Afonso Arinos teria iniciado os seus trabalhos a partir de um anteprojeto de Constituição elaborado pelo jurista José Afonso da Silva.⁶⁹⁹ Os debates foram divididos em dez comitês, que chamavam organizações e membros da sociedade para debater os assuntos de suas áreas temáticas.⁷⁰⁰ As polícias militares foram chamadas a participar dos debates do Comitê 10, que tratava da Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas, sendo coordenado por Ney Prado.⁷⁰¹

⁶⁹⁶ Barbosa, 2016.

⁶⁹⁷ Duarte, 1987.

⁶⁹⁸ Duarte, 1987; Barbosa, 2016.

⁶⁹⁹ Cittadino, 1999.

⁷⁰⁰ A Comissão também sofreu a ação de grupos de pressão, situação que se repetiria na Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com Cittadino (1999: 40): “o lobby do Poder Judiciário, especialmente a posição do Supremo Tribunal Federal, que foi formalmente convidado a apresentar propostas à Comissão, impediu a criação da Corte Constitucional. Considerando ‘injustificável’ sua transformação em Tribunal Constitucional, pois de ‘competência limitada estritamente a temas constitucionais, sem o tratamento das relevantes questões de direito federal’ - que seriam transferidas para o Superior Tribunal de Justiça (como, em parte, o foram) - o STF, na verdade, se contrapunha aos mandatos eletivos, que ‘ficariam ao sabor das eventuais maiorias parlamentares’, com a consequente cessação da garantia de vitaliciedade para seus membros. Ainda, ‘o juiz de qualquer tribunal deveria ser vitalício, permanente, qualificado conhecedor do direito, neutro e desvinculado das partes’”.

⁷⁰¹ Ney Prado foi juiz e desembargador do TRT da 2ª Região (São Paulo). Atuou também como professor da FGV/SP, da ESG e da Escola de Comando do Estado Maior do Exército (ECEME). Atuou também como Secretário-Geral da Comissão de Notáveis e teria sido escolhido para “compor a Comissão por contar com a simpatia do Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves” (Cittadino, 1999: 35). Os outros nove grupos tratavam dos seguintes assuntos: 1. Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional. Organização Internacional. Declaração de Direitos; 2. Federação e Organização Tributária; 3. Poder Legislativo e Organização Partidária; 4. Poder Executivo; 5. Poder Judiciário e Ministério Público; 6. Educação, Cultura e Comunicações; 7. Condições Ambientais, Saúde, Ciência e Tecnologia; 8. Ordem Econômica; 9. Ordem Social.

5.3.2 A participação das Polícias Militares

Quatro oficiais foram chamados para comparecer à Comissão Afonso Arinos: os comandantes-gerais das Polícias Militares de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e de São Paulo. Desses, apenas o trabalho da Brigada Militar do Rio Grande do Sul não resta preservado nos arquivos pessoais do Cel Leonel e do Cel Theseo.⁷⁰² Os policiais participaram da Sessão do dia 22 de janeiro de 1985 e remeteram seus trabalhos para apreciação. Cópia do ofício de convite às polícias militares estava preservada nos documentos pessoais do Cel Theseo:

COMISSÃO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS

SG-86/02

Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1985.

Ao Ilmo. Senhor Coronel NILTON VIANNA M.D. Comandante da Polícia Militar de São Paulo.

Tem sido princípio orientador da Comissão de Estudos Constitucionais, na condução de seus trabalhos, estimular a participação e auscultar o pensamento de todos os segmentos da sociedade brasileira.

Na qualidade de Coordenador do Comitê Temático "Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas", e em nome dos demais Conselheiros que o integram, tenho a satisfação de me dirigir a V.Sa. para convidá-lo a participar da nossa reunião temática aprazada para o dia 22 de janeiro, a ser realizada na sede da Secretaria Geral da Comissão, à Av. Presidente Vargas, 730, 24º andar Ed. Sede do Banco Central no Rio de Janeiro.

Ney Prado

Não foram encontrados documentos sobre eventual pronunciamento das Forças Armadas para a manutenção das polícias militares nesse momento. Intitulada “Forças Armadas já prepararam as sugestões para enviar à Comissão”, reportagem de “O Globo”, informava que havia sido criado um grupo de estudos com oficiais das três forças para tratar do assunto. Limitava a tratar do debate sobre a obediência devida pelos militares aos poderes constitucionais ou aos poderes constituídos.⁷⁰³

⁷⁰² Convém ressaltar que, no ofício do Comandante-Geral do Rio de Janeiro, datado do dia 30/01/1985, o oficial lembrava apenas da participação das delegações de Minas Gerais e de São Paulo no evento. Conforme Leonel Affonso Arcanjo: Uma evidência da força da polícia militar de Minas Gerais no cenário nacional foi o convite feito ao Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas para, juntamente com o comandante da polícia de São Paulo, levar ao comitê 10 da comissão de estudos constitucionais, a visão e as propostas das polícias para o capítulo segurança pública e defesa das instituições democráticas. A sessão ocorreu em 22 janeiro de 86 lá no Rio. Na sede do comitê, na capital do estado do Rio de Janeiro.

⁷⁰³ A reportagem foi publicada na edição de 15 de janeiro de 1986. Após, o relatório do Comitê 10 diria o seguinte: “Houve consenso por parte do Comitê, no sentido de que a segurança da Nação, que compreende a defesa externa ordem interna, em um regime democrático deve desvestir-se da ‘ideologia da segurança nacional’. Foi, aliás, clara neste mesmo diapasão a contribuição das Forças Armadas, na exposição feita ao comitê pelo Almirante Flores”.

5.3.2.1 Minas Gerais

Durante a reunião, o Comandante da PMMG, Cel Leonel Archanjo Affonso, destacou que era signatário das conclusões da reunião dos Comandantes-Gerais de Polícias Militares ocorrida em agosto de 1985 em Caruaru, Pernambuco.⁷⁰⁴ Após isso, o oficial iniciou seu discurso tratando da origem histórica das polícias militares, que estaria “nas mais remotas eras coloniais”. A permanência da instituição se deveria, entre outros fatores, ao “zelo heroico” no cumprimento de suas atribuições de manutenção da ordem pública, à manutenção da estrutura militar (calcada na hierarquia e na disciplina), à preservação do passado histórico como fonte de inspiração e base doutrinária e o culto aos valores da nacionalidade.⁷⁰⁵

Para o oficial mineiro, muito embora a atividade de manutenção da ordem pública fosse eminentemente civil, as forças públicas estaduais deveriam ser militares. Isso porque a hierarquia e a disciplina seriam garantias “para a sociedade contra o arbítrio e o despotismo de uma força sem controle”. Além disso, a correlação das atividades das forças estaduais com as das Forças Armadas para a manutenção da ordem interna traria a necessidade de se preservar a estrutura militar.⁷⁰⁶

O oficial também elencou diversas questões sensíveis para a segurança pública: a não repressão das contravenções penais, pois elas seriam “ante-sala” do crime; a desatualização da legislação processual, geradora de uma “expectativa” de impunidade; a incapacidade das prisões na recuperação dos presos; a falta de investimento em recursos humanos e materiais para a polícia; a carência de programas educacionais e sociais para os jovens abandonados; a ligação entre o uso de drogas e crimes violentos; a crise de autoridade, a inversão de valores e a indulgência, que estariam afetando “os valores fundamentais da sociedade”. Um dos problemas que chamava a atenção era a facilidade do cidadão de se armar para se proteger, situação “de eficiência duvidosa, pois o delinquente tem sempre a seu favor o fator surpresa”. Para o policial, as armas tomadas das vítimas nessas situações alimentariam o crime.⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ Affonso, 1986. Sobre a Carta de Caruaru, ver tópico: 4.4.

⁷⁰⁵ Affonso, 1986: 101-102.

⁷⁰⁶ Affonso, 1986: 104-105.

⁷⁰⁷ Affonso, 1986: 102-104.

Outro aspecto que o Cel julgava que devesse ser considerado pela Comissão era a separação entre polícia militar e polícia civil, que se daria em razão do inquérito policial. Segundo o expositor, esse instrumento gerava uma “equivocada valorização de aspectos burocrático-administrativos do Processo Penal, que alonga e onera o caminho que leva à Justiça”.⁷⁰⁸ Criar polícias poderia ser algo arriscado, uma solução de “consequências imprevisíveis”.

O oficial era favorável à unificação das polícias em uma polícia militar, que dispusesse de um segmento não fardado. Os delegados não deveriam integrar as polícias, mas sim o Poder Judiciário, em especial os juizados de pequenas causas.

5.3.2.2 Rio de Janeiro

Pelo Rio de Janeiro, o Cel Carlos Magno Nazareth Cerqueira assinou documento denominado “Subsídios e sugestões à Comissão de Assuntos Constitucionais”, datado de 30 de janeiro de 1985. Uma das preocupações do coronel seria a dicotomia Polícia Civil / Polícia Militar:

Aqui o jogo de palavras. No bojo do repúdio ao regime dito militar assiste-se ao alargamento semântico da palavra civil. Não há muita preocupação com o significado, com o conteúdo do vocábulo. E se a PM se chamasse Guarda Civil? (A "Guardia Civil" espanhola é militar, e é braço do Exército daquele país; a antiga Guarda Civil de São Paulo era tão ou mais militar que a Polícia Militar...) Procura-se vincular o adjetivo militar da expressão Polícia Militar à repressão política do período revolucionário, à palavra autoritarismo. Ora, no referido período todos os órgãos e entidades, de uma forma ou de outra, tiveram o seu comportamento afetado pela filosofia e pela doutrina da Revolução: a justiça, os políticos, o empresariado, a Igreja, o Ministério Público, as empresas jornalísticas, as Universidades, os particulares, e, também as PPMM.

O oficial ainda chamava a atenção para os órgãos de repressão das polícias civis:

No caso particular da Polícia Militar vale lembrar que os órgãos de repressão política não se situavam na PM. Os chamados órgãos de Polícia Política e Social pertenciam (e ainda pertencem) às Polícias Cíveis. Da mesma forma é civil a Polícia Federal. E mais, a atuação das PPMM na repressão de manifestações públicas é sempre precedida de uma decisão que não é sua, e sim das autoridades civis, dos Governadores e dos Secretários de Estado.

Após, apresentava a visão das polícias militares sobre a capacidade dos policiais civis realizarem o policiamento ostensivo:

⁷⁰⁸ Affonso, 1986: 100.

É crítica comum dizer-se que o PM não sabe fazer policiamento ostensivo, pois não tem o chamado "olho clínico" do "tira tradicional". É outro equívoco relacionado no desconhecimento das técnicas de patrulhamento e ainda no desconhecimento das atribuições das duas polícias.

[...]

O "olho clínico" era válido para uma época enquanto os marginais eram estereotipados: calça "boquinha", sapato bico fino, navalha, ginga, negro, pobre, favelado. [...] O policiamento ostensivo atua para evitar o cometimento do delito. [...] Quando se acusa a PM de "espantar ladrões" e aí residir a sua ineficiência, erram os que assim o fazem, por desconhecimento do fato de que o objetivo do patrulhamento fardado é exatamente o de evitar o cometimento de infração.

O comandante concluía que as polícias militares no Brasil tinham nascido de uma necessidade social, com origem em 1809. O oficial citava ainda o Projeto de Lei n.º 1081, de 1959, para sugerir atribuições para as polícias militares.⁷⁰⁹ Afirmava ainda que, “não eclodisse a Revolução de 1964, as PPMM, certamente, seriam reguladas pela lei decorrente do Projeto Ulysses Guimarães”. Por fim, sugeria que a Comissão acompanhasse “a tendência de todas as Constituições da República no que se refere à possibilidade de utilização, convocação e mobilização das PPMA pela União”; previsse a competência da União para legislar sobre “princípios gerais de organização, justiça garantias da Polícia Militar dos Estados, Territórios e do Distrito Federal e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”; e retirasse a proibição dos policiais militares receberem mais que os militares dos postos e graduações correspondentes do Exército.

5.3.2.3 São Paulo

Por São Paulo, o Cel Nilton Vianna, Comandante-Geral, subscreveu a “Proposta à Comissão de Estudos Constitucionais”. No documento, o oficial destacava as funções das polícias militares, a qual chamava de polícia ostensiva, em contraposição à “polícia cartorária e de investigações”. De acordo com o coronel, o “ponto de contato” entre as duas polícias ocorria durante a condução de “autores de ilícitos penais” à delegacia. Nessa ocasião, o delegado recebia a ocorrência e iniciava um procedimento cartorário, “havendo casos em que o autor do ilícito é liberado da repartição policial cartorária antes dos próprios condutores. Tais situações, não raro, geram atritos entre as duas polícias”.

⁷⁰⁹ O projeto foi anteriormente tratado no tópico 3.3.

Além de destacar a necessidade da hierarquia e da disciplina para as polícias militares, Viana propunha a alteração da nomenclatura constitucional, para denominar a instituição como “força policial”. De acordo com o documento:

A expressão força policial é mais abrangente e adequada do que a expressão polícia militar, retomando a língua mais feliz da constituição de 1937, não pelas características daquela carta autoritária, mas pela propriedade da expressão "força policial" que remete a uma só polícia, como instituição, em cada Estado. Por outro lado, a força policial, como força auxiliar da nação, pode ser utilizada parcial ou totalmente, para defendê-la sem, contudo, necessitar de características tipicamente de força armada.

Da mesma forma que seu homólogo carioca, propunha que a União legislasse sobre “princípios gerais de organização, instrução suplementar, material bélico, disciplina, justiça e garantias das forças policiais e condições de sua convocação, inclusive mobilização”.⁷¹⁰ Como a União legislaria apenas sobre “princípios gerais”, seriam “respeitadas as peculiaridades regionais e locais”.

Depois, o oficial sugeria a inclusão no texto constitucional de um dispositivo que vedasse procedimento inquisitorial. De acordo com o oficial:

O inquérito policial constitui um anacronismo processual penal que remonta a idade média, utilizado durante a ocupação de Portugal pelos mouros, e ressuscitado, em 1215 pelo rei Dom Diniz, com o nome de "auto de inquiriçom", cujo objetivo inicial era o domínio da população conquistada pelos islamicos e, posteriormente, serviu como instrumento de dominação dos servos da gleba, recém libertados da escravidão, pelo cristianismo. Tal instituto sobreviveu em Portugal e no Brasil durante longo tempo, pois, no regime monárquico, permitia ao rei, através de seus intendentos de polícia e dos delegados dos intendentos, a detenção arbitrária das pessoas, que poderiam ser interrogadas e até torturadas, para alicerçar a denúncia; no sistema inquisitorial, o juiz funcionava como acusador e julgador, simultaneamente. Na década de 1930, o insigne professor e jurista Vicente Rao, como ministro da justiça, apresentou projeto de lei criando o juizado de instrução, em substituição ao burocrático e antidemocrático inquérito policial. Todavia, o golpe de estado de 1937 conduziu o Estado Novo, através do jurista Francisco Campos, por razões óbvias, a não aceitar juizado de instrução, sendo mantido o inquérito policial no atual Código de Processo Penal – Decreto-lei n.º 3689, de 03 de outubro de 1941. Como se vê, legislação editada no auge da ditadura. [...]

⁷¹⁰ Aqui, de forma diversa do proposto do Rio de Janeiro, havia a previsão para que a União legislasse sobre instrução. Grifos nossos.

A realidade objetiva é bem clara: milhares de cidadãos e pessoas são detidos e conduzidos a postos, distritos policiais e delegacias de polícia, ficando à mercê de todo-poderosas autoridades policiais, ao serem indiciados em inquérito policial que se arrasta por semanas, e até meses, abrindo espaços para a violência, a tortura e a própria corrupção da polícia que pode atribuir a qualquer um, dependendo das circunstâncias, os inquéritos que tratam de crimes de autoria desconhecida, particularmente no que diz respeito a população mais carente, negra ou mestiça - colocando em sério risco a vida, a liberdade e a honra das pessoas [...]

As imprecisões históricas do documento não ocultam o fato de que, mais uma vez, a história era invocada para defender as opiniões dos policiais militares. A isso se somavam argumentos mais atuais, como a “clientela” dos inquéritos policiais e seu caráter discriminatório.

5.3.3 O Relatório do Comitê 10

O relatório do Comitê 10 apresentava a necessidade de as organizações responsáveis pela ordem pública atuarem “conjugadas, superando-se, no campo da ação, as divergências que [...] apenas prejudicam a consecução dos altos objetivos de preservação da paz social”. Era apresentada a sugestão de criação de um capítulo próprio para a segurança pública. Além disso, acolhia a sugestão de São Paulo no sentido de se adotar a terminologia “força policial” ao invés de “polícia militar”. Também alterava a nomenclatura das polícias civis para polícia judiciária:

Art. A manutenção da ordem pública e a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio compete à força pública, à polícia judiciária estadual e à polícia federal.

Art. A força pública e a polícia judiciária estaduais, regidas pelos princípios de hierarquia e de disciplina e subordinadas ao governo executivo estadual, são instituições que, em atuação conjugada, visam à realização da ordem pública, e à prevenção e à repressão às infrações penais.

Parágrafo único - As forças públicas são forças auxiliares e reserva do Exército, para a defesa territorial em conflito ou guerra.

Art. Compete à força pública policiamento preventivo ostensivo e uniformizado e à polícia judiciária a apuração das infrações penais e a prática de atos administrativos correlatos.

Art. Os limites do efetivo e o armamento das forças públicas serão aprovados e controlados pela União, na forma da lei.

Parágrafo único. Na hipótese de decretação do estado de alarme ou do estado de sítio, a força pública da área a que se aplicam, fica subordinada à autoridade encarregada da execução das medidas excepcionais, com poderes de convocação e mobilização.

O texto aprovado pelo comitê também contemplava a possibilidade de criação de guardas municipais para municípios que possuíssem mais de duzentos mil habitantes.

5.3.4 A redação aprovada na Comissão dos Notáveis

O Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, levou ao plenário da Comissão a sugestão de extinção das polícias militares, que se tornariam "ramos fardados das Polícias Civis nos Estados". De acordo com o Consultor, existia um "erro" ou "anomalia" que permitia que os Estados tivessem dois órgãos com funções policiais.⁷¹¹ Após algumas discussões, a redação aprovada pelo Comitê 10 restou alterada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que adotou posicionamento no sentido de redução das competências das polícias militares. O texto aprovado em 06 de maio de 1986 trazia a seguinte redação:

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

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

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

Art. 417. Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros.⁷¹²

⁷¹¹ Chagas, 1987: 56.

⁷¹² O texto final divergia drasticamente daquele aprovado no Comitê 10. Sobre o assunto, o secretário-geral da Comissão pronunciou-se por diversas vezes na imprensa. Para O Estado de São Paulo, em 15 de maio de 1986, afirmou o seguinte: "São de esquerda os donos da cultura no Brasil. [...] A Comissão de Estudos que [...] se vem reunindo no Rio encontra-se sob a influência perniciosa de tais donos da cultura... A conclusão não pode deixar de ser melancólica. É que, como em muita coisa mais, já não se fazem constitucionalistas como antigamente. Fazem-se, sim, em grande número, constitucionalistas de araque". Meses depois, em 19 de setembro de 1986, tratou sobre as razões que levaram o texto a apresentar um caráter progressista diferente daquele anteriormente esperado: "Os chamados conservadores são homens com múltiplas atividades e não podiam comparecer com assiduidade. E os progressistas, mais determinados, começaram a frequentar mais as reuniões. E ficou tão marcante a divisão que alguns conservadores até desistiram. Eles diziam: O que adianta ir se os nossos pontos de vista estão sendo triturados?" Assim, publicou, no ano seguinte, uma obra intitulada "Os Notáveis erros dos Notáveis". Em tópico denominado "O preconceito contra as Polícias Militares" (1987: 26-28) o autor afirma que: "O preconceito contra as Forças Armadas se comunicou às Polícias Militares, talvez mais por puro motivo léxico - o serem 'militares' - do que, lógico, o idêntico impulso de puni-las por seu suposto envolvimento na manutenção do autoritarismo. Como é sabido, as Polícias Militares são forças auxiliares, de equipamento limitado e missão específica no campo de segurança pública, impossibilitadas de abalancarem-se a voos políticos, como até poderia ocorrer em outros países em que a gendarmaria é um quarto ramo das Forças Armadas. A pretexto de dirimir um "conflito" entre as Polícias Civil e Militar, o Anteprojeto desmantela as Polícias Militares e, praticamente, relega a segurança pública a um segundo plano, pois não se poderia, sensatamente, ignorar a impossibilidade física de entregá-la totalmente à Polícia Civil. Adiante, no Anteprojeto, como consolo ou emenda, ampliam, por outro lado, a competência da Polícia Federal sobre matérias de segurança pública estaduais, e, também, para compensar a perda da reserva do Exército, instituem uma absurda convocação das Polícias Civis dos Estados pelas Forças Armadas. [...] A extinção era o objetivo inicial da Comissão. Acabaram ficando, apenas, como tropa de choque e auxiliar no policiamento ostensivo".

Essa redação teria sido proposta pelo cientista político Joaquim de Arruda Falcão Neto.⁷¹³ Questionado sobre a manutenção das polícias militares no texto e sobre a dualidade das polícias, Afonso Arinos diria que as polícias militares têm uma “significação histórico-cultural e social muito grande” no Brasil. Elas não teriam sido suprimidas da proposta por estarem ligadas a uma tradição que vem de antes da República.⁷¹⁴ Lembrou inclusive que Tiradentes teria sido oficial na Força Pública mineira.⁷¹⁵

O texto, porém, não possuía consenso dentro da Comissão. Conforme reportagem do jornal O Globo, publicada em 06 de maio de 1986:

Ontem, por exemplo, das 9 às 13 horas, no salão de reuniões do Hotel Glória, os membros da comissão conseguiram aprovar apenas quatro artigos da parte referente Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas, mais o estado de alarme, uma forma de garantir a ordem pública menos drástica da que o estado de sítio.

Em certos momentos, os conselheiros não sabiam exatamente o que estavam votando, como no caso dos artigos da parte que trata da segurança pública e das funções da Polícia. A comissão aprovou, por 15 votos a 12, uma emenda do Consultor Geral da República, Saulo Ramos, que extinguiu a Polícia Militar, transformando-a em "um ramo uniformizado da Polícia Judiciária, que é civil". Depois de aprovada a emenda, vários conselheiros começaram a perceber o que tinham votado e, atendendo aos protestos do relator do anteprojeto, Miguel Reale Jr., que não aceitava a modificação proposta por Saulo Ramos, concordaram em rediscutir o assunto. Reale Jr. acha que, depois de votado, será difícil modificar o artigo, mas considera a unificação das Polícias Civil e Militar "uma irresponsabilidade".⁷¹⁶

Na ocasião, Reale Jr. ainda afirmou que, a partir de sua experiência como Secretário de Segurança Pública, a solução adotada “lançaria o sistema de segurança pública do país em uma crise de gravíssimas consequências”. Além disso, afirmou que quando “se procurou uma união desse tipo os resultados foram desastrosos”.⁷¹⁷

⁷¹³ Chagas, 1987.

⁷¹⁴ Arinos, 1987: 134.

⁷¹⁵ Além das polícias militares, as Forças Armadas não tiveram suas propostas atendidas. Os ministros militares encaminharam proposta ao presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que teria prometido inseri-la no texto. Porém, a redação final da Comissão não apresentou a competência para a manutenção da ordem interna (Cerqueira Neto, 2022: 98).

⁷¹⁶ Arinos teme que não acabe o estudo no prazo. O Globo, 06/05/1986.

⁷¹⁷ Arinos teme que não acabe o estudo no prazo. O Globo, 06/05/1986.

5.3.5 A reação das Polícias Militares

Aprovado o texto, as polícias militares passaram a realizar contato com a imprensa e com políticos para demonstrar o descontentamento institucional com a proposta. Como lembra Theseo Toledo:

Na verdade, a primeira coisa que eu fiz quando a Comissão provisória aprovou o texto. Eu reuni todas as associações de classe. E reuni todos os tenentes-coronéis da polícia militar, tenente-coronel, coronel, lá na Cruz Azul. No auditório. [...] Eu tenho tanta fotografia num dos álbuns que eu tenho, eu tenho essa fotografia. Não sei se está por aí. Eu tenho 50 álbuns. E eu reuni os oficiais. [...] Porque eu não queria reunir no Quartel General. Porque eu ia tratar de política. Eu ia. Eu ia conversar com eles, e eu vejo pela fisionomia da fotografia que muitos estavam enjoados de ouvir aquilo que eu estava falando. Mas eu falava para eles que nós precisávamos ter nossos representantes na Câmara Federal, na assembleia legislativa, no município... Ledo engado. Hoje nós temos representantes em todos os estados da Câmara federal, temos representantes nas assembleias legislativas de todos os estados. E a nossa polícia militar não consegue nada.⁷¹⁸

No dia 06 de maio de 1986, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo encaminhou o Telex n.º ASST-48/Circular para os Comandantes-Gerais das Polícias Militares do Brasil. O Telex tinha o seguinte conteúdo:

Ante divulgação O Globo, Folha de São Paulo, de hoje, dando conta (de) votação (de) extinção (das) polícias militares no anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos, no âmbito deste Estado, foram adotadas as seguintes providências: contato com o CMT Militar do Sudeste e Secretário de Segurança Pública, envio de mensagens de repúdio à proposta endereçadas ao chanceler Afonso Arinos assinadas pelas entidades que congregam os policiais militares, contatos de CMT de OPM com deputados, prefeitos, presidentes de câmaras municipais solicitando o envio de mensagens ao Presidente da República e Governador do Estado repudiando a proposta de extinção das polícias militares votada na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.
Solicito (a) Vossa Excelência sugerir medidas tomadas por esse Comando para que possamos somar na defesa de nossas corporações.

No dia 08 de maio de 1986, o Comandante-Geral de São Paulo encaminhou o Ofício n.º ASST-0349 ao General Sebastião José Ramos de Castro, Comandante Militar do Sudeste. No documento destacava que:

⁷¹⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

7. Não há da parte da Polícia Militar refutação aos propósitos de sua reformulação ou adaptação à nova realidade político-social que vivemos. Pelo contrário, o que existe é uma precedente preocupação frente às *medidas inspiradas por paixões e impulsos que venham a destruir Corporações sesquicentenárias*.

8. Pela proposta ora aprovada este Comandante-Geral teme, como reação imediata e incontrolável, o decorrente sentimento de frustração geral dos policiais militares, o desânimo generalizado e a natural queda de motivação para o serviço policial militar, com reflexos também imediatos gerando a intranquilidade e insegurança sociais. Afora isso, a mobilização de ações representativas de classes da família policial militar da ativa, da reserva ou de pensionistas será inevitável.

9. Tarefa difícil será conter a *reação ao verdadeiro grito de guerra lançado pela Polícia Civil de diversos Estados Brasileiros, quando suas entidades representativas aplaudiram calorosamente a proposta aprovada que reduz as Polícias Militares à expressão mínima*.⁷¹⁹

No mesmo dia, o Governador de Pernambuco, Roberto Magalhães, a pedido do Comandante-Geral da Polícia Militar daquele Estado, “convocou jornalistas para demonstrar sua preocupação com a iniciativa da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”. Em seu pronunciamento, afirmou que as polícias militares seriam “a espinha dorsal da segurança pública”.⁷²⁰

No dia 13 de maio de 1986, o comando da Polícia Militar de São Paulo recebeu visita de Ney Prado para tratar das impressões sobre os resultados da Comissão Afonso Arinos. Na ocasião afirmou que predominava, entre os membros da Comissão, a opinião de que os militares deveriam se subordinar ao poder civil. As polícias militares pagariam o ônus pela condição de militar.

De acordo com o relator do Comitê 10, os debates sobre segurança pública teriam sido marcados por apartes e discussões verbais e não por propostas escritas. Não havia posicionamento uniforme das polícias militares do Brasil acerca de suas atribuições. Mesmo a PMERJ, com participação continuada na Comissão, não teria demonstrado uma posição bem definida.⁷²¹ Ney Prado também afirmou que “achou o manifesto do Comandante da Polícia Militar do Estado de São Paulo muito bom. Todos os membros da Comissão receberão cópias do documento (foram extraídas 50 cópias) que foi longamente debatido com o próprio presidente Afonso Arinos”.⁷²² Além disso, considerava essencial o desenvolvimento de

⁷¹⁹ Grifos nossos.

⁷²⁰ Roberto Magalhães defende permanência de PMs estaduais. Folha de São Paulo, 09/05/1996.

⁷²¹ Nagalli, 1989.

⁷²² Nagalli, 1989. De acordo com Theseo Toledo em entrevista: “E o Ney Prado, ele se indispôs com a Comissão e veio conversar comigo dizendo que ele também não estava de acordo, que ninguém estava de acordo com a decisão no que dizia respeito ao capítulo da segurança pública, da decisão tomada”.

trabalhos “trabalho de conscientização da opinião pública através de debates na televisão e na imprensa em geral envolvendo intelectuais, políticos, igreja, a universidade e a população em geral”, uma vez que o povo não confiava na polícia civil e nem na polícia militarizada.⁷²³

Figura 2 - Visita de Ney Prado ao comando da PMESP



Fonte: Arquivos pessoais de Theseo Darcy Bueno de Toledo.

Em 14 de maio, o Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo recebeu um telegrama de Miguel Reale Júnior em que o jurista afirmava que a “[...] preservação da instituição Polícia Militar” significava garantia de segurança para a população.

No dia 16 de maio, o Governador Franco Montoro participou da cerimônia de formatura de 1.300 sargentos no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças.⁷²⁴ Em seu discurso, Montoro afirmou que “nenhum órgão supera a PM”. Ainda de acordo com a reportagem, nos “[...] pronunciamentos de ontem, a tese defendida no passado pelo PMDB, de desmilitarizar o policiamento, esteve ausente”.⁷²⁵ Entre dois e cinco de junho, os oficiais capelães da PMESP participaram do encontro Nacional dos Bispos do Brasil, em Itaici, São Paulo, ocasião em que

⁷²³ Nagalli, 1989: 48-51.

⁷²⁴ Montoro defende a atuação da PM. Folha de São Paulo, 16/05/1986: 27.

⁷²⁵ A reportagem ainda tratava de atritos entre a Polícia Militar e a Polícia Civil: “Ao defender a permanência da instituição, a PM acabou por comprar uma briga com a Polícia Civil, a quem acusou de ‘frouxidão’ em seu regulamento disciplinar. O delegado-geral da Polícia Civil, Abrahão José Kfourri Filho, respondeu que liberdade de diálogo com criatividade não se confunde com frouxidão. [...] O comandante da PM, coronel Theseo Bueno de Toledo, deu indicações de que não pretende manter uma briga com a Polícia Civil. [...] Mas deixou claro que o tratamento a ser dispensado à PM na Constituinte vai depender de uma ação a nível nacional. “Vamos mostrar a toda a população o perigo que representa a simples extinção da PM”.

apresentaram à Igreja eventuais problemas que poderiam ocorrer com a ampliação de atribuições das polícias civis.⁷²⁶

Em conjunto, associações representativas de policiais militares realizavam reuniões com associações ligadas à magistratura e ao Ministério Público estadual, para tratar do inquérito policial e da possibilidade de criação do Juizado de Instrução.⁷²⁷ Além disso, 95% oficiais de SP aderiram à criação de um Fundo de Comunicação Social, que era descontado na folha de pagamento. Esse fundo auxiliou para reuniões entre Comandantes-Gerais e na presença posterior de oficiais do Estado, em Brasília, durante a ANC. Também foi criada, no Clube dos Oficiais da PMESP, uma “Comissão de Defesa dos Interesses da Polícia Militar”.⁷²⁸

Foram também enviadas cartas à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. As cartas foram respondidas pelo novo Secretário Executivo da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Mauro Santayana:

Brasília, 5 de agosto de 1986

Prezado Senhor,

Recebemos sua correspondência em que expõe suas dúvidas a propósito da posição que esta Comissão assumiu a respeito das Polícias Militares.

Em nenhum momento se cogitou, quer da unificação das duas corporações, quer da extinção da Polícia Militar. O que se pretendeu, e se pretende, é dar mais eficiência à ação policial e, com isso, mais segurança à população.

Os governos militares extinguiram os corpos civis uniformizados (Guarda Civil e Polícia de Trânsito) centralizando todo policiamento ostensivo nas polícias militares. Com isso reduziu-se a eficiência na prevenção dos delitos e se possibilitou corrupção de alguns setores das polícias militares, que sempre constituíram tropas aguerridas, disciplinadas e, em geral, imunes ao suborno.

A proposta da Comissão Constitucional é simples. Reconhece o caráter civil da função policial, autoriza aos Estados criar corpos civis uniformizados (autorização extensiva aos municípios com mais de 200.000 habitantes) e lhes assegura o direito de constituir (e manter as já constituídas) forças policiais militares, como tropas de choque, policiamento de trânsito e policiamento ostensivo, sempre que isso se fizer necessário.

O que se visa é restaurar o caráter de tropa especial das polícias militares, retirando-as da rotina despastante (sic) do policiamento das ruas e as reservando para a intervenção decisiva nos momentos mais graves.

São essas as explicações que, como Secretário-Executivo da Comissão de Estudos Constitucionais, e por determinação do Presidente José Sarney, me cumpre transmitir-lhe.⁷²⁹

⁷²⁶ Anotações pessoais constantes no arquivo de Theseo Bueno.

⁷²⁷ O juiz do TJSP Álvaro Lazzarini, que havia sido oficial da PMESP, publicaria diversos textos nesse sentido.

⁷²⁸ Nagalli, 1989.

⁷²⁹ Nagalli, 1989, Anexo I.

Após a resposta, o Comandante-Geral da PM paulista e outros seis coronéis da mesma corporação, ingressaram na 5ª Vara Criminal da comarca de Brasília com pedido de explicações contra o jornalista Mauro Santayana em razão das acusações vagas de “corrupção”. Na ocasião, o secretário da Comissão “[...] limitou-se a dizer que não conhece os Interpelantes e que não teve a intenção de ofender ninguém”.⁷³⁰

As polícias militares de outros estados também realizaram ações de convencimento. De acordo com o Comandante-Geral da Polícia Militar do Acre:

Mesmo assim, como os outros Estados, dispomos de uma representação igualitária no Senado da República, com 03 (três) Senadores e, em nível proporcional à população, 08 (oito) Deputados Federais na Câmara dos Deputados. Essa força política tem sido contactada, tendo como fruto o efusivo discurso do Senador JORGE KALUME (PDS-AC), no Senado da República que fez a "Defesa da Manutenção da Polícia Militar", sendo apartado, em moção de apoio, pelo Senador PASSOS PORTO. [...] Este Comando tem mantido contatos com os candidatos à Constituinte do Estado do Acre, em especial com os que tem chances de elegerem-se, visando sensibilizá-los para que analisem com bom senso, quando da votação pela continuação ou extinção das Polícias Militares, principalmente porque serão os legítimos representantes da vontade do povo, não podendo irem de encontro aos seus anseios de continuarem vendo a figura dos policiais fardados nas ruas, seus protetores, dando-lhes a garantia do livre exercício de suas atividades para engrandecimento da Pátria.⁷³¹

O Comando estaria buscando adotar medidas para “[...] orientar a todos os policiais militares do Estado do Acre, a respeito dos trabalhos que estão sendo desenvolvidos pelos Comandantes-Gerais, junto às forças políticas do País”. Entre as medidas anunciadas, enumerava palestra realizada pelo Comandante-Geral da PMRR “a respeito da proposta de extinção das polícias militares”.⁷³²

Ainda nesse contexto, Comandante-Geral da PMRO recebeu o Ofício n.º 032-IGPM/1, assinado pelo Inspetor-Geral das Polícias Militares, do qual cabe transcrição:

1. Pelo documento da referência esse Comando expõe suas preocupações quanto à proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que sugere profundas alterações na composição doutrinária de emprego das Polícias Militares na Segurança Pública.
2. O Exmo. Sr. Ministro do Exército, referindo-se ao assunto, em recente pronunciamento, expôs o posicionamento do Exército, cujo teor é o seguinte:

⁷³⁰ Nagalli, 1989, Anexo J.

⁷³¹ Benício, 1986.

⁷³² Benício, 1986.

"A proposta veiculada pela grande imprensa reflete tão somente uma corrente de ideias, pois, embora seus membros possuam inegável saber jurídico, não representam o pensamento da sociedade brasileira. Será ainda devidamente analisada e avaliada.

À futura Assembleia Constituinte é que caberá a elaboração verdadeira Constituição, contando com o respaldo formal da sociedade através da eleição de Deputados e Senadores constituintes. Os parlamentares, por sua representatividade - oriundos que serão de todos os rincões e extratos sociais - terão as melhores condições para definir nossa doutrina de Segurança Pública, com base em suas experiências pessoais e, particularmente, ouvindo os anseios das comunidades representadas, nas quais se inserem as Polícias Militares.

O Exército, também, não está de acordo com a propositura, por considerá-la prejudicial aos interesses maiores da paz social, estando acompanhando atentamente o desdobramento do assunto. Na hora oportuna e através dos instrumentos legais (ilegível) como lhe compete por sua condição indeclinável (ilegível) interessada e, mais do que isso, corresponsável pela (ilegível) da lei e da ordem".

Publicou-se, ainda, por meio do Estado-Maior da PMESP, nota intitulada "Polícia e Democracia". Assinada por diversos clubes e associações, afirmava que as polícias militares "ao longo do século zelam pela manutenção da ordem pública e paz social", acumulando "inalienável experiência em prover a segurança pública".⁷³³

5.3.6 O encontro de Campos do Jordão

Além das diversas ações realizadas pelas polícias militares em seus estados, foram promovidos diversos encontros entre os Comandantes-Gerais das Polícias Militares, sem a participação do Exército. De acordo com Theseo Toledo:

E aí nós fizemos uma primeira reunião, então em Campos do Jordão. A segunda reunião, o segundo encontro, não era Congresso, era encontro. O segundo encontro das polícias militares foi feito em Salvador. Todos com uma carta da cidade do evento. O terceiro encontro, foi, se não me engano, no Rio de Janeiro. No Rio de Janeiro nós tínhamos o Nazareth, o Cerqueira. O Cerqueira era muito amigo do Afonso Arinos. Nós fomos à casa do Afonso Arinos. E ele nos recebeu muito bem. Inclusive na casa do Afonso Arinos, nós escolhemos o Leonel, que era mineiro, pra ele fazer uma saudação ao Afonso Arinos. [...]

⁷³³ A nota foi assinada pelas seguintes entidades: Clube dos Oficiais da Polícia Militar, Clube dos Oficiais da reserva da PM, Clube dos Subtenentes e Sargentos da PM, Centro Social dos Cabos e Soldados da PM, Associação Desportiva da Polícia Militar, Associação dos Policiais Militares e Associação das Pensionistas da PM. Em 1986, ao deixar o Comando-Geral da PMESP, o Cel Theseo assinou outro documento com o mesmo título, seguido de um subtítulo: "Polícia e Democracia: pressupostos básicos e diretriz para uma política de comando".

Não foi o objetivo da tese analisar os diversos usos do termo "democracia" pelos policiais militares. Não descartamos, porém, fazê-lo em um futuro breve.

E ao final da reunião, o Afonso Arinos fez um agradecimento e disse que ele sabia o porquê as polícias militares não concordavam com a decisão da Comissão Provisória. Que nem ele concordava. Depois disso, nós fizemos ainda mais alguns contatos com o Ney Prado, [...] secretário da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.⁷³⁴

O Clube dos Oficiais da Polícia Militar de São Paulo patrocinou um encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares em Campos do Jordão, em São Paulo. A reunião ocorreu entre os dias 17 e 18 de maio de 1986. Compareceram ao evento os 24 Comandantes-Gerais das Polícias Militares. A “Carta de Campos de Jordão” fazia menção expressa à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que teria aprovado proposta “que pretende reformular o sistema de segurança pública a nível nacional”. De acordo com o documento:

[...] A proposta aprovada consiste, basicamente, em atribuir as responsabilidades pela segurança pública às Polícias Cíveis, reduzindo as Polícias Militares a mera tropa de choque, cujos efetivo e armamento serão controlados pela União. Esta proposta, controversa, na opinião dos próprios integrantes do Comitê Temático 10 (Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das instituições democráticas), coloca as Polícias Militares no banco dos réus.

Figura 3 - Encontro Campos de Jordão, em 1986



Fonte: Arquivos pessoais de Theseo Darcy Bueno de Toledo.

A Carta dizia que o texto final, tal como o “Sistema de Segurança Pública”, se baseava “no sofisma de que uma corporação policial civil seria mais compatível com o Estado de Direito do que a existência das polícias militarizadas”.⁷³⁵

⁷³⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁷³⁵ Logo após, apresentava os exemplos da Itália, da França, Espanha, Portugal e Suíça, que possuem polícias militarizadas que atuam na segurança pública.

Também trazia críticas ao inquérito policial e à nova estrutura proposta para as polícias civis, conforme citação apresentada a seguir:

A atividade inquisitorial, procrastinatória, onerosa, resquício da Idade Média, secularmente repudiada como fonte alimentadora das principais funções do organismo policial, estará sendo fortalecida. Os vícios apontados foram de certa forma reconhecidos pelo Comitê Temático 10, ao preconizar expressamente o fim de qualquer procedimento inquisitório na apuração dos ilícitos penais. [...] No curso natural das mudanças a serem operadas no sistema policial brasileiro, avulta a de extinguir a atividade inquisitorial desenvolvida pela polícia, medida imperativa para a valorização da prova técnica e para encurtar e reduzir os custos do atual, longo e oneroso caminho que leva, hoje, à decisão da Justiça. Fundamental, ainda, é que a investigação criminal se desenvolva sob a égide do Ministério Público, tudo isto a exemplo dos demais países democráticos.

O que é mais conveniente para a sociedade?

- Um poder de polícia judiciária, que age quase soberanamente detentor também da força?

- Uma força policial incontrolável, não submetida aos balizamentos da hierarquia e da disciplina, opostamente ao que ocorre nos países civilizados?

- O gigantismo da polícia nos Estados-membros (poder e força reunidos), sem possibilidade de controle social de suas atividades? Finalmente, as Polícias Militares alertam a Nação brasileira para o perigo de se colocar a segurança pública sob a égide de uma única polícia onipotente [...] ⁷³⁶

O documento foi assinado por todos os comandantes das Polícias Militares existentes à época. No mês seguinte, os Comandantes-Gerais voltariam a reunir-se, dessa vez no Rio de Janeiro.

5.3.7 A IV Reunião de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e o encontro com Afonso Arinos

Entre 23 e 24 de junho de 1986, ocorreu a IV Reunião de Comandantes-Gerais das Polícias Militares do Brasil, na fazenda Marabaia, em Campo Grande, no estado do Rio de Janeiro. ⁷³⁷

Ao término da reunião, os Comandantes-gerais deslocaram-se até a residência de Afonso Arinos, para quem elaboraram uma Carta:

CARTA A AFONSO ARINOS

Rio de Janeiro, 24 de junho de 1986

Ao ensejo da visita que ora fazemos a V.Exa., os Comandantes-Gerais das Polícias Militares do todo o país, desejaríamos manifestar a nossa apreensão, em virtude da divulgada proposição feita pelo Comitê 10, resultando no aquartelamento das Polícias Militares, atribuindo à Polícia Civil, ainda que com um ramo uniformizado, a exclusividade na manutenção da ordem pública, como consequência.

Inicialmente, registramos a honraria com que V.Exa. nos distinguiu, recebendo-nos em sua própria residência, o que nos permite diálogo mais objetivo.

⁷³⁶ Nagalli, 1989: 52; Anexo F.

⁷³⁷ PMs debatem no Rio as teses para Constituinte. O Globo, 24/06/1986.

Não seria demais lembrar V.Exa. que *as tradições das Polícias Militares confundem-se com a origem da história de cada Unidade Federativa*, daí constituírem instituições, reconhecidas como tal por sucessivas cartas constitucionais.⁷³⁸

O texto demonstra o mecanismo de “invenção” de tradições a favor das polícias militares. A estratégia que já havia sido utilizada na Carta de Caruaru, em 1985, agora era aproveitada no campo constitucional.

A Carta de Caruaru foi inclusive lembrada no texto ao ex-chanceler, que também informava que as polícias militares eram capazes de manter a “a paz e a tranquilidade públicas”. Por isso, com o aumento da violência os seus efetivos não estavam mais aquartelados, mas sim “cumprindo o seu papel de proteção à sociedade”. O documento também tratava da atuação das polícias militares frente à violência no campo e falava sobre as manifestações de apoio recebidas pela sociedade.

Buscava-se manter a Justiça Militar estadual, a competência das polícias militares para a preservação da ordem pública, a condição delas de forças reservas do EB e a competência da União para legislar sobre organização, efetivos, instrução e justiça das polícias militares. Pleiteava-se também a competência exclusiva das polícias militares para o exercício da polícia ostensiva, deixando clara a subordinação direta das polícias militares aos Governadores.⁷³⁹ O encontro com o presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ocorreu ainda em 24 de junho.⁷⁴⁰ Na ocasião, os Comandantes-Gerais deslocaram-se em um ônibus até a residência de Arinos, localizada em Botafogo. Porém, os oficiais que estiveram presentes afirmam que a Carta foi entregue em mãos.⁷⁴¹

5.3.8 O encerramento da Comissão

Encerrados os trabalhos, o anteprojeto não foi remetido à futura Assembleia Nacional Constituinte, mas ao Ministério da Justiça, “onde provavelmente ficou arquivado”.⁷⁴² Como lembrou Sarney, Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte,

⁷³⁸ Nagalli, 1989: 63. Grifos nossos.

⁷³⁹ Chagas, 1987; Nagalli, 1989.

⁷⁴⁰ Contra mudanças, comandos de 24 PM visitam Arinos. *Jornal do Brasil*, 25/06/1986.

⁷⁴¹ Documentação pessoal de Theseo Bueno.

⁷⁴² Bonavides; Andrade, 1989: 454.

informou que não receberia o documento.⁷⁴³

O encontro teria durado quase duas horas. Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, Arinos informou “Nunca recebi tanta polícia em minha casa”, e afirmou: “Não sou homem de sofrer pressões”.⁷⁴⁴ Importante ressaltar que, conforme a reportagem, Arinos teria informado que não recebeu ou entregou qualquer documento.⁷⁴⁵

Mesmo arquivada a proposta, as polícias militares mantiveram-se em alerta:

Presente está entre o público afeito às lides da polícia, resultado daquela comissão, que por proposta do Sr. Saulo Ramos, hoje Ministro da Justiça, levava as Polícias Militares para dentro dos quartéis, como tropa de choque e as polícias civis assumiriam à polícia ostensiva. A proposta de Saulo Ramos, foi aprovada e as Polícias Militares chegaram ante a Assembleia Nacional Constituinte, com uma proposta de extinção por tais notáveis.⁷⁴⁶

Dessa forma, foi sustentada uma certa organização e mobilização entre as corporações. O

⁷⁴³ Sarney, 2017. Nelson Jobim acredita que Sarney não tinha força política para enviar o Anteprojeto para a Constituinte. Em decorrência desse fato, “a Constituinte partiu do zero – sem prejuízo da utilização, como consulta, do projeto da Comissão dos Notáveis” (Jobim, 2017: 202). O documento circulou na Assembleia e várias partes foram copiadas na elaboração de propostas por parte de constituintes (Rocha, 2013: 64). Porém, para José Afonso da Silva, a proposta não foi enviada por prever o parlamentarismo.

⁷⁴⁴ Contra mudanças, comandos de 24 PM visitam Arinos. *Jornal do Brasil*, 25/06/1986.

⁷⁴⁵ Contra mudanças, comandos de 24 PM visitam Arinos. *Jornal do Brasil*, 25/06/1986. Ainda sobre o encontro, nos arquivos do ex-Comandante-Geral de São Paulo, consta um documento não datado intitulado “Opiniões e afirmações efetuadas pelo Dr. Afonso Arinos de Mello Franco, Presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, na visita efetuada pelos Comandantes-Gerais de policiais militares, em sua residência, em 24jun86”. No documento consta o seguinte: “1. Manifestou ter pesquisado quanto à origem das PM no Brasil, desde as “TROPAS PAGAS” e “TERÇO DE ORDENANÇAS” com a ativação na época da regência. 2. Afirmou ter bom conhecimento da PMMG, de sua história e tradições. 3. Defendeu o caráter democrático das decisões aprovadas pela Comissão Provisória, uma vez que esta, segundo o desejo de Tancredo Neves, caracteriza-se pela condição numerária (decisão pela maioria) e paritária (composição equilibrada dos vários segmentos sociais). 4. Afirmou ter percebido, por ocasião da discussão sobre o Tema Segurança Pública, que o assunto estava “IMATURO” e sem muitas informações detalhadas ou profundas. 5. Observou que a aprovação da emenda de Joaquim Falcão se deu de forma súbita, explosiva, surpreendente, rápida e inusitadamente. 6. Valeu-se em seus estudos, de leitura sobre as “MILÍCIAS” dos EUA, onde se observa grande autonomia às unidades federadas. 7. Tem convicção e sustenta os seguintes princípios gerais sobre PM: a. competência abrangente dos Estados-Membros para regular o assunto, estruturando suas polícias, respeitando as peculiaridades regionais. b. a União não deve estabelecer normas iguais e obrigatórias a todas as PM dos Estados, que não possam ser cumpridas. c. as PM são e devem continuar sendo forças auxiliares das FFAA, pois assim o é nos EUA, onde a Nação requisita as “MILÍCIAS”. d. as PM devem continuar tendo este aspecto militar, pois, caso contrário não poderiam ser forças auxiliares. e. as PM devem ficar submetidas ao poder do Congresso. [...]12. Acredita que a opinião pública, de forma generalizada, vê as PM como organizações atuantes e instrumentalizadas, no período da ditadura, repressoras, violentas e que perderam a confiança popular. [...] 18. Palavras finais e conclusivas: “CAROS CORONÉIS COMANDANTES” - Estou muito impressionado com esta conversa, de alto nível, que acabo de ter com os senhores. Estou mesmo, convencido de que houve uma injustiça. Vou levar este assunto, e com muita ligeireza, aos membros da Comissão. Estas narrativas e suas ponderações me convenceram. São justas. Vou me entender com eles. Meus sinceros agradecimentos. [...] Na ocasião, foi entregue ao visitado uma carta assinada por todos os Comandantes-Gerais PM participantes da IV Reunião”.

⁷⁴⁶ Rodrigues; Beck; Almeida, 1989: 61.

objetivo principal seria assegurar a existência da corporação, razão pela qual um dos Comandantes-Gerais à época denominaria o momento como “Operação Sobrevivência”, como será visto adiante.

Apesar de arquivados, os trabalhos da Comissão de Notáveis tiveram influência sobre a redação de diversos dispositivos na Constituinte, com várias partes foram copiadas na elaboração de propostas por parte de constituintes.⁷⁴⁷ O documento, porém, não teve impacto na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” ou na “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”, responsáveis pela redação inicial dos dispositivos relacionados às polícias militares.

5.4 Outra proposta: Muda Brasil

Doutor em Direito pela Universidade de Paris, professor titular da USP e jurista envolvido na defesa dos direitos humanos, Fábio Konder Comparato havia sido convidado para compor a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.⁷⁴⁸ Recusou-se a participar em razão de tê-la considerado “como um foro elitista e não democrático”.⁷⁴⁹

O professor elaborou um anteprojeto de Constituição a pedido da direção nacional do Partido dos Trabalhadores. A redação, encomendada no primeiro semestre de 1985, foi entregue em fevereiro de 1986.⁷⁵⁰

⁷⁴⁷ Rocha, 2013: 64. Além disso, após o encerramento da Comissão, o seu presidente atuou na Assembleia Nacional como constituinte. Uma de suas assessoras durante a Comissão, Ana Lúcia de Lyra Tavares, continuou a assessorar o senador. José Afonso da Silva, um dos principais membros da Comissão, atuou como assessor de Mário Covas. Carlos Roberto de Siqueira Castro, assessor de Afonso Arinos durante a Comissão, passou a assessorar a liderança do PDT (Cittadino, 1999: 33). De acordo com Cittadino (1999: 42): “Ainda que não tenha sido formalmente encaminhado à Constituinte, para servir de subsídio, como inicialmente previsto por Tancredo Neves, o anteprojeto da Comissão não foi esquecido. Das mais variadas formas, ele circulava nos bastidores do Congresso. Informalmente, partes significativas do seu texto foram copiadas por constituintes, o que levou o deputado Manoel Moreira, do PMDB paulista, a observar: ‘No lugar de plagiar, vamos examinar logo o original’. Algum tempo depois, ainda que dividido em partes, o anteprojeto foi apresentado como sugestão à Mesa da Constituinte. O Senador Afonso Arinos, eleito para a presidência da Comissão de Sistematização, tinha dúvidas acerca da oportunidade de apresentar formalmente o anteprojeto, pois temia que seu gesto fosse interpretado como uma limitação à soberania dos constituintes. Entretanto, no dia 24 de abril de 1987, o Senador recebeu um telefonema do Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Constituinte, solicitando que apresentasse a proposta dos notáveis à Mesa da Assembleia. A partir daí, deputados e senadores passaram a contar com o texto do anteprojeto da Comissão Arinos”.

⁷⁴⁸ Comparato era professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

⁷⁴⁹ Cittadino, 1999: 33.

⁷⁵⁰ A elaboração do anteprojeto contou com a colaboração de outros juristas. De acordo com Comparato: “muito aproveitei das lúcidas observações críticas que tiveram a gentileza de fazer os eminentes advogados e

No anteprojeto, as polícias recebiam a seguinte redação:

Art. 189. A Polícia federal e as Polícias estaduais, incumbidas de garantir a segurança pública e de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público na apuração das infrações criminais, são órgãos de natureza civil, não podendo, em hipótese alguma e de nenhuma forma, submeter-se à autoridade militar.

Parágrafo único. Os Municípios e o Distrito Federal somente podem organizar forças policiais em convênio com os Estados federados e a União, conforme o território onde estejam localizados.⁷⁵¹

Os órgãos policiais estavam previstos logo após as FA. De acordo com Comparato, os “órgãos precipuamente encarregados de portar armas em defesa do povo vêm regulados no mesmo capítulo”.⁷⁵² Além disso, previa a “completa desmilitarização” dos órgãos de segurança, “de modo a suprimir a indébita interferência das Forças Armadas na vida política e na ordem social dos Estados Federados”.⁷⁵³

O projeto não foi acolhido oficialmente pelo Partido dos Trabalhadores, à época dominado por um discurso antitecnocrático. Os policiais militares não tomaram, dentro desse quadro, a iniciativa de direcionar propostas ao jurista. O projeto Comparato, porém, foi lembrado pelos entrevistados de forma a contextualizar o momento e demonstrar os perigos para a sobrevivência da instituição.⁷⁵⁴

professores Eros Roberto Grau, Francisco Corrêa Weffort, Goffredo Silva Telles Jr., Hélio Pereira Bicudo, Paul Israel Singer e Raymundo Faoro”.

⁷⁵¹ Comparato, 1986: 131-132.

⁷⁵² Comparato, 1986: 52.

⁷⁵³ Comparato, 1986: 52.

⁷⁵⁴ Entrevistas realizadas pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

5.5 Novas ações das Polícias Militares

5.5.1 Em busca de um Direito Administrativo da Ordem Pública

5.5.1.1 O V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo

Entre 17 e 21 de agosto de 1986, ocorreu o V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, no Minas Centro, em Belo Horizonte.⁷⁵⁵ Conforme convite encaminhado ao Comandante-Geral da PMESP:

O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, [...] que inclui em seu Conselho Superior, entre outros, os Professores Hely Lopes Meirelles, M. Seabra Fagundes, Celso Antônio Bandeira de Mello, Caio Tacito, J. Cretella Júnior, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Lafayette Pondé, A. B. Cotrim Neto e Sergio Ferraz, fará realizar em Belo Horizonte, no Minascentro, no período de 17 a 21 de agosto, o V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO.

[...] No rol dos assuntos, dá-se relevo ao que cogita das Polícias Militares, em face da Constituinte.

Para examiná-lo, em simpósio (painel) estão sendo convidados os ilustres Comandantes-Gerais de Polícias Militares Estaduais e autoridades civis, de modo que, exprimindo cada qual seu pensamento, se possa abarcar o tema, em todos os pontos centrais e tendências.

Os policiais militares tiveram a oportunidade de expor suas ideias no dia 21 de agosto, conforme a seguinte programação:

Quadro 10 - Programação do V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo

08:00	Abertura do painel – Apresentação dos painelistas;
08:15	Exposição do CMT Geral PMMG;
08:40	Exposição Professor Arruda Falcão;
09:05	Exposição CMT Geral PMERJ;
09:30	Exposição jornalista Mauro Santayana;
09:50	Exibição vídeo cassete sobre a PMMG;
10:15	Debate entre expositores, CMTS Gerais (BMRS, PMESP E PMPE), e Prof. Jose Alberto Assunção, sob coordenação de Sidney Saffe Da Silveira, Presidente OAB/MG;
11:15	Debate entre CMTs Gerais e autoridades participantes. Painel com público presente, sob a coordenação do CEL PM Jair Jose Dias, da PMMG;
12:15	Encerramento pelo Prof. Paulo Neves da Costa, Presidente do Congresso.

Fonte: TLX NR 5383/85/PM5/PMMG, de 14/08/1986.

⁷⁵⁵ A comissão executiva do congresso era composta pelos seguintes membros: Paulo Neves de Carvalho, Presidente; Carlos Pinto Coelho Motta, 1º Vice Presidente; Plínio Salgado, 2º Vice-Presidente; Ivan Sebastião Barbosa Afonso, 3º Vice-Presidente; José Brígido Pereira Pedras Júnior, 4º Vice-Presidente; Cármen Lúcia Antunes Rocha, 5ª Vice-Presidente; e José Nilo de Castro, Secretário Geral.

Não encontramos os Anais ou outros registros do evento. A única menção foi feita pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Acre, durante o Encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares ocorrido em Porto Alegre, no início do mês de outubro:

Ainda referente à conscientização de nossos policiais-militares, proferiu palestra a MM Juíza de Direito, Dra. MIRACELE DE SOUZA LOPES BORGES, a respeito das conclusões a que chegaram os congressistas do V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, quando do assunto "POLÍCIAS MILITARES e a CONSTITUINTE", com o consenso de que a proposição de extinção e fusão das Polícias Militares, nada mais foram do que insensatas explorações da imprensa.⁷⁵⁶

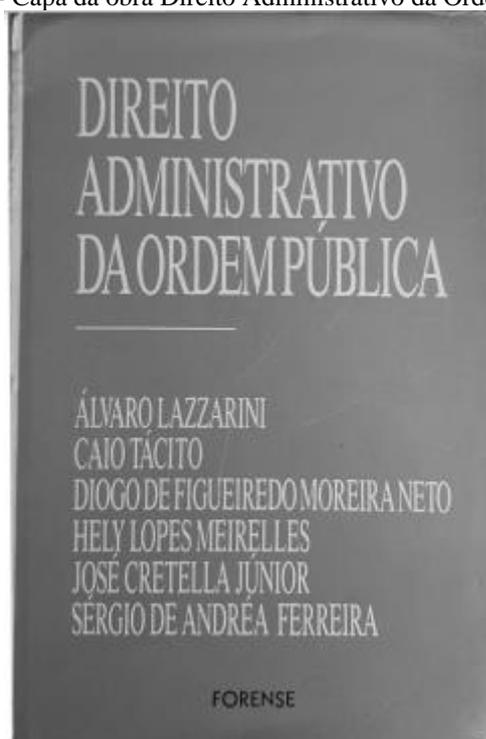
Outra ação desenvolvida pelas polícias militares no mesmo período traz indicações sobre o que foi tratado. Isso porque, naquele mesmo ano, foi lançada a obra coletiva intitulada “Direito Administrativo da Ordem Pública”.

5.5.1.2 Uma obra patrocinada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro: Direito Administrativo da Ordem Pública

Tomando outra iniciativa relevante para o debate sobre o futuro das polícias militares, a PMERJ patrocinou a edição de uma obra intitulada “Direito Administrativo da Ordem Pública”. Apresentado por Miguel Seabra Fagundes, o livro contava com os seguintes textos: “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça”, de Álvaro Lazzarini; “Poder de Polícia e Polícia do Poder”, de Caio Tácito; “Direito Administrativo da Segurança Pública”, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto; “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas Atribuições”, de Hely Lopes Meirelles; “Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro”, de José Cretella Júnior; e “Poder e Autoridade da Polícia Administrativa”, de Sérgio de Andrea Ferreira.

⁷⁵⁶ Benício, 1986.

Figura 4 - Capa da obra Direito Administrativo da Ordem Pública



Fonte: Arquivo pessoal do autor.

O prefácio da obra era assinado pelo Secretário de Estado de Polícia Militar Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que registrava os motivos para a edição do livro:

Patrocinando edição deste livro, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro presta mais um serviço à coletividade. No Brasil, é costume colocar as questões da ORDEM PÚBLICA, da SEGURANÇA PÚBLICA e da POLÍCIA no campo do Direito Penal e do Direito Processual Penal. Tal colocação tem induzido a opiniões, pronunciamentos e até pareceres jurídicos equivocados que prejudicam a compreensão daquelas questões. A ORDEM PÚBLICA, a SEGURANÇA PÚBLICA e a POLÍCIA, por motivos óbvios, são os temas da atualidade, em torno dos quais há uma plethora de proposições que denotam, elas próprias, insegurança e desordem na questão fundamental: a do CONHECIMENTO. Esta edição representa, portanto, uma das mais importantes providências para a MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA. Após ter lido, em 1976, na 4ª edição do “Direito Administrativo Brasileiro” de Hely Lopes Meirelles a menção específica da POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA, esse oficial superior da PMERJ despertou a atenção de oficiais do Estado-Maior para a taxonomia indicada no livro, considerado de leitura obrigatória por todos os estudantes brasileiros do Direito Administrativo. Desde então, passou ele a difundir a importância do estudo do Direito Administrativo na compreensão de questões como a da autoridade policial, mal abordadas por alguns processualistas com base em dispositivo do Código de Processo Penal.⁷⁵⁷

⁷⁵⁷ Lazzarini et al, 1986: IX.

O Comandante da PMERJ percebeu um novo espaço para discussão das atribuições das polícias militares. Os delegados de polícia apoiavam-se nas obras de doutrinadores do processo penal, que possuíam um capítulo próprio sobre o Inquérito Policial. Ao tratar do assunto, por vezes discorriam a favor das polícias civis, ampliando as competências do delegado de polícia a partir da expressão “autoridade policial”. As novas discussões levaram a obra a ser referenciada expressamente na documentação utilizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil durante a Assembleia Nacional Constituinte.⁷⁵⁸

A obra foi distribuída entre autoridades governamentais dos Estados e futuros constituintes. Durante a audiência pública na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, o TC Nelson Freire Terra citou a obra, que foi entregue ao presidente da Comissão, constituinte José Tavares.⁷⁵⁹

5.5.1.3 Proposta e apontamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Como tratado anteriormente, o conceito de Ordem Pública estava previsto no Decreto 88.777/83. Sobre a definição, Diogo de Figueiredo Moreira Neto diria o seguinte:

Empolada, confusa, cheia de erros; uma boa intenção que presta um desserviço ao Direito e ofende a sua Ciência. Primeiramente, conceitua-se Ordem Pública como “conjunto de regras formais”. Erro: Ordem Pública não são regras, mas o resultado apreciável de sua observância. É uma situação que se quer manter ou a que se quer chegar, se for alterada. [...] Além disso, limitando a Ordem Pública às regras formais, ficaram excluídas as referências à moral e aos costumes vigentes que, como se expôs, são importantes e são consideradas pelos autores. Mas, ainda que a Ordem Pública fosse reduzida a um “conjunto de regras formais”, não fica claro como este conjunto poderia “regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público”. Desde logo, o que são do interesse público: as “relações sociais” ou “todos os níveis”? [...].

Em seu artigo, intitulado “Direito Administrativo da Segurança Pública”, o autor elogiava a normatização interna da Polícia Militar do Rio de Janeiro sobre o assunto, que traria a “melhor solução” frente à indefinição do conceito:

⁷⁵⁸ A obra “Polícia Civil e Constituinte” foi publicada pela Associação de Delegados de Polícia durante os trabalhos da ANC, e contava com pareceres encomendados pela associação à diversos processualistas.

⁷⁵⁹ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 54.

Se se trata de buscar um conceito operativo, muito melhor foi a solução da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que escolheu um documento doutrinário para expô-lo: o Manual de Bases Doutrinárias para o emprego da Força (Boletim Res. PM n.º 68, de 15 abril 1982). “Ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciado pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranquilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem.” Já se trata de um conceito incomparavelmente melhor que o do decreto examinado.⁷⁶⁰

Ainda em 1986, o jurista proferiu palestra para o Curso Superior de Polícia da PMERJ.⁷⁶¹ Na ocasião, tratou dos conceitos de “segurança pública”, “ordem pública”, “polícia administrativa” e “discricionariedade”. Sobre a segurança pública afirmou que:

O Estado atua juridicamente na sua vertente normativa: estabelecendo as leis que a disciplinarão; na sua vertente jurisdicional: aplicando a lei aos casos contenciosos e, em especial, impondo a pena criminal; e na sua vertente administrativa: aplicando a lei, discricionária e executoriamente, para restabelecer a ordem violada. É a esta terceira atuação - administrativa que se denomina atividade de polícia de segurança pública, para o exercício da qual exerce o Estado, o poder de polícia administrativa.⁷⁶²

Mais adiante, ao tratar das polícias militares explanou o seguinte:

O longo período autoritário do qual recentemente emergimos, enfatizou-lhes seu papel auxiliar na segurança interna, mas descurou para um segundo plano, sua precípua atribuição de mantenedoras da segurança pública. Em consequência, as Polícias Militares mantiveram-se demasiadamente militares e apoucamente policiais. De certo modo, o adjetivo passou a ser mais importante que o substantivo e a própria denominação a desservir a instituição, na medida em que a dissociava do valor civil tutelado: a Segurança Pública. Está claro que esta distorção, que se compôs e se acumulou durante vinte anos, afetou o caráter da instituição e acabou por atrasar seu processo de modernização policial. As sérias demandas da segurança pública avolumaram-se, complexificaram-se, sem correspondente compensação por parte das forças policiais.⁷⁶³

O autor ainda escreveu outros textos de interesse das polícias militares. Um deles, publicado na Revista de Informação Legislativa, foi “Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica”.⁷⁶⁴ De acordo com o jurista, “o direito administrativo da segurança pública, ramo didático do qual venho cuidando desde a segunda edição, de 1974, do meu Curso de Direito Administrativo, continua a ser o de mais escasso

⁷⁶⁰ Moreira Neto, 1986: 135-137. Percebemos aqui que o autor teve acesso a um Boletim Reservado da PMERJ.

⁷⁶¹ O discurso proferido consta dos arquivos pessoais de Theseo Toledo.

⁷⁶² O discurso proferido consta dos arquivos pessoais de Theseo Toledo.

⁷⁶³ O discurso proferido consta dos arquivos pessoais de Theseo Toledo.

⁷⁶⁴ Moreira Neto, 1988.

tratamento doutrinário”.⁷⁶⁵ Em decorrência disso, assumia o caráter de “resposta original” a “publicação de um primeiro livro especializado: o Direito Administrativo da Ordem Pública, no final do ano de 1986”.⁷⁶⁶ Além de fazer referência direta à obra, Moreira Neto citava para a sua revisão conceitual os artigos de Álvaro Lazzarini, Hely Lopes Meirelles e de José Cretella Júnior publicados em conjunto pela Editora Forense.

5.5.1.4 Propostas de José Cretella Júnior

Ainda na coletânea “Direito Administrativo da Ordem Pública”, o texto de autoria de José Cretella Júnior, intitulado “Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro”, afirmava que a polícia existia para assegurar a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade.⁷⁶⁷ Após, dizia que:

Polícia ainda pode ser compreendida como as forças públicas, a força policial, os agentes, os inspetores de polícia, isto é, todo o aparelhamento policial, o pessoal, a repartição, o instrumental, a rede. Polícia, no Brasil, é a Polícia Militar, organização a quem cabe manter a ordem pública no Estado-membro.⁷⁶⁸

Logo adiante, apresentava uma série de conclusões, entre elas:

11ª) No Estado-membro, ao Comandante-Geral da Polícia Militar, subordinado ao Chefe do Executivo Estadual ou ao Secretário de Segurança, conforme o que disponha dispositivo exposto da lei local, e detentor, no mais alto grau, do Poder de polícia, estão, por sua vez, subordinados os diversos Comandantes de Unidades Operacionais, cada um, por sua vez, detentor de parcela do Poder de Polícia, sempre limitada à sua competência.

12ª) Em todo o edifício da grande pirâmide da organização da Polícia Militar, do vértice (Comandante-Geral) passando pelos altos escalões (Comandantes das Unidades Operacionais), até a base (autoridades policiais), está concentrado o Poder do Estado que é um todo indiviso, apenas parcelado ou fragmentado para efeitos didáticos.

⁷⁶⁵ Moreira Neto, 1988: 153.

⁷⁶⁶ Moreira Neto, 1988: 133-134.

⁷⁶⁷ Cretella Jr, 1986: 164. O texto retomava os argumentos do autor publicados no ano anterior na Revista de Informação Legislativa. Na ocasião, o jurista defendia a Polícia não como instituição, mas como o “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública” (Cretella Jr, 1985: 108). A polícia se fundaria em três elementos: a) o Estado, elemento subjetivo, orgânico, instrumental, fonte de onde provém toda organização que deve manter a ordem; b) a finalidade, elemento teleológico, que é a manutenção da ordem, da segurança individual e coletiva; c) o conjunto de restrições ou limitações legais à expansão individual ou coletiva que traga perturbações à sociedade (Cretella Jr, 1985: 127-128). Por sua vez, a ação policial seria a “atividade concreta, fundamentada no poder de polícia”. (Cretella Jr, 1985: 108).

⁷⁶⁸ Cretella Jr, 1986: 195-196. O autor já definia, em 1968, como três os objetivos da polícia de segurança: ordem, segurança e tranquilidade (Cretella Jr, 1968: 32).

13^a) A nosso ver, *contrariando a opinião emitida pelo eminente cultor do Processo Penal, HELIO TORNAGHI*, em longo parecer, "todo policial, qualquer que seja o grau que ocupe na pirâmide da Polícia Militar, e no estrito cumprimento do dever legal, é detentor do poder de polícia, podendo agir, discricionariamente, embora não arbitrariamente, na manutenção da ordem pública. Se "omnis civis est miles", a fortiori, todo polícia é autoridade no sentido técnico-jurídico do termo.⁷⁶⁹

Por fim, o autor propunha que a nova Constituição atribuísse à União a definição dos princípios básicos acerca das polícias militares. Uma vez estabelecidos esses princípios, os Estados e o Distrito Federal deveriam ter competência para legislar sobre as atribuições das polícias militares, "no que se refere à manutenção da ordem pública".⁷⁷⁰

5.5.2 Novos encontros de Comandantes-Gerais

Entre 03 e 04 de outubro de 1986, ocorreu o V Encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. A Carta de Porto Alegre dizia:

Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares, na atual conjuntura nacional, cômicos das responsabilidades das Instituições que comandam, especialmente no campo da Segurança Pública, estiveram reunidos em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, nos dias 03 e 04 de outubro de 1986, com o propósito de uniformizarem a doutrina Policial Militar de manutenção da Ordem Pública.

[...] 2. Os Comandantes-Gerais solidarizam-se com o posicionamento enérgico, jurídico e seguro do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, Paulo Brossard de Souza Pinto, em fazer campanha antiviolência e criticar a atuação de quem incita a invasão de terras e as greves ilegais e violentas, especialmente aquelas em serviços essenciais.

3. Ratificam, perante os seus respectivos Governadores, o compromisso das Corporações Policiais Militares em manter a lei e a ordem públicas na esfera de suas atribuições.

[...] 5. Por considerarem o Anteprojeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Estudos Constitucionais, no trato da Segurança Pública, dissociado da realidade brasileira, aplaudem a decisão do Exmo. Sr. Presidente da República de não encaminhá-lo à futura Assembleia Nacional Constituinte.⁷⁷¹

De acordo com Theseo Toledo, houve ainda outra reunião em São Paulo, no Cine Santa Helena. Na ocasião, teria estado presente o Deputado Federal Ulysses Guimarães:

Bom, depois do Rio de Janeiro, nós fomos para Porto Alegre. A primeira reunião, em Campos do Jordão, foi a principal. Foi a principal. Foi onde nós [...] tomamos uma série de decisões. Fixamos qual seria o nosso papel. Adesão total. Adesão dos Comandantes-Gerais. E a coesão também dos Comandantes-Gerais, em termos, assim, das decisões tomadas também foi total.

⁷⁶⁹ Cretella Jr, 1986: 195-196. Grifos nossos.

⁷⁷⁰ Cretella Jr, 1986: 195-196.

⁷⁷¹ Nagalli, 1989: 67-68.

Depois da reunião do Rio de Janeiro nós fomos para Porto Alegre. Fizemos uma reunião em Porto Alegre com o Narvaz. Lá em Porto Alegre, nós ficamos sabendo, tivemos a notícia que o Sarney teria determinado que a decisão da Comissão Provisória fosse arquivada. Aí nós ficamos todos contentes e tal. E programamos. Fizemos a programação do Terceiro Encontro das Polícias Militares. O primeiro encontro das polícias militares do Brasil foi realizado através do Clube de Oficiais aqui em São Paulo, na cidade de Campos do Jordão. O segundo encontro, também foi realizado pela associação (clube) dos oficiais aqui de São Paulo, na cidade de São Vicente. Só que Ulysses Guimarães, naquela época ele era deputado federal por São Paulo. E Ulysses foi convidado pelos oficiais da época para presidir o encerramento. E o encerramento foi no Cine Santa Helena, viu? Cine Santa Helena, aqui perto do centro da cidade de São Paulo. E naquela oportunidade, Ulysses foi denominado defensor perpétuo das polícias militares do Brasil. No terceiro Congresso das polícias militares, que foi realizado em Belo Horizonte.⁷⁷²

A tentativa de reaproximação ocorria no apogeu da carreira política de Ulysses Guimarães. Ulysses fora um dos fundadores do MDB e presidia o partido desde 1970. A aliança com o deputado, segundo mais votado de São Paulo e conhecido como um dos líderes das campanhas para eleição direta à presidência da República, interessava às polícias militares no momento constituinte.

5.5.3 Mais uma frente de organização: os Clubes

Em outubro de 1986, ocorreu um encontro nacional dos Clubes de Oficiais das Polícias Militares em Santa Catarina, na cidade de Florianópolis. Na ocasião, os Clubes discutiram temas relacionados à futura Constituição e decidiram pela reativação da Federação Nacional dos Clubes dos Oficiais das Polícias Militares. Também foi proposta a criação de fundos para comunicação social, a exemplo do ocorrido em São Paulo.

De acordo com a denominada “Carta de Florianópolis”,⁷⁷³ “a vocação das Polícias Militares é *essencialmente democrática, federalista e legalista*”.⁷⁷⁴ Além disso, os Clubes:

Protestam contra a possibilidade proposta de transferência de atribuições e consequente extinção a longo prazo, de instituições de comprovada tradição na prestação de serviços policiais à comunidade, na aventura da busca de novos modelos de resultados duvidosos, vez que tal medida acarretaria a demanda de recursos mais volumosos que aqueles necessários ao reequipamento das Polícias Militares.

⁷⁷² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁷⁷³ Arquivos pessoais de Theseo Toledo.

⁷⁷⁴ Nagalli, 1989: 69-70

Reafirmam que *a missão consagrada por sucessivas Constituições Brasileiras para as Polícias Militares não se constitui em privilégio para seus integrantes*, mas um dever indeclinável com relação à segurança dos cidadãos e à proteção da Comunidade, nos estritos limites da lei.⁷⁷⁵

Foi definido que a atuação dos Clubes deveria ocorrer concomitantemente às ações desenvolvidas pelos Comandantes-Gerais, envolvendo “vigília permanente no Congresso Nacional”, realização de “palestras, encontros, visitas, abertura dos Clubes às entidades representativas e autoridades constituídas” e “esforços no sentido de reunir candidatos à Constituinte nos diversos Clubes de Oficiais do Brasil transmitindo a estes os anseios da classe”.⁷⁷⁶ A Carta foi assinada por presidentes de Clubes de Oficiais de 14 Estados.⁷⁷⁷

De acordo com Júlio Bono Neto, que foi presidente da Associação Nacional dos Clubes de Oficiais de Polícia e de Bombeiros Militares:

A constituinte de 1988 teve o condão de despertar os oficiais de Polícia Militar e de Bombeiros para a necessidade de união na luta pelos seus ideais e defesa de suas Corporações.

[...]

Os clubes de oficiais eram, até então, associações com o objetivo de congregar no lazer, no esporte e nas atividades sociais as famílias e os amigos desses profissionais de segurança pública.

[...]

Naquele momento crítico, em que pairavam sérias ameaças às nossas Corporações, fez-se necessário o redirecionamento dessas entidades para a representatividade da categoria profissional e para a busca da destinação constitucional das milícias das unidades federadas.⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ Arquivos pessoais de Theseo Toledo. Grifos nossos.

⁷⁷⁶ Nagalli, 1989: 69-70. De acordo com Elias Miler: “Então, após o governo militar [...] as polícias militares começaram a se movimentar, já na maturidade social, para a Constituinte de 88. E a partir daí nós vimos que começavam a surgir os clubes, clubes de cabos, soldados, clube de subtenentes, sargentos. Clube dos oficiais. Esses clubes foram entendendo o que tinha que fazer um viés político. Para fazer interlocução. Porque na questão militar as pessoas sempre olham o seguinte: quem é o representante da tropa? É o comandante. Quem é o sindicato da tropa? É o comandante. Mas no amadurecimento democrático, começa a surgir a figura da associação. [...] A associação como instrumento de aglutinar pessoas e a sua representatividade política”.

⁷⁷⁷ Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

⁷⁷⁸ Bono Neto, 1994: 19. Como lembra Elias Miler em entrevista: “A partir desses clubes que foram os embriões das associações, esses clubes se organizaram para atuar na constituinte. E aí nós tivemos assim, o grande mentor disso, que foi o coronel Júlio Bono Neto. Bono Neto, que foi candidato. [...] Então, ele já tinha esse viés da representatividade política. Ele não foi eleito, mas se aproxima muito do então, né, deputado e depois vice-presidente, presidente Michel Temer. [...] Trabalharam lá na Secretaria de Segurança Pública. [...] E o Bono, que depois do que tentou ser deputado federal, não conseguiu, passou então a apoiar a eleição para deputado federal do Michel Temer. E passou a trabalhar na campanha dele. Mas paralelo a isso, o que ele fez? Ele criou, ele criou primeiro a associação nacional de clubes dos oficiais. Então, o Bono foi que criou primeiro essa Associação Nacional dos Clubes dos Oficiais. E estimulou a criar uma Associação Nacional de Comandantes-Gerais. Ele era um visionário na representação política. Então ele criou a Associação dos Clubes dos Oficiais do Brasil. E essa associação dos oficiais atua diretamente na Constituinte. [...] E a Associação dos Clubes dos Oficiais foi o embrião da AME-Brasil (Associação dos Militares Estaduais) e hoje da FENEME (Federação Nacional de

5.6 O III Congresso Nacional das Polícias Militares

5.6.1 Organização do III Congresso

As polícias militares se reuniram entre oito e 14 de fevereiro de 1987 no Minascentro, em Belo Horizonte.⁷⁷⁹ Da reunião resultou documento assinado pela maioria dos Comandantes-Gerais e distribuído aos 559 constituintes por determinação do Comandante da PMMG.⁷⁸⁰ Esse documento seria posteriormente lido pelo Comandante-Geral da Polícia Militar de Goiás em audiência pública na subcomissão temática responsável pela segurança pública. Como lembra Jerônimo Braga sobre o evento:

[...] Congresso [...] abordou vários temas, não é? Mas temas gerais de polícia. E um desses temas, dois ou três desses temas eram: a moderna função de polícia, foi muito discutida, a questão social, as relações sociais, a inserção da polícia como organismo de valor na sociedade, e o futuro das polícias na constituição brasileira. Se discutiu muito isso lá em Minas. E foi um Congresso com seguramente a presença de mais de cem policiais, policiais de todas as polícias.⁷⁸¹

Figura 5 - Encontro Cel Theseo e Cel Leonel, em 1987



Fonte: Arquivos pessoais de Theseo Darcy Bueno de Toledo.⁷⁸²

Entidades de Oficiais Militares Estaduais), que é a maior representação de oficiais do país. Então, ou seja, essa Associação dos Clubes dos Oficiais, idealizada pelo Bono, começou a atuar na Constituinte, junto com os Comandantes-Gerais”.

⁷⁷⁹ O Congresso, que aconteceria em Brasília, ocorreu em Minas Gerais, sem a participação do Comandante-Geral da PMDF. A não participação do oficial nos eventos relacionados ao processo constituinte será tratada adiante.

⁷⁸⁰ Nascimento, 1988: 02-03, 35.

⁷⁸¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁷⁸² À esquerda, Cel Theseo, da PMESP; à direita, Cel Leonel, da PMMG. Ambos foram entrevistados e permitiram acesso aos respectivos arquivos pessoais para a elaboração da tese.

O evento foi autorizado pelo governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, após solicitação do Comando da Polícia mineira. De acordo com ofício encaminhado pelo Cel Leonel Archanjo Affonso:

[...] a proximidade do início dos trabalhos da Assembleia Constituinte e a existência de ideias errôneas e preconcebidas a respeito das Polícias Militares, impõem-lhes o dever de informar corretamente a opinião pública, capacitando os mais amplos segmentos da sociedade a um julgamento isento e imparcial a respeito das propostas de reorganização do Sistema Policial Brasileiro.

A realização do III Congresso das Polícias Militares foi a forma encontrada para se instaurar um amplo debate a respeito das questões acima referidas e proceder-se à troca de informações e experiências.

A Polícia Militar de Minas, devido justamente ao tratamento que lhe foi dispensado, durante o governo de V Exa, é considerada a melhor polícia do Brasil, posição confirmada pelas pesquisas de opinião realizadas pelo IBOPE, a pedido da Rede Globo de Televisão.

Por esse fato, nosso Estado foi unanimemente escolhido para sediar o Congresso Brasileiro das Polícias Militares, previsto para o período de 8 a 14 de fevereiro de 1987, no Minascentro, em Belo Horizonte.

Adianta a V. Exa, que as despesas serão divididas entre as Corporações, o que reduzirá ao mínimo os encargos do Estado.

Figura 6 - Mesa de abertura do III Congresso, 1987



Fonte: Arquivos pessoais de Leonel Affonso Archanjo.

Ao encerrar a Sessão de Abertura, o Governador Hélio Garcia se pronunciou a favor da Polícia Militar:

Já tive a oportunidade de dizer, em outras ocasiões, que a Polícia Militar de Minas é intocável. [...] Com muita justiça e propriedade, nossa Polícia Militar é reconhecida e proclamada como "patrimônio do povo mineiro".⁷⁸³

O Governador ainda dizia estar “convicto” que as polícias militares “se irmanam em espírito público, em desprendimento, em sacrifícios e esforços, no cumprimento de sua nobre missão

⁷⁸³ Garcia, 1987: 13. Hélio Garcia havia sido eleito vice-governador de Minas Gerais pelo PMDB, na chapa de Tancredo Neves. Assumiu o governo do estado em 1984, após Tancredo renunciar para concorrer à presidência da República.

de defender a comunidade”. Ao término de seu discurso, o Governador agradeceu a “presença do Dr. Ulysses Guimarães, que honra nosso Estado e abrilhanta esta reunião”.

5.6.2 A abertura do encontro e o discurso de Ulysses Guimarães

Coube a Ulysses Guimarães realizar o discurso de abertura do III Congresso Nacional das Polícias Militares. De acordo com Theseo Toledo:

O Ulysses era presidente da Câmara Federal. E seria o presidente [...] da Assembleia Nacional Constituinte. E o Ulysses foi lá em Belo Horizonte, na abertura do Congresso. Aí o Leonel falou: Theseo, eu fiz a saudação ao Afonso Arinos lá – porque o Afonso Arinos era mineiro. Você vai fazer a saudação lá do Ulysses Guimarães. E eu fiz a saudação do Ulysses Guimarães em Belo Horizonte.⁷⁸⁴

Figura 7 - Discurso de abertura de Ulysses Guimarães, em 1987



Fonte: Arquivos pessoais de Leonel Affonso Arcanjo.

⁷⁸⁴ Conforme as anotações pessoais de Theseo Toledo, foi enfatizada na oportunidade o título de “defensor e patrono das polícias militares do Brasil”, que havia sido conferido na conclusão do II Congresso em razão da luta pela lei básica das polícias militares.

Ulysses iniciou seu discurso com a lembrança do caráter constitucional das polícias militares, convidando os policiais militares a participarem da ANC:

Esta plateia que é formada [...]preponderantemente por homens, por brasileiros que conhecem a sua área, sabe que é tal a importância da Polícia Militar que ela tem hierarquia constitucional e a constituição é um livro-resumo, um livro-síntese, um livro de filosofia, é um livro de doutrina, é um livro onde não se põe aquilo que não é essencial, é estrutural à vida da sociedade, à vida da nação. As Polícias Militares têm categoria suprema constitucional, desde 1934. Meus amigos, desejo dizer, como presidente da Constituinte deste país, que desejamos fazer uma Constituinte que "constitua" e que não desconstitua, que não desagregue, uma Constituinte que seja uma alavanca, um instrumento propulsor deste país para o século vindouro, uma Constituinte para o homem, para o homem-homem, não para o homem-estatística, não o homem-número, mas o homem-alma, o homem espírito, o homem-sofrido, o homem que é um resumo da humanidade, para socorrê-lo, implementá-lo na realização do seu destino. Desejo dizer que o nosso propósito, evidentemente, não será fazer uma Constituinte fechada, enclausurada, esotérica. Será uma Constituinte aberta a toda sociedade brasileira, a quem queremos ouvir com quem queremos conversar, da qual queremos receber subsídio. E, desejo, aqui, enfatizar que serão muito bem-vindos ao Congresso, à Assembleia Nacional Constituinte de todo o Brasil os representantes das Polícias Militares, levando as suas sugestões, as suas ponderações, suas reivindicações, com a finalidade de que se assegure a tradição republicana, a respeito desta importante e tão prestante corporação.⁷⁸⁵

O presidente da ANC lembrava que as polícias militares possuíam “rico acervo de tradições de bravura e civismo, tanto no exercício da sua função constitucional de preservar a ordem pública, quanto na defesa da nacionalidade”.⁷⁸⁶ Além de lembrar da figura de Tiradentes, que foi alferes na Polícia Militar de Minas Gerais, o congressista mencionou o ex-presidente Juscelino Kubitschek, “que veio a sacudir esta terra da letargia de desenvolvimento em que se encontrava” e que “sempre se orgulhou de sua origem miliciano, fazendo questão de declará-la a todos, nas mais diversas circunstâncias”.⁷⁸⁷ Lembrou ainda da “confiança de Tancredo pela PMMG, manifestada em todos os momentos da sua trajetória de Governador”, e que foram policiais mineiros que acompanharam o corpo do presidente eleito, “em derradeira homenagem, destacado uma Guarda Especial para conduzi-lo à última morada”.⁷⁸⁸

Ulysses Guimarães citou os juristas José Cretella Júnior e Hely Lopes Meirelles e lembrou “lutas passadas em prol do aperfeiçoamento das primeiras normas legais”:

⁷⁸⁵ Guimarães, 1987: 16.

⁷⁸⁶ Guimarães, 1987: 17.

⁷⁸⁷ Guimarães, 1987: 17-18.

⁷⁸⁸ Guimarães, 1987: 17.

E o que faço, recordando o empenho com que apresentei e defendi, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n.º 4.451/58 e o Projeto de Lei n.º 1081/59, nos quais tratava da reorganização das Polícias Militares.

[...]

A proposição, contudo, por sua complexidade e abrangência, envolvendo matéria do interesse da União, dos Estados, dos Municípios, dos Ministérios do Exército e da Justiça, além, evidentemente, do pessoal das Polícias Militares, teve tramitação demorada e veio melancolicamente desaguar no arquivo, ao final da legislatura.

[...]

A fim de testemunhar a admiração, de longa data, que dedico a essa área da administração pública e a minha vontade de vê-la colocada no lugar certo, para que pudesse desabrochar e cumprir plenamente sua destinação, relembro, com orgulho e satisfação, que o referido Projeto de Lei já previa no Parágrafo Único do Art. 10, a subordinação da Polícia Militar ao Governador de cada Estado, seu chefe supremo, salvo se mobilizada pelo Governo da União.⁷⁸⁹

Segundo Ulysses, as polícias militares, conhecedoras da polícia administrativa, deveriam “ter ao seu lado, funcionando na qualidade de ‘lei de freios e contrapesos’, a polícia judiciária”. A esta caberia “reprimir infrações penais (crimes e contravenções) e apresentar os infratores à justiça, para a necessária punição”.⁷⁹⁰

Por fim, defendia a permanência dos Tribunais de Justiça Militar:

[...] É válido, ainda hoje o que disse PEDRO LESSA, em Acórdão do Supremo Tribunal Federal datado de 1909:

"A polícia de um Estado não se confunde com o Exército Nacional, mas, também não se confunde com uma organização civil. É uma força armada que só pode subsistir com ordem e disciplina"

Este enfoque chama a atenção para o caráter militar da polícia, evidenciado pela disciplina rígida a que deve obedecer e pelo culto a valores como a honra, a coragem e o brio profissional, reclamando um ordenamento jurídico especial.

Não se pode ignorar o fato de que as mais disciplinadas e eficientes Polícias Militares do Brasil são as dos Estados em que foi possível a existência de Tribunais Militares.⁷⁹¹

5.6.3 O pronunciamento do constituinte José dos Santos Freire

José dos Santos Freire, deputado federal pelo PMDB de Goiás, compareceu ao evento e pronunciou-se em defesa das polícias militares. O parlamentar, que havia sido Secretário de Segurança Pública no seu Estado de origem, iniciou seu discurso com lembranças de sua infância:

.

⁷⁸⁹ Guimarães, 1987: 20.

⁷⁹⁰ Guimarães, 1987: 20.

⁷⁹¹ Guimarães, 1987: 21.

Tenho integrado aquela grande massa de brasileiros que reconhece a importância das Polícias Militares; que respeita o policial-militar pelo serviço denodado, que presta à comunidade; que admira a capacidade de renúncia dessa classe de abnegados servidores públicos. Motivos sobejos eu os tenho, pois, filho de uma pequena cidade do nordeste goiano, marcada pela precariedade e pelo abandono à própria sorte, desde muito cedo me chamou a atenção a presença marcante do soldado PM, ou Praça, como era chamado, como uma das poucas presenças do Estado na localidade. O mais impressionante era a sua solicitude, com dignidade; a austeridade, com profundo senso humano; a disciplina e a submissão ao cumprimento do dever sem regatear ante o perigo, embora com o sacrifício da própria vida. As reminiscências da criança e do adolescente, que me acompanham pela vida, têm me levado a refletir sobre ser aquela salutar presença do praçinha a única certeza de garantia da Ordem Pública local, o único alento dos que aspiravam à paz e segurança, no trabalho e no recesso do lar.⁷⁹²

O parlamentar lembrava que as polícias militares “não são responsáveis pela onda de crime que assola a comunidade nacional”, causada por problemas “de ordem socioeconômica, e também político-jurídica”.⁷⁹³ Por fim, defendia a exclusividade das polícias militares para a execução das atividades de policiamento ostensivo e o sistema dual das polícias brasileiras:

[...] sou pela manutenção das Polícias Militares com o seu atual acervo de atribuições. Sou pela sua permanência como responsável exclusiva pelo policiamento ostensivo fardado, preconizado como atividade preventiva ou, como querem outros, Polícia Administrativa ou de Segurança, é irracional qualquer atitude em contrário. Irracional sob todos os aspectos: oneração dos cofres públicos, estrangulamento de um sistema que se conhece válido e aprovado, para se tentar um outro, temerário por seu monopólio — todo sistema ÚNICO, pelo despreço à DICOTOMIA ou DUALIDADE, é próprio das ditaduras ou do despotismo. Revelará pelo menos ignorância da realidade brasileira, desconhecimento da História nacional e despreparo no trato de matéria dessa natureza. Falo com a autoridade de quem conhece os órgãos de Segurança Pública. Se há neste País uma instituição sob todos os aspectos respeitável, essa instituição se denomina Polícia Militar.⁷⁹⁴

O ex-secretário de Segurança Pública de Goiás, no governo de Iris Rezende (PMDB), demonstrava apreço pelas polícias militares. O seu discurso, favorável às corporações militares, para além da invocação da história, tratava dos pleitos das polícias civis como “despóticos” ou “ditatoriais” no contexto da redemocratização.

⁷⁹² Freire, 1987: 24.

⁷⁹³ Freire, 1987: 26. Conforme o congressista: “Não há como ignorar que o processo de ocupação territorial no Brasil se inverteu de uns tempos para cá, com o enfático êxodo rural para as zonas urbanas, precárias de infraestrutura habitacional, de transportes, de saúde e assistências públicas e sobretudo de mercado de trabalho, mormente para a mão-de-obra desqualificada. Na fome o homem perde, via de regra, o senso ético, o sentimento de solidariedade” (FREIRE, 1987: 26).

⁷⁹⁴ Freire, 1987: 27.

5.6.4 Os Anais do III Congresso

Entre os dias nove e 13 de fevereiro, os oficiais dividiram-se em três miniauditórios para exposição de suas ideias. Os debates ocorreram das 08:00 às 12:00 e das 14:00 às 16:00. Algumas delegações, como a de São Paulo, possuíam escala para acompanhamento simultâneo de todas as palestras.

Os textos dos debates foram agrupados pela PMMG em Anais, que reuniram 26 textos escritos por 28 oficiais de dez polícias militares.⁷⁹⁵ A coletânea totalizou sete volumes: “Anais do Campo da Comunicação Social”, com dois volumes;⁷⁹⁶ “Anais do Campo Operacional”, com dois volumes;⁷⁹⁷ “Anais do Campo Jurídico”, com dois volumes;⁷⁹⁸ e “Anais do Campo Administrativo”, este em volume único.⁷⁹⁹

Em um dos textos que tratou especificamente da Assembleia Nacional Constituinte, o Tenente-Coronel da polícia goiana Rubens de Oliveira Machado destacava que as polícias

⁷⁹⁵ Registraram suas palestras nos Anais 4 coronéis, 15 tenentes-coronéis, 6 maiores e 3 capitães. Desses, 1 da BMRS, 1 da PMAC, 2 da PMBA, 1 da PMERJ, 5 da PMESP, 3 da PMGO, 8 da PMMG, 1 da PMPA, 3 da PMPE e 3 da PMPR.

⁷⁹⁶ Os “Anais do Campo da Comunicação Social” traziam entre seus textos: “Comunicação Social na Polícia Militar: exequibilidade técnica e adequação eficaz”, dos TC PMMG José Anibal Fonseca e Maj PMMG Jorge Francisco de Souza Neto, que abordava a necessidade de se aliar a comunicação social com a eficácia operacional para se conquistar a confiança das comunidades e aumentar a credibilidade das polícias militares; e “Os efeitos relacionados entre violência, criminalidade e comunicação de massa”, do Maj PMMG Antônio de Pádua Alves Ferreira, que relacionava a presença crescente da violência nos meios de comunicação de massa com o aumento dos índices criminais.

⁷⁹⁷ Os “Anais do Campo Operacional” traziam entre seus textos: “A prevalência do destacamento PM nas cidades de médio e pequeno porte”, do TC PMPR Janary Maranhão Bussmann, que propunha a utilização dos destacamentos de Polícia Militar no interior para conduzir procedimentos de polícia judiciária; e “A integração do menor à comunidade pela Polícia Militar como meio de prevenção à criminalidade”, do Cap PMERJ Carlos Roberto Varella de Brito, que apresentava projeto realizado em um Batalhão da PMERJ para promover serviços de higiene, educação física e aulas de moral, civismo e sobre os efeitos dos tóxicos.

⁷⁹⁸ Os “Anais do Campo Jurídico” traziam entre seus textos: “Ensaio sobre a unificação policial: polícia militar e polícia civil”, do TC PMESP Alaor Silva Brandão, que analisava eventual unificação das polícias em que a Polícia Militar fosse a base do processo; “Um ensaio sobre a polícia militar no campo do Direito Constitucional”, do Maj PMESP Benedito Celso de Souza, que trazia um resumo histórico da presença das polícias militares nas Constituições do Brasil; “O direito de cidadania dos cabos e soldados das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”, do TC PMGO Emanuel Barbosa da Silva, que afirmava que cabos e soldados não possuíam direito ao voto devido à discriminações históricas de cunho econômico e social; e “Justiça Militar, uma real necessidade”, do TC PMGO Joneval Gomes de Carvalho, que apresentava a justiça militar como um direito consolidado desde os tempos coloniais.

⁷⁹⁹ Os “Anais do Campo Administrativo” traziam entre seus textos: “Assessoria parlamentar para assuntos de interesse das polícias militares junto à Assembleia Nacional Constituinte”, do TC PMGO Rubens de Oliveira Machado, que propunha a criação de uma assessoria parlamentar unificada para acompanhar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte; e “Reorganização da Inspeção Geral das Polícias Militares, instituição da Academia de Polícia Militar e exigência de escolaridade a nível de 2º grau completo para o ingresso nas fileiras das Polícias Militares”, do Cel PMAC Roberto Ferreira da Silva, que buscava o fortalecimento das corporações estaduais, a valorização do pessoal e a melhoria dos serviços de policiamento.

militares ainda enfrentavam “a ameaça de se verem extintas ou descaracterizadas no texto da nova Constituição”. O oficial alertava para o “recrudescimento de violência, principalmente nas áreas urbanas, que vem tornando incontrolável a progressão do crime”, e que era atribuído “arbitrariamente maior soma desse passivo às Polícias Militares”.⁸⁰⁰ Além disso:

É do conhecimento geral que a *nossa concorrente* [i.e. a polícia civil] *tem podido, ao longo dos anos, criar associações de classe, eleger seus representantes parlamentares com a finalidade de garantir e notabilizar o seu prestígio juntos aos diversos segmentos da sociedade.* A viabilidade de tais iniciativas somente foi alcançada em razão da maior flexibilidade dos regimentos internos dessa instituição, que dão maior liberdade a um engajamento mais efetivo de seus membros na procura de soluções para problemas do interesse da classe. *A Polícia Militar [...] não dispõe de tais recursos.*⁸⁰¹

Por fim, o oficial lembrava que as assessorias não desvirtuavam o caráter militar da instituição. Nesse sentido, dizia que era sabido “oficiosamente que o próprio Exército Brasileiro, mesmo tratando-se de uma instituição tipicamente militar, mantém, já há algum tempo, uma espécie de assessoria parlamentar”. Além disso, a assessoria do EB teria sido ampliada entre 1986 e 1987 de quatro para oito assessores.⁸⁰²

Outro texto que merece destaque foi publicado por Benedito Celso de Souza, com o título “Um ensaio sobre a polícia militar no campo do Direito Constitucional”. O texto teve origem na monografia apresentada pelo oficial para conclusão do Curso Superior de Polícia na Academia de Polícia Militar do Barro Branco e deu origem a um livro intitulado “A Polícia Militar na Constituição”.⁸⁰³ A obra, que mostrava a presença das polícias militares na história constitucional brasileira, foi divulgada e distribuída pelo Comando da PMESP.⁸⁰⁴

⁸⁰⁰ PMMG. Anais. Campo administrativo. 1987: 15.

⁸⁰¹ PMMG. Anais. Campo administrativo. 1987: 17. Grifos nossos.

⁸⁰² PMMG. Anais. Campo administrativo. 1987: 17.

⁸⁰³ Souza, 1986.

⁸⁰⁴ Importante ressaltar que, ao final da obra, o autor propunha o seguinte texto a ser adotado pela nova Constituição: Art. – A Força Policial, instituída para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, é organizada com base na disciplina e hierarquia de força auxiliar, reserva do Exército (Souza, 1986: 97).

Figura 8 - Capa da obra de Benedito Celso de Souza distribuída pelo Comando da PMESP



Fonte: Arquivo pessoal do autor.

5.6.5 As Conclusões do III Congresso

O congresso chegou a nove conclusões sobre as polícias militares, posteriormente lidas na Assembleia Nacional Constituinte (com as respectivas justificativas), nas audiências públicas da “Subcomissão dos Estados” e da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”.⁸⁰⁵

A tônica geral dos trabalhos apresentados conduziu à conclusão de que deve constar da futura Constituição texto que assegure as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares:

- a) O seu caráter de instituição permanente;
- b) Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança públicas nas suas respectivas jurisdições;
- c) Subordinação direta aos respectivos Governadores;
- d) Condição de força auxiliar do Exército;
- e) Organização fundada na hierarquia e na disciplina militar;
- f) Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva;
- g) Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça, bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. Essa competência não exclui a dos Estados para legislar supletivamente;
- h) o direito de cidadania a todos os Policiais militares e Bombeiros Militares;
- i) Manutenção da Justiça Militar Estadual.

⁸⁰⁵ A audiência na Subcomissão dos Estados ocorreu dia 28 de abril de 1987, e a audiência na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança no dia seguinte, em 29 abril (DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987; DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987). Nas duas ocasiões, o documento foi lido pelos representantes da Polícia Militar de Goiás.

Datado de 14 de fevereiro de 1987, o documento foi assinado pelos Comandantes-Gerais das polícias militares de dezenove estados: Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Figura 9 - Comandantes-Gerais no III Congresso, em 1987



Fonte: Arquivos pessoais de Leonel Affonso Arcanjo. À esquerda, Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, da PMERJ; ao centro, Cel. Leonel Arcanjo Affonso, da PMMG; à direita, Cel. Theseo Darcy Bueno de Toledo, da PMESP.

Do início do documento lido na ANC consta a justificativa histórica das polícias militares:

*Nossa Pátria tem sofrido um processo de alteração de suas estruturas organizacionais desde o Brasil Colônia, até os nossos dias. As Polícias Militares, pela tradicionalidade dos serviços que executaram ao longo de suas existências mais que centenárias, todavia, dada a estrutura que lhes dá sustentação, tem permanecido atuante em sua destinação legal, modernizando-se a fim de enfrentar as dificuldades que o progresso sempre traz em sua esteira. Evoluíram tanto quanto aos métodos, como na modernização do seu emprego na atividade-fim.*⁸⁰⁶

A leitura do documento, que ainda lembrava da participação das polícias militares na Guerra do Paraguai, invocava a história para reforçar que as polícias militares prestavam seus serviços desde antes do regime inaugurado em 1964.

⁸⁰⁶ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 51. Grifos nossos.

Importante, também, é a adaptação ao quadro político. Apoia-se tese de que o Governador seria a autoridade a qual estaria vinculada a força militar estadual. Até porque, “na órbita estadual, ninguém está melhor capacitado para o ordenamento desse emprego repressivo que o Governador do Estado, representante do povo e que age em sua defesa e na dos demais integrantes da maioria da população. Sendo uma decisão de natureza política, evidencia-se, assim, a necessidade de que seja tomada por um político”.⁸⁰⁷

A força militar local deveria ser fundamentada na hierarquia e na disciplina, que estruturariam também instituições civis como a Igreja. Hierarquia e disciplina não eram, pois, automaticamente “militares” ou “autoritárias”. Pelo contrário. Para as polícias militares, “a disciplina e a hierarquia devem ser consideradas como mecanismos controladores do abuso de autoridade e inibidores do desvio de poder”.⁸⁰⁸

E a hierarquia e a disciplina deveriam ser mantidas pela Justiça Militar Estadual, que “sempre se destinou ao julgamento dos delitos cometidos em razão da condição de militares dos que se entregam à atividade de manter a paz e a tranquilidade públicas”.⁸⁰⁹ Além disso, a Justiça Militar, “com a sua agilidade”, seria essencial para a “manutenção dos princípios disciplinares necessários à preservação da instituição”. Os militares estaduais, se cometessem delitos, faziam-no “em razão da própria condição profissional”, existindo crimes que somente poderiam ser cometidos por militares. Assim, afirmavam que “deve apreciar o fato, e julgar o homem, quem melhor o conheça”. Invocavam como exemplo a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho.⁸¹⁰

Em relação ao voto, os policiais militares apresentavam uma situação contraditória: tendo de provar são eleitores para ingressar na instituição, “o direito ao voto lhes é cassado, sem qualquer razão lógica ou científica, ou mesmo de caráter jurídico, exceto a imposição

⁸⁰⁷ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 51.

⁸⁰⁸ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 51.

⁸⁰⁹ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 52.

⁸¹⁰ Esse pensamento foi defendido pelo deputado Hélio Rosas (PMDB/SP) durante os debates da “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”: “Sabemos que a área da segurança é muito sensível, onde a transgressão, onde a corrupção, muitas vezes, é levada pela tentação. O Constituinte José Tavares, que é um brilhante ex-delegado, que atuou toda sua existência na luta sem trégua contra a corrupção, sabe disso, então, o fato de que existem IPM nas polícias militares é que permite uma agilização na punição e depuração dos seus quadros. São julgados em São Paulo e em Minas Gerais 10.400 processos e há um índice de decisões condenatórias, em São Paulo, em 1985, nos dados que eu tenho de 87%”. (DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987: 145).

autoritária dos textos constitucionais”. Com isso, cerca de 250 mil policiais e bombeiros militares eram “impedidos do acesso pleno ao direito à cidadania”.⁸¹¹

Por fim, defendiam que a criação de polícias civis fardadas “seria a reprodução do que já existe, mesmo porque [...] também essas organizações se aquartelaram e procuraram a estrutura militar, apesar de não rígida”.⁸¹² E destacavam: “aonde não chega o bacharel e o doutor, certamente será encontrado o policial militar”.⁸¹³

5.7 A estratégia de sobrevivência

Como lembro Wellington Nascimento, os antecedentes do Sistema Nacional de Segurança Pública e da Comissão Afonso Arinos fizeram com que as conclusões do III Congresso das Polícias Militares adotassem um “nítido tom de [busca por] sobrevivência”.⁸¹⁴ O policial não estava equivocado. Como lembra Jerônimo Braga, uma de suas primeiras medidas, ao assumir o comando da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, foi elaborar uma “Estratégia de Sobrevivência”:

Houve um processo de preparação para a constituinte no comando do coronel Narvaz. [...] Quando assumiu o governo do estado, o doutor Pedro Simon me convidou para Comandante-Geral. Ao natural, o nosso Comando Geral já estava envolvido, desenvolvendo o projeto na constituinte nacional. [...]

⁸¹¹ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 52. Como lembra Waltervan Vieira: em entrevista “O voto para soldado, apresentado por Goiás. Até então não tinha essa apresentação, embora tivesse várias discussões. Mas na constituinte nós tivemos o privilégio de apresentar. É o projeto do voto para soldado. E defendemos exatamente por achar que ali até analfabeto votava. Tem uma das minhas defesas que até analfabeto vota e o cabo da polícia militar e o soldado da polícia militar não. E não só da polícia militar, como do Exército brasileiro e com as forças armadas como um todo. Ele não votava. E quais são as condições para ser cidadão brasileiro? Ser brasileiro nato ou naturalizado, não é? E votar e ser votado. Se ele não tiver essas condições, não é cidadão, é reles coisa. É considerado escravo, essa expressão eu usei na constituinte para defender o voto cap soldado. Ele vinha para a polícia militar, não sei como é da sua época, mas ele vinha para a polícia militar e você caçava o título de eleitor dele. E tirava a cidadania dele de brasileiro e transformava no escravo. Essa é a grande verdade”.

⁸¹² DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 52.

⁸¹³ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/06/1987: 52. Eram apresentados os seguintes dados para sustentar a afirmação: “Viemos de um Estado membro da Federação cuja base territorial é enorme. O Estado de Goiás possui, hoje, 244 municípios. O seu efetivo em Delegados de Polícia, pasmem os senhores, continua muito maior do que o de municípios existentes: são mais de 300 Delegados de Polícia que estão trabalhando em procedimentos inquisitoriais medievais. Desse número, somente 66 estão no interior do Estado [...]. Assim, somente 50 estão no interior do Estado, onde a dificuldade e a ausência de recursos e meios dificultam a ação dos bacharéis, mas não impede a atividade do policial militar que o substitui”.

⁸¹⁴ Nascimento: 1988: 36. Nas palavras do oficial, ainda em 1988: “Minimizadas no seu ‘Status’ jurídico e constitucional pela ‘Comissão dos Notáveis’, e tendo ainda na nossa memória o pesadelo da proposta do Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, denominado ‘Sistema Nacional de Segurança Pública’ que, se não tão drástico como o da ‘Comissão dos Notáveis’, era igualmente danosa para a instituição Polícia Militar. Esse era o quadro sombrio e incerto para as Polícias Militares, na fase pré-Constituinte” (Nascimento, 1988: 02).

O segredo foi primeiro fazer um planejamento estratégico da corporação. *Nós temos um planejamento estratégico da corporação com visão de 4 anos, onde uma das metas era a estratégia de sobrevivência. Bem assim era o nome: Estratégia da sobrevivência.* Por causa de como iniciou com a Polícia Militar desconstituída, ou tirada da Constituição, ou alijada. Essa estratégia de sobrevivência constituía muito, em poucas linhas, na ação presencial e continuada da corporação na constituinte. [...] Não dá pra se afastar. Não se abandona a trincheira conquistada. [...] A segunda coluna de trabalho foi um trabalho junto ao Governador do Estado e aos deputados estaduais e ao secretário de estado, mas basicamente ao governador e vice governador [...] dizendo: Olha, a Brigada quer estar presente, a Brigada quer ser protagonista do processo. Se perdemos ou ganharmos alguma coisa o será pela nossa presença. *E o Governador Pedro Simon nos deu total apoio. Total apoio.* E naquele tempo, naquela época [...] eu tinha despacho semanal com o Governador. [...] O apoio do governo do Estado foi decisivo para garantir nossa presença lá.⁸¹⁵

Waltervan Luiz Vieira viveu uma situação semelhante no Estado de Goiás:

Eu assumi o comando da Polícia Militar do Estado de Goiás. E logo em seguida nós ficamos sabendo que tinha um projeto, na Constituinte, para extinguir as polícias militares. Eu não queria ser comandante da extinção das polícias militares. [...] O texto agradou as polícias militares. [...] Porque o que a gente queria era continuar existindo.⁸¹⁶

Questionado sobre a importância de estar na Constituição, o oficial goiano respondeu:

Estar na Constituição, bem... Primeiro, é o seguinte. A lei brasileira tem que obedecer esse livrinho aqui, sim. Não é? [...] É a nossa lei maior, todo mundo tem, tem que obedecer a Constituição Brasileira. *Se você não está na Constituição Brasileira, você não tem seus direitos garantidos.* Essa foi a visão em fazer constar na Constituição as polícias militares. [...] Eu existo. Eu estou na Constituição.⁸¹⁷

Da mesma forma pronunciou-se Paulo José Santos, ex-comandante do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, ao ser questionado sobre a confluência de propostas da corporação com as polícias militares:

[...] porque eu vou propor é que o corpo de bombeiros esteja bem situado na Constituição, na lei constitucional. Porém cada estado vai resolver a sua questão. Porque nós somos uma federação [...] *nós estamos no mesmo barco, pô. Se o barco afundar, nós vamos juntos aí.*⁸¹⁸

Jonas Cruz, da PMMG, afirmou que estar no texto constitucional era “uma garantia”. E esse processo de existência e garantia era baseado em uma tradição, no respeito ao passado.⁸¹⁹

⁸¹⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

⁸¹⁶ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸¹⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

⁸¹⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸¹⁹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

Theseo Toledo lembrou: “A polícia militar sempre, sempre esteve presente (na Constituição) desde a revolução (de 32). E nós não podíamos deixar de continuar a existir dentro de um texto constitucional”.⁸²⁰ Ainda, para, Jerônimo Braga:

É o seguinte. Em história não existe ato criativo repentino. O ato criativo em história é resultado de um processo continuado. [...] Em história, especialmente a história das polícias militares, a sua criação é um processo continuado. *A polícia militar hoje, se é quando se diz, herdeira de um primeiro ato de criação de polícia, na forma em como ela é, ela se diz herdeira desse processo continuado.* A Brigada Militar, com o nome Brigada Militar... recebeu o nome brigada militar em (18)92. Mas a primeira força policial com estrutura militar foi criada em 1837, não é? É o corpo policial da província. [...] Depois você recebeu, foi no recebendo outros nomes, mas a estrutura foi mantida. Foi mantida. Então, quando nós dizemos isso é porque tem herança. E essa herança é continuada de uma mesma raiz. Significa que *o valor histórico passado está no cerne das raízes desta árvore que hoje é polícia militar.* As suas mudanças e os seus momentos o foram, não porque ela quisesse, mas o foram em razão da mudança social e política que o país, e o Estado, sofreu ao longo do tempo, não é?⁸²¹

Marcos Beck também se pronunciou pela tradição e pela participação dos militares locais na história, o que daria uma “procuração” para as polícias militares:

Nós chegamos em 87 defendendo o que nós éramos antes de 64, antes de 88. Na realidade, por exemplo, aí, eu estou falando do Rio Grande do Sul [...] nós temos dito que *a história do Rio Grande do Sul se confunde com a história da sua Brigada.* Realmente ela se confunde. A Brigada escreveu a história do Rio Grande do Sul. *Isso aí [...] nos dá procuração da população gaúcha, que nos viu, sempre nos viu, defendendo os interesses maiores do Rio Grande.* Lutamos pelas nossas fronteiras, fizemos parte de guerras. [...] Então isso aí não é só ter sido polícia. No momento em que o Rio Grande vivia um momento bélico, quem podia fazer frente àqueles movimentos, que o pessoal entrava por esse interior, essas fazendas, matando tal, era a Brigada. Então a Brigada, mesmo belicamente, conquistava e conquistou o apoio da comunidade. Mais tarde, já numa história mais recente, e bem recente, em 1961, o governador do Rio Grande era o Leonel Brizola. E aí deu um movimento que luta, derruba o governo federal, não derruba, aquela coisa toda, não.

⁸²⁰ O oficial paulista também lembrou em entrevista sobre a presença das polícias militares no interior durante a infância: “Sou do interior do Estado. [...] Uma cidadezinha pequena, com 20 mil habitantes no máximo. Meu pai foi muito político e foi colocado lá como delegado. Um delegado de polícia no tempo da interventoria, que era delegado, não era de carreira, era delegado, era política. Eu me recordo aqui. É, meu pai me falava: poxa vida, eu já fui lá falar [...] umas duas ou três vezes para mandar um soldado da Força Pública aqui pra cidade, e não vem. E aquilo me marcou, sabe? E aí, rapaz? Depois de certo tempo, eu observei que a cidade parou um determinado dia e eu saí correndo e fui ver. Tinha chegado um soldado de polícia da Força Pública para ser o comandante do destacamento da cidade. Não tinha destacamento nenhum, ia ser o único. Então era uma festa. A cidade fazia uma festa. [...] E outra coisa. De repente, a cidade ficava sem o policial, sem o soldado da Força Pública. E a reclamação era grande. O meu pai não saía de São Paulo pra poder pedir, ele contava, pra pedir para o governador para mandar um soldado da Força Pública. [...] E, quando foi um determinado dia, eu vi o ônibus parar e o pessoal correr lá. E eu fui atrás, não é? Aí desceu um soldado da Força Pública. De fuzil, de fuzil a tiracolo. Capacete. Botões dourados, tudo brilhando. [...] Naquele tempo, o soldado da Força Pública, ele, ele era um soldado da Força Pública. O padre, é no interior do Estado, é tudo católico, não existia essas outras religiões. Era o padre, o soldado e o farmacêutico, porque não tinha médico também. Eram as três autoridades maiores da cidade. Nem o prefeito. O prefeito corria atrás deles para pedir favor”.

⁸²¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

Ele fez um movimento da legalidade. Movimento que o Rio Grande do Sul estava preparado para a guerra militar contra o Brasil. Era o Brasil, Brasília, eram as forças federais. Novamente ele saiu. Rio Grande saiu como herói. O Brizola saiu como herói daquela manifestação. O Rio Grande e a Brigada. Então eram episódios recentes que davam aqui no Sul a procuração.⁸²²

Por fim, Marcos Beck também via a presença na Constituição com uma projeção para o futuro:

Qual é a maneira de nós temos de nos perpetuar no futuro frente aos antagonismos que nos cercam? É estarmos escritos numa Constituição. Se nós não tivéssemos escrito, qualquer canetaço de um governador, não é, poderia - como houve tentativa no Amazonas, anos atrás do governador e disse: eu não confio na polícia militar, eu confio na polícia civil, queria extinguir a polícia militar lá - não pode. A polícia militar está inserida, escrita na Constituição. Isso nos dá perpetuidade, nos dá longevidade, nos dá a garantia de vida.⁸²³

Percebemos aqui que o contexto da Constituinte fez com que as polícias militares atuassem para sobreviver, para obter uma garantia que não seriam extintas. Buscavam a Constituição como uma garantia de “sobrevivência”, uma espécie de âncora capaz de firmar as polícias militares no amplo arcabouço legislativo brasileiro. Como lembraram alguns oficiais que ocuparam o mais alto posto das corporações, nenhum deles queria ser o Comandante-Geral da “extinção” da organização.

E uma das razões para a manutenção das corporações no texto seria a de sua (nobre) origem histórica e de suas tradições. Suas origens e a “confusão” com as histórias dos estados-membros não permitiam que polícias pudessem ser feitas ou refeitas por leis. Como esse motivo, por si só, não assegurava a continuidade, buscaram o apoio de governadores, congressistas e de outras instituições mais poderosas, como o EB.⁸²⁴

⁸²² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

⁸²³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

⁸²⁴ Em um exemplo dessas ações, o Jornal do Brasil de 04/12/1986, em reportagem intitulada “PMs tentam pressionar a Constituinte” informava que o Inspetor-Geral das Polícias Militares, General-de-Brigada Joubert de Oliveira Brízida, havia sido escolhido como paraninfo do Curso Superior de Polícia da PMMG. O General declarou “que considera o lobby ‘um instrumento legítimo da democracia’ e defende a permanência das polícias militares como são hoje, ‘atuando como força auxiliar do Exército’”.

6 OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ENTRE OS GRUPOS DE PRESSÃO NA CONSTITUINTE

6.1 Grupos de pressão e legitimidade do Processo Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. Participaram dos trabalhos 487 deputados e 72 senadores.⁸²⁵ Conforme o prof. David Fleisher, os constituintes estavam divididos em “três grandes agrupamentos de tamanhos mais ou menos iguais”: um grupo progressista ou de esquerda; um grupo conservador ou de direita; “um Centro bastante amorfo e desconhecido”.⁸²⁶

Havia apenas um constituinte que havia pertencido às fileiras das polícias militares: o deputado Paulo Ramos, à época pertencente ao PMDB. O deputado havia sido presidente do Clube dos Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros no Rio e líder do protesto dos oficiais da PM contra os baixos salários e as más condições de trabalho em 1980. Além disso, teria sido transferido compulsoriamente para a reserva, no posto de major, pelo Governador Leonel Brizola, após sucessivas denúncias sobre más condições de trabalho, baixos salários e suposta condescendência do governador com o crime organizado.⁸²⁷

Os constituintes haviam sido convocados por meio de emenda à Constituição anterior. Isso, porém, não retira a legitimidade de seus trabalhos, que foram abertos e participativos. O projeto de cada capítulo, não teria sido direcionado por um anteprojeto elaborado pelo governo, mas desenhado nas comissões e subcomissões, acompanhado de discussões públicas.⁸²⁸ Por isso, Menelick Carvalho Netto afirma que:

⁸²⁵ Bonavides; Andrade, 1989.

⁸²⁶ Fleischer, 1988: 39.

⁸²⁷ Costa; Souza, 2000. Para alguns policiais militares, o constituinte não estaria, naquele momento, ideologicamente alinhado com as pautas das corporações locais (nascimento, 1988: 40). Questionado sobre o assunto durante a entrevista, Paulo Ramos admitiu ter apresentado uma emenda propondo a extinção da instituição no início dos trabalhos. Porém, superada a proposta, teria se engajado junto às causas da instituição, com o apoio de emendas e de congressistas ligados às polícias militares. Além disso, teria auxiliado o acesso de policiais militares a parlamentares e tratado diretamente do assunto com líderes e presidentes de comissões.

⁸²⁸ Carvalho Netto, 2006.

A legitimidade da Constituição de 1988 veio de seu inusitado processo de elaboração. O Regimento Interno original do processo constituinte, que prefigurava segundo a prática até então adotada no país uma transição “pelo alto”, terminou tendo que ser totalmente revisto. A “comissão de notáveis”, que já havia elaborado uma proposta de Constituição, trabalhou inutilmente. O procedimento tradicional foi atropelado pela grande força popular já mobilizada no movimento das diretas já, e que diante da sua frustração decorrente da não aprovação da Emenda Dante de Oliveira e da morte do presidente eleito pelo Colégio Eleitoral como símbolo da transição para a democracia, Tancredo Neves, exigiu a formulação de um novo procedimento que se iniciou com a coleta de sugestões populares, ocasionando uma abertura e total democratização do processo constituinte. É isso precisamente o que pode explicar o paradoxo de que uma das legislaturas mais conservadoras já eleitas (contando inclusive com a participação, na constituinte, de senadores não eleitos para tanto) tenha vindo a elaborar a Constituição mais progressista de nossa história. A legitimidade da Constituição de 1988 advém do seu processo de elaboração democrático, aberto e participativo, processo esse que, deve ser condição de legitimidade para qualquer alteração mais ampla a que venha a se sujeitar a Constituição, algo que infelizmente não ocorreu nem mesmo na revisão de 1993 (realizada de forma apressada e irregular).⁸²⁹

Para Cattoni e Patrus, “a Assembleia Constituinte de 1987/1988 deve ser lida como o resultado da confluência de situações políticas inúmeras e diversas, as quais culminaram na concepção de um processo constituinte ilegível aos olhos da história brasileira até então”.⁸³⁰ O apego da teoria clássica a um poder ilimitado e desvinculado de qualquer ordem jurídica anterior, o argumento de que o fundamento da Constituição de 1988 seria decorrente da Constituição ditatorial de 1967/69 e a discussão sobre o caráter congressual da constituinte ignorariam as transições pacíficas da história contemporânea e os trabalhos de diversos segmentos sociais na construção da nova ordem constitucional.⁸³¹

Esse processo abriu a Constituinte para a atuação de diversos grupos de pressão.⁸³² Assim, os trabalhos da Assembleia contaram com a participação de diversos grupos sociais: entidades

⁸²⁹ Carvalho Netto, 2006: 20. No sentido, Cattoni (2022:80) defende que uma “constituição é legítima e efetiva enquanto o próprio sentido *de* e *da* constituição for objeto de disputas interpretativas e, portanto, políticas, na esfera pública [...] e não em função de uma suposta correspondência, em maior ou menor medida, entre um dado conteúdo constitucional e a realidade dos processos políticos, sociais e econômicos”.

⁸³⁰ Cattoni; Patrus, 2016: 187.

⁸³¹ Cattoni; Patrus, 2016; Cattoni, 2008.

⁸³² A presença de grupos de pressão no Congresso Nacional foi uma realidade durante a década de 1980. Ainda no início dos anos 1970, algumas entidades de classe já possuíam credenciamento para atuação junto à Câmara dos Deputados. Com o crescimento dos grupos na década de 1980, o Senador Marco Maciel apresentou o Projeto de Lei do Senado n.º 25, de 1984, com o objetivo de regularizar o lobby no Congresso Nacional. A proposição restou arquivada durante o período da Assembleia Nacional Constituinte (Aragão, 1994). Além disso, uma vez realizadas as eleições, os grupos se preparam para executar as tarefas com maior eficiência. Como lembra Fleischer (1988:2): “Nos dois meses entre a eleição e a instalação da tão esperada Assembleia Nacional Constituinte, várias empresas de comunicação, agências de representação política e lobby em Brasília, e entidades de classe elaboraram a toque de caixa perfis sobre “os eleitos, com diversos teores e objetivos, tentando classificar os 559 Constituintes e identificar tendências e clivagens de grupos”.

sindicais, grupos patronais, movimentos comunistas, Igreja Católica etc.⁸³³ Como lembra o constituinte Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP):⁸³⁴

Os grupos de pressão compostos por funcionários, especialmente os do Judiciário, por representantes das polícias, civil e militar, e das empresas estatais se movimentaram com muita liberdade e perseverança para inscrever na Constituição o que consideravam seus direitos, beirando às vezes a privilégios. Os representantes do empresariado, do mesmo modo, defenderam com unhas e dentes seus interesses, tal como ocorreu com os do setor rural [...]⁸³⁵

Alguns desses grupos contavam com grande organização e preparo, como por exemplo o Poder Judiciário e o Ministério Público.⁸³⁶ Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, além de opinar sobre temas em discussão na Assembleia, “tiveram intensa atuação junto aos constituintes como representantes institucionais do Poder Judiciário para evitar decisões desfavoráveis”.⁸³⁷ De acordo com o deputado constituinte Roberto Freire (PCB/PE):

⁸³³ Cattoni; Patrus, 2016: 185.

⁸³⁴ O parlamentar havia sido eleito pelo PMDB/SP.

⁸³⁵ Cardoso, 2015: 160. Aragão (1994) levantou a presença de ao menos 383 grupos de pressão que teriam atuado durante a Assembleia Nacional Constituinte. Entre esses grupos, estavam: Associação Brasileira de Bancos Comerciais, ABBC; Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, ABERT; Associação Brasileira de Imprensa, ABI; Associação Comercial do Rio de Janeiro, ACRJ; Associação de Empresas Distribuidoras de Valores, ADVAL; Associação dos Empregados da Petrobrás, AEP; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, ALERS; Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, ANFAVEA; Associação dos Promotores do Distrito Federal, APEDF; Associação dos Promotores do Estado do Rio Grande do Sul, APERS; Associação dos Promotores do Estado de São Paulo Associação Paulista dos Municípios, APESP; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB; Confederação Nacional dos Metalúrgicos, CNM; Confederação Nacional dos Transportes, CNT; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CONTAG; Federação Brasileira das Associações de Bancos, FEBRABAN; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP; Instituto Brasileiro de Estudos Monárquicos, IBEM; Ordem dos Advogados do Brasil, OAB; Ordem dos Ministros Evangélicos, OME; Secretariado Nacional dos Trabalhadores em Empresas Estatais, SNTTE; União dos Vereadores Brasileiros, UVB.

⁸³⁶ Koerner; Freitas, 2013; Kerche, 2010.

⁸³⁷ Koerner; Freitas, 2013: 179. De acordo com Koerner e Freitas (2013: 179): “foi mantida a posição institucional do STF como cúpula do Poder Judiciário e como representante de um dos poderes da República, a forma de organização do tribunal, com ministros vitalícios, nomeados pelo presidente da República com aprovação do Senado e sem vagas reservadas aos juízes de carreira. Sobre suas atribuições, os ministros do STF tiveram sucesso parcial, por um lado, ao se manter a combinação de instrumentos de controle concentrado e de controle difuso da constitucionalidade de normas, com acesso parcialmente ampliado, e, ainda, a não previsão do controle concentrado da legalidade de atos do Executivo. Porém, contrariando a posição desses ministros e acolhendo as demandas de entidades e associações de juristas, a Constituinte decidiu pela criação do STJ com poderes de garantir leis federais e de uniformização da jurisprudência e pela eliminação dos principais instrumentos de concentração de poderes no tribunal, criados pelo regime militar: a advocatária, a interpretação de lei em tese, a arguição de relevância e o Conselho da Magistratura”.

Eu não estou querendo desqualificar o lobby. Havia lobby de todos os lados: o dos poderes econômicos tem um know-how muito maior do que os outros, porque já estava presente antes da Assembleia Nacional Constituinte, ao passo que *muitos dos movimentos sociais surgiram no processo de democratização*, como forma organizada de pressão no Congresso e na Assembleia Nacional Constituinte. Então *o trabalho destes muitas vezes não era tão eficiente quanto o daqueles que possuíam uma experiência*. Mas *o lobby mais forte que tivemos foi o do Poder Judiciário*. Foi o mais forte porque era o mais estabelecido. Foram poucas as mudanças no Judiciário. Eu lembro do papel desempenhado por Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) e Egídio Ferreira Lima (PMDB- PE), que trabalharam muito nessa questão para tentar aprofundar, ampliar, democratizar o debate. Eu apresentei emenda para o ministro do Supremo Tribunal Federal ter mandato, para a corte ter melhor definida a sua competência, diminuir aquilo que vem para o Supremo de todas as formas, com recursos extraordinários, e deixá-los cuidando mais da questão constitucional.⁸³⁸

O Ministério Público, por sua vez, foi a instituição que mais teve suas atribuições ampliadas.⁸³⁹ De acordo com Fábio José Kerche:

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que foi responsável pelas primeiras propostas sobre o MP na Constituinte, recebeu oficialmente, além da própria Confederação Nacional do Ministério Público, representantes dos Defensores Públicos e dos Delegados de Polícia. Pode-se questionar por que o Ministério Público recebeu as maiores modificações. Ou seja, se todos fizeram lobby, por que foi justamente esta instituição que mais viu ampliada suas atribuições?

Minha hipótese é que a aprovação deste modelo de Ministério Público se deve a dois aspectos. Por um lado, e este é o pressuposto, verificou-se, de fato, uma eficiente organização da Confederação Nacional do Ministério Público que ofereceu aos constituintes uma proposta em forma de texto constitucional (a “Carta de Curitiba”) sobre a inclusão do parquet na Constituição e desenvolveu um trabalho de acompanhamento junto às discussões constituintes (lobby) que se mostrou eficaz. Por outro, houve relativa facilidade para esse lobby operar “vendendo” aos constituintes a ideia da importância da criação de um agente não político – ou pelo menos, não político partidário – responsável pela defesa de interesses da sociedade.⁸⁴⁰

⁸³⁸ Freire, 2015: 131-132. No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2013), ao responder porque o Supremo não havia se transformado em uma Corte Constitucional: “Primeiro porque uma corte constitucional não pode ser composta de membros vitalícios. Na Constituinte se tentou fazer com mandato, mas não se conseguiu. Houve pressão do Supremo. Ele atuou no sentido de manter praticamente como estava. Ele é um tribunal que ainda tem que julgar a inconstitucionalidade pelo critério difuso. Isso não é próprio de uma corte constitucional, que também não tem de julgar processo criminal”. Grifos nossos.

⁸³⁹ Kerche, 2010: 120. Como recorda-se Jonas Cruz em entrevista: “Eu tinha... Eu tive muito o relacionamento com a assessoria do Ministério Público. O Ministério Público deu um grande pulo, não é? Na constituinte. Não é. Muito grande. Trabalharam muito bem. A turma era muito grande, muito unida. Mas tinha mais condições, inclusive monetárias. Ganhavam mais”.

⁸⁴⁰ Kerche, 2010: 120.

Ainda, para Adriano Pilatti:

O Congresso Nacional “transformou-se em ponto de afluência de múltiplos setores organizados da sociedade brasileira [...] aconteceu um processo decisório caracterizado pelo dissenso, pela intensa e permanente mobilização de atores coletivos internos e externos, por votações altamente polarizadoras e, ao mesmo tempo sobretudo em sua fase final - por uma atividade igualmente intensa e incessante de busca de acordos entre as lideranças das diferentes forças em choque”.⁸⁴¹

O processo de elaboração da Constituição envolveu diversas áreas do Congresso Nacional. Os servidores também atuaram tiveram contato com diversos grupos de pressão. Como lembra Agaciel Maia, que atuava como diretor da Gráfica do Senado durante o processo:

No Congresso Constituinte, a gráfica ficou responsável por todas as proposições legislativas. Ou seja, nós gastamos mais de 2000 toneladas de papel entre emendas populares, projetos... [...] Nós criamos uma estrutura de apoio, incluiu as Forças Armadas, a Polícia Militar, criamos um espaço para as assessorias, para as assessorias acompanharem diariamente, conversar com os constituintes. Cada versão nova que saía, de um projeto que tratava de assuntos da polícia militar, o representante da polícia tinha acesso. Não só tinha acesso às proposições legislativas, de tudo que se falava e se discutia dentro da constituinte, como também tinha a oportunidade de pegar esse material e levar para os comandos, fazer reuniões. [...] Mas eram todos os segmentos da sociedade (que) participavam, mas havia uma participação ostensiva dos membros da Polícia Militar. [...] Então o pessoal teve todo acesso durante o processo da constituinte. Eu, como diretor responsável pelos impressos, eu disponibilizava sempre para eles.⁸⁴²

Além disso, os constituintes utilizavam alguns artifícios para evitar mudanças nos textos, vazamentos ou pressões. Como lembra o ex-diretor da Gráfica:

É, na realidade, o que que acontecia muito: tinha um prazo, né, de divulgação dos impressos. [...] Por exemplo, nós tínhamos 24 horas para publicar os impressos, mas normalmente o pessoal segurava 24 horas, deixava 24, às vezes deixava só 12 para a gente imprimir. [...] Era exatamente pra não ter essa coisa de vazar e tal. Então, o prazo regimental de impresso, normalmente eles retardavam e já entregavam pra gente muito em cima da hora pra gente poder rodar. Às vezes saía projeto que ele chamava de frankenstein e tal. [...] (a pressão) existia desde a relatoria, né? Os relatores, eles sofriam muita pressão lá, pra poder saber o que que eles estavam escrevendo.⁸⁴³

Como vimos, as polícias militares se organizaram para a Constituinte após a proposta da Comissão Afonso Arinos. Esta, na visão dos policiais, as “reduziria a tropas de choque,

⁸⁴¹ Pilatti, 2019: 1.

⁸⁴² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸⁴³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

bombeiros e auxiliares das polícias civis no policiamento ostensivo”, refletindo a “pressão exercida pela ‘Associação Nacional de Delegados de Polícia’”.⁸⁴⁴

6.2 Os grupos de pressão das polícias militares

6.2.1 A instalação em Brasília e as primeiras dificuldades

As polícias militares organizaram-se de maneira autônoma para a participação na Assembleia Nacional Constituinte. Além disso, fizeram-se presentes em diversas etapas do processo. Como lembra o ex-deputado José Genoíno (PT/SP):

[...] a presença das polícias era muito acentuada no Congresso Constituinte, tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar, e eram reivindicações de destaque, reivindicações sobre o papel, reivindicações sobre a configuração no texto constitucional.⁸⁴⁵

As assessorias das polícias militares foram organizadas com duas preocupações principais: os reflexos decorrentes das conclusões da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e a “pressão exercida pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia”.⁸⁴⁶ Com isso em mente, foram enviados para Brasília oficiais de 19 Estados, que se somariam aos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal.

Os policiais militares chegaram a Brasília por diversos meios de locomoção e se instalaram em diversas localidades. Alguns ficaram hospedados em hotéis ou em casa de amigos. Outros ficaram hospedados nos quartéis da Polícia Militar do Distrito Federal ou do Corpo de Bombeiros. Outros. Porém, esse foi o único apoio oferecido pela Polícia Militar local.⁸⁴⁷

⁸⁴⁴ Nascimento, 1988: 01-04, 32.

⁸⁴⁵ Genoíno, 2023: 45.

⁸⁴⁶ Nagalli, 1989.

⁸⁴⁷ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988. Como lembra Nagalli (1989: 77): “Inicialmente foi tentado junto à Polícia Militar do Distrito Federal um apoio efetivo a esses Oficiais, onde por motivos que não nos cabe aqui analisar, nada de efetivo nos foi dado, cabendo ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal dar o respaldo de local e meios para promovermos as reuniões de debates e estudos, tendo aquela Corporação como Comandante o Exmo Sr Cel BM Paulo José Martins dos Santos, que nos acolheu e coordenou o grupo surgindo assim a ‘1ª Coordenação da Assessoria das Polícias Militares para assuntos da Assembleia Nacional Constituinte’”.

No mesmo sentido, Nascimento (1988: 04): “Por razões até hoje não explicadas, o Comando da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), na pessoa do seu então Comandante, Cel PM Hugo Guimarães Costa, não atendeu, não apoiou, nem aceitou coordenar o trabalho de lobby das Polícias Militares na Assembleia Nacional Constituinte, dando apenas a hospedarem aqueles oficiais”. Em entrevista, o mesmo oficial disse o seguinte: “Na

Assumi então a coordenação das Assessorias o Cel BM Paulo José Martins dos Santos, Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militares do DF.⁸⁴⁸ Conforme declarou o oficial:

Eu tive que fazer a coordenação, porque eu tinha um acesso muito especial, então, ao relator da comissão de segurança pública, não é, que disse com todas as letras? Resolva com o coronel, Paulo José e pronto. A única coisa errada que eu fiz foi ir ao encontro do deputado Ricardo Fiuza fardado, e isso me rendeu muitas críticas na imprensa, dizendo que eu estava influenciando no processo legislativo, não é que era uma influência indevida, porque a imprensa na época achou que o Exército brasileiro, as forças armadas, não é? Estavam também tendo ação muito forte em relação à constituinte. E aí eu nunca mais fui fardado ao Congresso Nacional ou é qualquer encontro tipo de relação, de relação política. E também passava essa orientação para os outros.⁸⁴⁹

Dessa forma, firmou-se o uso do terno como “uniforme” a ser utilizado pelas assessorias parlamentares das polícias militares e corpos de bombeiros. Alguns militares trabalhavam fardados pela manhã e vestiam seus ternos ao final da tarde. Além disso, contavam com credenciamento para acesso ao Congresso Nacional e portavam crachás de identificação como assessores parlamentares.⁸⁵⁰

época, o nosso comandante, que era o coronel, o Guimarães Costa, não permitiu que ninguém da polícia fosse para esse grupo, porque, na cabeça dele, o Exército é quem ia disciplinar tudo que a gente tem”.

De maneira um pouco diversa, Paulo José Santos: “A minha primeira atitude quando se instalou a assembleia nacional constituinte, foi procurar o comandante da Polícia Militar, que era o coronel Guimarães, com quem eu tinha uma relação quase que de irmão. O coronel Guimarães, um excelente militar e militar de raiz, simplesmente me disse o seguinte: não quero nem saber de política e meus oficiais estão proibidos de ir ao Congresso Nacional. Falei: mas Guimarães é uma coisa importante. – Para! Não vou Paulinho - ele usou essa expressão - pode ir. Você que é político, assume e toca lá. O que você fizer pra mim está bom, está bem feito”.

⁸⁴⁸ Nagalli, 1989: 77; Nascimento, 1988: 04-08. O coronel Paulo José Martins Santos havia sido Chefe da Casa Civil do GDF. Tratava diretamente com o Senado acerca da legislação do Distrito Federal, o que permitiu conhecer diversos senadores e políticos do Distrito Federal. Posteriormente, assumiu a função de assessor parlamentar do BNDES, ocasião em que conheceu outros congressistas. Após, retornou ao Corpo de Bombeiros Militar para assumir a função de Comandante-Geral.

⁸⁴⁹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. A coordenação pelo Comandante do Corpo de Bombeiros gerou algumas desconfiças iniciais entre os oficiais das polícias militares. De acordo com Paulo José Santos: “Eu tive que fazer alguns acordos que foram importantes. Por exemplo, os comandantes das polícias. Os bombeiros no Brasil, todos menos Rio de Janeiro e nós, é claro, eram subordinados à polícia. As polícias militares e os comandantes não queriam que houvesse a separação. Então eles acharam que, por causa desse, vamos falar, entre apreço que eu tinha lá no Congresso, eu poderia promover um processo de separação. E isso não. Não, de maneira nenhuma. [...] Hoje já se fala mais em polícia e bombeiro. Por isso foi consolidando. Essa parceria, né? Essa irmandade. [...] Então, se eu sentia alguma, algum tipo de exclusão. Muita, muita, muita. Os bombeiros nos Estados eram subordinados das polícias militares. Não, eles eram policiais militares de fato”.

⁸⁵⁰ Como lembrou Marcos Beck, em entrevista: “Nós trabalhávamos civil. Chegamos logo à conclusão que constringia deputado. Ele não fica à vontade perante um cara de farda. Ele sente que está sendo observado, investigado [...] nós recebemos, inclusive as credenciais de assessores legislativos no Congresso Nacional. Nós tínhamos carteirinha para atuar dentro, estar no Congresso, entrar em qualquer situação, mesmo durante as sessões. E aquilo foi nos habilitando, aquela proximidade, aquela convivência”.

Devido à falta de apoio da Polícia Militar local, as primeiras reuniões ocorriam no Quartel-General do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, bem como na casa de alguns assessores já estabelecidos em Brasília.⁸⁵¹ Como lembra o oficial paulista Flammarion Ruiz:

Nós tínhamos dificuldade de nos reunir e só obtivemos apoio do Paulo José, que é vivo, e que nos cedeu o Bombeiro para nós. Então nós nos reunimos às escondidas, pretendendo afastar o pessoal das Forças Armadas. No bombeiro do Distrito Federal, que era comandado pelo Paulo José. E olha hein, o Paulo José é um nome que ninguém lembra. [...] Todas as reuniões que nós fizemos em Brasília foram no Bombeiro. Eu tiro o chapéu para esse cara. Esse cara foi corajoso. Porque, na verdade, ele sofria pressões significativas das Forças Armadas. Vocês lembram do general Roure? Sim, na própria Constituinte, e esses caras, eles eram vigilantes em relação aos policiais, eram do domínio, é o território deles. Então eles achavam que nós tínhamos que ficar fazendo mesura a vida inteira, prestando continência e tal, e que os interesses nossos fossem subalternos.⁸⁵²

Percebemos aqui a formulação de uma identidade própria dos policiais militares, construída às margens e um tanto em oposição às Forças Armadas. Essa identidade parecia vir de um ressentimento decorrente da forma subalterna que as corporações estaduais foram tratadas durante o regime militar.⁸⁵³ E esse sentimento de antagonismo era reforçado pela necessidade de se realizar reuniões parcialmente às ocultas.

Algumas mudanças permitiram a alteração do cenário de defesa institucional das polícias militares. A principal teria sido a troca do Comando-Geral da PMDF. O Cel Almir Maia Ribeiro, ao assumir a frente da corporação, passou a apoiar os trabalhos desenvolvidos pelas assessorias parlamentares e nomeou oficiais para atuarem junto ao Congresso Constituinte. Além disso, patrocinou uma reunião com todos os Comandantes-Gerais para promover o

⁸⁵¹ De acordo com Jonas Cruz, em entrevista: “Olha, na época era Comandante-Geral da nossa polícia militar aqui, o Cel José Braga Júnior. Uma pessoa que eu tive muito contato. Eu trabalhava no gabinete dele. E logo que instalou a Constituinte ele mandou: eu, Maj Jonas, Maj Spagnuolo e o Maj Espírito Santo. E já se encontrava lá em Brasília o Capitão Fortuna. José dos Santos Fortuna Neves. [...] E ele morava em Brasília à época. Ele estava lá, morava lá perto do lago. E ele nos acolheu também muito bem, porque a gente estava sempre na casa dele, lá, conversando, batendo papo. E alguns colegas da polícia iam para lá também. Depois que a gente saía lá do Congresso, a gente ia lá pra casa dele”.

⁸⁵² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Diversos oficiais entrevistados fizeram referência ao Cel Paulo José Martins dos Santos, ou Paulo José, como era conhecido. De acordo com oficiais de São Paulo, ele seria “um ponto fora da curva”. Ainda, para Waltervan Vieira: “Paulo José, que por sinal nos apoiou muito. Ele era amigo de um senador. Amigo pessoal. E ele nos ajudou muito. Inclusive, essa separação dos bombeiros das polícias militares foi uma das ideias que eu conversei muito com ele (Paulo José)”. Por fim, conforme Marcos Beck: “Eu fui melhor tratado pelos bombeiros do que pela própria PM”.

⁸⁵³ Como lembra o Paulo José Santos, quando questionado sobre o relacionamento do Exército com as polícias militares: “Assim não era, não era bom. O Exército tinha muito preconceito em relação à PM. E a PM tinha muita mágoa em relação ao Exército, não é? Então, principalmente, é, em relação a PM... sempre esteve subordinada ao Exército indiretamente. Porque os comandantes de PM do Brasil todo, com exceção de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, sempre foram oficiais do Exército, não é?”.

alinhamento de diretrizes.⁸⁵⁴ A segunda mudança veio com o apoio do Chefe do Gabinete Militar do Governo do Distrito Federal, Cel João Sereno Firmo:

Com a aquiescência e patrocínio do Gabinete Militar do Governo do Distrito Federal, na ilustre pessoa do seu chefe o Cel PM João Sereno Firmo, foi cedida à Assessoria Parlamentar do Governo do Distrito Federal, no 27º andar do anexo I, do Senado Federal, para abrigar o nosso Exército de assessores.

Com a sede física, datilógrafo e telefone, criou-se um local de referência, que tinha a vantagem de estar localizado no próprio prédio da Assembleia Nacional Constituinte. A Assessoria viveu a sua segunda estruturação, passando a coordenação para o Cel PM RJ Ney, profissional dedicado, porém sem as qualificações que a missão exigia, haja vista, que em pouco tempo, em função da dissidência ocorrida, ele renunciaria à coordenação e não mais retornaria aos trabalhos. Assumiu, então, a coordenação, o ilustre Cel PM SP Emygdio Garibe, um hábil político, com boa liderança.⁸⁵⁵

Outros problemas marcariam os trabalhos das assessorias parlamentares das polícias militares. O primeiro seria a falta de conhecimento acerca da cidade de Brasília, do processo legislativo e das dependências do Congresso Nacional.⁸⁵⁶ Entrevistados de diversos estados, e mesmo do Distrito Federal, afirmaram que tiveram que “aprender andando” os processos regimentais do Congresso. Além disso, pesava contra os policiais um mesmo problema que afetava o Exército: a falta de representatividade.⁸⁵⁷ Por fim, apesar dos trabalhos realizados no III Congresso, as polícias militares não possuíam nem uma doutrina única, nem uma visão consensual de futuro.⁸⁵⁸

Nesse sentido, Wellington Nascimento, da PMDF, acredita que tenha faltado “doutrina, união e visão de futuro” a vários comandantes das polícias militares. Essa situação teria levado à falta de planejamento, improvisação e heterogeneidade de doutrinas sobre a instituição durante a Constituinte.⁸⁵⁹ Possuiriam planejamento apenas as polícias militares de São Paulo e

⁸⁵⁴ Nascimento, 1988.

⁸⁵⁵ Nascimento, 1988: 13.

⁸⁵⁶ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988.

⁸⁵⁷ Como lembra Marcos Beck em entrevista, o deputado Ibsen Pinheiro teria afirmado em uma reunião: “Major, aqui todos estão representando as categorias. O senhor não. O senhor está representando o seu comando. O senhor não representa a sua categoria. O senhor representa os interesses do comando”.

⁸⁵⁸ Além das diferenças locais, os comandos das polícias militares são trocados com frequência. Nem todos os Comandantes-Gerais que assinaram as conclusões do III Congresso permaneceram no cargo.

⁸⁵⁹ Nascimento, 1988: 33; Zaverucha, 2005: 60; 2010: 45. O oficial da PMDF afirmou: “Faltou doutrina, união e visão de futuro à maioria de nossos Comandantes. A improvisação peculiar de muitas das nossas Polícias Militares ficou exposta. nossa inércia profissional foi um fato triste [...] A nossa união, ‘cantada em prosa e verso’, e ficou constatada ser uma utopia. Não se conseguiu a presença unânime dos Comandantes, resultando em uma marcha desunida para a ‘guerra’. E a PMDF? A Polícia Militar da Capital da República foi omissa! Não honrou a luta dos Policiais Militares, que é, a sua luta. Ficamos esperando os defensores céus, ficamos ao ‘Deus dará’” (Nascimento, 1988: 33-34).

de Minas Gerais, além da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Além disso, apenas São Paulo e Rio Grande do Sul teriam “engajado” os clubes de Subtenentes, Sargentos, Cabos e Soldados na busca pelos interesses das corporações.⁸⁶⁰

Além disso:

O número de oficiais por cada polícia também contribuiu para a difícil divisão das tarefas, pois as Polícias que mandaram apenas um ou dois integrantes, queriam participar de todos os eventos com a finalidade de melhor informar seus Comandantes sobre o curso dos trabalhos. Outro fator também importante, foi a dificuldade que alguns Comandantes impuseram a seus representantes, pois mesmo de longe e sem noção do processo, queriam ser os detentores das decisões. A dinamicidade do processo não admitia esse tipo de conduta. Não estávamos em missão policial militar, afinal!⁸⁶¹

No mesmo sentido, Elzio Nagalli, da PMESP, narra o “despreparo constitucional de vários Comandantes-Gerais, gerando discussões, ciúmes profissionais” durante o processo.⁸⁶² Durante a realização da entrevista, o oficial ainda lembraria de “que às vezes a gente encontrava estados que não somavam com os nossos pensamentos”. Nesse caso, caberia ao TC Milton Cardoso a tarefa de “arguição” e convencimento em busca de um resultado favorável.

6.2.2 Os trabalhos junto aos parlamentares

A primeira fase dos trabalhos, ainda sob a coordenação do Cel BM Paulo José, era marcada por reuniões diárias nas instalações do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. De acordo com Paulo José Santos:

Todo dia de manhã, os companheiros que vinham dos estados, eles se reuniam lá no quartel do Comando-Geral do Bombeiro. E eu, pela experiência e pela convivência e por saber [...] como o Congresso funcionava, pelos longos anos de convivência com o Congresso Nacional, eu falava, faça assim [...]. E nós criamos uma bancada, uma bancada de todos os estados. Então o pessoal de São Paulo: ó esse deputado... Porque a gente tinha a relação de todos os deputados. Quem era da comissão? Quem não era? Oh, esse é importante! É importante! Então vocês trabalhem esse daqui pra gente ter o apoio.⁸⁶³

⁸⁶⁰ Nascimento, 1988: 33-40.

⁸⁶¹ Nascimento, 1988: 43-44.

⁸⁶² Nagalli, 1989: 83.

⁸⁶³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. No mesmo sentido, Elzio Nagalli: “A gente dividia por regiões. Então tinha o pessoal que ia conversar com o pessoal de Santa Catarina, a gente aqui de São

Assim, os assessores buscavam prioritariamente os parlamentares conhecidos para tratar dos assuntos de interesse das corporações. Como lembram os entrevistados, o acesso era simples. Diversos assessores que foram para Brasília já conheciam os parlamentares que haviam sido prefeitos, vereadores ou deputados estaduais.⁸⁶⁴ Como lembraria Agaciel Maia em entrevista: “nós tínhamos várias pessoas, que eram servidores do Congresso, que eram parentes de policiais”.

O Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal foi o responsável pela aproximação com o deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE),⁸⁶⁵ com quem tinha “um acesso todo especial”.⁸⁶⁶

Fiuza (PFL/PE) também se aproximou de outros policiais militares durante o processo, em especial do TC Nelson Freire Terra, de São Paulo.⁸⁶⁷ Ainda, como lembra um entrevistado: “Ricardo Fiuza, nós inclusive fomos a Pernambuco na fazenda dele, entre Juazeiro e a capital, em Recife”. O Distrito Federal contava ainda com o apoio de outro congressista que não pertencia à região: o senador Jarbas Passarinho (PDS/PA) era sogro do Capitão Wellington Corsino do Nascimento, da PMDF, que também atuava diretamente na Assembleia Nacional Constituinte.⁸⁶⁸

Paulo. Os gaúchos, o pessoal do nordeste, Pernambuco. Quer dizer, a gente é, a gente trabalhava em conjunto e depois a gente fazia reuniões entre nós”.

⁸⁶⁴ Como lembra um dos entrevistados: “Digo para você que há 25 anos, que atuo nessa área de forma direta, permanente. De forma indireta, há mais de 30 anos, quase 40 anos, tá? Então se falar: foi João, foi Pedro, foi Paulo, não foi? Isso é uma somatória de forças. De todos os Estados. E às vezes parece que não, o Estado pequeno, que só tem muitas vezes, sabe, oito deputados, produz mais votos do que um Estado grande como São Paulo, que tem 70. Porque no Estado que só tem oito, o PM e bombeiro conhece tête-à-tête. Os três senadores, eles chamam de você. [...] Sabe, cansei de ver. A praça, o oficial da PM chamando o senador de você. Por quê? Porque eles têm intimidade. Conhece lá do Estado. Não tem o formalismo da investidura do cargo. Então, com isso, essa relação pessoal produz um resultado muito mais efetivo”.

⁸⁶⁵ Ricardo Fiuza, eleito deputado por Pernambuco, era advogado, pecuarista e industrial (sócio-gerente da Comércio e Indústria de Produtos Alimentícios de Pernambuco – Gravatá). Estava em sua quinta legislatura, tendo pertencido à Arena e ao PFL. De acordo com o relatório do DIAP (1988: 419): “Parlamentar de estilo agressivo, foi coerente com o seu passado conservador. Um dos articuladores do Centrão, foi defensor ardoroso [...] da privatização. [...] Contrário à reforma agrária, votou a favor de cinco anos para Sarney”. Membro da elite pernambucana e alinhado ideologicamente à direita, não possuía alguns preconceitos comuns nas esquerdas da época contra as polícias militares.

⁸⁶⁶ Como lembra Paulo José Santos: “Eu tive que fazer a coordenação, porque eu tinha um acesso muito especial, então, ao relator da comissão de segurança pública, não é? Que disse com todas as letras: Resolva com o coronel, Paulo José e pronto”.

⁸⁶⁷ De acordo com um entrevistado: “O Ricardo Fiuza era apaixonado pelo Coronel Terra. Tanto é que, quando terminada a Constituinte, a filha dele se casou, ele mandou um convite”.

⁸⁶⁸ O ex-senador Jarbas Passarinho era coronel reformado do EB. Durante o regime militar, havia sido governador do Pará por eleições indiretas (1964-66), Ministro do Trabalho e Previdência Social de Costa e Silva (1967-69) e Ministro da Educação e Cultura de Médici (1970-74) e Ministro da Previdência e Assistência Social de Figueiredo (1983-85). Foi também, por duas vezes, senador pela Arena.

Os policiais militares de Goiás contavam com o apoio principal do deputado Siqueira Campos (PDC/GO),⁸⁶⁹ que tratava o Cel Lúcio Borges como amigo.⁸⁷⁰ O deputado foi responsável por chamar as polícias militares para participarem das audiências públicas na Subcomissão dos Estados.⁸⁷¹ Além disso, o constituinte José Freire (PDC/GO), que havia sido Secretário de Segurança Pública, apoiou os militares em diversas demandas, inclusive defendendo Emenda Popular apresentada pelo Clube dos Oficiais da PMGO. Por fim, como lembra Waltervan Vieira, o Ministro da Agricultura e ex-Governador do Estado de Goiás, Iris Rezende (PMDB) também intercedia pela corporação.

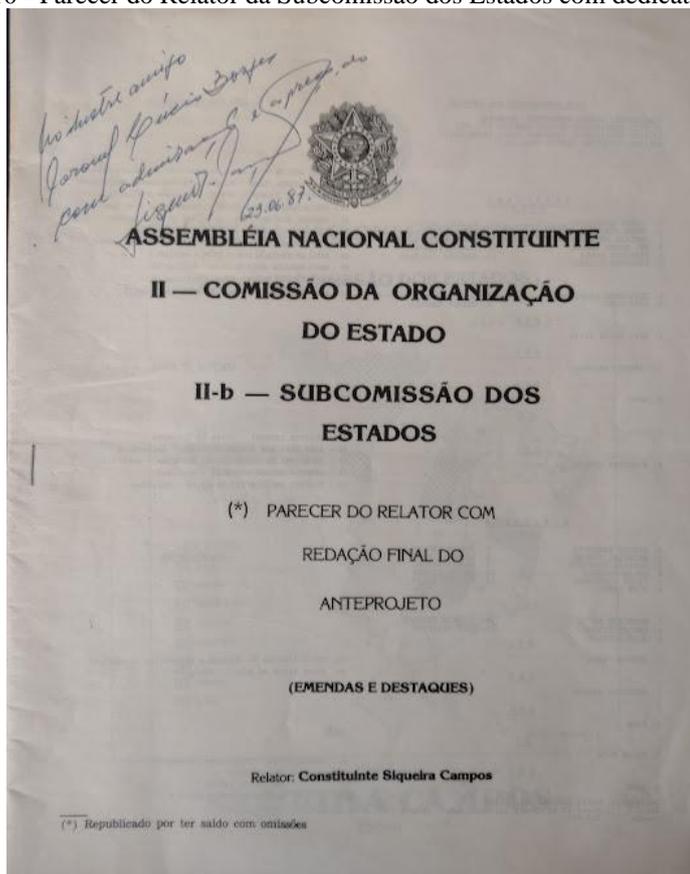
De acordo com Wellington Nascimento, em entrevista, Nelson Freire Terra também contava com a simpatia de seu sogro: “E tinha um coronel de São Paulo que era queridíssimo do Ministro do Exército, Cel Terra, porque era um dos coronéis de polícia que mais entendia de geopolítica e de guerra revolucionária. Era instrutor de Barro no Barro branco. Era uma figura lendária no Brasil, coronel Terra. E o Ministro gostava de chamar ele para conversar sobre logística, sobre geopolítica, sobre guerra revolucionária. Ele ficou muito respeitado. O senador Passarinho adorava ele”.

⁸⁶⁹ José Wilson Siqueira Campos era agricultor e industrial. Havia pertencido à Arena e ao PDS.

⁸⁷⁰ De acordo com o oficial: “Nós tínhamos no interior de Goiás, mais da metade dos municípios, naquela época, a cidade era atendida só pela polícia militar. O único órgão do governo que estava lá era a polícia militar”. ENTREVISTADOR: “Isso trazia também uma proximidade dos próprios policiais com vereadores, deputados?” LÚCIO BORGES: “Muito próximos. Muito próximo. [...] A dependência às vezes não, não querendo mencionar Goiás, mas vou falar de Minas Gerais, Minas Gerais. Em Minas Gerais (o oficial era formado pela Academia da PMMG), o cabo era juiz, árbitro de futebol, delegado, padre. Até padre, confessor. Compadre, benzedor. Fazia de tudo naquela pequena localidade. [...] O elemento da polícia militar como único representante do governo local no local. E a polícia de Goiás, ela tem uma história muito antiga pra população. Não tão antiga quanto Rio e Minas Gerais. E as que antecedem a polícia de Goiás. Mas ela tem uma história muito firme. Aqui, quando a polícia incluía, lá na década de 30 e 40, quando incluía um grupo de policiais e militares, a ele era dada a missão de ocupar a primeira cidade que encontrasse sem o comando de pelotão”.

⁸⁷¹ Após, enviou ao oficial correspondência contendo as notas taquigráficas, com recado assinado de próprio punho: “ao Lúcio, amigo, coronel Lúcio Borges”.

Figura 10 - Parecer do Relator da Subcomissão dos Estados com dedicatória, em 1987



Fonte: Arquivos pessoais de Lúcio Borges.

Minas Gerais contava com o apoio prioritário do senador Ronan Tito (PMDB/MG) e do deputado Ronaldo Carvalho (PMDB/MG).⁸⁷² Como lembra o oficial mineiro Jonas Cruz:

E eu tinha dois parlamentares aqui de Minas que eram muito amigos. Um era primo da minha mulher, era o senador Ronan Tito. E o outro era o... Eu estudei em Santa Rita do Sapucaí logo que eu me casei. Eu fui para lá em 70, fiz um curso de engenharia lá pela Polícia Militar. E fiquei muito amigo do então prefeito lá, que era o Ronaldo Carvalho. E logo depois ele foi deputado federal. E foi constituinte. Então a gente tinha os dois gabinetes, o do Renan e o Ronaldo, que a gente ocupava praticamente. Os dois nos ajudaram muito. E o outro que nos ajudou muito também era um deputado aqui de Minas Gerais, chamava-se Dalton Canabrava. [...] E tinha também um assessor da Câmara, que era concursado da Câmara, funcionário da Câmara. Eu fiquei muito amigo dele. Chamava-se Luiz Berto. Inclusive, ele tem obras publicadas. Grande escritor. [...] Ele nos assessorava muito, lá. Nos ajudou muito lá em Brasília.⁸⁷³

No Rio Grande do Sul, contava-se com o apoio do governador Pedro Simon, do PMDB. A Brigada Militar também realizou um trabalho de convencimento com prefeitos e políticos

⁸⁷² Ronan Tito de Almeida havia sido Secretário de Trabalho e Ação Social no governo Tancredo Neves. Ronaldo de Azevedo Carvalho havia sido eleito prefeito de Santa Rita do Sapucaí (1976) e deputado estadual (1982) pelo MDB.

⁸⁷³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

gaúchos para apresentar os interesses das polícias militares. Como lembra Jerônimo Braga, ex-comandante da BMRS:

Com relação à bancada gaúcha lá, você sabe que o gaúcho é muito bairrista, não é? Ele gosta muito do seu Estado. O delegado que aqui fala mal da polícia, lá ele não fala mal. Lá ele não fala mal da Brigada. Porque a Brigada é do meu Estado. A Brigada é gaúcha, né? Até o apelido na nossa polícia militar é Brigada Gaúcha. E isso foi muito importante, especialmente porque a bancada da situação que apoiava o governador, dizia que o Estado estava com problema, mas a corporação estava trabalhando.⁸⁷⁴

Dentro do Congresso Nacional, a corporação contava com dois políticos gaúchos que se tornaram extremamente influentes: o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) e o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS). Como lembra o oficial gaúcho Marcos Beck:

Chegando no Congresso, e aí, já agora em plena constituinte, o governador do Rio Grande do Sul era o Governador Pedro Simon, foi senador, deputado na história política. Do MDB. [...] O deputado Ibsen Pinheiro [...] do MDB, também gaúcho. Outro deputado do MDB gaúcho, de primeira legislatura esse, mas um sujeito com conhecimento jurídico, e um porte físico e uma imposição de palavra muito grande que era o Nelson Jobim. Então, principalmente, claro, que todos os estados tinham os seus, os seus políticos aí, mas de cara nós contamos ali no Congresso com o Ibsen Pinheiro [...] nos franqueou [o gabinete]. Veja bem, eu falei, ele era do mesmo partido, amigo do Pedro Simon [PMDB]. Jerônimo era comandante escolhido pelo Pedro Simon. Nós não tínhamos associação. Nenhuma. PM tinha associação de oficiais. E nós íamos representando a corporação, o Estado. Claro que vários deputados, vários deputados nos deram acolhida. É, mas o Ibsen foi o principal, que até nos franqueou o gabinete dele. E da mesma maneira, o Nelson Jobim. Eu permanecia mais lá. Com o Nelson Jobim. Eu ia tomar chimarrão com ele todos os dias, religiosamente. [Com] Ele e [com] o chefe de gabinete dele.⁸⁷⁵

Na visão de um entrevistado, “São Paulo se fazia presente muitas vezes com Temer. Já era um deputado poderoso”. A ligação dos policiais militares com o deputado era feita a partir do TC PMESP Júlio Bono Neto, que havia sido ajudante-de-ordem de Temer (PMDB/SP) quando o

⁸⁷⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Ainda, para o mesmo oficial: “Até o partido, que estava nascendo muito fortemente, que era o Partido dos Trabalhadores, nos apoiou fortemente. Porque lhes interessava também aprovar na Constituição Federal, o voto do cabo soldado, que nós sabíamos que, mais cedo ou mais tarde sairia, não é?”. No mesmo sentido, Marcos Beck: “Fizemos também grandes amizades. E, o pessoal do PT. [...] O Olívio Dutra, que era deputado, sempre nos recebeu muito bem. Lá nós formamos assim uma situação de não termos partido político”.

⁸⁷⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Ainda sobre Nelson Jobim, Marcos Beck lembra de uma ocasião específica com o deputado: “Eu conto uma história aí que, que um certo dia eu chego de manhã [...] Eu fui tomar chimarrão lá e ele perguntou: - O Beck (é como me chamava) Beck, tu conhece o Capitão fulano? Pelo tom de voz dele, ríspido assim. - Capitão fulano é? - Me diz uma coisa, esse cara é louco ou sem vergonha? - Como assim, deputado? Aí ele me atirou, me atirou, tinha um púlpito aqui na mesa dele, era mais alta. Deve ser professor. Peguei, tinha a carta com um envelope. Quando eu li a carta, disse: - Pra mim, deputado, ele é louco e sem vergonha. Os dois. Porque o cara dizia: olha, na sua campanha eu estraguei meu carro, não sei o quê e babar... Agora não sou olhado pelo partido... Então assim, para ver o nível de relacionamento que se tinha com Nelson Jobim”.

parlamentar ocupava a função de Secretário de Estado de Segurança Pública no Estado de São Paulo.⁸⁷⁶ Como lembra um dos entrevistados:

O Bono, é... as polícias e bombeiros devem muito a ele. Não só a ele. [...] É óbvio que é uma somatória. [...] Mas você tem que reconhecer que o Bono teve um papel fundamental. [...] Então eu digo que o Bono foi um craque da articulação política das polícias e bombeiros do Brasil. E faz uma falta violenta com a morte dele. [...] Ouvi o Michel Temer. No caixão dele. Eu estava lá, no funeral, quando Michel Temer falou: perdi meu grande amigo e meu grande conselheiro. Isso expressa tudo. De um vice-presidente da República. Perdi meu grande amigo e meu grande conselheiro. Então ele alçou a condição de conselheiro de um dos maiores estadista do Brasil, que foi Michel Temer, e é Michel Temer. Então, o Bono faz uma falta violenta. Foi porque as polícias e bombeiros chegaram aonde chegaram não só por ele, mas com a atuação fundamental dele. Que sempre foi democrata, republicano, e um homem de representação e associação. Isso é fundamental. Democracia não se faz sem associação. Associações fortes, seja associação de bairro, seja associação representativa de classe.⁸⁷⁷

No mesmo sentido, Wellington Nascimento, à época Capitão da PMDF, ao relembrar da Assembleia Nacional Constituinte:

E tinha um coronel Bono, que era um exímio político. Que era muito amigo do Michel Temer. Michel Temer foi uma pessoa muito importante pra gente. Tanto que, depois de tudo, na constituinte e depois também na revisão, o Júlio Bono veio para Brasília trabalhar no gabinete do Michel Temer, inclusive quando Michel Temer foi presidente da Câmara. [...] Aí a gente criou um caminho direto através com Fiuza nas reuniões da cúpula da assembleia nacional constituinte Jarbas Passarinho, o Prisco Viana, e vários outros. O Michel Temer e outros. Aí começou a criar essa sinergia já em cima, na cúpula da constituinte.⁸⁷⁸

Além de Michel Temer, o deputado Hélio Rosas (PMDB/SP) também auxiliava os militares paulistas.⁸⁷⁹ O deputado chegou a ser tratado como “o constituinte dos policiais militares” devido à sua “dedicação e vigilância” em relação aos temas que interessavam aos militares locais.⁸⁸⁰ O parlamentar teria tido, inclusive, “um princípio de enfarte no recinto do Plenário”

⁸⁷⁶ Um entrevistado de fora de São Paulo referiu-se ao Tenente-Coronel como “o policial militar mais importante dos trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte”.

⁸⁷⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Como lembra um entrevistado: “E o Michel ficou apaixonado pelo Bono. Tanto é que o coronel Bono foi uma pessoa que ficou com Michel até sua morte”. Júlio Bono Neto foi ainda chefe de Gabinete do ex-presidente no Congresso. Após a morte do oficial em 2011, Michel Temer, quando Presidente da Câmara dos Deputados, inaugurou a sala Júlio Bono Neto, no edifício principal da Câmara. Na ocasião disse: “É uma singela homenagem para perpetuar em uma placa um nome que já está perpetuado em meu espírito” ([https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/noticias/temer-inaugura-ala-em-homenagem-a-julio-bono-neto](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/noticias/temer-inaugura-ala-em-homenagem-a-julio-bono-neto)). Acesso em 13/03/2020).

⁸⁷⁸ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸⁷⁹ Hélio César Rosas, advogado e contador, estava em seu primeiro mandato como deputado federal. Havia sido deputado estadual.

⁸⁸⁰ Nascimento, 1988: 15-16.

quando a redação de um dispositivo foi alterada pelo relator da Constituinte, Bernardo Cabral.⁸⁸¹

Figura 11 - Deputado Hélio Rosas em formatura na PMESP



Fonte: Arquivos pessoais de Theseo Darcy Bueno de Toledo.

O Corpo de Bombeiros do Distrito Federal também foi responsável por diversas outras aproximações com os constituintes. Como lembra Edmilson Fonseca:

Vou citar um fato histórico e gostoso, né? Te dizer (o) porquê. Na época, o deputado Valmir Campelo,⁸⁸² que fazia parte também da Constituinte... Eu já como tenente-coronel, eu comandava o quartel do Planalto. E ali, ele um dia lá no Congresso, ele me perguntou: Edmilson, você tá onde agora. Eu disse: eu estou comandando aqui. Ele disse: rapaz, a gente precisa pelo menos relaxar as pernas. A gente tem que jogar, tem que correr. Aí eu digo: ué, mas tem lá um campo de futebol. Ele disse: como é que a gente pode fazer isso lá? Eu digo: a hora que o senhor desejar. Aí ele diz: a gente pode ir lá por volta das 6 da manhã? Pode, pô. Então eu espero o senhor lá. Quantos vão? Ele: deve ir na faixa de uns 60. Eu disse: pô, então, ótimo.

[...]

Enquanto uns ficam correndo na pista, outros ficam jogando bola. E às vezes não era 11 contra 11, era 22 contra 22. Entendeu. *E ali ia o Ricardo Fiuza, o próprio Lula, o Genoíno, o Richa, o Valmir Campelo e outros deputados que estavam ali.* Dali, pra você ver, *tinha um conagraçamento tão bom, que dali a gente tomava um café da manhã ali mesmo, que eu tinha um, tipo um caramanchão, uma palhoça grande, não é? E ali que a gente tomava um suco, um café. Eles tinham os que tomavam banho, já saíam de paletó e gravata direto para o Congresso e tinham outros que iam embora para tomar banho em casa, trocar de roupa e tal.*

[...]

⁸⁸¹ Nascimento, 1988: 15-16.

⁸⁸² Valmir Campelo (PFL/DF) estava em seu primeiro mandato como deputado. Havia sido administrador de diversas regiões do DF (Brazlândia, Gama e Taguatinga).

Mas era uma coisa assim, boa. Isso era feito sempre, todas as terças e quartas-feiras, não é? E parece que, que aquela situação realmente veio nos favorecer. Essa confraternização. Fora as próprias confraternizações que a gente não só levava o parlamentar para uma situação de almoço, que na época nós tínhamos o serviço de rancho, não é... Serviço de rancho, era muito, muito bom. [...] *Ali a gente tinha uma confraternização. Tinha sempre um almoço, tinha sempre, às vezes, uns jantares, e juntava esses parlamentares.* E ali a gente explicava mais detalhadamente, para o parlamentar, o que é a função do policial militar, o que é a função do bombeiro militar, entendeu?⁸⁸³

Como lembram os entrevistados, o trabalho de bastidor era essencial para o convencimento com os deputados: “Era na conversa informal [...] É ali que se ganhava guerra, conversando com determinados deputados”.⁸⁸⁴

Esse trabalho de convencimento demandava presença constante no Congresso Nacional uma vez que diversas situações poderiam ser alteradas de um dia para o outro. Para isso, as corporações mantinham oficiais para acompanhar os trabalhos da ANC. Como lembra Paulo José Santos:

Nós tínhamos todo dia, todo dia 3 oficiais do corpo de bombeiros do Distrito Federal encarregados de ficarem atentos 24 horas no acompanhamento. Porque ali, no Congresso, a coisa muda muito, muda de uma hora para outra. [...] Era muito importante e aconteceu. Aconteceu na hora de encaminhar para a votação. Quase que foi modificado, quase que a gente teve um dissabor ali. Graças a atuação de um desses oficiais que estava ali de plantão. É que a coisa não aconteceu e funcionou bem, não é?⁸⁸⁵

Os oficiais faziam plantão no Prodasen e na Gráfica do Senado para acompanhar a publicação do que havia sido votado, às vezes até às cinco da manhã.⁸⁸⁶ Permaneciam no Congresso “de segunda a segunda”. Ao deixar o Congresso, reuniam-se para discutir as ações para serem tomadas no dia seguinte. Aqueles que não puderam levar a família para Brasília, retornavam

⁸⁸³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. (grifos nossos). Ainda, de acordo com o entrevistado, a proximidade institucional das polícias militares e dos corpos de bombeiros com os parlamentares “estava assim, podemos dizer assim, que estava causando ciúme na própria instituição Exército Brasileiro”.

⁸⁸⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Optamos pela não identificação do entrevistado.

⁸⁸⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Ainda, em palestra realizada no auditório da Academia do Corpo de Bombeiros em 13 de setembro de 2020, foi dito que um dos oficiais assessores foi imediatamente à residência do deputado Ricardo Fiuza, às duas da manhã. O oficial acordou o congressista e falou para o que ele tinha que honrar o compromisso que havia feito com os bombeiros.

⁸⁸⁶ Como lembra um dos entrevistados: “E aí, logo que cada fase ali era votada, se reuniam os deputados de cada fase, comissão disso, comissão daquilo, nós íamos lá no Prodasen e íamos anotando o que é que nós tínhamos que melhorar, o que estava fraco pra nós, quais foram as emendas nossas que foram acolhidas, quais as que não foram acolhidas”.

aos Estados de origem “no fim de semana, quando não tinha nada lá”. De acordo com os entrevistados, essa situação durou pouco mais de dois anos.

6.2.3 O apoio dos governadores

Os Comandantes-Gerais se faziam presentes junto aos governadores em busca das garantias das Polícias Militares. Dois fatores facilitavam esse acesso. O primeiro dizia respeito à importância da própria função. O segundo, em muitos Estados, era uma conquista recente. Com o retorno do comando próprio, oficiais das corporações locais, que tinham a confiança do Governador, passaram a exercer as altas funções que antes pertenciam a oficiais do Exército.

Havia, também, óbvios objetivos comuns. A maior intervenção ostensiva dos governadores veio na busca da autonomia local para as polícias militares.

Reportagem do Jornal do Brasil intitulada “Tutela sobre as PMs irrita governadores” trazia o seguinte texto:

Os governadores recrudesceram. O do Rio Grande do Sul, o da Bahia, o de São Paulo e o de Minas Gerais fizeram chegar sua irritação ao deputado Bernardo Cabral com a possibilidade de seu próximo anteprojeto de Constituição ampliar, ainda mais, o nível de subordinação das Polícias Militares ao Exército. [...]

Cabral está inclinado a definir as PMs, no anteprojeto que divulgará amanhã, como “órgãos auxiliares do Exército”, cabendo à União legislar sobre convocação, provimento, instrução específica, efetivos e material bélico de seu uso.

[...]

Foi o senador José Richa (PMDB-PR),⁸⁸⁷ amigo do ministro do Exército, quem atuou junto a Cabral para que altere sua proposta anterior quanto a isso. Se o relator da Constituinte o fizer, terá aceito, com pequenas diferenças, a sugestão original do Ministério do Exército, apresentada em publicação oficial assinada pelo Centro de Comunicação Social do Exército. Ali foi dito:

“Compete à União: organização, efetivos, material bélico, instrução, justiça e garantia das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive, mobilização. [...] As Polícias Militares são consideradas forças auxiliares, reservas do Exército.”

[...]

⁸⁸⁷ José Richa havia sido presidente da União Paranaense dos Estudantes (1957-1958) e secretariou a organização partidária do PDC em 1961. Com a instituição do bipartidarismo, foi um dos fundadores do MDB no Paraná. Em 1982, foi eleito governador do Paraná pelo PMDB.

*É possível que a reação dos governadores obrigue Cabral a encontrar um meio-termo entre o que eles desejam e o que quer o ministro do Exército. Cabral é muito sensível a questões do interesse militar. A anistia que ele propôs no último anteprojeto foi previamente combinada, em toda sua extensão, com o ministro do Exército. O artigo que define o emprego legal das Forças Armadas foi revisto porque sua redação no anteprojeto de Constituição anterior não agradou ao ministro.*⁸⁸⁸

Ao término dos trabalhos, permaneceu a vontade dos governadores. Coube à União legislar apenas sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. O assunto será discutido adiante.

6.2.4 A participação das associações de praças

Como lembra Wellington Nascimento, as polícias militares de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Paraná teriam “engajado” os clubes de subtenentes, sargentos, cabos e soldados na luta pelos interesses das corporações.⁸⁸⁹ De acordo com Paulo Ramos:

Praças, houve algumas, não é? Especialmente subtenentes e sargentos de São Paulo. Presentes aqui. Uma coisa interessante. Praça lutava por direitos. Porque existe uma diferença. As representações aqui, de oficiais, eram representações dos Comandantes das Polícias e Bombeiro. Mas de praça era da entidade. A diferença é essa. Os oficiais que estavam aqui, as delegações, vinham aqui representando o Comandante da Corporação. Agora, as representações poucas de praças vinham pra lutar por direitos. [...] UBSUSA. Eles criaram uma entidade que unia também nacionalmente. União Brasileira dos subtenentes e sargentos. Foi criada na época, na Constituinte a UBSUSA. [...] Eles fizeram uma assembleia depois de promulgada a Constituição, eles fizeram uma homenagem a mim na sede deles, lá em São Paulo, que a sede ficou lotada. Eu que não registro. Quando eu cheguei lá, me carregaram assim, no alto, pra chegar na mesa dos trabalhos. Lotado aquele auditório, de subtenentes e sargentos e familiares.⁸⁹⁰

As associações de praças da Polícia paulista já faziam parte do processo desde anos atrás. Inclusive já haviam assinado, em conjunto com as associações de oficiais, nota conjunta contrária ao “Sistema de Segurança Pública”, em 20 de outubro de 1983.⁸⁹¹ Como lembra um

⁸⁸⁸ Tutela sobre as PMs irrita governadores. *Jornal do Brasil*, 17/09/1987. Grifos nossos.

⁸⁸⁹ Nascimento, 1988: 33-40. Embora em sua monografia tenha citado apenas São Paulo e Rio Grande do Sul, o oficial afirmou durante a realização da entrevista: “Olha, deixa eu te dizer. Foi a coisa mais bonita que eu vi na constituinte. [...] Na constituinte, as praças trabalharam junto com os oficiais. É, eu vi a associação das praças do Rio Grande do Sul, do Paraná e, principalmente, São Paulo tinha a figura do cabo Wilson, que hoje é sargento Wilson, ainda é presidente da associação dos cabos soldados. Já foi eleito deputado estadual várias vezes. Ele perdeu agora”.

⁸⁹⁰ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸⁹¹ Ver tópico 4.2.4.

antigo Comandante-Geral da Corporação: “Elas se se reuniam comigo a cada quinze dias no Quartel General. Porque eu falei pra eles que a Polícia Militar precisava deles. Sargentos, cabos e soldados”.⁸⁹² Elzio Nagalli, da PMESP, em entrevista:

Nas grandes votações os Estados brasileiros todos levaram para Brasília, fardados, um número extremamente grande de oficiais, de praças, e conseguimos grandes vitórias naquele saguão. [...] Mostramos uma força que eles não estavam acostumados a ver. [...] enorme. E todo mundo fadado. Aquilo ficou coalhado de polícia, coalhado de oficiais e praças. Todo mundo junto. Os deputados tinham que passar no corredor da gente.⁸⁹³

A presença foi percebida pelos constituintes. Foi registrada, ao final da audiência pública da “Subcomissão temática de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, a presença do Sargento Celso Tanauí, presidente do Clube de Subtenentes e Sargentos da PM de São Paulo. O sargento desejava fazer uso da palavra para apresentar as discussões realizadas pelo Clube em São Paulo, resultado de um seminário que congregara as entidades de subtenentes e sargentos de todo o Brasil. Não pôde fazê-lo, porém, uma vez que seu nome não constava na pauta e não havia decisão de ouvi-lo por parte do Plenário da Subcomissão.⁸⁹⁴

Na mesma ocasião, o comandante de Goiás solicitou constar a presença do Sargento Oliveira Rubi de Melo, Presidente do Clube dos Sargentos da Polícia Militar do Estado de Goiás, informando que as Polícias Militares estavam lutando a favor do voto dos cabos e soldados.⁸⁹⁵ Os constituintes Arnaldo Martins e Iram Saraiva aproveitaram a ocasião para informar que haviam apresentado proposta à Assembleia Nacional Constituinte para que todos os militares fossem alistáveis e tivessem direito a voto, salvo durante o período do serviço militar obrigatório.⁸⁹⁶

⁸⁹² Entrevista com Theseo Toledo realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸⁹³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁸⁹⁴ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 64

⁸⁹⁵ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 64

⁸⁹⁶ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 64

6.3 A assessoria parlamentar do Exército Brasileiro

6.3.1 As pautas do Exército Brasileiro

O papel da Assessoria Parlamentar do Exército foi significativo na construção do texto constitucional. Como lembra Cerqueira Neto, os “militares estavam no centro das decisões políticas no período constituinte, pelas inseguranças de Sarney para assumir o governo e se manter no poder”.⁸⁹⁷ Além disso, pelo menos desde 1985, os ministros militares reuniam-se com os chefes do Gabinete Militar da Presidência e do Estado-Maior das Forças Armadas para tratar sobre as competências dos militares na nova Constituição.

As Forças Armadas se prepararam para a Assembleia Nacional Constituinte, definiram objetivos e atuaram de forma coordenada como grupo de pressão.⁸⁹⁸ Essa preparação garantiu uma unidade de ação em relação a outras forças políticas.⁸⁹⁹

Criou-se um grupo coordenado pelo Cel Werlon Coaracy de Roure, composto por outros doze oficiais.⁹⁰⁰ Todas as noites, após o encerramento dos trabalhos, os oficiais mantinham contato telefônico com o General Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército no Governo Sarney, e relatavam os acontecimentos do dia.⁹⁰¹

⁸⁹⁷ Cerqueira Neto, 2022: 97.

⁸⁹⁸ A organização dos militares para defesa de interesses era antiga e visível já no período do regime militar. Entre eles existia a ideia de que “os militares enquanto instituição, especificamente, poderiam constituir um lobby mais eficiente, para defender suas necessidades legítimas, se os militares enquanto governo não estivessem no poder”. De acordo com oficiais generais, “o orçamento militar tinha caído drasticamente a partir de 1974” (Stepan, 1986: 85).

⁸⁹⁹ Oliveira, 1994: 128

⁹⁰⁰ Miguel, 1999: 168; Nascimento, 1988: 16. O oficial foi promovido ainda durante os trabalhos da Constituinte. Conforme reportagem do *Jornal do Brasil*: “Roure, promovido a general há cerca de dez dias, caroneando mais de vinte coronéis à sua frente na lista de ascensão, dificilmente terá surpresas até o final da Constituinte. Todas as questões estão decididas, à exceção da anistia para os marinheiros, onde ainda há possibilidade de novidades” (Constituinte acata interesses de ministérios militares. *Jornal do Brasil*, 03/04/1988).

⁹⁰¹ Gonçalves, 2017. Leônidas Pires Gonçalves foi escolhido por Tancredo Neves para ser o Ministro do Exército por ter apoiado a mudança pacífica do regime. O oficial seria um dos mais antigos no Almanaque do Exército, atrás apenas do general Eraldo Tavares Bastos, próximo da reserva compulsória, e do general Euclides de Oliveira Figueiredo, irmão do ex-presidente (Miguel, 1992: 106). Para D’Araújo (2010: 116), o General Leônidas representava o “espírito de corpo da instituição”.

Como lembra Eliézer Rizzo de Oliveira:

Os militares não foram pegos de surpresa pela Constituinte. Ou melhor, não se deixaram pegar de surpresa, preparando-se com antecedência para a reorganização institucional do país. Dado o grau de autonomia política do aparelho militar, os militares não tinham muito a ganhar, mas certamente tinham muito a perder, em especial no plano político. Assim, recorreram ao direito, que consideravam legítimo, a igual título que outras forças políticas e sociais, de participarem desta reorganização, tendo mais clareza sobre seus interesses do que a maior parte das forças políticas sobre os dela. Em especial, conseguiram uma unidade de ação que os destaca em relação às demais forças políticas.⁹⁰²

A atuação das Forças Armadas frente à constituinte incluía “corpo-a-corpo com os parlamentares, [...] intervenção direta dos ministros militares, em reuniões privadas com os constituintes ou advertências públicas”.⁹⁰³ Os oficiais “frequentaram os gabinetes parlamentares, convenceram lideranças, participaram de negociações sofisticadas”.⁹⁰⁴ Os militares também teriam patrocinado uma viagem de visita a instalações militares de Natal para 37 constituintes e alguns familiares.⁹⁰⁵ Pesava ainda a favor dos militares a sustentação que davam ao presidente e o temor de uma intervenção.⁹⁰⁶ Nesse sentido, era comum dizer que “os militares podem não gostar” ou “os militares não querem”.^{907, 908}

⁹⁰² Oliveira, 1994: 128.

⁹⁰³ Miguel, 1999: 168.

⁹⁰⁴ Oliveira, 1994: 171. De acordo com Oliveira (1994: 171): “‘Eles demonstraram competência, preparo e capacidade política’, segundo o deputado Antônio Brito (PMDB-RS). Também o deputado José Genufno (PT-SP), adversário dos interesses militares na Constituinte, reconhece o valor da assessoria militar: ‘Sua eficiência é inegável porque os assessores são extremamente bem-preparados, conhecem profundamente o assunto de que estão tratando e são extremamente cordiais, verdadeiros *gentlemen*.’”

⁹⁰⁵ Miguel, 1999: 168.

⁹⁰⁶ Como lembram Oliveira et al (1987: 158-159): “A ação militar com o fim de obter da ANC a preservação da atual função constitucional do aparelho militar tem também o objetivo de ganhar aliados para esta tese, com resultados notáveis. O primeiro e principal aliado é o presidente Sarney. O ministro Paulo Brossard, da Justiça, é outro aliado importante dos ministros militares. Em defesa da preservação da função interventora, afirma (no dia da instalação da ANC) que ‘em todos os países as Forças Armadas servem para garantir a ordem’”.

⁹⁰⁷ Miguel, 1992: 238; Gomes, 2013: 154-155. Em entrevista, o General Leônidas informou que tinha “muita influência” no processo constituinte. Teria inclusive consentido para que Bernardo Cabral fosse relator da Comissão de Sistematização. Em outro ponto da entrevista, sobre as emendas que proibiam as Forças Armadas de intervir na ordem interna, informou que “*eu não deixaria passar*” (Gonçalves, 2017: 64-65). (grifo nosso)

⁹⁰⁸ Algumas dessas situações geraram desconforto entre os constituintes. De acordo com o ex-deputado petista José Genoíno (2023: 38): “O general Leônidas fez um pronunciamento duro com os demais ministros militares, com o aval do presidente Sarney de que a Constituinte estava desprestigiando, desconstituindo o papel das Forças Armadas. Isso produziu, por parte do Ulysses Guimarães, aquela famosa declaração que ele comparou os três ministros militares com os três patetas”. Mais adiante, o constituinte afirma: “Então, o tema só alcançou destaque na Sistematização, produto daquela famosa reunião que produziu uma mudança no artigo 142, que teve uma crise militar com o pronunciamento do general Leônidas e do presidente da Constituinte Ulysses Guimarães; e o Sarney aprovou a declaração do general Leônidas na época, de que a Constituinte não podia inovar demais no que dizia a respeito ao papel das Forças Armadas. Nós queríamos inovar, nós queríamos quebrar as barreiras e a maioria: ‘não, é a democratização, é a transição, há riscos’ e sempre o risco, o medo acabava tutelando a possibilidade de avanço e isso a gente viveu na Assembleia Nacional Constituinte” (Genoíno, 2023: 45).

Sobre o trabalho da Assessoria Parlamentar do Exército, José Genoíno (PT/SP) lembra o seguinte

Veja bem, os militares tiveram uma atuação muito eficaz e muito competente, foi a primeira experiência organizada em que eles colocaram quadros militares como assessores, tinha no Exército o general Roure, na Marinha o almirante Reguffe; então as Forças Armadas colocaram quadros militares como assessores na Constituinte. A primeira interferência é essa, eram quadros militares que tinham nível de relacionamento até de diálogo, acompanhava todos os detalhes.⁹⁰⁹

Os militares, porém, também encontraram parlamentares com “atitudes hostis”, que, por vezes, foram gradualmente se modificando.⁹¹⁰ Atuava ainda contra os militares a falta de “peso no processo eleitoral”.⁹¹¹

Foram elaborados diversos documentos, distribuídos desde a Comissão de Estudos Constitucionais, em janeiro de 1986, até a Assembleia Nacional Constituinte. Desenvolvido pelo Centro de Comunicação Social do Exército e amplamente divulgado, último documento, intitulado “Temas Constitucionais”, elencava oito pontos prioritários: a destinação constitucional das Forças Armadas Brasileiras; os Ministérios Militares; o Conselho de Segurança Nacional; a Justiça Militar; as Polícias Militares; o serviço militar; a tutela constitucional da patente do oficial das Forças Armadas; e os direitos políticos dos militares.

⁹¹² Importante ressaltar que a proposta tratava apenas da Justiça Militar da União, e não fazia

⁹⁰⁹ Genoíno, 2023: 39.

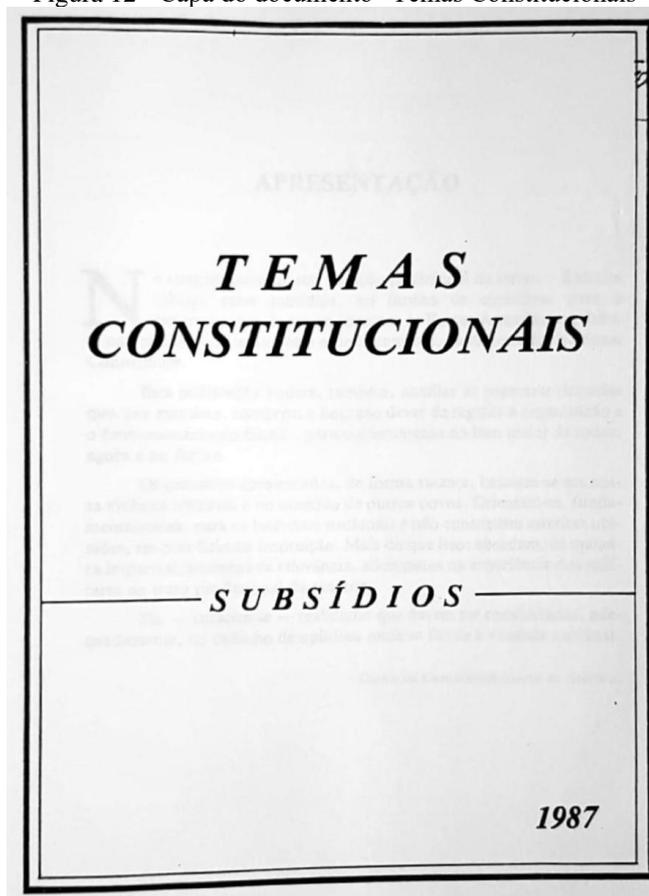
⁹¹⁰ Souza, 1998: 44. Ainda de acordo com o oficial da Marinha, a hostilidade seria decorrente mais do “desconhecimento da essência dos assuntos do que propriamente [...] puro revanchismo”.

⁹¹¹ A fala seria do ex-Deputado Federal Emanuel Fernandes, proferida em palestra para os cursos de altos estudos militares por ocasião de viagem de estudos em maio de 2010 (Homem, 2010: 56; 77). Muito embora o deputado não tenha feito parte da Constituinte, esse problema foi verificado pela Assessoria Parlamentar da Brigada Militar do Rio Grande do Sul durante o processo.

⁹¹² Brasil. Temas Constitucionais, 1987: 171. Oliveira (1994: 130) resume da seguinte forma os documentos elaborados: “O primeiro documento trata de temas ‘que afetam a Segurança Nacional e as Forças Armadas’. Ele foi elaborado em regime de coordenação entre as três Armas e o Estado-Maior das Forças Armadas, tendo servido de base para o depoimento prestado ao Comitê 10 (Defesa) da Comissão de Estudos Constitucionais em janeiro de 1986. O segundo documento contém uma redação ligeiramente modificada em relação ao primeiro, mais pelo resumo do que por mudanças de fundo, constituindo um conjunto bastante equilibrado na linguagem e no conteúdo. O terceiro tem a autoria do Ministério da Marinha e o quarto documento foi preparado pelo Centro de Comunicação Social do Ministério do Exército. Embora não fuja às teses dos dois primeiros documentos, que haviam sido preparados com alguma antecedência em relação aos debates da Subcomissão de Defesa e da Comissão de Sistematização, ele os retoma com maior clareza e ordenamento lógico no sentido de configurar o que chamamos de modelo da autonomia militar. Ao contrário daqueles documentos, ele não tem qualquer consideração pelas teses advindas da sociedade civil, com elas não polemiza pois simplesmente as desconsidera: suas teses se relacionam com a preservação da função interventora, da estrutura ministerial, do Conselho de Segurança Nacional, do Serviço Nacional de Informações muito particularmente, da concepção de Segurança Nacional”.

referências contra ou a favor da Justiça Militar estadual.⁹¹³ Existiam outros pontos que interessavam ao Exército não estavam incluídos no documento, a exemplo da questão de orçamento e vencimentos.⁹¹⁴

Figura 12 - Capa do documento “Temas Constitucionais



Fonte: Brasil. Temas Constitucionais, 1987.

⁹¹³ O tema da Justiça Militar da União mobilizou também o Superior Tribunal Militar. Como lembra um Ministro aposentado da corte: “Tais incompreensões e distorções obrigaram o Superior Tribunal Militar a iniciar trabalho de esclarecimento diretamente junto aos Senhores Constituintes. A desinformação era tão grande que, apesar do esforço despendido pelo STM, que chegou a receber prazerosamente, em sua sede, os integrantes do primeiro grupo de trabalho sobre a Justiça, a ‘Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público’, expondo-lhe, na ocasião, o nosso entendimento, oralmente e por trabalho escrito, fomos surpreendidos pela omissão da Justiça Militar no primeiro relatório divulgado. [...] A própria Subcomissão do Poder Judiciário reavaliou a imprescindibilidade do foro especial militar em seu relatório final mantendo a Justiça Militar no âmbito do Poder Judiciário, embora um tanto desfigurada” (Peixoto, 1989).

⁹¹⁴ Assim respondeu o General Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, que atuava como Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército em 1987, ao ser questionado sobre os assuntos que interessavam às Forças Armadas na Constituinte: “Fundamentalmente, a estrutura, a organização e a missão das Forças Armadas, o problema do Ministério da Defesa, os problemas relacionados com vencimentos, orçamento e ainda outros que surgiam. [...] Um dos pontos principais era o Ministério da Defesa. Achava-se que não havia condição de funcionar naquela ocasião. Mas o principal era o emprego, o papel constitucional das Forças Armadas. Mas isso acabou ficando de uma maneira que pôde ser aceita” (Castro; D’Araújo, 2001: 120).

De acordo com José Genoíno, ex-guerrilheiro político durante a ditadura, insuspeito, então, de simpatia pela cúpula militar:

Em resumo, para mim, são três coisas: a tutela, a autonomia, e uma espécie de monopólio do patriotismo e corporativismo militar em que eles se consideram acima de todos e de tudo. Isso foi mantido na Constituinte, de uma certa maneira, isso foi aceito. Não havia clima para a gente derrotar essa hegemonia de uma transição conservadora que veio da derrota das Diretas, passando pela convocação da Constituinte e pelo governo Sarney. Assim, o general Leônidas era a grande figura político-militar do governo Sarney, foi nessa época que começava os pelotões de infantaria da selva, foi nessa época que a Amazônia entrou com uma certa prioridade dentro da doutrina militar, foi nessa época inclusive que se preparavam narrativas sobre o que aconteceu no período da ditadura militar, e os episódios que aconteceram bem antes da Constituinte.⁹¹⁵

Em diversos pontos, porém, não teria havido imposição de vontade das Forças Armadas, mas procedimentos de negociação.⁹¹⁶ Entre os pontos consensuais, estavam a volta do texto que previa “que os militares devem defender os poderes (ou instituições) *constitucionais*, e não os poderes *constituídos*, como consta do texto de 1967” ou a retirada da expressão que condiciona a obediência ao “limite da lei”.⁹¹⁷

Para o Exército, o papel das Forças Armadas na defesa interna e externa não seria passível de discussão, tendo o próprio Ministro dado declarações públicas nesse sentido.⁹¹⁸

O ponto central do Ministro do Exército e de sua assessoria parlamentar era garantir a competência para as Forças Armadas atuarem como garantes da Lei e da Ordem.⁹¹⁹ Isso

⁹¹⁵ Genoíno, 2023: 40.

⁹¹⁶ Ao menos segundo Miguel (1992: 238) e Gomes (2013: 154-155).

⁹¹⁷ Carvalho, 2006: 133-134. De acordo com o autor: “Retira-se a infeliz expressão – ‘obediência dentro dos limites da lei’. Introduzida em 1891 por Rui Barbosa para refrear o Executivo, serviu posteriormente para justificar todos os intervencionismos, pois parecia dar aos militares o poder de julgar a legalidade das ações do governo. Criou a República o que a Constituição Imperial buscou a todo custo evitar: uma força armada deliberante”.

⁹¹⁸ Carvalho, 2006: 133-134; Miguel, 1992: 238; e Gomes, 2013: 154-155. De acordo com Oliveira et al (1987: 158): “É possível perceber que o Exército oferece o principal apoio à tese da função interventora e que as duas outras Armas são mais abertas a uma possível alteração constitucional deste preceito. O ministro da Aeronáutica chegou mesmo a defender a ideia de que a Constituinte deveria ser omissa a este respeito”.

⁹¹⁹ Sobre o assunto, lembra Fernando Henrique Cardoso (2015: 173): “Participei de uma reunião no edifício-sede do Serviço de Processamento de Dados do Senado (Prodasen), que era um dos locais reservados à relatoria da Constituinte, na qual o deputado Bernardo Cabral se comprometeu com as lideranças dos partidos de esquerda a colocar no relatório a ser submetido à Comissão de Sistematização o texto sobre o papel das Forças Armadas tal como definido pela Comissão Arinos. Eu o havia subscrito na comissão especial da Constituinte que tratava da questão dos militares. O texto não previa qualquer possibilidade de convocar as Forças Armadas para garantir a ordem interna, pois elas se restringiriam à defesa nacional. O texto pretendido pela esquerda contrariava acordos feitos com o governo pelo próprio relator. Embora eu tivesse recordado o fato, Bernardo Cabral reafirmou que iria mudar a proposta aceitando a sugestão dos líderes dos partidos de esquerda. Temiam que

porque os militares já haviam sido surpreendidos com a redação final da Comissão Afonso Arinos sobre o tema. O próprio Secretário Geral da Comissão, Ney Prado, que também atuara como coordenador do comitê temático da Comissão sobre "Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas", havia declarado publicamente que “retirar das FA qualquer responsabilidade como instrumento de segurança interna criará um vácuo de poder, uma fragilidade inconcebível do Estado brasileiro, que ficaria, assim, maleável a qualquer movimento que sobrepassasse a capacidade limitada das forças públicas”.⁹²⁰ O texto final da Comissão, porém, limitava a atuação das FA à garantia da soberania, da integridade do território e dos poderes constitucionais.⁹²¹

Diferindo da posição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a tese das FA saiu vitoriosa na Constituição de 1988. Isso se viabilizou após sucessivas alterações no texto, sendo manifesta a eficácia das pressões do ministro Leônidas.⁹²²

houvesse novas intervenções políticas dos militares. Essa decisão produziu forte crise. Durante reunião do Ministério presidida por Sarney a que estive presente como líder, o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, pediu a palavra e lançou uma catilinária contra a Constituinte. Leônidas não mencionou diretamente a questão das funções das Forças Armadas: alertou, em termos duros, para os gastos enormes que várias medidas aprovadas pela Constituinte acarretariam. O que ele queria, porém, era rever — como se reviu — o texto sobre o papel dos militares. Coube ao senador José Richa e a mim resolver o impasse, redigindo novo texto depois de conversas na residência oficial do general Leônidas, no Setor Militar Urbano de Brasília, abrindo a possibilidade de os chefes dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) convocarem as Forças Armadas em circunstâncias críticas, sempre respeitada a hierarquia que dá o comando supremo ao Presidente da República. A matéria gerou críticas acerbas a mim, pois me coube defendê-la no plenário, sob o fogo da ironia do deputado José Genoíno, a lembrar que, na comissão especial sobre o assunto, eu tinha sido favorável à fórmula da Comissão Arinos”.

⁹²⁰ O Globo, 15/01/1986, Professor faz proposta sobre segurança interna.

⁹²¹ Art. 414. As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do País, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional.

⁹²² Em entrevista, José Sarney informou que a redação da Constituição que estava sendo impressa não trazia a possibilidade de as Forças Armadas intervirem na ordem interna. Informado pela Assessoria, o ministro do Exército chamou à sua residência os ministros da Marinha, da Aeronáutica e o Chefe do Estado-Maior e determinou que aos assessores convidar o relator para o local. Talvez sem saber que o Exército conhecia a mudança do texto, Bernardo Cabral acompanhou os assessores à residência do ministro. Lá, o general Leônidas teria dito: “Você só sai daqui quando a Constituição estiver com o texto que nós combinamos” e avisou aos assessores que estavam no Congresso: “Vocês só saíam daí quando estiver impresso” (Sarney, 2017:51-52). Essa descrição, comprometedora para o ex-ministro, para o ex-relator e para a ANC, foi negada por um dos envolvidos no episódio (Gonçalves, 2017: 65).

6.3.2 A proposta do Exército Brasileiro a respeito das polícias militares

O documento “Temas Constitucionais” buscava manter as polícias militares como forças auxiliares e reservas do Exército:

1 Proposta

Na Competência da União, propõe-se o seguinte:

“Compete à União:

organização, efetivos, material bélico, instrução, justiça e garantia das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive, mobilização.”

[...]

Na competência expressa dos Estados:

“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, reservas do Exército”.

Essa proposta foi acompanhada de uma justificativa com quatro pontos. Em primeiro lugar, foi apresentado o “Fato Histórico” de que as polícias militares “existem desde os tempos coloniais, pela necessidade de haver um elemento de força, para emprego em conjunto, em ações policiais de vulto, sob a organização e disciplina militar”. Em segundo lugar, foram discutidos os “Exércitos Estaduais” da primeira República, ocasião em que “a experiência republicana da falta desse controle, por parte da União Federal, foi desastrosa”. O terceiro ponto dizia respeito ao papel das polícias militares na “Defesa Interna e a Defesa Territorial”. Por fim, as polícias militares eram tidas como uma “Solução Moderna, Adequada e Econômica para o País”:

Justifica-se, plenamente, a competência da União para legislar sobre as Polícias Militares pela necessidade de padronização, em todas as Unidades da Federação, nos aspectos de formação, ensino, instrução e organização que tornem possível mobilização ou convocação para a Defesa Interna ou Defesa Territorial. Há, também, exigências de planejamento integrado das Polícias Militares com o Exército, tendo em vista situações de excepcionalidade. Em não sendo as Polícias Militares reservas do Exército, haverá necessidade de aumento de efetivo da Força de Terra, criando-se uma Guarda-Territorial de pelo menos 150 mil homens, o que oneraria, pesadamente, os orçamentos da União. Os 300 mil homens da Polícia Militar podem, de forma prática e racional, prestar a sua colaboração na manutenção da ordem pública e auxiliar as Forças Armadas, nos aspectos mais abrangentes da Segurança Nacional.⁹²³

Reportagem do Correio Braziliense intitulada “Exército não abre mão das PMs” trazia as discussões da “Subcomissão dos Estados”. Na ocasião, o General-de Brigada Oswaldo Pereira Gomes reforçou as afirmações contidas nos “Temas Constitucionais”. Além disso,

⁹²³ Brasil. Temas Constitucionais, 1987: 173.

pronunciou-se contra a possibilidade de os estados legislarem sobre as polícias militares, uma vez que corporações como a de São Paulo poderiam ameaçar a “unidade da Federação”.⁹²⁴

As articulações dentro do Congresso também tratavam do assunto. Como narra Hélio Contreiras:

O Coronel Sebastião Ferreira Chaves foi ao Congresso em 1988 e tentou convencer alguns parlamentares a mudar o sistema policial dos Estados. Sua maior frustração foi causada pela reação do deputado Ulysses Guimarães. “Apresentei meu projeto ao deputado, mas ele disse que já não podia mudar nada porque tinha um compromisso com o general Leônidas” (Pires Gonçalves), ministro do Exército do governo Sarney. O que o coronel Chaves pretendia é que, através da Constituinte, os Estados pudessem organizar livremente suas polícias, mas com a extinção das Polícias Militares.

[...]

“Fui secretário de Segurança de São Paulo, no governo Abreu Sodré, e pude constatar que a Polícia Militar age com base na violência, enquanto a Polícia Civil perdeu a capacidade de investigação”, disse o coronel ao retornar de Brasília.⁹²⁵

A entrevista com o ex-Secretário de Segurança de São Paulo no governo Abreu Sodré, porém, deve ser vista com ressalvas. A fala do oficial é citada de maneira descontextualizada, e o entrevistador não indica o momento em que teria ocorrido o encontro. Dentro da própria obra, ela é citada de maneira diversa das demais “confissões”, que foram separadas por militar. A fala de Sebastião Chaves Ferreira é tratada de maneira diversa, e narrada em conjunto com outras informações na parte inicial do livro. Além disso, não encontramos na obra de Contreiras a data, a situação ou outros elementos que permitam verificar a extensão da fala.⁹²⁶

Por fim, devemos lembrar de outra frase de Chaves registrada por Contreiras: “*Havia um ‘lobby’ da PM na própria constituinte, e senti que nada conseguiria*”.⁹²⁷

6.3.3 O relacionamento com as assessorias das polícias militares

Como lembra Wellington Nascimento, da PMDF, os primeiros esforços das corporações estaduais logo se concentraram no capítulo sobre a Segurança Pública, negligenciando, em um primeiro momento, o restante do texto. Diversas polícias militares foram alertadas, no

⁹²⁴ Exército não abre mão das PMs. Correio Braziliense, 29/04/1987.

⁹²⁵ Contreiras, 1998: 54-55.

⁹²⁶ Zaverucha (2005: 70-71; 2010, 50) utiliza como fonte as falas registradas pelo jornalista Hélio Contreiras.

⁹²⁷ Contreiras, 1998: 55. Grifos nossos.

entanto, para eventuais omissões e falhas de acompanhamento pelo chefe da Assessoria Parlamentar do Exército. Foi a partir daí que os oficiais estaduais passaram a atuar nos capítulos sobre servidores militares, justiça militar e competências da União.⁹²⁸

Apesar da convivência pacífica durante a maior parte do processo constituinte, nem todas as pautas da assessoria parlamentar do Exército e das polícias militares, todavia, confluíam para objetivos comuns.⁹²⁹ Pelo contrário, teria até havido uma “nítida beligerância” entre os oficiais de ambas as instituições.⁹³⁰ Como lembra Marcos Beck:

Nós fomos para um embate. Em uma daquelas salas do lado do Congresso, estava lá, coronel Jerônimo. [...] E aquela estrutura do Exército começou a discutir com a gente. Que nós estávamos errados, porque nós tínhamos que batalhar para sermos reserva que é melhor. E como eu era o mais falado, falador, eu fui defender a ideia (de não ser reserva) e comecei a defender. [...] O General que era o chefe do setor do Exército dentro do Congresso Nacional, da Assessoria Parlamentar do Exército, o General Roure interveio: Gaúcho, você há de convir comigo que vocês, as polícias são corruptas. Após aquela fala dura, eu: General, concordo, concordo que o senhor possa dizer que as polícias são corruptas. Mas o senhor há de fazer uma exceção. A Brigada não pode botar nesse rol. – Concordo com você. A Brigada é uma polícia à parte, mas as demais... – General, mas se o senhor me permite ainda, Minas Gerais também. (Sei lá se as outras eram ou não eram) – Eu concordo também. A Brigada Gaúcha lá e Minas, PM, polícia de Minas também não são corruptas. - Pois é, general, então o seguinte, as duas únicas que não foram comandadas pelos senhores.⁹³¹

A BMRS havia assumido papel central na busca pela desvinculação da condição de reserva e auxiliar do EB, situação não consensual entre as polícias militares. E não era a única corporação a buscar maior independência do EB.⁹³²

⁹²⁸ Nascimento, 1988.

⁹²⁹ Entrevistas realizadas pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹³⁰ Nascimento, 1988: 38.

⁹³¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. O oficial já havia se pronunciado da seguinte maneira em texto escrito pouco após a ANC: “Bem, tanto os lobbies do Exército, como da Polícia Civil lutaram contra a pretensão das PM. O Exército, porque à época (1987), cinco PM eram comandados por oficiais daquela Força Armada, que eram entre outras as PM de Pernambuco, Alagoas, Acre, etc. Essa mesma Força Armada, considera as Polícias Militares, suas reservas e auxiliares, inteiramente submissas a sua orientação, o que de certa forma constata-se em diversos estados brasileiros. Portanto, se as mesmas fossem apenas comandadas por oficiais PM, que chances teriam inúmeros oficiais do Exército, de enriquecerem seus currículos comandando suas ‘forças auxiliares e reservas’?” (Rodrigues; Beck; Almeida, 1989: 60).

⁹³² Para tratar sobre o tema, os oficiais da BMRS propuseram uma reunião entre as assessorias das polícias militares, que ocorreu na manhã do dia 08 de junho de 1987, na sala de Relações Exteriores do Senado Federal e contou com a participação de representantes das seguintes corporações: BMRS, CBMDF, PMBA, PMDF, PMERJ, PMESP, PMGO, PMMG, PMPR e PMRR. No mesmo dia, no período da tarde, ocorreu outra reunião no mesmo local, dessa vez com a participação da Assessoria Parlamentar do Exército, dos delegados Ciro Vidal e Nilton Fernandes, da Polícia Civil da São Paulo, do Delegado Augusto, da Polícia Civil do Distrito Federal, e dois assessores parlamentares credenciados pela Presidência da República, Dr. Alailson e Dr. João. De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida (69-70): “Nessa ocasião os representantes da Brigada Militar, apresentados pelo Ten Cel Terra da PMESP, usaram da palavra para apresentarem seus pontos de vista à Assessoria Parlamentar do

De acordo com Elzio Nagalli, ex-assessor da PMESP, a assessoria da Força Terrestre teria ficado “melindrada com a vontade expressa das PPMM do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais em retirar as palavras do texto que nos colocavam como Forças Auxiliares e Reservas do Exército”.⁹³³ Em texto escrito logo após a ANC, o oficial afirmou que:

Com tato e muito diálogo logramos dissuadir as nossas duas co-irmãs de que seria impossível essa entendível, mas inoportuna tentativa.

[...]

Através desse diálogo persuasivo, conseguimos da Assessoria Parlamentar do Exército, um aliado que nos auxiliaram na votação de matérias importantes nos Capítulos dos Servidores Militares, Justiça Militar e Competência da União.⁹³⁴

Como lembra o Milton Cardoso, da PMESP, a assessoria parlamentar do EB foi procurada para auxiliar na construção do texto constitucional em alguns pontos específicos. O primeiro deles foi a condição de reserva do EB:

Exército, que se fazia presente com vários oficiais, especialmente o chefe da mesma, a época Cel Werlon Coaracy (hoje General) e Cel Ubirajara. Após vários debates, nessa tarde, não havia mais argumentos convincentes para que as Polícias Militares mantivessem suas condições de Reserva e Auxiliar, mas restava a força e o poder para tal estado permanecer. Em todo esse aspecto, leva-se em conta que especialmente na Defesa Interna, fatos aí só acontecem, se anteriormente houver falhado o sistema de segurança pública”.

⁹³³ Nagalli, 1989: 87.

⁹³⁴ Nagalli, 1989: 87. Esse processo não foi tão simples quanto o descrito. Diversos oficiais do Exército possuíam ressalvas em relação à Polícia Militar de São Paulo. Em primeiro lugar, em decorrência da Revolução de 1932. Como lembra um entrevistado: “A gente tem que levar em consideração um fato muito importante. Eu marquei a data aqui para não esquecer de falar. É em 18 de julho de 1985, tá? É a então conhecida Comissão de Notáveis, que foi nomeada pelo presidente da República. [...] Eu sou daquela opinião que quando você não conhece um assunto, pelo menos vá se informar, pô. E os caras tomaram as decisões, sem saber o que estava acontecendo, etc., e nos colocando no rol das pessoas que tomaram o poder em 64. E a gente não tinha nada a ver com isso. Nós continuamos fazendo nossa função pública de necessidade de estabelecimento e garantia da ordem e da segurança das pessoas. Garantia da execução das leis. Então essa questão é uma questão é que significativa, que às vezes as pessoas não conseguem imaginar. Mesmo o pessoal do Exército, das assessorias militares que sempre estiveram na Câmara e no Senado, e trabalham lá em conjunto, eles não, não nos ouviam. Porque a gente falava as coisas e eles achavam que eles eram donos absolutos da verdade. [...] A intenção da existência da IGPM era justamente controlar os meios pelos quais a polícia praticava a sua questão de manu militari. Entendeu? Então existia alguém que era mais importante, as Forças Armadas, o seu estatuto e tudo mais. E o resto era de conveniência para servir a esse pressuposto. Essa realidade é uma realidade que tem que ser de plano questionada. E ela é a própria razão da existência dos comandos que sucederam, que antecederam, na primeira sequência, o Viana, e depois o próprio Viana, que havia um conflito. A ponto de um comandante, o Viana, ir numa reunião do Exército, e colocar no Comando Militar do Sudeste, que antes era o Segundo Exército, dizer claramente o seguinte: vocês são reserva nossa. Falou para o pessoal das Forças Armadas. Isso causou um impacto no nível nacional. Ele falou aqui em São Paulo e causou impacto. Ele disse: se não dermos conta, nós contamos com a nossa valorosa reserva. E a reserva é o Exército, e as Forças Armadas, que estão aquartelados, aguardando alguma insurgência. Coisa que nós, da polícia, controlamos de sobejo, principalmente aqui em São Paulo. Então Viana falou isso. Isso causou um impacto no nível nacional e que repercutiu no processo da Constituinte. [...] É uma questão de relevância que, como eu disse, impactou porque o Viana falou isso lá no Comando Militar do Sudeste, na época Segundo Exército, e que o general, é, e inclusive a gente tinha relação com capitães (do Exército) na época. E os caras falavam: *****, vocês machucaram a gente aqui, pô. Machucaram? Falar a verdade? Os reservas são vocês!”

Então, nós usamos algumas vezes (a influência do) o general Roure. Usamos o argumento do ponto de vista deles pra ganhar algumas paradas. Então alguma delas foi que, tinha um projeto que quem ia nos declarar militar eram as constituições estaduais. [...] Eu fui conversar com o general Roure. Falei: general, pros senhores interessa que continuemos força auxiliar, reserva? Ele disse sim. Eu disse: então, se nós formos declarados militares pela Constituição Estadual, a nós será permitida a sindicalização e a greve, porque só na área federal é que é vedado ao pessoal militar. Se nós fomos declarados pelo Estado, essa norma não se aplicará a nós. Ele disse: mas como que não. – [...] Como é que vocês vão reduzir pela Constituição estadual um direito e garantia individual? É impossível. Aí ele foi pro “Forte Apache” e veio a ordem. Não.⁹³⁵

O segundo ponto foi a manutenção da competência federal para legislar sobre pessoal das polícias militares:

A Constituição Federal é que vai dizer que vocês são militares. [...] Então eu fui falar com o General: General, para a Polícia Militar de São Paulo, interessa que permaneça essa competência federal (de legislar sobre efetivo) [...] se não tiver essa competência, os senhores fazem um plano de operação e nós não vamos saber decifrar, codificar. A nossa linguagem vai ser diferente. [...] Como que nós vamos ser força auxiliar, reserva, se nós não vamos ter uma linguagem comum?⁹³⁶

A aliança entre o EB e as polícias militares também foi tecida naquilo que se referia à exclusão da apuração dos crimes militares do rol de competências das polícias civis:

Saiu a competência da polícia civil apurar as infrações penais, né? Eu disse: general, o delegado de polícia prende o teu comandante da PE (Polícia do Exército), o tenente comandante da PE que der um tiro e acertar um civil. Ele disse: você é terrorista. Eu falei: não, senhor. Aqui precisa ter: exceto as militares. As infrações penais exceto as militares. Ele disse: você é terrorista. Eu disse: não sou não. Vamos consultar o professor Miguel Reale [Jr]? O Miguel Reale [Jr.] estava na porta, ali do plenário. Aí eu disse: professor, eu estou falando pro general o seguinte, que tá tá tá... Aí o Miguel Reale [Jr.] falou: o coronel tem razão. Aí o Roure foi lá no “Forte Apache” e veio a ordem: exceto as militares.^{937, 938}

⁹³⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹³⁶ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹³⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 57-58): “A expressão ‘exceto as militares’, colocada no final do parágrafo, não era prevista, até a última etapa da Constituinte. Sua inserção se deu da seguinte maneira: ser explanado para os oficiais da Brigada Militar, como deveria ficar a redação final do capítulo Segurança Pública, numa exposição realizada na sala de instrução do QCG/BMRS, o Tenente-Coronel Manuel Mena Barreto levantou a hipótese de que o texto sem a expressão, ‘exceto os militares’ levaria a polícia judiciária a apurar também os ilícitos penais militares, com isto esvaziando o Inquérito Policial Militar (IPM) e a função dos oficiais PM como seus encarregados. Embora não se tenha, a princípio, visto tal perigo, avaliou-se que a polícia civil tem tido um desabusado interesse, especialmente na Constituinte, em avançar sobre atribuições das PM e, portanto, a preocupação do Tenente-Coronel Mena Barreto era legítima. Isto posto, a comissão da BMRS ofereceu a emenda, e já na fase final, embora as polícias civis brasileiras tenham com denodo lutado contra, foi acrescido ao texto a expressão já citada (‘exceto as militares’), o que garantiu a continuidade da existência do IPM sob a égide castrense policial-militar”.

⁹³⁸ Interessante notar que o EB não teve a mesma preocupação com a redação das atribuições da Polícia Federal (a qual compete “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária militar”, nos termos do Art. 144, §1º, IV da CFRB/88). Temos algumas hipóteses sobre o assunto. A primeira é que o Decreto n.º 73.332/73, não trazia qualquer menção a crimes militares dentro das atribuições do antigo DPF. Em um momento em que havia

Diversas assessorias participaram desse processo de negociação com as Forças Armadas. O Exército, inclusive, teve que ceder em alguns pontos para angariar apoio junto aos parlamentares alinhados com as corporações locais. Como lembra Paulo José Santos, ex-comandante do CBMDF:

A esquerda não queria que o corpo de bombeiros e a polícia militar continuassem militares. Então eles queriam que fosse civil. E carreira é polícia única, não é? E desmilitarizar? E isso contrariava o Exército, que não queria que nós deixássemos de ser força auxiliar, reserva. Mas eles não queriam que nós fôssemos militares igual a eles. Era um militar, assim: é servidor público, é servidor público chamado de policial militar. Seria nós teríamos policial militar e bombeiro militar, mas não seríamos assim militares na acepção da palavra, igual as forças armadas no mesmo nível é, seriam os militares de segunda categoria. Então eu fiz um acordo com eles. Não, nós vamos continuar, nós vamos colocar toda a nossa bancada para modificar isso, que eram três coisas que aqui, aqui. [...] Eram aquelas três palavrinhas mágicas, da lei da ordem, como missão das Forças Armadas, era força auxiliar reserva do Exército e era aquela questão do serviço militar alternativo, não é? [...] Fizemos uma reunião e nessa reunião só o Rio Grande do Sul discordou, não é? E assim mesmo a gente conseguiu fazer. O acordo foi feito e funcionou. [...] O pessoal da assessoria parlamentar do Exército, é, estava tendo algumas dificuldades para conseguir. Não é para conseguir apoio, apesar da grande influência do Exército na Constituinte, que realmente aconteceu. [...] Nessas três questões aí, a coisa estava meio complicada e com a adesão das polícias militares e do bombeiro, nós conseguimos muitos votos para ele, então funcionou, saiu tudo direitinho e as coisas transcorreram normalmente na primeira, na primeira comissão foi tudo normal, não é?⁹³⁹

Os trabalhos independentes, o contato direto com os parlamentares e os conflitos entre as assessorias levaram à aprovação de um texto constitucional diverso do defendido no documento do Centro de Comunicação Social da Força Terrestre. O primeiro ponto relativizado pela Constituinte foi a competência da União sobre as Polícias Militares. A partir de outubro de 1988, a União não legislaria mais plenamente sobre as corporações locais, mas expediria apenas “normas gerais”. Além disso, não foi prevista a competência para tratar sobre instrução e justiça das polícias militares. As polícias militares também conseguiram

dúvidas sobre a efetividade da Constituição e em que as leis tinham um valor maior no ordenamento jurídico. Além disso, as atribuições do DPF estavam tradicionalmente ligadas aos casos de competência da Justiça Federal. Outra hipótese trata da falta de preocupação com uma invasão indevida de competências, uma vez que a Polícia Federal era tradicionalmente chefiada por oficiais do Exército. Assim, eventuais conflitos de atribuição entre a Polícia Federal e a polícia judiciária militar exercidas pelas Forças Armadas precisam ser tratadas pela doutrina através de interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais. Nesse sentido, Neves (2022: 273): “No plano federal, embora o inciso IV do § 1º do art. 144 da Constituição Federal defina que à Polícia Federal compete exercer com exclusividade a polícia judiciária da União, predomina o entendimento de que essa atuação está ligada à competência da Justiça Federal, prevista no art. 109 também da Constituição, de maneira que a polícia judiciária militar da União não seria exercida por ela, mas pelas Forças Armadas”.

⁹³⁹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

inserir a competência de “polícia ostensiva”, a subordinação direta aos governadores e a competência implícita para o exercício das atribuições de polícia judiciária militar.⁹⁴⁰

Nesse sentido, reportagem do Jornal do Brasil intitulada “Constituinte acata interesses de ministérios militares” apontava para uma meia-vitória do EB:

Polícias Militares - Outra meia-vitória, não propriamente das Forças Armadas, mas do Exército, que buscava garantir um grau bastante elevado de subordinação das PMs a seu comando. Conseguiu, quase por consenso, que as PMs fossem consideradas como forças auxiliares, reserva do Exército. Mas o texto aprovado pelo plenário da Constituinte, depois de muitas idas e vindas desde as subcomissões até a Sistematização, define uma subordinação menos rigorosa do que a originalmente pretendida pelos militares.⁹⁴¹

Essa situação levou o EB a tentar reverter as vitórias das polícias militares após o término da ANC, como será visto adiante. Além disso, as fontes demonstram que as polícias militares não estiveram a reboque do EB durante o processo, ao contrário do afirmado na literatura secundária sobre o assunto. As polícias militares desenvolveram trabalhos próprios, por vezes descoordenados em decorrência de visões conflitantes entre diversos estados da federação.

Dessa forma, verificamos que a obra de Alfred Stepan, “*Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*”, deve ser vista como um documento escrito ainda durante o processo constituinte, sem acesso aos bastidores do evento.⁹⁴² Da mesma forma, as análises dos “Temas Constitucionais” feitas por Eliézer Rizzo de Oliveira em 1994, bem como por Luis Felipe Miguel, em sua dissertação de mestrado, em 1992, e em seu texto de 1999, restaram incompletas por disporem apenas das fontes acessíveis durante o período.⁹⁴³

⁹⁴⁰ Tal competência pode ser percebida a partir da exclusão dos crimes militares das competências investigativas das polícias civis: Art. 144. [...] §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.

⁹⁴¹ Constituinte acata interesses de ministérios militares. Jornal do Brasil, 03/04/1988.

⁹⁴² Stephan, 1988.

⁹⁴³ Oliveira, 1994; Miguel, 1992; 1999.

6.4 A Associação de Delegados das Polícias Civis

6.4.1 Criação e fortalecimento da Associação Nacional dos Delegados de Polícia

No início da década de 1970, foi criada a Associação Nacional dos Delegados de Polícia (ADEPOL). Foi também realizado, em São Paulo, o I Encontro Nacional dos Delegados de Polícia, em São Paulo, bem como foi retomada a publicação da revista “Arquivos de Polícia Civil do Estado de São Paulo”.⁹⁴⁴ A criação da entidade fora precedida pelo surgimento de outras associações locais, como a Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (ADPESP) criada em 1949 e que teve entre os seus presidentes Ivahir Garcia, Maurício Henrique Guimarães Pereira e Cyro Vidal.⁹⁴⁵

O V Encontro Nacional de Delegados de Polícia realizou-se em Goiânia, entre os dias 17 e 21 de janeiro de 1975. Serviu de base para o Projeto de Lei n.º 1.190, do mesmo ano, que tinha como objetivo a futura unificação das polícias. Ganhou destaque no encontro a fala do delegado Ivahir Freitas Garcia segundo o qual as “milícias sempre foram *auxiliares do tronco principal, a Polícia Civil*”.⁹⁴⁶ Além disso afirmava que somente os delegados eram “autoridades”, pois eram os únicos que representavam o Estado na busca dos fins deste.⁹⁴⁷

No Encontro de Delegados ocorrido em Belo Horizonte, em 1976, foi elaborada uma moção sobre a profissionalização dos quadros policiais, a necessidade de leis que amparassem os policiais, o respeito aos direitos humanos e a busca da paz social.⁹⁴⁸ No IX Encontro, realizado 23 e 25 de agosto de 1979, na cidade de Curitiba, propuseram-se a revogação do

⁹⁴⁴ Bonelli, 2002: 243-244.

⁹⁴⁵ Como lembra o texto sobre a história da associação: “A década de 80 foi marcada pela forte atuação política da ADPESP em Brasília, a fim de garantir as prerrogativas da carreira durante a elaboração da Nova Constituinte, esforço que resultou na consagração das expressões “delegado de polícia de carreira”, ‘polícia judiciária’ e ‘inquérito policial’ aplicados no art. 144, §4º, art. 129, VIII, e art. 129, VIII” (Disponível em adpesp.org.br/historia, acesso em 18/08/2023).

⁹⁴⁶ Grifos nossos.

⁹⁴⁷ Como anteriormente mostrado, a fala tinha como objetivo criticar o Decreto-lei n.º 667/69, e o Decreto n.º 66.862/70. No mesmo sentido se pronunciavam outros delegados, como o Delegado da Polícia Civil de Minas Gerais Amintas Vidal Gomes (1983: 6-8), para quem as polícias militares: “Não têm função deliberativa, cumprindo-lhes apenas executar ordens da autoridade civil, respeitadas, porém, as normas disciplinares traçadas em seus regulamentos. Auxiliando as autoridades a preservar a ordem e o sossego que devem reinar nas cidades, vilas e povoados; exercendo vigilância nos estabelecimentos de diversões, nas estações e em outros lugares de maior aglomeração e realizando rondas noturnas, fazendo capturas, escoltando presos está a corporação militar exercendo funções de polícia civil. Enfrentando bandos armados, combatendo forças revoltosas, guardando edifícios públicos, está aí em missão puramente militar”.

⁹⁴⁸ Bonelli, 2002: 243-244.

Decretos-lei n.º 667/69 e 1.072/69, e do Decreto n.º 66.862/70; a manutenção da dicotomia tradicional entre polícia civil e polícia militar; “o cometimento do comando e planejamento das missões tipicamente policiais” para as polícias civis; a subordinação hierárquica, administrativa e funcional das Polícias Militares aos titulares das pastas de Segurança Pública das unidades federativas.⁹⁴⁹

No final da década de 1970, já com a morte do delegado Fleury, a preocupação teria sido legitimar a atividade da polícia civil, promovendo a melhora da imagem da instituição. Em 1980, foi criada a Revista ADPESP pela Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo, que buscava a imagem “da polícia profissional, da valoração técnico-científica e da integração social do policial civil”.⁹⁵⁰

Entre os textos da revista, encontramos um do delegado Bismael Moraes, afirmando que o governo mantinha uma polícia fardada na rua para tentar evitar a ocorrência de crimes. E que a Polícia Judiciária trabalhava quando os crimes já haviam ocorrido, em uma situação em que “essa polícia já falhou”.⁹⁵¹

Como pode ser percebido, diversas das propostas das polícias civis já constavam do “Sistema de Segurança Pública” e na redação final do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Com o início da ANC, os delegados seguiam, no entanto, preocupados com alguns pontos específicos: o retorno do policiamento ostensivo ou preventivo, a criação de juizados de instrução, o fim do inquérito policial e a previsão constitucional da carreira de delegado de polícia.⁹⁵²

⁹⁴⁹ Dotti, 1983: 380-381.

⁹⁵⁰ Bonelli, 2002: 243-245.

⁹⁵¹ O autor também afirmava que “os Delegados de Polícia e os investigadores que, eventualmente, se sentem realizados fazendo policiamento ostensivo” seriam ótimos policiais, porém exerceriam melhor essas atribuições se pertencessem aos quadros da Polícia Militar: “Daí, havendo uma prevenção mais eficaz, a Polícia Civil teria, nos afazeres de polícia judiciária, os seus plantões menos sobrecarregados de pessoas furtadas, roubadas, feridas, estupradas, etc”. O texto integral foi reproduzido por Moraes em sua coletânea Artigos de Polícia e Direito (1990: 56-58). O texto original foi publicado na Revista ADESP n.º 05, de 1981.

⁹⁵² Guerra, 2016.

De acordo com Roberto Kant de Lima:

[...] A perda da função de vigilância foi motivo de frequentes reclamações do pessoal da polícia civil. O motivo real do ressentimento era a redução da autonomia da polícia civil para negociar a aplicação de sua ética. Sua autonomia para aplicar ou deixar de aplicar a lei, baseada na capacidade de interpretar ou não um fato como crime, era agora disputada em razão da superposição de funções com a polícia militar. Devido a essa situação, tornaram-se frequentes os conflitos entre as duas corporações. *Os policiais militares, por um lado, censuravam os policiais civis por não registrarem corretamente os flagrantes levados ao seu conhecimento.* Para citar um exemplo, eles *acusavam abertamente a polícia civil de libertar bicheiros presos em flagrante, o que atribuíam a suborno.*

[...]

Por outro lado, os *agentes da polícia civil acusavam os PM de não conhecerem a lei. Sustentavam que eles faziam as prisões incorretamente, cometendo irregularidades que acabavam por levar à anulação legal do ato.*⁹⁵³

6.4.2 Preparação e atuação na Assembleia Nacional Constituinte

A ADEPOL, presidida pelo delegado de polícia Cyro Vidal,⁹⁵⁴ foi a responsável pela organização das demandas das polícias civis na Assembleia Nacional Constituinte. A entidade publicou, em maio de 1987, uma coletânea de pareceres intitulada “A Polícia Civil e a Constituinte”. A obra apresentava pareceres dos processualistas Hélio Tornaghi, José Frederico Marques, Vicente Ráo e do delegado Bismael Moraes.⁹⁵⁵

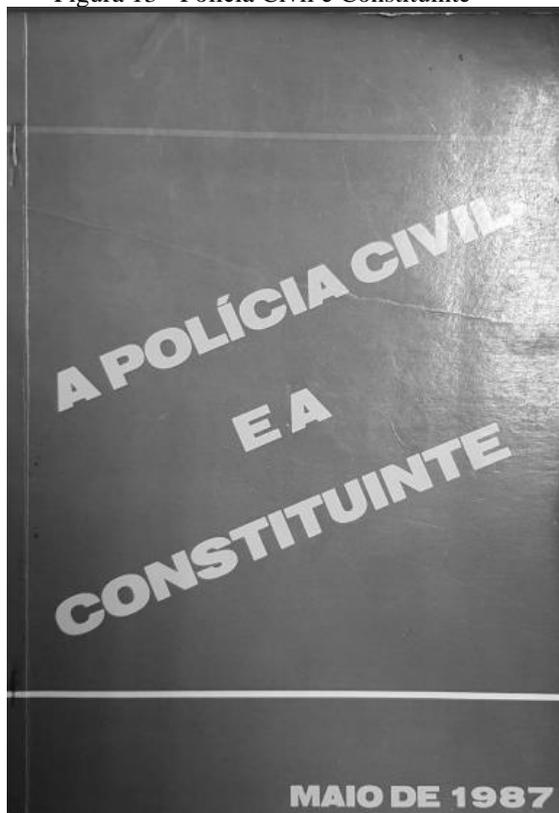
⁹⁵³ Kant de Lima, 1995: 51. Grifos nossos.

⁹⁵⁴ Cyro Vidal foi delegado de polícia em São Paulo, era diretor do Departamento de Trânsito durante a ANC (DANC n.º 268, 22/06/1988: 11469). A atuação no Detran/SP habilitou o delegado a participar, posteriormente, dos trabalhos de elaboração do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97). Mas também foi alvo de críticas. Em 1995, o Deputado Vicente Cascione (PTB/SP) apresentou a indicação n.º 142, que sugeria ao Poder Executivo a investigação do patrimônio de Cyro Vidal durante o período que dirigiu o Detran: “1. Considerando o fato público e notório, em virtude de notícias veiculadas pelos meios de comunicação, de que Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) do Estado de São Paulo está sob investigação [...] para apuração da corrupção instalada naquele órgão nos últimos anos, envolvendo gravíssimas irregularidades no setor de habilitação, expedição de CNH, licenciamento de veículos e cadastramento de multas; [...] 3. Considerando que o Detran de São foi presidido nos últimos três períodos de governo estadual - *ao longo de doze anos*, pelo delegado Cyro Vidal, contra o qual pesavam acusações várias contidas no dossiê que encaminhei ao então Ministro da Justiça dando conta de sua participação nas irregularidades denunciadas; 4. Considerando que o Sr. Cyro Cardoso Vidal conseguiu elevar em muitos degraus o seu padrão de vida durante 05 anos em que esteve à frente do Detran [...]” (DCD, 07/06/1995: 12227) (grifo nosso). Dessa forma, Cyro Vidal teria permanecido como diretor do Detran/SP ao menos durante os governos de Franco Montoro, Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury, todos do PMDB.

⁹⁵⁵ Constam na obra as seguintes opiniões: I – “Inquérito policial, juizado de instrução, autoridade policial”, de Hélio Tornaghi; II – “Distinções entre autoridade policial e agente da autoridade policial”, de José Frederico Marques; III – “Conceito de autoridade policial na lei processual brasileira”, de Hélio Tornaghi; IV - “Sujeição da polícia militar à jurisdição administrativa e judiciária estadual”, de Vicente Ráo (datado de 5 de novembro de 1973); V – “Inquérito policial, juizado de instrução e realidade brasileira”, de Bismael B. Moraes. Os pareceres eram direcionados diretamente para responder aos quesitos elaborados pela Associação de Delegados. Hélio Tornaghi, por exemplo, iniciava seu texto com a seguinte afirmação: “Respondo à consulta com o seguinte” (1987: 7). Da mesma forma, José Frederico Marques: “A Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo indaga-me a respeito da distinção entre autoridade policial e agente da autoridade”. O acesso e a

De acordo com a apresentação do livro: “Este conjunto de pareceres representa o pensamento da Polícia Civil de todo BRASIL. Demonstra, também, a importância da Polícia Civil no contexto da Ordem Jurídica, manifestada pela Ordem Pública”.⁹⁵⁶

Figura 13 - Polícia Civil e Constituinte



Fonte: Arquivos pessoais de Marcos Paulo Beck.

Fruto de uma estratégia de defesa da carreira, a obra investia contra a doutrina produzida em favor das polícias militares. Tanto que, abrindo a coletânea, Hélio Tornaghi fez referência direta à obra patrocinada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro:

Como se vê da apresentação contida na orelha do livro “Direito Administrativo da Ordem Pública”, a Polícia Militar do Rio de Janeiro reuniu em um volume pareceres de seis eminentíssimos administrativistas e o editou pela Forense. Ao prefaciar a obra, o ilustre Secretário de Estado da Polícia Militar (ao tempo da edição) censurou que, no Brasil, seja costume “colocar as questões da Ordem Pública, da Segurança Pública e da Polícia no campo do Direito Penal e do Direito Processual Penal”. E, no corpo do livro, os mestres exímios de Direito Administrativo dão-me a honra de citar um trabalho meu que pode ser lido no 2º volume de minhas Instituições de Processo Penal.

elaboração de pareceres direcionados dão uma primeira demonstração da organização, dos contatos e das capacidades financeiras do grupo de pressão dos policiais civis.

⁹⁵⁶ Como lembra um entrevistado: “A associação dos Delegados de Polícia do Brasil, eu tenho esses compêndios todos que eram distribuídos à época, extremamente bem organizados, sabiam na época o que pedir”.

Salvo melhor juízo, parece-me que não há equívoco na orientação seguida pelos autores que examinam o assunto à luz do Direito Processual Penal e sim nos que não distinguem a Polícia Judiciária da Polícia de Segurança. O trabalho de minha autoria, examinado por tão insignes cultores do Direito Administrativo, tem por título e por tema: "O conceito de autoridade no Código de Processo Penal". Refere-se todo ele, do princípio ao fim, à autoridade de Polícia Judiciária a que alude o art. 49 do Código de Processo Penal. *Isso nada tem a ver com qualquer tipo de autoridade administrativa, seja ela autoridade sanitária, autoridade alfandegária, autoridade rodoviária, autoridade de polícia de segurança...* O problema está em saber quem é autoridade de Polícia Judiciária. Ora, é da tradição de nosso Direito que tais são os Chefes de Polícia (Secretários de Segurança) e os Delegados. Em todos os longos estudos que compõem o volume editado sob os auspícios da Polícia Militar do Rio de Janeiro não se aponta um único precedente histórico, em todo o tempo do Brasil independente, Monarquia e República, que apresente outra autoridade de Polícia Judiciária a não ser as da Polícia Civil.⁹⁵⁷

Ainda sobre a função da autoridade policial, Tornaghi afirmava que esta consistia “em, como órgão do Estado e por força de lei, agir de iniciativa própria, exercendo o poder público, em via normativa ou por atos executivos, visando não apenas aos meios mas aos fins do próprio Estado”.⁹⁵⁸ Para o jurista, caberia “à autoridade policial prevenir o crime e, se malograr nessa tarefa, ajudar na repressão”. Mais a frente, afirma o seguinte:

[...] nossas leis sempre consideraram autoridades os Delegados de Polícia e auxiliares da autoridade os peritos, os investigadores, os detetives, os policiais militares. A pretensão de converter militares de instrumentos da ordem pública em realizadores dos fins do Estado deve ser combatida, com serenidade, sem prevenção, mas com total intransigência. As corporações militares são órgão-meios e não devem substituir as autoridades civis na condução da coisa pública.⁹⁵⁹

O mesmo entendimento foi expresso no parecer intitulado “Conceito de autoridade policial na lei processual brasileira”:

Nem todo policial é autoridade, mas somente os que, investidos do Poder Público têm por tarefa perseguir os fins do Estado. Não é, por exemplo, autoridade policial um perito, ainda quando funcionário de polícia, ou um oficial da Força pública, uma vez que as corporações a que pertencem são órgãos meios postos à disposição da autoridade. Missão digníssima que, longe de amesquinhar, exalta os que a cumprem com fidelidade e sem abuso, com zelo e sem usurpação do Poder. Podem esses servidores, eventualmente, atuar como agentes da autoridade, mas não são eles próprios autoridades. Para ficar dentro do exemplo citado: um perito é um instrumento ao serviço da Polícia judiciária (contingentemente, da Polícia de Segurança); a Força pública é uma arma posta a serviço da Polícia de segurança (esporadicamente, da Polícia judiciária).⁹⁶⁰

⁹⁵⁷ Tornaghi, 1987b: 18. Grifos nossos.

⁹⁵⁸ Tornaghi, 1987b: 16.

⁹⁵⁹ Tornaghi, 1987b: 19. Grifos nossos.

⁹⁶⁰ Tornaghi, 1987a: 40. Grifos nossos.

O jurista implicitamente ironizava as pretensões das polícias militares, lembrando que, na época em que havia elaborado um anteprojeto de código de processo penal, “não havia notícia de que agentes de autoridade se arrogassem autoridade própria”.⁹⁶¹

No mesmo sentido, José Frederico Marques afirmou, nas conclusões de seu parecer, que:

5 - Do exposto resulta que *não se confunde autoridade policial com agentes da autoridade. Estes últimos, além de não poderem exercer muitas das funções da autoridade policial, ainda estão submetidos à direção desta.* A autoridade policial dirige e supervisiona os serviços policiais, como órgão do poder público investido de funções de direção e comando. [...] Os membros da força policial, por exemplo, por mais graduados que sejam, não podem ser qualificados como autoridades policiais, mas tão-somente como seus agentes, porque lhes não foi atribuído o poder, que só as autoridades possuem, para os atos coativos que pratiquem a fim de ser reprimida ou evitada a prática de crime. *Sua potestas coercendi é privada (sic): provém da autoridade policial a cuja direção se subordinam.*⁹⁶²

O sentido da produção doutrinária, no livro examinado era claro. Havia um embate de corporações, e a obra trazia pareceres favoráveis às polícias civis. Resgatava-se, inclusive, texto de Vicente Ráo, de 1973, para alegar que a eventual vinculação das Polícias Militares ao Exército não significava que as corporações militares estaduais “no desempenho de suas atribuições principais – o policiamento ostensivo – não sejam órgão integrante da Polícia Civil, a quem estão, por lei e funções, subordinadas”.⁹⁶³

Tal como as polícias militares, os delegados de polícia e seus pareceristas invocaram um suposto dever de seguir as tradições históricas e a realidade brasileira. Hélio Tornaghi defendia o inquérito policial com base em sua longa história ao afirmar que a peça “é uma tradição de nosso Direito”. Logo após, afirmava o seguinte: “Não é aconselhável legislar para um povo sem levar-lhe em conta a tradição [...] O legislador não pode dar-se ao luxo de ignorar costumes, hábitos e até a memória daqueles a que se dirige”.⁹⁶⁴

⁹⁶¹ Tornaghi, 1987a: 43.

⁹⁶² Marques, 1987: 33-34. Grifos nossos.

⁹⁶³ Ráo, 1987: 52. O autor ainda afirmava adiante: “A Polícia Militar tem, e é lógico que tenha, organização própria, seus próprios quadros, seu próprio comando, sua própria disciplina interna, subordinada, como órgão, à Secretaria da Segurança. E paga pelo Estado (artigo 13, §4º da Constituição Federal). *No exercício, porém, das funções policiais, integra-se à Polícia Civil e às suas regras jurídicas se subordina*, já que é o órgão, de que fala a lei, responsável pelo tipo de função *que a Polícia Militar veio auxiliar* em um dos seus ramos, isto é, o policiamento fardado ostensivo, e com exclusividade” (1987: 53). (grifos nossos)

⁹⁶⁴ Logo depois, dissertava que: “O Inquérito Policial surgiu na aurora do Brasil independente. Já a Lei n.º 261, de 3 de dezembro de 1841, no art. 4º, §9º e o Decreto n.º 120, de 31 de janeiro de 1842 que regulamentou a “Execução da parte policial e criminal” da referida lei, no art. 58, § 13, dispunham que cabia aos Chefes de Polícia e a seus Delegados: remeter aos juízes competentes todos os dados, provas e esclarecimento, que

No mesmo sentido ia o delegado Bismael Moraes:

Atacar o Inquérito Policial parece ser mais uma questão de preconceito do que de interesse público. Em suma: se houver opção dos ilustres constituintes pelo Juizado de Instrução, os Delegados de Polícia, bacharéis em Direito e habilitados em concurso público, estarão aptos para tal exercício. Entretanto, *o Inquérito Policial é ainda, para as nossas realidades, o mais adequado procedimento* para a apuração das infrações penais, inclusive por oferecer maior garantia contra erros incontornáveis. Basta que os governos, como autoridades civis que são, deem à Polícia Judiciária as condições necessárias ao seu mister. Assim, *as ocorrências que, por imprevisão ou despreparo da Polícia Preventiva, não forem evitadas, serão apuradas em tempo hábil*, podendo a Justiça Criminal realizar a sua parte em defesa da sociedade, que é o que importa.⁹⁶⁵

Por fim, sobre o Juizado de Instrução, Tornaghi defendia que o modelo já havia sido “abandonado em seu lugar de origem” (sic). Além disso, criaria supostamente uma mistura “inconveniente” entre a figura do juiz e da autoridade de polícia judiciária: “Ou não é juiz, é mero apurador de infrações penais, oficial de Polícia Judiciária; ou é realmente juiz instrutor, e não investigador, e suas atividades não têm caráter inquisitivo”.⁹⁶⁶

6.4.3 Outras frentes de ação

Paralelamente, delegados de polícia faziam publicar textos nos jornais, que eram encaminhados aos constituintes. Como exemplo, em 24 de janeiro de 1987, o Estado de São Paulo publicou um texto de autoria do Delegado Bismael Batista de Moraes intitulado “PM, Um Estado dentro do Estado”, que foi enviado aos líderes da Assembleia Nacional Constituinte. Na ocasião, defendia que “o único órgão fora do controle do Estado e da sociedade é a Polícia Militar, nos moldes em que se acha estruturada, porque é polícia apenas quando lhe convém, e é militar por puro interesse”.⁹⁶⁷ Outro texto de Bismael Moraes encaminhado aos congressistas foi publicado no Diário Popular, jornal de São Paulo, em 24 de maio de 1987, sob o título “Oligarquias Disfarçadas”. Na ocasião, o delegado dizia que as polícias militares “deixam as ruas à mercê dos infratores da lei, preferindo chegar ao local

houvessem obtido, sobre um delito, com uma exposição do caso e de suas circunstâncias. Era o embrião do Inquérito Policial” (Tornaghi, 1987b: 7).

⁹⁶⁵ Moraes, 1987: 61. Grifos nossos.

⁹⁶⁶ Tornaghi, 1987b.

⁹⁶⁷ Texto integral reproduzido por Moraes em sua coletânea Artigos de Polícia e Direito (1990: 101-102).

depois do delito acontecido, pois isso rende a curiosidade e aumenta as alvissareiras estatísticas ‘post delictum’”.⁹⁶⁸

6.4.4 Relacionamento com as assessorias das polícias militares

Frente ao ambiente de disputas corporativas e desconfianças, parece natural que tenha havido conflitos entre a ADEPOL e as assessorias das Polícias Militares. Como pôde ser percebido, os documentos produzidos em cada uma das instituições eram contrários à outra corporação. De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida:

A Polícia Civil era contra (os interesses das polícias militares), porque buscava desde o início do processo constituinte, ou melhor, de tempos bem anteriores aquele processo, dominar a Polícia Militar, quer assumindo a polícia preventiva, quer lhe subordinando a mesma. A respeito, o Ministério da Justiça, tentou num trabalho em que participaram membros natos daquele ministério, delegados de polícia e o Exército Brasileiro através da Inspeção Geral das Polícias Militares, quer na pessoa do General Alencar (Inspetor Geral), quer na figura do Cel Douglas, ambos da IGPM, à época, entregar o sistema de segurança pública para as Polícias Cíveis, onde os policiais militares, seriam meros agentes daquela pretensiosa instituição policial civil.⁹⁶⁹

Como lembram Nagalli e Nascimento, a rivalidade entre a Polícia Civil e a Polícia Militar era comentada abertamente pelos constituintes. Tal situação teria levado o deputado Prisco Viana (PMDB/BA), relator da “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e da Garantia das Instituições”, a informar que não desejava contato com nenhuma das duas instituições.⁹⁷⁰ Ainda, de acordo com Nagalli:

Ah gente... é a minha visão, não é? A gente era completamente oposto deles. A gente se cumprimentava, não tínhamos alguns amigos aqui de São Paulo que estavam lá, mas a Polícia Civil tinha uma influência diferente da nossa...⁹⁷¹

O início da ANC foi marcado por um primeiro embate entre as duas corporações. Como relembra Waltervan Vieira, ex-comandante da PMGO:

⁹⁶⁸ Por fim, o autor defendia que: “Uma Constituição que se pretenda democrática não poderá manter policiais militares, com tribunais de exceção e quartéis inacessíveis aos cidadãos, pois isso espelhará a defesa de privilégios inconcebíveis, em época de conquistas sociais, significando o controle direto e constante do Governo Federal sobre cada Estado, representando a institucionalização de oligarquias disfarçadas”. Texto integral reproduzido por Moraes em sua coletânea *Artigos de Polícia e Direito* (1990: 112-113).

⁹⁶⁹ Rodrigues; Beck; Almeida, 1989: 60.

⁹⁷⁰ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988.

⁹⁷¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

Nós fizemos um anteprojeto. Não pedindo a continuação da polícia militar, mas pedindo a extinção dos inquéritos policiais civis e militares e que eles começassem na promotoria. Para que a gente pudesse ir para lá discutir. E foi aí que nós levamos o projeto e participamos dos debates na Constituição. [...] Tivemos uma reunião então, Doutor Ulysses Guimarães, junto com todos os delegados da polícia civil que lá estavam, e todos os comandantes que participaram têm a fotografia [...] E lá se colocou na mesa que os dois projetos, um de extinção dos inquéritos e o de extinção das polícias militares. Se fosse para pauta seria aprovada. Os dois, os dois. Que eles perderiam o inquérito e nós deixaríamos de existir. E aí? Os delegados desistiram e nós também desistimos, não é? ⁹⁷²

Figura 14 - Reunião com Ulysses Guimarães



Fonte: Revista O Anhanguera, dezembro de 1987.⁹⁷³

O relacionamento teria melhorado durante a tramitação do projeto de constituição na “Comissão de Sistematização”. Nesse momento, adotou-se uma “postura ética em relação à Polícia Civil”, o que permitiu reverter a impressão de diversos parlamentares acerca das polícias militares.⁹⁷⁴ A partir desse ponto, “a Polícia Civil era quem nos procurava para fazer acordo”.⁹⁷⁵ De acordo com Wellington Nascimento:

E o que parecia impossível, aconteceu: [...] tínhamos conseguido o acordo com a Polícia Civil, patrocinado pelo deputado Adilson Motta e pelo Senador Jarbas Passarinho, junto aos Líderes do Centrão, com a aquiescência do Relator Bernardo Cabral.⁹⁷⁶

⁹⁷² Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹⁷³ A foto foi publicada no Correio Braziliense, como será visto adiante.

⁹⁷⁴ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988.

⁹⁷⁵ Nascimento, 1988: 15.

⁹⁷⁶ Nascimento, 1988: 15. Como recordou o oficial em entrevista: “E eu fiquei amigo de muitos delegados na época que o presidente da associação nacional era o Cyro Vidal. [...] Mas a gente começou a conversar e eles

Como podemos perceber, os grupos de pressão das polícias militares atuaram prioritariamente a partir de parlamentares do “Centrão”, que não possuíam preconceitos comuns contra os militares estaduais, das bancadas estaduais do PMDB e do preparado senador paraense.

6.5 Um constituinte policial militar: a atuação do Deputado Paulo Ramos

O deputado Paulo Sérgio Ramos Barboza, conhecido como Paulo Ramos (PMDB/RJ), era oriundo da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Ingressou na Polícia Militar da Guanabara no início da década de 1960 e foi declarado aspirante a oficial em dezembro de 1965. Já como major, ganhou notoriedade nacional como uma das lideranças do movimento que invadiu o Palácio Guanabara em 1980, em busca de aumento salarial. Posteriormente, em foi excluído do serviço ativo da corporação por “falta de conceito” durante o governo Brizola^{977,978} Conforme as palavras do ex-parlamentar:

Fui colocado compulsoriamente na reserva no posto de major. Fui à Conselho de Justificação. Me excluíram do serviço ativo por luta política. [...] fiquei pendurado com ação na justiça com liminar. Minha vida foi uma confusão danada. No final, aí fiz o CSP sub judice. Já tinha sido trazido para a reserva, mas tinha liminar, e enquanto eu não decidia, para fazer o curso... Um inferno, minha vida naquela época. Aí, em 85, consumaram a minha, a minha exclusão do serviço ativo, me colocaram na reserva. Em 86 eu fui eleito deputado federal constituinte.^{979 980}

viram que a gente não era contra eles. Algumas pessoas eram contra, mas não institucionalmente. E eles viram o seguinte: se batessem de frente com a gente era arriscado a ninguém ter nada”.

⁹⁷⁷ O período foi marcado por conflitos entre o Governador e o oficial, que era presidente do Clube dos Oficiais. De acordo com o constituinte: “Houve muita luta no governo Brizola. Porque nós queríamos que ficasse na lei a paridade. Brizola, na campanha eleitoral dele, ele assinou um documento se comprometendo a dar paridade. [...] Eu assumi a presidência do Clube dos Oficiais no governo Brizola. Eu era major, eu fui o primeiro major a assumir a presidência do Clube. Porque antes era sempre coronel. Aí eu fiz uma chapa e ganhei a eleição. Para presidir o clube. E na presidência do Clube você vai ter enfrentamento com o Governo, com várias reivindicações. Que fomos conquistando”.

⁹⁷⁸ A expressão “falta de conceito” foi utilizada pelo entrevistado. Faz referência ao oficial que é submetido a Conselho de Justificação por ter “sido considerado não habilitado para o acesso em caráter provisório, no momento em que venha a ser objeto de apreciação para ingresso em Quadro de Acesso ou Lista de Escolha” para a promoção ao próximo posto (Lei estadual n.º 427/81, do RJ). O Conselho de Justificação serve para julgar a capacidade do oficial de permanecer na ativa, “criando-lhe, ao mesmo tempo, condições para se justificar”. Conforme a legislação carioca, o acusado será transferido para a reserva remunerada se “se o oficial for considerado não habilitado para o acesso em caráter definitivo”.

⁹⁷⁹ Ainda de acordo com o ex-deputado: “Quem sofreu a consequência muito maior foi eu. E não tem compensação, tem muita gente: Então você depois foi deputado. Como se isso compensasse. A vida é uma só. Um sofrimento que você vive. Então, você sabe. Só você sabe, não, não tem equilibrado e vamos recuperar. [...] Claro que foi para mim uma mágoa íntima muito grande. Ser colocado compulsoriamente na reserva e dizer que não tinha conceito. Entendeu? Claro que é um sofrimento grande isso. Carrego isso comigo até hoje, está lá guardadinho. [...] Deu muito. Muito porque a carreira é a carreira, tem importância, pô. A carreira tem uma importância muito grande”.

⁹⁸⁰ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

Paulo Ramos foi eleito pelo PMDB após a participação em movimentos reivindicatórios. O perfil militante, de busca por direitos sociais, criou reservas dentro das assessorias parlamentares das polícias militares, como ficou registrado em trabalhos acadêmicos.⁹⁸¹ O parlamentar ainda se desgastou, no início da ANC, por ter apresentado uma emenda propondo a unificação das polícias civis e militares.

Contribui, ainda, para o seu isolamento, os embates com o governador do Rio de Janeiro. Este encaminhou para Brasília uma delegação contrária ao parlamentar.⁹⁸² De acordo com o ex-deputado:

O fato de eu defender também os trabalhadores, de eu ser contra a ditadura, de eu defender a anistia, criou uma imagem seguinte: alguém oriundo da polícia militar não pode ter essas ideias. E lá no Rio de Janeiro, eu briguei logo com o Governador. Existiu um trabalho para me isolar.^{983 984}

O ponto de partida era desfavorável. Com posicionamentos à esquerda, Ramos não possuía a confiança de comandantes das polícias militares. Algumas assessorias, porém, continuavam a procurar o parlamentar. De acordo com o entrevistado:

Por que que eu me dou bem com o Paulo José? E com o Serafim, que vinham aqui pelo Bombeiro. [...] O Paulo José que era uma boa figura – tanto que me homenagearam no Bombeiro aqui. Eu não fui homenageado na PM não. Mas fui aqui, no Bombeiro. Por qual razão? Os dois que vinham aqui do Bombeiro, sem qualquer preconceito, viram assim: quem resolve é o Paulo Ramos, pô. Por quê? Eu brigava na Constituição, fazia discursos radicais, mas o meu relacionamento sempre foi bom. Eu articulava e resolvia. E resolvia na Constituinte. De PM e de Bombeiro, praticamente tudo passou por mim. Nos direitos e no equilíbrio funcional, PM e polícia civil. [...]

⁹⁸¹ Nesse sentido, Nascimento (1988). No momento da realização da entrevista, Wellington Nascimento havia mudado de posicionamento acerca de Paulo Ramos, considerando o ex-deputado figura essencial nas conquistas das polícias militares.

⁹⁸² Entre os oficiais, estaria um coronel reformado que havia sido companheiro de chapa nas eleições para o Clube de Oficiais. De acordo com Paulo Ramos, o coronel havia sido chantageado: “E ele foi aliciado pelo Comandante-Geral. Ele foi até chantageado porque ele tinha dois filhos oficiais da PM, e o Comandante na época... [...] E antes de ser cooptado ele dizia: Ramos, meus filhos... Fizeram chantagem com ele, coitado”.

⁹⁸³ Além disso, de acordo com o próprio parlamentar: “Em 85. Eu fui colocado compulsoriamente na reserva. Em 86, eu fui eleito para a Constituinte. E aí eu, eu era militante político na ditadura, mas na clandestinidade. Então era organizado. Eu tinha meus relacionamentos, não é, com movimentos de luta contra a ditadura, inclusive movimentos clandestinos. E aí fui eleito para a constituinte. [...] Eu cheguei aqui na assembleia nacional constituinte, obviamente, sendo obrigado a explicitar um perfil que talvez não fosse um perfil esperado para quem fosse oriundo da Polícia Militar”.

⁹⁸⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

O coronel Paulo José, o Serafim aqui, foram que acompanharam, que fizeram, tinha uma boa relação, não é? Nunca tivemos nenhuma... Porque eu defendia os direitos. Defendia os direitos dos servidores civis e militares.^{985 986}

Ainda sobre a questão dos direitos, o constituinte lembra que:

Quem era preocupado com direitos eram os oficiais do grupo da Marinha, pô. O pessoal da PM, vindo representando os comandos, nenhuma preocupação com direitos. Nenhuma reivindicação de direitos. E (eu) ainda brincava: nem precisa, porque disso eu cuido.⁹⁸⁷

Para o constituinte, “esse meu perfil de lutar por direitos, que eles atribuem a ser um perfil de esquerda, que foi o que garantiu os direitos na Constituição”.⁹⁸⁸ Ainda, após a votação final do texto, o senador Jarbas Passarinho teria chamado os assessores parlamentares e dito: “Estou chamando vocês pra gente agradecer ao Paulo Ramos. Porque agora podemos voltar com a Constituição nos quartéis, porque os direitos estão ali, e nós temos que agradecer”.

Um dos direitos defendidos pelo parlamentar criou atritos com as polícias militares: trata-se do dispositivo que prevê caber à Justiça Militar estadual decidir sobre a perda da graduação das praças:⁹⁸⁹

Mas aqui o que me isolou também foi o fato de eu ter aprovado a equiparação de oficiais e praças na estabilidade. Que a emenda foi minha, que colocou: cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e sobre a graduação das praças. Foi uma pressão sobre mim, pra retirar. E eu não concordei. Já estava aprovado no primeiro turno. Aí quiseram que eu concordasse em botar praças com dez anos.

Depois até me arrependi. Porque se mobilizaram tanto para não cumprir, que buscaram interpretações, mesmo sendo uma coisa óbvia.⁹⁹⁰ [...]

⁹⁸⁵ O constituinte tratou também do relacionamento com outros parlamentares na defesa dos interesses das polícias militares. Sobre o senador Jarbas Passarinho, afirmou: “Eu me dava muito bem com ele. E ele era uma pessoa é, boa de se lidar também. O genro dele, inclusive, era policial militar”. Ainda sobre as questões que não envolviam direitos, o parlamentar afirmou que as assessorias parlamentares apenas procuram ajuda “no desespero”: “Só que eles me procuravam no desespero. Mas também eles sabiam que eu resolvia. E eu não falo isso com presunção. É só conversar com quem era constituinte. Eu era respeitado, pô. Eu era integrado. Porque brigava, brigava, mas ia pro futebol no meio da semana. [...] Tinha integração”.

⁹⁸⁶ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹⁸⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹⁸⁸ Conforme lembra o parlamentar: “Na Constituinte, claro que eu me identifiquei com a corrente – eu fui eleito pelo PMDB, a corrente a que eu me liguei era chamado movimento de unidade progressista. Que defendia o direito dos trabalhadores, mas também defendia o direito dos servidores públicos. E o único servidor público oriundo de PM era eu. Eu é que coloquei os direitos das PMs e bombeiros. Em cima também desse movimento que eu integrava, que era um movimento mais social”.

⁹⁸⁹ Conforme a redação original do art. 125, §4º da Constituição: Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares, definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

O Bonifácio de Andrade, deputado por Minas Gerais, nós fizemos uma reunião no gabinete do Ulysses Guimarães, com ele me fazendo esse apelo para concordar com 10 anos. E eu não concordei. E Ulysses Guimarães falou mesmo na reunião – [...] só se o Paulo Ramos concordar. Eu não posso. Ele é o autor da emenda. E aí, quando votou no segundo turno, eu ganhei de novo. Eles não conseguiram metade mais um pra alterar. [...] Eu me lembro que, na hora de defender, eu fiz um pronunciamento que não explicitava exatamente o que era, sabe. Eu considereei que, que queriam retirar de todo mundo. E fiz aquele discurso: Não podemos, policiais militares têm que ter essa garantia. [...] Queria que eu falasse para perder?⁹⁹¹

Outra pauta do deputado em relação às polícias militares dizia respeito ao comando próprio. Nesse sentido, defendia que as corporações locais deveriam ser comandadas por oficiais de seus próprios quadros, sem interferência do Exército:

Quando nós ingressamos na Polícia Militar, eu ingressei, a minha turma, nós tínhamos o comando próprio. Comandava a Polícia Militar um coronel da polícia militar. Então eu fui formado sob a égide do comando próprio. A minha turma toda e duas turmas anteriores. [...] Depois do golpe 64, então, o governador Negrão de Lima, eleito, colocou como comandante da PM um coronel do Exército substituindo o coronel da PM. Então a defesa do comando do próprio ficou enraizada na gente, até porque naquela transição a gente ainda na escola é, houve tiros. Quando eu era aspirante, houve um movimento na PM com vários oficiais sendo presos defendendo o comando próprio. Não aceitando a ida de um coronel do Exército.^{992 993}

⁹⁹⁰ Aqui o parlamentar se refere à Súmula 673 do Supremo Tribunal Federal, aprovada na sessão plenária de 24/09/2003: O art. 125, § 4º, da Constituição não impede a perda da graduação de militar mediante procedimento administrativo. Além disso foi definida a seguinte Tese de Repercussão Geral no ARE 691.306, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, publicada no DJE de 11/09/2012: É possível a exclusão, em processo administrativo, de policial militar que comete faltas disciplinares, independentemente do curso de ação penal instaurada em razão da mesma conduta. Em um primeiro precedente sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no âmbito do Recurso Extraordinário n.º 197.649-7, publicado no DJ de 22/08/1997: “Ementa: Constitucional. Militar. Praça da Polícia Militar. Expulsão. C.F., Art. 125, §4º. I - A prática de ato incompatível com a função policial militar pode implicar a perda da graduação como sanção administrativa, assegurando-se à praça direito de defesa o e o contraditório. Neste caso, entretanto, não há invocar julgamento pela Justiça Militar estadual. A esta compete decidir sobre a perda da graduação das praças, Como pena acessória do crime que a ela, Justiça Militar estadual, coube decidir, não subsistindo, em consequência, relativamente aos graduados, o art. 102 do Cód. Penal Militar, que a impunha como pena acessória da condenação criminal a prisão superior a dois anos. II. - R.E. não conhecido”. A ementa do último precedente citado para a edição da Súmula, o Recurso Extraordinário n.º 199.800-8, publicado no DJ de 04/05/2001, trazia a mesma redação. Ambos os recursos tiveram como relator o ministro Carlos Velloso.

⁹⁹¹ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹⁹² Ainda sobre o assunto: “O Carlos Lacerda colocou na Polícia Militar, e no Corpo de Bombeiros, coronéis. Colocou o comando próprio. Então, na Polícia Militar, o comandante que assumiu depois da eleição [...] foi o Edson Moura Freitas, coronel PM, Edson de Moura Freitas, Comandante-Geral. E eu ingressei na Polícia Militar. Sob a égide do comando próprio. [...] E eu fui formado, eu e a minha turma, e a turma anterior, sob a égide do comando próprio. Então, não convivemos com comandantes do Exército na nossa formação. O Carlos Lacerda, em 65, perdeu a eleição para o Negrão de Lima. Eu estava me formando em 65. Saí aspirante em dezembro de 65. E aí [...] houve um movimento na PM na defesa do comando próprio. E, um tenente-coronel da PM, Perez, tomou conhecimento que viria um comandante de novo do Exército. E ele fez uma reunião com os coronéis – antigamente a PM tinha poucos coronéis, eram seis coronéis. Mas ele dizendo que vinha um comandante, não sei o quê. O Comandante-Geral, Edson Moura Freitas, chamou, fez uma reunião e disse que ele estava lhe dizendo boatos. Que não existia, que não sei o quê... e prendeu o coronel Perez. E alguns oficiais: Ten Brasil, Ten Lasmar, Cap Noronha, Ten Humberto Pinto. Foram solidários ao coronel e foram presos também. E o Edson de Moura Freitas continuou no comando. E quando veio a verdade, quando veio a notícia que realmente vinha um comandante, o Governador divulgou, o Edson Moura Freitas anulou as punições. [...] E a anulação da

Sobre a emenda apresentada para a unificação das polícias civis e militares, o ex-deputado informou que queria apenas provocar o debate sobre o assunto. Para Paulo Ramos, não existia qualquer possibilidade de as polícias militares serem extintas naquele momento.⁹⁹⁴ Questionado se alguma vez Ulysses falou sobre extinção das polícias militares: “Na constituinte não. E mais. Era uma coisa assim, tão impossível, que se houve um outro, nem teve nenhuma, nenhuma repercussão”. Ainda, quando foi perguntado se as polícias militares somente estariam na Constituição em razão de pressão do Exército:

Em nenhuma hipótese. Ao contrário. Tanto que eles modificaram a Constituição depois pra fazer uma divisão. São servidores militares. Tem que verificar é a luta que eu travei pra ficar todo mundo no mesmo dispositivo. No mesmo dispositivo. [...] Depois eles mudaram. [...] Que eles entendem, sempre entenderam, que PM e bombeiros são militares de segunda classe. Eles nunca quiseram a convivência. Mas a Constituição de 88 coloca todo mundo junto. [...] A articulação das PMs não era uma articulação vinculada, subordinada ao Exército não. Era uma articulação completamente independente.⁹⁹⁵

Sobre a condição de “militar” dos policiais militares e bombeiros militares, o Constituinte afirmou: “Os mais assanhados aí não têm ciência da luta que foi travada pra colocar lá, ficar todos com militares no mesmo dispositivo. É isso. É uma luta que eu vejo hoje. [...] Eles nunca se conformaram, entendeu?”

Outra vitória das polícias militares na Constituinte teria sido a subordinação direta ao Governador. A mudança permitiu autonomia no comando das corporações, que passaram a ser comandadas por elementos oriundos de seus próprios quadros, sem interferência do Exército:

Olha, eles perderam a questão do comando, né? Eles recuaram. Vou usar essa expressão. Eles recuaram. E depois foram construindo o caminho para pelo menos, mudar de alguma forma que não ficasse, como é que se diz? Nocivo para os sentimentos deles. Porque eles não entendem que os militares estaduais são militares. Eles não veem como militares, não admitem, entendeu? Sim, só eles. Eles falavam assim, num patamar, que querem se colocar, de superioridade. E não se conformaram com o comando próprio. É, eles nunca se conformaram. Até por questão de poder. Sim, questão de poder. [...]

punição, é uma coisa tão bonita que ele fez, entendeu, que ele fala: E nem poderia eu, um velho coronel da PM. Porque ele acreditou que era boato, pô. Quando ele viu que era verdade, ele é por nós punições e publicou a anulação. [...] E aí começamos um movimento na defesa do comando próprio”.

⁹⁹³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

⁹⁹⁴ Nas palavras do parlamentar: “Não. Extinta, nenhuma possibilidade. Nenhuma, nenhuma. O que eu defendi na Constituinte inicialmente, claro, eu defendi a unificação das polícias. Apresentei emenda para uma polícia unificada”.

⁹⁹⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

Eles perderam a influência que eles tinham. Que eles queriam força auxiliar e reserva do Exército está bem para situações excepcionais. Mas eles queriam ter a interferência permanente, que é a visão deles, né, de defesa interna. Eles queriam continuar com essa hegemonia, de nos considerar militares de segunda categoria. A independência, autonomia, também dava um certo, um amor-próprio, não é? Ficava mais acentuado. [...] Mas eles nunca se conformaram, pô. Saíram derrotados da constituinte nesse dispositivo.⁹⁹⁶

Temos aqui mais relatos que colidem com a narrativa comum da literatura secundária, segundo a qual o Exército Brasileiro teria definido o perfil constitucional das polícias militares.

⁹⁹⁶ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

7 POLÍCIAS E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES NO PROCESSO CONSTITUINTE

7.1 Instalação, organização e trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. O processo foi dividido em três fases. Na primeira fase, as propostas foram discutidas em Subcomissões Temáticas, que preparam um texto base sobre os assuntos de sua alçada. Na segunda fase, os anteprojetos foram remetidos para as Comissões Temáticas, ocasião em que eram novamente discutidos, dessa vez dentro de uma frente mais ampla. Após a aprovação nas Comissões, o anteprojeto foi remetido para a Comissão de Sistematização. Após, o texto foi votado em plenário e passou pela Comissão de Redação para ajustes.⁹⁹⁷

Como lembra José Afonso da Silva, não havia entrosamento entre as subcomissões e comissões:

Não tinha muito porquê conversar. Cada uma tocava o seu problema e a conversa seria feita na comissão de sistematização. Aí é que surgiu um problema mais delicado. Enquanto havia as subcomissões e as comissões, todos os constituintes estavam trabalhando. Quando foi para a comissão de sistematização havia um limite de membros. Ela não comportava todo mundo e a maioria dos constituintes ficou sem ter o que fazer. Não votavam, não discutiam e aquilo ficou reduzido a pouco mais de 100 membros. Então começou a haver reuniões paralelas. Foi também a partir disso que surgiu o Centrão. Os constituintes ficaram um pouco sem ter o que fazer, então começaram a se reunir, a reclamar e formaram grupos paralelos e daí acabaram... no Centrão.⁹⁹⁸

⁹⁹⁷ Como lembra Jobim, dos 559 constituintes, foram retirados os seis membros da mesa e depois separados os constituintes em 8 comissões, cada uma com 3 subcomissões, com 21 constituintes cada. Os demais 49 foram nomeados para a Comissão de Sistematização. Para a definição das Comissões e Subcomissões, foram recortados os títulos e capítulos das constituições ocidentais, publicadas em uma coleção pelo Senado Federal. Aos títulos e capítulos que se repetiam em todas as Constituições foi dado o nome de “temas absolutamente constitucionais”. Para os que apareciam na maioria das Constituições, “temas relativamente constitucionais”. Os últimos foram nomeados “temas idiossincrasicamente constitucionais” (Jobim, 2015: 103-104; 2017: 204). Ao tratar mais especificamente do Regimento, Pilatti (2019: 57) resume o funcionamento da Constituinte da seguinte maneira: “Nos termos do roteiro regimental, a elaboração constitucional deveria começar pelas 24 subcomissões temáticas, que entregariam seus anteprojetos a 8 comissões temáticas e estas, seus anteprojetos à Comissão de Sistematização, que por sua vez entregaria ao Plenário da ANC o Projeto de Constituição. Cada uma das comissões deveria ser integrada por 63 titulares e 63 suplentes e dividir-se em 3 subcomissões. A Comissão de Sistematização deveria ser integrada por 49 titulares, 49 suplentes, mais os 8 presidentes das comissões e os 32 relatores das subcomissões e comissões. Caberia aos líderes partidários indicar os membros de cada comissão e subcomissão, cuja composição deveria respeitar tanto quanto possível, o critério de proporcionalidade partidária. Cada constituinte seria titular de uma comissão e, nela, de uma subcomissão, e suplente de outra. Em cada comissão e subcomissão, seriam eleitos, em escrutínio secreto, um presidente, que designaria o relator e dois vice-presidentes”.

⁹⁹⁸ Silva, 2013.

A segurança pública e as polícias militares foram discutidas prioritariamente na “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”, presidida pelo senador Jarbas Passarinho (PDS/PA). O relator da Comissão era o deputado Prisco Viana (PMDB/BA). Os trabalhos tiveram início na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, presidida pelo deputado José Tavares (PMDB/PR) e cujo relator era o deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE).

Os policiais trabalharam junto a diversos congressistas e estiveram presentes nas audiências de outras comissões. Os policiais militares participaram das audiências públicas, pelo menos, nas seguintes subcomissões: “Subcomissão dos Estados”, em 28 de abril de 1987; “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, em 29 de abril de 1987; “Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais”, em 6 de maio de 1987.

7.2 As audiências públicas

7.2.1 Subcomissão dos Estados

Representantes das polícias militares foram ouvidos pela primeira vez nas audiências públicas da “Subcomissão dos Estados” (parte da “Comissão da Organização do Estado”), em 28 de abril de 1987.⁹⁹⁹ De acordo com Lúcio Borges:

Era relator da Subcomissão dos Estados o deputado federal Siqueira Campos, que era na época deputado federal por Goiás, com base política no norte (do Estado), onde é hoje o Tocantins. Então, quando ele, como relator, viu a possibilidade, ele criou a vaga em determinada audiência para a polícia de Goiás se apresentar. [...] Chegada a hora da audiência da Comissão dos Estados, o deputado Siqueira Campos nos procura dizendo o seguinte: O senhor vai representar a polícia de Goiás? Falei sim. O senhor está preparado? Posso anunciar? Pode. Aí ele anunciou. Eu me apresentei. E como eu tinha participado do Terceiro Congresso em Belo Horizonte, eu tinha os ideais das polícias militares, do relatório do Terceiro Congresso. [...] Eu conhecia pessoalmente o Siqueira Campos. Que ele era de Goiás, e a gente se falava com facilidade.¹⁰⁰⁰

⁹⁹⁹ As falas e discursos podem ser encontrados em: DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 63-77.

¹⁰⁰⁰ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

Figura 15 - Audiência Pública (Subcomissão dos Estados), 1987



Fonte: Correio Braziliense, 29/04/1987. Cel. Lúcio Borges, da PMGO, à direita.

Contando com a participação do constituinte Michel Temer (PMDB/SP), a audiência também teve pronunciamentos de representantes da Associação de Delegados da Polícia Civil e do Exército Brasileiro. Pelas polícias militares, foram ouvidos: Cel Jerônimo Carlos de Santos Braga, comandante da BMRS, Cel Hudson Prado da Cunha, Comandante da PMPI, Cel Lúcio Borges, da PMGO, e TC José do Espírito Santo, da PMMG.

O tema da audiência pública era “A Competência dos Estados-Membros na Organização das Polícias Militares”. Participaram dela, porém, como expositores também Zair Domaica, (delegado da PCSP), Cyro Vidal (presidente da ADEPOL) e o General de Brigada Oswaldo Pereira Gomes (EB). Tal situação levou o constituinte Del Bosco Amaral (PMDB/SP) a sugerir que os expositores fossem chamados alternadamente: “não que se vá criar um contraditório, mas de forma que podemos ouvir os enfoques dados”.¹⁰⁰¹

Os policiais militares iniciaram suas falas tratando da história das polícias militares. Como lembrou um dos expositores: “A pesquisa histórica demonstra, no Brasil, como sabem V. Exa^s, que a questão da organização da força policial sempre existiu e continua praticamente a

¹⁰⁰¹ Os policiais militares tiveram a oportunidade de discursar antes dos policiais civis. O constituinte Del Bosco Amaral, após as falas dos policiais militares, retomou seu argumento: “Na fala do Cel. Lúcio Borges ficou muito evidente a filosofia, que depois discutirei, sobre uma total prevalência na esfera política estadual da Polícia Militar. Foi uma pena não termos alterado, porque agora só falarão dois Delegados e não se cria contraditório”. Cabe ressaltar que o Regimento Comum do Congresso Nacional, aprovado em 1970, traz em seu art. 38 que na discussão das matérias, a palavra será concedida “de preferência, alternadamente, a Congressistas favoráveis e contrários à matéria”.

mesma (sic)".¹⁰⁰² Defendiam também que as polícias militares não teriam qualquer "capacidade guerreira" e citavam, como causas da violência na sociedade, a facilidade do cidadão em se armar; a defasagem das leis penais; as dificuldades nos sistemas policial, judicial e prisional; a inversão de valores; a sensação de impunidade; e as desigualdades sociais. Na ocasião também foram lidas, pelo representante da PMGO, as conclusões do "III Congresso Brasileiro das Polícias Militares".¹⁰⁰³

Cabe destaque para a discussão ocorrida entre o Cel Lúcio Borges e o delegado Cyro Vidal. Ao defender a manutenção do caráter de instituição permanente das polícias militares e corpos de bombeiros militares, o oficial goiano afirmou:

Onde quer que se encontre um aglomerado, nos mais perdidos locais desta imensa Pátria que nos é comum, é o único órgão do Poder Público que se faz presente, no exercício pleno da atividade que lhe tem sido destinada. Do Oiapoque ao Chuí, em inacessíveis corrutelas, *onde não vai o bacharel e o doutor, sempre se encontrará, de maneira permanente, o policial-militar*, velando para que pessoas e bens sejam resguardados da ação delitiva daqueles que se encontram à margem da sociedade.¹⁰⁰⁴

A fala foi retomada por Cyro Vidal, que afirmou:

Ouvi aqui e permitam-me fazer também um alongamento sobre esse tema, que a investigação policial deva ser formalizada, através de juizados de instrução. E faço minhas as palavras de Francisco Campos, na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, apresentada em 1941, quando ele dizia que "em um país-território como o nosso, impossível senão incabível, o juizado de instrução". Veja V. Ex.^a, o Brasil possui cerca de 4.600 Municípios, aproximadamente, e não chega a ter mil Comarcas. *E disse o ilustre representante da Polícia Militar de Goiás: "Aonde não chega o Doutor, aonde não chega o bacharel, chega o policial militar". E chega mesmo. Mas poderia chegar o guarda civil; poderia chegar o guarda republicano; poderia chegar o policial civil - como chega nos Estados Unidos, como chega no México, como chega na Argentina, como chega em Portugal.*¹⁰⁰⁵

Apesar da resposta, tais falas parecem não ter gerado maiores repercussões. O próprio Cel Lúcio Borges confirmou, em entrevista, que não houve qualquer animosidade ou mudança de tom durante a audiência pública. O oficial ainda foi elogiado pelo relator:

¹⁰⁰² DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 64.

¹⁰⁰³ Sobre o assunto, ver o tópico 5.6.5.

¹⁰⁰⁴ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 67. Grifos nossos.

¹⁰⁰⁵ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 67. Grifos nossos.

Quero destacar, não por ser meu Estado, o trabalho notável do Cel. Lúcio Borges, porque S. S.^a enfocou de forma definida os vários aspectos em que a sua instituição se envolve, no interesse da comunidade goiana, e, por semelhança, a nacional, no importante papel das polícias militares. Destaco também o brilho da exposição do Cel. Lúcio Borges, que aqui está representando o nosso velho e querido amigo de longas lutas nos territórios do futuro Estado do Tocantins, Cel. Waltervan Luiz Vieira.¹⁰⁰⁶

O deputado ainda defendeu o aumento salarial e a valorização das polícias militares: “É possível manter um soldado de polícia íntegro, correto, dentro do espírito que desejam as corporações, com uma remuneração miserável que não dá nem para o sustento próprio, quanto mais o da sua família?” Logo após, as polícias militares foram defendidas pelo presidente da Comissão, senador Chagas Rodrigues (PMDB/PI):

Caminhamos para o sufrágio universal. Se me permitem, dentro dessa concepção democrática, tem a Polícia Militar meu mais alto respeito - polícia não para defender Governador, não para defender o Estado, mas a segurança e as instituições. Quebrei uma tradição no meu Estado, o Piauí, quando Governador, Governador eleito pelas oposições, como agora fui eleito Senador também pelas oposições solicitei que o Vice-Governador do Estado se dirigisse ao comando da Polícia Militar. Para quê? Hoje, vemos, nos Estados, essa preocupação de escolher dirigentes de complexo escolar, diretoras de ginásio, de grupos, ouvindo os pais, ouvindo as outras professoras e ouvindo os alunos. Tomei essa iniciativa inédita no Piauí, e quer me parecer inédita na história administrativa e na história das polícias militares. Pedi que fossem reunidos os Srs. Coronéis e os Srs. Tenentes-Coronéis. Hoje, se retornasse ao Governo, talvez fosse ouvir também majores e capitães - para que S. Exas., representantes da Polícia Militar, hierarquicamente organizados, indicassem ao Governador o comandante que desejavam para ficar à frente da Polícia Militar do meu Estado.¹⁰⁰⁷

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

No dia seguinte, policiais militares participaram de audiência pública na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. A subcomissão foi responsável pela primeira redação do texto que trazia as novas competências constitucionais para as polícias militares. Na subcomissão as polícias militares teriam contado “com o apoio incontestado do relator”, deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE).¹⁰⁰⁸ A subcomissão era presidida pelo ex-delegado de polícia José Tavares (PMDB/PR).¹⁰⁰⁹ De acordo com Juarez de Oliveira Chagas, oficial da BMRS:

¹⁰⁰⁶ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 76.

¹⁰⁰⁷ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 77.

¹⁰⁰⁸ Nascimento, 1988: 9.

¹⁰⁰⁹ De acordo com Luis Felipe Miguel (1999: 168-169): “O primeiro objetivo das Forças Armadas foi conquistado antes mesmo que os constituintes começassem a discutir os princípios a ser incluídos na nova Carta.

[...] o Deputado Federal José Tavares [...] embora ocupando a relevante função, fez uma hábil e notória defesa da Polícia Civil, tentando avançar, inclusive, sobre missões tradicionais das Polícias Militares, o que por falta de maioria absoluta não foi aprovado. O Relator dessa subcomissão foi o Deputado Federal Ricardo Fiuza que teve a iniciativa de construir e defender o [...] texto, embora à oposição do próprio Presidente da subcomissão [...]¹⁰¹⁰

As polícias militares participaram de audiência pública ocorrida na 10ª reunião ordinária da subcomissão, realizada em 29 de abril de 1987, que tratou do tema “O papel das polícias militares”. A reunião não contou com a presença do constituinte Ricardo Fiuza. Segundo o presidente, José Tavares, tal situação se deu em decorrência do “grande trabalho” que estaria tendo como Relator, aliado às demais atividades parlamentares.

Pelas polícias militares, foram ouvidos: Cel José Braga Júnior, comandante da PMMG, Cel Waltervan Luiz Vieira, comandante da PMGO, Cel Mário Nazareno Lopes Rocha, da PMPA, TC Silvio Ferreira, da BMRS, e TC Nelson Freire Terra, da PMESP.¹⁰¹¹ Também foi ouvido o Cel Paulo José Martins dos Santos, Comandante-Geral do CBDF.

É importante notar o seguinte dado, indicativo, senão de estratégias comuns, de processos análogos de criação de identidade corporativa: os oficiais iniciaram suas apresentações tratando da *história e da tradição das polícias militares*. Foi lembrada a história das polícias

[...] em vez de estar submetida à Subcomissão do Poder Executivo, a questão militar foi destinada à Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Não se tratou de uma simples desavença regimental. O relator da Subcomissão do Poder Executivo era o senador gaúcho José Fogaça, ligado à esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Na Subcomissão de Defesa do Estado, a relatoria estava a cargo do deputado Ricardo Fiuza (Partido da Frente Liberal, PFL), que fizera carreira política nas fileiras da agremiação de sustentação da ditadura, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e era um dos líderes do grupo conservador na ANC. O relator da Comissão de Organização dos Poderes, deputado Egídio Ferreira Lima, era um "progressista" do PMDB, enquanto o deputado Prisco Viana, também filiado ao PMDB, mas profundamente ligado ao regime autoritário, ocupava o cargo na Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições. O presidente dessa comissão, aliás, era o senador e coronel da reserva Jarbas Passarinho, do Partido Democrático Social (PDS), sucedâneo da Arena”.

¹⁰¹⁰ Chagas, 1987:59. Ainda, durante os debates na “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”, José Tavares afirmou: “E nós deveríamos ter o cuidado de não estar privilegiando esta ou aquela corporação. Mas, a partir do momento em que, inadvertidamente, para mim, se aprova aqui o exclusivismo do policiamento ostensivo a uma corporação, evidentemente o mínimo que se pode esperar é aprovar o exclusivismo da investigação criminal, do inquérito policial, a outra instituição, porque senão fica um tratamento para uma, e outro tratamento para outra. [...] Em momento algum eu apresentei emenda que quisesse extinguir a polícia militar, porque se eu quisesse, já que conscientemente defendo a unificação das polícias, eu teria feito simplesmente, adotando a Emenda Afonso Arinos defendendo-a aqui”. (DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987: 144). O posicionamento de Juarez Chagas parece coerente com os discursos adotados por José Tavares ao longo do processo.

¹⁰¹¹ A chamada dos expositores faz menção erradamente ao “Coronel Silvio Ferreira, Comandante-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul”. Tal informação é corrigida na fala do Tenente-Coronel.

militares desde Tiradentes, “símbolo de fé e símbolo de sacrifício”.¹⁰¹² Foi ainda enfatizado que as polícias militares teriam estado presentes nas Constituições Brasileiras desde 1934, e sob a denominação de “Forças Policiais” pela Carta de 37. Por essa razão, não seriam forças essencialmente militares.¹⁰¹³

As falas sobre a memória tinham a intenção de deixar claro que as polícias militares sempre estiveram presentes na história do Brasil. Havia a preocupação de se mostrar a compatibilidade entre um regime democrático e a instituição.

No dizer do Cel José Braga Júnior, da PMMG: “Tenho certeza de que os Senhores Constituintes, notadamente aqueles que tiveram a sua infância em cidades do interior, se recordam da presença do Destacamento de Polícia Militar, do Soldado de Polícia...”¹⁰¹⁴

Outro eixo comum das falas diz respeito à relação entre a polícia militar e a sociedade. Para o comandante da PM do Pará, a instituição estaria presente nos mais afastados espaços do território brasileiro em uma “interação sesquicentenária no binômio povo-polícia”.¹⁰¹⁵ Foi defendido que as polícias militares seriam “uma manifestação cultural da sociedade”, razão pela qual, conforme a tradição histórica brasileira, deveriam ser organizadas pelos Estados.¹⁰¹⁶

Os oficiais alegavam que as polícias militares não possuíam vocação para a repressão, para a violência ou para a insensibilidade social. As polícias militares prestariam diversos serviços diversos sem caráter repressivo. Efetuariam o policiamento florestal, o policiamento de trânsito, o policiamento escolar, o policiamento especial de localidades históricas, auxílios a parturientes, pessoas idosas, doentes mentais e pessoas enfermas. Essas ações não excluiriam a imposição da lei a uma “criminalidade violenta, cada vez maior e mais sofisticada”, para evitar que “a criminalidade floresça, o cidadão se arme, que a desordem se instale de vez”.¹⁰¹⁷

¹⁰¹² DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

¹⁰¹³ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

¹⁰¹⁴ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 54.

¹⁰¹⁵ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

¹⁰¹⁶ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987. De acordo com os expositores, o papel de força auxiliar e reserva do Exército teria sido o fator responsável por inserir as polícias militares nas Constituições Federais. Ainda, a Constituição Federal deveria tratar apenas das corporações pertencentes à União, deixando para que os estados legislassem acerca das instituições locais. O caráter de força reserva do Exército teria criado uma exceção para as polícias militares. De acordo com o raciocínio, a nova Constituição não deveria tratar das polícias civis.

¹⁰¹⁷ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 55.

Ainda nessa linha, destacava-se que, durante o século XX, as polícias militares teriam encontrado sua “vocação institucional” de “preservar a ordem pública, promovendo proteção, assistência e socorro aos cidadãos e à comunidade”.¹⁰¹⁸ Os policiais militares viviam dentro dessa mesma comunidade, eram parte dela: “são, como todos os profissionais de qualquer área, cidadãos, contribuintes, pais de família [...] Somos cidadãos comuns!”.¹⁰¹⁹

Ressaltou-se, ademais, a necessidade do caráter militar, da hierarquia e da disciplina. Isso porque as polícias precisavam ser numerosas, bem armadas, equipadas e treinadas. O caráter militar não impedia que a instituição tivesse “plena consciência de que a manutenção da ordem pública” era “uma atividade civil”, ainda que “através do policiamento fardado”.¹⁰²⁰ Dentro desse quadro, a terminologia “polícia militar” não alteraria a natureza civil da atividade de policiamento, nem tornaria a corporação uma “antítese” da “polícia civil”.¹⁰²¹

Assim, sustentava-se que as polícias militares deveriam ser as responsáveis pela preservação da ordem pública, pelo policiamento ostensivo e pela preservação das pessoas, e do patrimônio público e privado. Dentro desse ponto, os oficiais compreendiam a ordem pública, conforme a doutrina administrativista da ordem pública, que abarcava a tranquilidade, a salubridade e a segurança pública.¹⁰²²

Cabe ressaltar que, na ocasião, foram lidas pelo Comandante-Geral da PMGO as conclusões do “III Congresso Brasileiro de Polícias Militares”, realizado em Belo Horizonte em fevereiro de 1987.¹⁰²³

Durante a audiência pública, posicionaram-se contra a extinção das polícias militares os seguintes constituintes, pela ordem de fala: Sadie Hauache (PFL/AM); Arnaldo Martins (PMDB/RO); José Genoíno (PT/SP); Ottomar Pinto (PTB/RR); Iram Saraiva (PMDB/GO); e Hélio Rosas (PMDB/SP), para quem as conclusões do anteprojeto Afonso Arinos, no que diz

¹⁰¹⁸ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

¹⁰¹⁹ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 54

¹⁰²⁰ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 55

¹⁰²¹ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 55

¹⁰²² Nesse sentido, foi passada às mãos do presidente da Comissão pelo oficial de São Paulo a obra “Direito Administrativo da Ordem Pública”. Os termos “segurança”, “tranquilidade” e “salubridade” seriam retomados no relatório do Deputado Ricardo Fiuza

¹⁰²³ Sobre o assunto, ver o tópico 5.6.5.

respeito à segurança pública, estavam “absolutamente dissociadas da realidade do interesse nacional”.¹⁰²⁴

José Genoíno demonstrou preocupação com eventuais conflitos entre as polícias civis e as polícias militares. Nesse sentido, questionou o representante da Polícia Militar do Estado de São Paulo sobre possíveis soluções para conflitos entre as duas corporações. Para o TC Nelson Freire Terra, os conflitos não seriam institucionais, mas pessoais, distorções nas condutas de pessoas tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil, uma vez que as atividades não seriam concorrentes, mas complementares. De acordo com o oficial, teriam sido editados decretos no Estado de São Paulo autorizando a Polícia Civil a realizar policiamento ostensivo e que teriam o objetivo de iniciar a redução das polícias militares a tropas de choque.¹⁰²⁵

Sadie Hauache ressaltou a tradição da polícia militar, da mesma forma que Ottomar Pinto. O deputado de Roraima lembrou de sua infância no sertão de Pernambuco e do soldado de polícia José Cavaquinho, “primeiro elemento que eu vi em minha vida para dar segurança ao cidadão”. Assegurou que as polícias militares estavam presentes no interior de todo Brasil, inclusive em lugares distantes das delegacias de polícia civil.¹⁰²⁶ Para o constituinte, “negar a presença constitucional da Polícia Militar [...] seria negar o óbvio, seria querer negar a realidade tangível do Brasil. Seria querer inventar um modismo, um modismo inoportuno e certamente ineficaz”. O parlamentar ainda dirigiu críticas à polícia civil: “nós sabemos que é nos cárceres e em muitas delegacias que ocorrem as torturas, as ofensas à dignidade do ser humano”.¹⁰²⁷

7.2.3 Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais

Por fim, no dia 6 de maio de 1987, na Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais, manifestaram-se os seguintes representantes das polícias militares: o TC Nelson Freire Terra, da PMESP e o TC José do Espírito Santo, da PMMG.¹⁰²⁸ Conforme o presidente da Subcomissão, o constituinte Antônio Mariz (PMDB/PB), “alegam os interessados que, tendo

¹⁰²⁴ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 58-65.

¹⁰²⁵ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

¹⁰²⁶ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 62.

¹⁰²⁷ DANC. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987: 62. Sobre o assunto, ver o tópico 5.

¹⁰²⁸ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987.

sido ouvida a representação da Polícia Civil, seria conveniente estabelecer – não digo contraditório – mas equilíbrio da perspectiva do problema da segurança e, também, da ótica da Polícia Militar”.¹⁰²⁹

Na ocasião, os policiais militares defenderam a ideia de que a “Segurança Pública é um direito do cidadão e um dever do Estado”:

Como chegamos a essa conclusão sobre a questão de violência urbana, que afeta grandemente a vida dos cidadãos, hoje, em nossa sociedade? Numa visão globalizante, a violência urbana é, no primeiro plano das manifestações, em virtude dos inúmeros problemas conjunturais existentes em nossa sociedade e que V. Exa. conhecem decorrente dos assaltos, homicídios, latrocínios, estupros, sequestros, tráfico de drogas situações essas vivenciadas no dia a dia do policial militar. Então, creio que no Brasil ninguém está mais perto desses problemas do que nós, que estamos trabalhando nas ruas e assistimos a toda hora o clamor da sociedade em relação à melhor organização da polícia e da Justiça, a fim de que prevaleçam os pressupostos dos direitos e das garantias individuais.¹⁰³⁰

Além disso, sustentaram que as polícias militares seriam o “instrumento concreto de proteção” dos direitos individuais dos cidadãos e que a condição de militar de seus integrantes era decorrente de um regramento de administrativo mais rígido naquilo que se referia à hierarquia e à disciplina. Isso “porque seus integrantes são compelidos a executar atribuições que vão além das meras servidões do estatuto administrativo comum dos funcionários”.¹⁰³¹ Ainda defenderam que, para o cidadão, “não interessa o nome da polícia se é militar ou se é civil. Ao cidadão interessa ser polícia. Esta questão de nome é puramente semântica”.¹⁰³²

7.3 Relatórios e anteprojetos das subcomissões

7.3.1 Subcomissão dos Estados

O relatório elaborado pelo deputado Siqueira Campos (PMDB/GO) previa a competência dos estados para legislar sobre as polícias militares. Também dava caráter ostensivo às atividades das polícias civis:

¹⁰²⁹ Os representantes da polícia civil ainda foram ouvidos na “Subcomissão do Poder Judiciário”, da qual as polícias militares não participaram.

¹⁰³⁰ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 27.

¹⁰³¹ DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 28.

¹⁰³² DANC. Suplemento ao n.º 79, 18/06/1987: 28.

Art. 8º Compete ao Estado-membro legislar sobre a organização, armamento, efetivos, instrução e justiça da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros militares e Polícia Civil.

§1º As Polícias Militares, instituídas para manutenção da ordem pública e os Corpos de Bombeiros militares são forças auxiliares, reservas do Exército.

§ 2º A Polícia Civil terá as funções precípua de vigilância, investigação original e de instrumentalização do judiciário.

Foram apresentadas sete emendas ao anteprojeto, nenhuma delas sugerindo a extinção das polícias militares. Foi apresentada, porém, emenda do deputado Paulo Ramos (PMDB/RJ) sugerindo a unificação das polícias civis e militares.¹⁰³³

O anteprojeto da Comissão trazia a seguinte redação:

Art. 7º Compete ao Estado-membro legislar sobre:

I - Organização, efetivos, instrução, armamento e justiça da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares;

II - Polícia Civil;

[...]

§1º As Polícias Militares, instituídas para manutenção da ordem pública, e os Corpos de Bombeiros Militares constituem forças auxiliares, reserva do Exército em tempo guerra ou de comoção interna. de

§2º As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares terão os mesmos postos ou graduações do Exército, não podendo ter remuneração superior à fixada para este.

§3º A Polícia Civil terá as funções precípua de investigação criminal, perícia criminal técnico-científica e instrumentação judiciária.

Como vemos, na Subcomissão não se acolheu qualquer proposta acerca da extinção das polícias militares. Além disso, a redação final retirou a competência específica das polícias civis para as funções de vigilância. Tal atribuição, porém, ainda podia ser entendida como função não precípua, haja vista que não se previu a exclusividade das polícias militares quanto ao exercício da polícia ostensiva.

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

Encerradas as audiências públicas, o anteprojeto do relator da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” trazia duas polícias: as forças policiais (nova nomenclatura para as polícias militares) e as polícias judiciárias.

¹⁰³³Ver tópico 6.5.

As Forças Policiais seriam instituições permanentes e regulares, baseadas na hierarquia, na disciplina e investidura militar. Teriam a competência para manutenção da ordem pública e exerceriam com exclusividade o policiamento ostensivo. Forças auxiliares e reservas do Exército, seriam subordinadas aos governadores dos estados.

As polícias judiciárias realizariam a investigação criminal e a apuração de ilícitos penais. Também prestariam auxílio ao Ministério Público e ao Poder Judiciário na aplicação do direito penal comum e na repressão criminal.¹⁰³⁴

Como lembra Elzio Nagalli:

Nessa fase, com o apoio incontestado do Constituinte Ricardo Fiuza [...] tentou-se dar um esboço inovador na questão da Segurança Pública, inclusive mudando a denominação das Polícias Militares e Civil para Forças Policiais e Polícia Judiciária respectivamente.

[...]

O Constituinte Fiuza desde logo demonstrou ser um adepto das Polícias Militares, e graças a ele, naquela Subcomissão, a Polícia Militar saiu bastante fortalecida.¹⁰³⁵

O Deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE) seria amigo pessoal do Comandante-Geral do CBDF.

De acordo com Paulo José Santos:

A primeira versão, excluindo os nomes “polícia militar” [...] era “força policial” e “polícia judiciária”. Foi em função de um coronel da Polícia Militar de São Paulo. O deputado Ricardo Fiuza, quando eu mostrei o que eu queria para ele, que ele concordou. Ele falou então: - Você faz para mim toda parte da segurança pública. E eu falei pra ele: - Não, eu entendo de bombeiros. De polícia, eu não entendo nada, que eu nunca fui polícia. Aí eu falei: - Como é que a gente faz? - Nós vamos trazer um oficial da PM. E o oficial da PM que veio não agradeceu as PM.¹⁰³⁶

O Coronel que não teria agradado às polícias militares seria o TC Nelson Freire Terra. De acordo com as entrevistas e a documentação, a proposta de alteração da nomenclatura das

¹⁰³⁴ DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987.

¹⁰³⁵ Nagalli, 1989: 80-81.

¹⁰³⁶ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. De acordo com Paulo José Santos, em palestra realizada dia 13 de setembro de 2020 no auditório do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, durante a conversa, o deputado Ricardo Fiuza lembrou-se de um oficial da PMESP que havia palestrado em um congresso sobre direito comparado e que havia chamado a atenção por ser “um cara grande e forte” e, mesmo assim, “muito culto”. A ANC criou um laço de proximidade entre o oficial paulista e o deputado. Como lembra Elzio Nagalli em entrevista: “o nosso comandante do Centrão, o deputado de Pernambuco que gostava do gostava do (Nelson Freire) Terra. O Ricardo Fiuza. O Ricardo Fiuza era apaixonado pelo Coronel Terra. Tanto é que, quando terminada a Constituinte, a filha dele se casou, ele mandou um convite”.

polícias militares, que passariam a ser denominadas “forças policiais”, não era consensual entre os militares estaduais.

Conforme apresentado no relatório do constituinte Ricardo Fiuza, a mudança tinha como objetivo dar um tratamento mais adequado à questão da segurança pública. Isso porque a denominação polícia militar sugeriria “interpretações desastrosas” e geraria “perversa dicotomia semântica entre Polícia Civil e Polícia Militar”.¹⁰³⁷

Nelson Freire Terra ainda teria contribuído em outros pontos na elaboração dos dispositivos e do relatório apresentado na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. A tabela abaixo mostra as semelhanças entre o relatório de Ricardo Fiuza e os trabalhos acadêmicos desenvolvidos pelo oficial paulista durante o mestrado e o doutorado em Direito na Universidade de São Paulo.¹⁰³⁸

¹⁰³⁷ DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987. A retirada da nomenclatura “polícias militares” e “polícias civis” provocou críticas de outros constituintes nas discussões sobre o anteprojeto. Na reunião de 18 de maio de 1987, o constituinte Roberto Brant (PMDB/MG) apresentou emenda para que fossem restituídos os nomes “polícias militares” e “polícias civis”. Em resposta, o relator informou que havia realizado grande esforço para compatibilizar o papel da polícia militar e da polícia civil. Disse ainda que a polícia civil “nunca existiu, nem constitucionalmente, era uma entidade abstrata” (DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987: 100-101).

¹⁰³⁸ Sua dissertação, intitulada “Manutenção da ordem pública no Estado federal” foi defendida em 1979. A tese “Segurança, Lei e Ordem” foi aprovada em 1988. Em ambas as ocasiões, foi orientado pelo professor Dalmo de Abreu Dallari.

Quadro 11 – Comparação entre o relatório apresentado pelo constituinte Ricardo Fiuza e os trabalhos de Nelson Freire Terra

Relatório Ricardo Fiuza	Trabalhos acadêmicos Nelson Freire Terra
<p>Nos Estados Federais clássicos a competência de segurança pública era exclusiva dos Estados membros, ficando a União com a competência da segurança interna e externa. Hoje as modernas federações outorgam à União, competência para a organização de polícias federais.</p>	<p>Embora nas federações de modelos clássicos ou modelo dual, a competência sobre segurança pública seja exclusiva dos Estados Membros, verificamos que desde a organização da Polícia Federal nos Estados Unidos da América do Norte, os governos federais estão organizando seus respectivos sistemas de Segurança Pública, criando e reforçando as Polícias Federais.¹⁰³⁹</p>
<p>No moderno direito administrativo a Ordem Pública é um sobredireito, cuja natureza é semelhante ao do sobrepoder na ciência política, conforme a teoria das dominações legítimas, estudada pelos discípulos de Max Weber.</p>	<p>Ordem pública seria um sobredireito, conceito que tem certo grau de parentesco com o sobrepoder na ciência política.¹⁰⁴⁰</p>
<p>A Ordem Pública abrange a salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública, sendo considerada o bom estado da coisa pública no direito administrativo alemão contemporâneo.</p>	<p>Conforme Georges Vedel: "a ordem pública, no sentido administrativo do termo, é constituída por certo mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. Sou conteúdo varia com o estado das crenças sociais. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade, a tranquilidade constituem-lhe o fundamento. Reveste-se assim de aspectos econômicos (luta contra o açambarcamento ou a vida cara, por exemplo), e até estéticos (proteção das paisagens pitorescas e monumentos). A ação tendente a manter a ordem pública recebe o nome de policial, devendo-se notar que o emprego do termo polícia para designar o pessoal encarregado da manutenção da ordem constitui sentido - derivado do primeiro sentido".¹⁰⁴¹</p>
<p>A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida, indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial - em caso de guerra - seja para a manutenção da ordem interna.</p>	<p>O estudo combinado das legislações federal e estadual nos leva a crer, que as Polícias Militares estaduais devem estar sempre aptas a exercer o duplo papel de polícia fardada estadual e de guarda nacional. O primeiro papel da polícia fardada ou polícia de ordem pública, permite ao Estado-Membro, a manutenção da ordem pública pelo consenso social, em determinada época ou região da unidade federada. O segundo papel da guarda nacional permite ao Estado Membro manter o regime, a ordem institucional, os poderes constituídos com uma força militar estadual. A polícia fardada atua descentralizadamente através de operações de polícia, possuindo um perfil eminentemente policial.¹⁰⁴²</p>
<p>As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições centenárias com relevantes serviços prestados às comunidades e Brasil, seja na situação de normalidade ou em tempo de guerra, quando auxiliam as Forças Armadas, na Defesa Territorial e Defesa civil, no âmbito do território nacional.</p>	<p>Evidentemente, as Polícias Militares dos Estados-Membros são Forças Auxiliares do Exército, quando atuam conjuntamente com o mesmo, sob a direção e planejamento do comando da força terrestre, sem perder sua identidade de Polícia Militar, como guarda nacional. [...] Das quatro forças existentes no Império: Guardas Municipais (atuais Polícias Militares Estaduais), Guarda Nacional, Exército e Marinha, sobreviveram todas, à exceção da Guarda Nacional, cujo papel é hoje exercido também pelas Polícias Militares.¹⁰⁴³</p>

¹⁰³⁹ Terra, 1988: 86.

¹⁰⁴⁰ Terra, 1988: 32.

¹⁰⁴¹ Terra, 1979: 58. Convém ressaltar que Georges Vedel não é alemão, mas francês.

¹⁰⁴² Terra, 1988: 87-88.

¹⁰⁴³ Terra, 1988:94-95.

<p>Pela proposta ora apresentada, passam a denominar-se Forças Policiais as atuais Polícias Militares, nomenclatura mais adequada à designação dessas Corporações Policiais dos Estados membros, Territórios e Distrito Federal. [...] Instituídos e destinados para a preservação da ordem pública e proteção civil, as Forças Policiais e Corpo de Bombeiros integram a Constituição Federal desde 1934, sendo conveniente lembrar que a carta de 1937, pela primeira vez, as denominou de Força Policial.</p>	<p>A Força Pública antigamente denominada Força Policial do Estado e mais remotamente Corpo Municipal Permanente foi sempre a responsável pela Manutenção da Ordem Pública. Primeiramente, a organização era responsável pela Manutenção da Ordem Pública na cidade de São Paulo e posteriormente na província de São Paulo, mais tarde Estado de São Paulo, com a Proclamação da República.¹⁰⁴⁴</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

Conforme o relatório, era necessário que a nova Constituição abordasse adequadamente a questão da segurança pública em razão da “onda de criminalidade e violência que atualmente atinge a vida urbana das cidades brasileiras, repercutindo até mesmo no meio rural”. O relatório mencionava 44 sugestões apresentadas pelos constituintes acerca da segurança pública, das quais 29 mantinham as Polícias Militares como responsáveis pela preservação da ordem pública e apenas sete propunham a fusão das polícias. Ainda sobre as polícias militares, foram apresentadas dezenove propostas favoráveis à permanência das atribuições de forças auxiliares e reservas do Exército e cinco em sentido oposto.¹⁰⁴⁵

O texto ainda apresentava uma concepção ampla de ordem pública, que abrangeria a “salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública, sendo considerado o bom estado da coisa pública no direito administrativo alemão contemporâneo”:

Ordem pública não é só o respeito às proibições existentes no Código Penal comum e Leis Penais semelhantes que visam a proteger interesses singulares, mas também a preservação da tranquilidade, salubridade e segurança públicas.

[...]

A ordem, no texto constitucional, é tomada no sentido mais amplo e abrange a proteção acima citada, referindo-se sobretudo a um bem maior que não se restringe apenas ao individual, mas engloba a defesa da sociedade contra ameaças delituosas, desenvolvidas dentro do território nacional; é o caso de crimes capitulados nos Códigos Penais e nas Leis de Defesa do Estado, protegendo sobretudo o funcionamento normal dos poderes constitucionais; também é o caso de leis que protegem a prestação de serviços essenciais à população.¹⁰⁴⁶

O texto deixava claro que as forças policiais e os corpos de bombeiros atuariam como forças auxiliares e reservas do EB. Sem isso, a União não poderia usar os recursos humanos e materiais dessas corporações em casos de grande comoção interna ou de conflito armado

¹⁰⁴⁴ Terra, 1979: 116.

¹⁰⁴⁵ DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987.

¹⁰⁴⁶ DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987.

externo. A restrição teria de ser compensada com a criação de uma Guarda Nacional, “composta de centenas de milhares de homens”, importando grande impacto financeiro.

O relator também concordava que os serviços das Forças Policiais e dos Corpos de Bombeiros somente poderiam ser mantidos com a disciplina e a hierarquia militares, “sendo perigoso e insensato submeter os seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil”.¹⁰⁴⁷

Apesar das discussões, a nova nomenclatura foi mantida aos finais dos trabalhos daquela Subcomissão. Foi aprovada a seguinte redação em, 25 de maio de 1987:

[...] Art. 20 As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas em lei, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de Polícia de Manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, forças auxiliares e reserva do Exército, sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

§1º As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Forças Policiais.

§2º Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

[...]

Art. 21 As Polícias Judiciárias, anteriormente denominadas polícias civis estaduais, são instituições permanentes, organizadas pela lei e destinadas, ressalvada a competência da União, a exercer a investigação criminal, a apuração dos delitos penais, a repressão criminal e ao auxílio da função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo o poder de Polícia Judiciária, nos limites de sua circunscrição, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.¹⁰⁴⁸

Como lembrou o relator Ricardo Fiuza durante as discussões na “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”:

¹⁰⁴⁷ DANC. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987. De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 51): Assim, pelo continuado acompanhamento de assessoria feito por oficiais das PM junto aos Constituintes, conseguiu-se ver inserido no texto o termo PRESERVAÇÃO em substituição ao termo MANUTENÇÃO. O último, como verbo, tem menor abrangência e dá às polícias um sentido estático. Já o primeiro, preservação, é mais dinâmico e compatível com a missão ampla das PM. Hoje, essas são Polícia e anteriormente apenas exerciam uma das funções de polícia que era o policiamento ostensivo ‘fardado’.

¹⁰⁴⁸ DANC. Suplemento ao n.º 115, 04/08/1987.

Como Relator da Subcomissão, devo dizer aos companheiros que não participaram dela que *esse foi o assunto mais exaustivamente debatido. Nunca, em toda minha vida parlamentar, que já vai para o quinto mandato, nunca vi um lobby tão organizado, no melhor sentido da palavra. Na realidade, os interesses eram extremamente conflitantes.* Esse texto foi resultado de encontros entre todos os interessados. Eu recebi em minha residência todos os lados, e entendo que devo voltar depois para discutir as atribuições. [...] Um dos principais conflitos, ou motivos geradores de conflitos, na realidade, era a dicotomia perversa que gera o nome civil-militar. Não adianta ter ilusões, *nós sabemos que em quase todos os Estados do Brasil existe uma animosidade entre polícia civil e polícia militar.* [...] Inclusive, essa estória de polícia militar foi restaurada no processo autoritário, o que gerou uma série de distorções. Eu estava entendendo, Sr. Presidente - e até me causa certa estranheza -, que as pessoas interessadas, e que discutiram esse assunto comigo, praticamente de forma unânime - eu digo os grupos, tanto da polícia civil, como militar - chegaram a um acordo na denominação e agora estejam querendo mudar.¹⁰⁴⁹

Como podemos perceber, a proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais não teve impacto na primeira redação sobre as polícias militares na Assembleia Nacional Constituinte. Isso porque a “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” aprovou um relatório e um texto elaborados por policiais e bombeiros militares.

Na verdade, o ponto de partida da regulação dos militares estaduais na nova Constituição não teve origem nem na Comissão de Notáveis nem na Assessoria Parlamentar do Exército. A redação partiu das próprias corporações locais, muito embora nem todas estivessem de acordo com o texto aprovado. Indícios de tal situação estavam (e estão) disponíveis mesmo nos diários da ANC.

7.3.3 Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais

O relatório da Subcomissão dos Direitos e Garantias Fundamentais não fez qualquer referência às polícias militares. O anteprojeto final da Subcomissão aprovou 34 direitos individuais, sem fazer abordar a Segurança Pública. A única referência à polícia dizia respeito à identificação dos responsáveis pelo interrogatório policial.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁹ DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987. Grifos nossos.

¹⁰⁵⁰ § 20. O preso provisório ou o detido tem direito à assistência do advogado de sua escolha, de ser inquirido, a ser ouvido pelo juiz, e à identificação dos responsáveis pelo interrogatório policial (DANC. Suplemento ao n.º 87, 27/07/1987).

7.4 Relatórios e anteprojetos das comissões

7.4.1 A Comissão de Organização do Estado

Os trabalhos da “Subcomissão dos Estados” foram remetidos para a “Comissão de Organização do Estado” em conjunto com os trabalhos da “Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios” e da “Subcomissão dos Municípios e Regiões”.

O anteprojeto final da Comissão devolveu à União a competência para estabelecer a legislação básica das polícias militares:

Art. 8º. Compete à União:

XIX – legislar sobre:

r) organização, efetivo, material bélico, instrução específica, justiça e garantias das forças policiais e corpos de bombeiros, bem como condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização;

Aos Estados caberia “organizar forças policiais civis e corpos de bombeiros militares”, bem como suplementar a legislação federal nos assuntos de seu interesse.¹⁰⁵¹

7.4.2 A Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Encerrados os trabalhos na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, o texto aprovado foi remetido para a “Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. A Comissão era presidida pelo senador Jarbas Passarinho (PDS/PA), ex-ministro do regime anterior e coronel da reserva do EB. Teve como relator o deputado Prisco Viana (PMDB/PA).

A nova nomenclatura (“forças policiais”) e a forma de condução do processo na Subcomissão anterior não haviam agradado a todas as polícias militares. De acordo com Elzio Nagalli:

¹⁰⁵¹ DANC. Suplemento ao n.º 86, 01/07/1987.

Foi nessa fase que mais aflorou a improvisação e a falta de uma doutrina única das Polícias Militares.

[...]

Os problemas regionais surgiram, e cada polícia queria ver consagrada no texto constitucional a definição que melhor lhe cabia, até por razões da política estadual, as quais obviamente deixaremos de citar.

[...]

Reúnem-se em Brasília, os Comandantes-Gerais das Polícias Militares, pois o árduo, desgastante, contínuo e tenso pro cesso constituinte, necessitava de uma operacionalidade adequada, análises e diretrizes certas, visando a unificar mais e racionalizar o trabalho de todos os assessores das Polícias Militares na Assembleia Nacional Constituinte.¹⁰⁵²

A esses conflitos, somavam-se as disputas de competências entre as polícias civis e militares. A rivalidade entre as corporações era comentada abertamente entre os constituintes, o que levou o relator a informar que não desejava contato com nenhuma das duas polícias.¹⁰⁵³ O conflito seria dirimido com o auxílio de um intermediário. Como lembra Paulo José Santos:

Aí foi para a segunda comissão, que era presidida pelo senador Jarbas Passarinho, não é? O senador Jarbas Passarinho tinha um genro, que era oficial da PM, não é? E mandou um recado para mim, que precisava falar comigo. E eu fui ao encontro dele, e ele me falou que a coisa não estava bem [...] e perguntou se eu me dava bem com o relator, que era o deputado Prisco Viana. Eu falei para ele, que me dava muito bem com ele, porque na época que eu estava no gabinete civil, no gabinete civil, ele era o secretário geral da ARENA. Eu tinha muito contato político. Ele falou: então você conversa com ele? Vê se vocês acham uma maneira de resolver esse problema aí e tal para manter a situação de militar na polícia militar.

[...]

Tive uma reunião com o deputado lá no Prodasen, e foi difícil. Foi uma reunião muito difícil, por que não, não batia. Tinha uma briga. Se criou uma briga muito grande entre a polícia militar e a polícia civil, porque a polícia civil não queria que (a polícia militar) tivesse um ciclo completo. [...] A polícia militar não queria que tivesse a polícia única, mas queria o ciclo completo. Então não tinha convergência nenhuma entre eles, e a briga estava generalizada. [...] Podia haver um absurdo, uma dissonância ali qualquer que criasse um problema para nós (bombeiros). E aí a solução foi, a gente promoveu um churrasco [...] e no final chegamos a um acordo, né? Porque o deputado me falou se a segunda-feira você não trouxe uma solução para esse problema, eu vou tirar vocês da minha relatoria e vocês (bombeiros) vão sair da Constituição. Era como, depois de todo aquele trabalho, a gente cair numa situação daquela. E aí, na segunda-feira, eu levei a solução para ele. *Falei: Polícia militar continua a polícia militar, polícia civil continua a polícia civil, a polícia civil faz o que faz até hoje. A polícia militar faz o que faz até hoje, não é? E assim foi, e aí foi feita uma emenda pelo deputado Ronaldo Costa Coelho [...] e o presidente era o senador e tinha força política muito grande. E aí voltou à situação de polícia militar e polícia civil, daquela forma como está hoje na Constituição.* A polícia militar fazendo o policiamento ostensivo que passou a ser polícia ostensiva. Porque uma das coisas que eu aprendi é que uma coisa, se a polícia ostensiva e outra coisa é ser policiamento ostensivo, policiamento ostensivo, pode ser qualquer um, pode fazer, não sei, tem uma.¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵² Nagalli, 1989: 82-83.

¹⁰⁵³ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988.

¹⁰⁵⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

Após o acordo, o deputado Ronaldo Cezar Coelho (PMDB/RJ) apresentou em 09 de junho de 1987, a Emenda 4S0075-0, com a seguinte redação:

EMENDA MODIFICATIVA:

Substitua-se a expressão "Polícia Judiciária" por "Polícia Civil" no inciso IV do Artigo 39 do substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

[...]

Art...

I -

II -

III -

IV - Polícia Civil

V -

[...]

JUSTIFICATIVA

A denominação Polícia Civil é tradicional no Brasil desde o período imperial e representa com absoluta exatidão a característica universal da instituição policial. Todos os países desenvolvidos, qualquer que seja sua ideologia política, mantêm o caráter civil de suas organizações policiais.

[...]

Ademais, a expressão "Polícia Civil" enfeixa no Brasil todas as atividades a ela pertinentes quer no tocante às elevadas atribuições de auxiliar da função jurisdicional do Estado na aplicação do ilícito penal, executar seu trabalho de polícia judiciária, quer no desempenho de seus serviços administrativos ao registrar e licenciar veículos, expedir cédulas de identidade, habilitar os condutores de veículos, expedir os atestados de residência, de antecedentes criminais, de vida, de pobreza e os alvarás de posse e porte de armas, dos produtos controlados, etc.

[...]

É portanto, além de denominação consagrada no tempo e em nossa história a única que abrange a totalidade das atribuições e funções da Polícia Civil.¹⁰⁵⁵

A emenda apresentada, porém, mudava apenas a denominação das polícias civis.¹⁰⁵⁶ Dessa forma, o relator Prisco Viana pronunciou-se de maneira contrária à sua aprovação. Segundo o

¹⁰⁵⁵ ANC. Emendas oferecidas ao Substitutivo, 1987: 17. O deputado havia apresentado anteriormente à "Subcomissão de defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança" a Emenda 400342-0, com objetivo de manter a designação "polícia civil".

¹⁰⁵⁶ Durante o encaminhamento da Emenda, o constituinte afirmou o seguinte: "A emenda que apresento ao art. 39, é no sentido de se mudar a denominação de Polícia Judiciária para Polícia Civil, e tem dois aspectos: um menor, de simples denominação, e outro de aspecto maior, que entendo deva ser discutido e que engloba toda a Seção V da Segurança Pública. A questão maior, e por ela começo, é que *nós deveríamos consagrar, neste texto, um repúdio ao empenhamento da Polícia Civil de nosso País. A Polícia Civil deve ter a exclusividade da repressão criminal, entendido aí, repressão criminal tecnicamente, como todos os fatos pós-crime*; a repressão, nos termos da lei e do Código de Processo Penal comum, a instrução criminal deve ser exclusiva [...] Chamar a polícia civil, ou fazer retornar ao texto de 1987 o que foi sepultado em 1946, chamar a polícia militar de força policial, que só vigorou na Constituição de 1937, a Polaca, o que sempre foi polícia militar, organizada militarmente de força auxiliar das Forças Armadas. *Não chamar a polícia civil ou chamá-la de polícia judiciária é uma restrição, é um erro técnico*, porquanto a competência de polícia judiciária é parte da competência da polícia civil. À polícia civil cabe dar atestado de vida, de pobreza, de fazer a identidade civil, controlar veículos, enfim, uma série de atividades que estão além da competência da polícia judiciária. [...] O Código de Processo Penal comum, a função delegada de polícia judiciária é exclusiva de um civil, de um delegado, na polícia civil: portanto, *os meus comentários vão além tão-somente da simples denominação, que acho inadequada de força policial e que deveríamos chamá-la, como sempre chamamos no Brasil, de polícia militar. Mas aqui está em*

relator, “nem as polícias se entenderam, nem se conseguiu, no âmbito das Subcomissões, o entendimento”.¹⁰⁵⁷ De maneira a solucionar o problema, o Senador Jarbas Passarinho tomou, por conta própria, a iniciativa de retornar a expressão “Polícia Militar”:¹⁰⁵⁸

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): *Faço uma pergunta ao Constituinte Ronaldo Cezar Coelho. Pergunto se S. Ex., diante das explicações dadas, especialmente das ponderações do Relator, admite que na sua emenda proposta, também mudaria a terminologia para polícia militar?*

O SR. CONSTITUINTE RONALDO CEZAR COELHO: Sr. Presidente, seria repudiar a Constituição de 37 e elencar, como em todos os textos constitucionais, polícia militar. *Concordo, inteiramente.*

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): Seria, nobre Relator, esse o adendo que eu faria.

O SR. RELATOR (Prisco Viana): Não vejo como, regimentalmente, se possa decidir essa questão.

O SR. CONSTITUINTE JOSE TAVARES: Se a Comissão decidir, evidentemente que é soberana e, [...], não há como alterarmos a expressão forças policiais, porque a emenda do Constituinte Ronaldo Cezar Coelho não pretende alterá-la. E o entendimento de S. Ex., com o qual também concordo. Agora, se a Comissão quiser, eu voto favorável, evidentemente, e acho que prevalece.

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): Daí a minha pergunta, como já fizemos em outros casos aqui, em que nos dirigimos ao autor da emenda e ele concordou. Assim, *para evitar uma situação esdrúxula, que seria mudar a denominação de uma e não da outra*, e como o Relator colocou isso como um empecilho, é que eu fiz a pergunta. *O Constituinte tem autorização para poder acrescentar à emenda dele num outro sentido.* Se o fez, já consolidou.¹⁰⁵⁹

A despeito das advertências do relator – que a seguir iria aderir às propostas – as formalidades foram relativizadas. Votaram a favor do retorno da nomenclatura “polícia civil” e “polícia militar” 33 membros da Comissão.¹⁰⁶⁰ Votaram contra 11 membros.¹⁰⁶¹ Dessa forma, restou aprovada a emenda de Ronaldo Cezar Coelho, com os acréscimos propostos por Jarbas

discussão a questão de empequenecer a polícia civil, chamando parte de sua competência, de polícia judiciária. Temos que chamar a polícia civil de polícia civil” (DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987, grifos nossos).

¹⁰⁵⁷ DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987: 129.

¹⁰⁵⁸ De acordo com Paulo Ramos em entrevista: “Na Comissão que tratou dessa questão, presidida pelo finado Jarbas Passarinho. O autor da emenda que trocou, que restituiu à polícia civil o nome de polícia civil, foi um deputado do Rio de Janeiro, Ronaldo César Coelho. [...] Aí o Jarbas Passarinho, aprovada a emenda do Ronaldo César Coelho, restabelecendo o nome para a Polícia Civil, aí ele entendeu: se reestabelecer o nome para a Polícia Civil, então reestabelece o nome de Polícia Militar. [...] Eu na mesma hora não interferi. Mas consultei depois e o pessoal preferiu. [...] Mas foi o Jarbas Passarinho. Mas ele não decidiu assim por entender que era melhor ser polícia militar. Já que trocou uma, trocou para outra”.

¹⁰⁵⁹ DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987: 129. Grifos nossos.

¹⁰⁶⁰ Votaram “sim”: Aírton Cordeiro; Alécio Dias; Antero de Barros; Antonio Perosa; Antônio Carlos Konder Reis; Edivaldo Motta; Etevaldo Nogueira; Euclides Scalco; Ezio Ferreira; Geovani Borges; Heráclito Fortes; Horácio Ferraz; Iram Saraiva; Jarbas Passarinho; Jorge Viana; José Agripino; José Freire; José Genoíno; José Tavares; Lélío Souza; Lídice da Mata; Moema São Thiago; Nelton Friedrich; Nilson Gibson; Osmir Lima; Paulo Delgado; Percival Muniz; Prisco Viana; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Saulo Queiroz; Tito Costa; Waldir Pugliesi.

¹⁰⁶¹ Votaram não: Arnaldo Martins; Dionísio Hage; Francisco Rossi; Olavo Pires; Ottomar Pinto; Paulo Ramos; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar; Sadie Hauache; Telmo Kirst; Walter Pereira.

Passarinho.¹⁰⁶² Encerrada a votação, e com a definição de competências, o relator Prisco Viana fez um desabafo:

Sr. Presidente, esta foi a questão mais difícil para o Relator. O que acabamos de assistir aqui confirma as dificuldades que enfrentamos. Chegamos a promover dois dias de reuniões entre as lideranças da polícia militar e da polícia civil de todos os Estados. Eles se reuniram, discutiram, produziram cerca de cinco textos alternativos para esse dispositivo, que não chegaram sequer a ser formalizados porque sempre havia uma dificuldade para definir onde termina a competência de uma força e começa a de outra.¹⁰⁶³

Ao término da Comissão, foi aprovada a seguinte redação:

Art. 32. A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:¹⁰⁶⁴

[...] Art. 34. As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares; exercem o poder de polícia de manutenção da ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal; são forças auxiliares do Exército e reserva deste para fins de mobilização.

§1º As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Polícias Militares.

§2º Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§3º Os Municípios poderão criar serviços de prevenção e combate a incêndios sob supervisão e organização dos Corpos de Bombeiros, na forma que a lei estabelecer.

§4º A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros.

Art. 35. As Polícias Cíveis são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder à apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo único Lei especial disporá sobre a carreira de Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em Direito por meio de concurso público de provas e títulos.

Podemos perceber no trâmite da redação na Comissão a disputa entre grupos de pressão não centralizados em torno das suas nomenclaturas e atribuições. O conflito partiu de texto

¹⁰⁶² A aprovação das mudanças foi tida como uma derrota pela comitiva de São Paulo. De acordo com Nagalli (1989: 83-84): No plenário da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, sofremos a uma maior derrota tática e estratégica, pois faltou a ação dos Policiais Militares sobre seus Constituintes, onde o Rio de Janeiro, através do Constituinte Ronaldo Cesar Coelho consegue que voltassem as denominações Polícia Militar e Polícia Civil”.

¹⁰⁶³ DANC. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987: 143.

¹⁰⁶⁴ De acordo com o relatório do deputado Prisco Viana: “No conceito de Segurança Pública, acolhendo diversas emendas, aperfeiçoamos o Anteprojeto do Relator da Subcomissão, incluindo a incolumidade das pessoas e do patrimônio e substituindo expressão ‘assegurar a manutenção’ por ‘preservação’ da ordem pública. O conceito, assim modificado, tornou-se mais abrangente e transparente”.

anterior elaborado por um oficial da PMESP. A Comissão Afonso Arinos foi novamente ignorada. Nesse momento, as polícias militares já participavam ativamente do processo, sem intermediação ou auxílio das Forças Armadas.

7.4.3 A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

Os trabalhos da “Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais” foram remetidos para a “Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher”, em conjunto com os trabalhos da “Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais” e da “Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias”.

O projeto final da Comissão resultou em uma relação com dezenove “direitos e liberdade individuais invioláveis”, entre eles: a vida, a existência digna, a integridade física e mental, a cidadania, a liberdade, a honra, a dignidade e a reputação, a privacidade e a propriedade privada. Cada direito era acompanhado dos seus respectivos desdobramentos.¹⁰⁶⁵

O texto, porém, não fazia qualquer referência à segurança pública ou a um “direito à segurança”, apenas à “segurança jurídica”. As polícias eram tratadas de maneira esparsa, sem referência a uma instituição específica.¹⁰⁶⁶ Além disso, limitava-se para os militares o “direito político inviolável” da elegibilidade, ampliando-se as restrições para os oficiais comandantes de guarnições das Forças Armadas, das polícias militares de Estados, e dos Corpos de Bombeiros Militares. Apesar disso, a lei não poderia excluir os militares, os policiais militares e os bombeiros militares do exercício de qualquer direito político.¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶⁵ DANC. Suplemento ao n.º 87, 27/07/1987.

¹⁰⁶⁶ Nesse sentido: Art. 3º São direitos e liberdades individuais invioláveis: [...] VII – a privacidade: [...] g) Na esfera policial e militar o Estado poderá operar serviços de informações que se refiram exclusivamente ao que a lei define como delinquência e às atividades constitucionais da Nação. VIII - acesso à referência e informações sobre a própria pessoa: [...] a) assegurado todos o acesso às referências e informações que a cada um digam respeito, e o conhecimento dos fins a que se destinam, sejam essas registradas por entidades particulares ou públicas, inclusive as policiais e militares, sendo exigível a correção atualização dos dados, através de e processo judicial ou administrativo sigiloso.

¹⁰⁶⁷ DANC. Suplemento ao n.º 87, 27/07/1987.

7.5 O caminho até a redação final na Constituição

Encerrada a tramitação nas comissões temáticas, seus anteprojeto foram remetidos à Comissão de Sistematização para nova apreciação. Após as primeiras discussões,¹⁰⁶⁸ foi aprovado o seguinte texto na primeira votação da Comissão de Sistematização:

Art. 259. As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares; exercem o poder de polícia de manutenção da ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal; são forças auxiliares do Exército e reserva deste para fins de mobilização.
§1º As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Polícias Militares.

Durante a tramitação do texto, algumas emendas chamaram a atenção dos policiais militares. Como exemplo, o requerimento de preferência de Paulo Ramos (PMDB/RJ) para a Emenda 32015/7, que retirava as polícias militares da situação de forças auxiliares e reservas do Exército. O constituinte alegava que essas funções poderiam comprometer o princípio federativo e a autonomia dos Estados. Posicionou-se de forma contrária à emenda o Ottomar Pinto (PTB/RR). Em suas razões, apontou a experiência anterior a 1930, em que os Estados possuíam pequenos Exércitos. Para o parlamentar, era necessário controlar as polícias e manter o equilíbrio dentro da Federação. Após o posicionamento contrário do Relator, Bernardo Cabral (PMDB/AM), 59 integrantes da Comissão rejeitaram a emenda.¹⁰⁶⁹

O fato que mais chamou a atenção das assessorias foi a colocação do termo “preventiva” nas atribuições na polícia civil, sem a devida aprovação do plenário da Comissão:

Na madrugada do dia 19 de setembro, o Deputado Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização da Constituinte, apresenta o texto final do segundo substitutivo do projeto de Constituição.
No capítulo "Da Segurança Pública", para surpresa das Polícias Militares, o texto do projeto apresentou a seguinte redação:

¹⁰⁶⁸ Algumas discussões podem ser vistas no tópico 4.6.

¹⁰⁶⁹ Espírito Santo et al, 1988. Na ocasião, votaram todos os 93 integrantes da Comissão. 33 integrantes votaram a favor da emenda de Paulo Ramos. Houve uma abstenção.

Art. 162. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercido para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§2. À *Polícia Civil*, estruturada em carreira, *cabe o exercício da polícia preventiva e judiciária* e a apuração das infrações penais.

§3. Às *Polícias Militares*, forças auxiliares e reservas do Exército, cabe exercer policiamento ostensivo e assegurar a manutenção da ordem pública; subordinam-se juntamente com os *Corpos de Bombeiros Militares* e as *Polícias Cíveis*, ao Governo dos Estados, Distrito Federal e Territórios.¹⁰⁷⁰

O fato também aparece nas memórias de outros oficiais que acompanharam o processo. De acordo com Elzio Nagalli:

Ficaram os Oficiais das PPMM até às 02:00 horas da madrugada do dia seguinte no PRODASEN (Processamento de Dados do Senado), aguardando o texto final, quando o Constituinte Ibsen Pinheiro, do Rio Grande do Sul, nos afiançava que tudo estava normal e que na manhã do mesmo dia, ficaria pronta a publicação. Qual não foi o nosso espanto quando às 07:00 horas, recebíamos atônitos a informação que a *Polícia Civil* havia inserido o termo: "preventiva" em seu artigo, fazendo com que a *Polícia Militar* se resumisse a uma Tropa de Choque aquartelada.

O gosto amargo da ação subreptícia na calada da noite, não nos esmoreceu.

Passado o momento de perplexidade e desânimo, o processo constituinte seguiu o seu inexorável cronograma.¹⁰⁷¹

Percebida a manobra de grupos ligados à policiais civis, os policiais militares passaram a atuar junto à população. No Rio Grande do Sul, oficiais e praças foram às ruas para coletar um milhão de assinaturas contra a nova competência das polícias civis. O abaixo assinado foi entregue pessoalmente em Brasília a Ulysses Guimarães pelo Comandante-Geral da Brigada Militar.¹⁰⁷²

¹⁰⁷⁰ Chagas, 1987: 65.

¹⁰⁷¹ Nagalli, 1989: 84.

¹⁰⁷² PM Gaúcha vai às ruas contra transferência de poderes à Polícia Civil. *Jornal do Brasil*, 05/11/1987.

Figura 16 - Policiais Militares colhem assinaturas no Rio Grande do Sul



Oficiais, cabos e soldados querem obter um milhão de assinaturas em favor da PM

Fonte: Jornal do Brasil, 05 nov. 1987.

A Polícia Militar de Goiás adotou a mesma providência. A corporação apresentou, através de seu Clube de Oficiais, a Emenda Popular n.º 102, levada à Comissão de Sistematização pelo deputado goiano José Freire (PMDB/GO). A emenda buscava, nas palavras do ex-comandante-geral, “acabar com o inquérito policial”.¹⁰⁷³ Ao defender a proposta que determinava a apresentação do preso em até doze horas ao juiz, José Freire apontou o “arbítrio” e a “arrogância” dos delegados de polícia:

A Emenda Popular apresentada pela Polícia Militar do Estado de Goiás, pelo Clube dos Oficiais daquela PM e pela Associação dos Militares Inativos de Goiás, que recebeu o número 102, e para cuja defesa fui convidado, tem o seguinte teor, que se reclama seja inscrito na seção que trate dos Direitos e Garantias Individuais:

[...]

"Art. ... § ... – Ninguém poderá ser preso senão em flagrante de delito, ou por ordem escrita de juiz competente. *Qualquer preso deverá ser encaminhado, no máximo até 12 horas após efetivada a prisão, ao juiz criminal, que iniciará a instrução, garantindo-lhe a mais ampla defesa.*"

[...]

¹⁰⁷³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

O Diário do Congresso Nacional, de 29 de novembro de 1979, Seção II, publicou o Projeto de Lei do Senado n.º 365, que eliminaria, caso houvesse sido aprovado, uma vez por todas, a figura do Inquérito Policial, substituindo-o pelo Juizado de Instrução pretendido pelos eleitores que deram respaldo à apresentação da Emenda Popular n.º 102, que ora defendemos. O Projeto de Lei n.º 365/79 foi aprovado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros e apresentado pelo ilustre Senador, hoje Constituinte, Nelson Carneiro.

[...]

Os mais de 39.000 eleitores que subscreveram a Emenda Popular n.º 102 certamente esperam dos senhores que elaboram o novo texto político nacional que voltem para o problema da segurança pública as suas atenções, com a isenção capaz de aprimorar o que já existe, de aproveitar a experiência de povos mais desenvolvidos neste setor. *É preciso preservar o cidadão, onde quer que ele se encontre, do arbítrio e da arrogância de um Delegado de Polícia*, que, da maneira como hoje trabalha, ao invés de gerar a tranquilidade, faz justamente o oposto, com funestas consequências para a atividade de toda a polícia.¹⁰⁷⁴

As discussões sobre a emenda levaram o presidente da ANC a reunir os Comandantes-Gerais das polícias militares e os representantes dos delegados. Como lembra Waltervan Vieira, durante a reunião “se colocou na mesa que os dois projetos, um de extinção dos inquéritos e o de extinção das polícias militares. Se fosse para pauta seria aprovada. Os dois, os dois”.¹⁰⁷⁵ A partir daí, foi costurado o acordo para retirada da expressão “preventiva” do texto das polícias civis. A foto anteriormente apontada pelo oficial mineiro pode ser encontrada no jornal *Correio Braziliense*:

¹⁰⁷⁴ Ata da 22ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, 31/08/1987. Grifos nossos.

¹⁰⁷⁵ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Apesar dos embates entre os delegados e os Comandantes-Gerais, os assessores que atuavam no dia a dia junto aos parlamentares tiveram que adotar uma nova postura em relação às polícias civis. Conforme o ex-assessor da PMESP, Elzio Nagalli (1989: 86): “Conseguimos na Comissão de Sistematização melhorar a imagem da instituição e firmou-se uma postura ética em relação à Polícia Civil. Tivemos com essa linha de conduta grandes dividendos, e o que é melhor, invertemos o conceito dos parlamentares em relação à Polícia Militar, mas já tendo que enfrentar dissidências internas com as Polícias Militares do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Nesta etapa, foi fundamental a articulação exercida pela Assessoria em Brasília, com todos os Comandantes-Gerais, para que a opinião pública se manifestasse frente à tentativa de se retirar o policiamento preventivo e ostensivo das PPMM, finalizando com a coleta de milhões de assinaturas de pessoas da comunidade brasileira, solicitando fosse retirado o termo “preventiva e”, do art., ao Relator Bernardo Cabral e ao Presidente Ulysses Guimarães”.

Figura 17 - Reunião com Ulysses Guimarães



Comandantes de PMs de vários Estados conversam com Ulysses Guimarães

Polícia Civil perde a função preventiva

Fonte: Correio Braziliense, 07 nov. 1987.

Coube ao deputado Hélio Rosas (PMDB/SP) apresentar emenda para retirar a expressão “preventiva” do texto relativo à polícia civil, introduzido sem votação no segundo substitutivo da “Comissão de Sistematização”. Após as falas dos parlamentares e o posicionamento favorável do relator, votaram a favor da emenda 90 constituintes. Apenas dois constituintes votaram contra. Não houve abstenções.¹⁰⁷⁶

Segundo reportagem do “Correio Braziliense:

"A ditadura militarizou a polícia e a democracia agora consagra isso. É um absurdo!" reagiu de forma explosiva ontem, na Comissão de Sistematização, o delegado de polícia, professor universitário, pesquisador e bacharel em Direito, Murilo de Macedo Pereira. Sem notar a presença dos jornalistas, ele criticava, na lateral do plenário, a aprovação de emenda do deputado Hélio Rosas. (PMDB-SP) que tira da Polícia Civil a função de exercer o policiamento preventivo.
[...]

¹⁰⁷⁶ Espírito Santo et al, 1988: 65-69

O delegado se recusou a dar entrevistas, alegando que isso poderia lhe custar uma suspensão de 30 dias, mas ainda acrescentou a seus interlocutores a observação de que o projeto da Comissão Arinos era melhor. Explicou que "a atividade policial, em todos os tempos, desde a mais remota antiguidade até os dias atuais e em todos os países, tem sido um serviço de natureza essencialmente civil".

[...]

Secretário de Segurança Pública do governo Montoro em São Paulo, o deputado Michel Temer (PMDB- SP), ao contrário, votou favoravelmente à emenda: "O ideal é uma divisão perfeita de competências, para evitar os constantes conflitos entre as polícias Militar e Civil". O ex-secretário acha que à Polícia Civil devem ser reservadas as funções de investigação e instrução de Inquérito policial. "Sem uma divisão clara, as duas polícias acabariam se encontrando na rua fazendo o mesmo serviço", justificou.¹⁰⁷⁷

A vitória total dos grupos de pressão dos delegados fora, pois, impedida.

Havia outras questões a serem trabalhadas. Até porque, como vimos, as polícias militares haviam tardado a perceber o movimento de outras comissões temáticas que haviam lidado com temas de interesse das corporações.¹⁰⁷⁸ Contribuíram para os ajustes do texto a atuação dos deputados Ricardo Fiuza (PFL/PE), Bonifácio de Andrada (PDS/MG), Robson Marinho (PMDB/SP), José Carlos Grecco (PMDB/SP) e Hélio Rosas (PMDB/SP), que, dentro do bloco que ficou conhecido como "Centrão",¹⁰⁷⁹ foram as figuras destacadas em defesa das polícias militares.¹⁰⁸⁰ De acordo com Wellington Nascimento:

¹⁰⁷⁷ Polícia Civil perde função preventiva. *Correio Braziliense*, 07/11/1987.

¹⁰⁷⁸ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988.

¹⁰⁷⁹ No fim de 1987 foi criado um bloco autodenominado "Centro Democrático", que ficou conhecido como "Centrão". De acordo com Rocha (2013: 81-82): "O novo bloco político conseguiu derrubar o item do regimento que conferia preferência às emendas provenientes da comissão de sistematização nas votações em plenário: agora, passavam a ter preferência aquelas emendas assinadas por metade mais um dos constituintes. Com esse dispositivo, o Centrão conseguia retirar parte considerável do poder dessa comissão em matéria de decidir o andamento da pauta da Constituinte".

¹⁰⁸⁰ Nagalli, 1989; Nascimento, 1988: 14. De acordo com Nascimento (1988, 16): "Nessa ocasião, mais do que nas outras fases em que se fez presente, contamos com a inestimável ajuda da Assessoria Parlamentar do Exército Brasileiro, que na pessoa do seu chefe, o Cel EB Werlon Coaracy de Roure permitiu que consertássemos as nossas omissões involuntárias; matérias importantes nos capítulos dos servidores militares, justiça militar e competência da União, foram atendidas e defendidas pelos companheiros do Exército Brasileiro". Ainda, conforme Nagalli (1989: 85): "Como um dos líderes do 'CENTRÃO', o Deputado Ricardo Fiuza mais uma vez apoiou as Polícias Militares, momento em que um fato crucial marcou o início de melhores dias com um vislumbre de luz no fim do túnel, quando a Polícia Militar do Estado de São Paulo, vem a ser líder no entrosamento com a Assessoria Parlamentar do Exército [...] e com o Deputado Ricardo Fiuza. Somados com o Ten Cel PM Bono, Ten Cel EB Ubiratan, Cel EB Roure e o Deputado Bonifácio de Andrada, fez-se a emenda coletiva do CENTRÃO, que firmou-se como base do que viria a ser o texto definitivo".

Com o "CENTRÃO" a nosso favor, e a disposição da Polícia Civil em aceitar a matéria votada na Sistematização como o texto definitivo, o nosso trabalho resumiu-se na manutenção do texto e nos seus retoques. Foi um trabalho árduo e tenso. A todo momento surgiam fatos e jogadas políticas de toda espécie, mas, como o deputado Fiuza, tínhamos também o deputado Hélio Rosas, este sim, ao nosso ver, o Constituinte das Polícias Militares. Tão grande era a sua dedicação e vigilância, que em certa ocasião - quando houve um erro de redação e o relator Bernardo Cabral inverteu a redação que havia sido aprovada no plenário, o deputado Hélio Rosas, indignado com o fato, teve um princípio de enfarte no recinto do Plenário. O erro foi desfeito a tempo e as Polícias Militares ficarão devendo aquele parlamentar o maior preito de gratidão.¹⁰⁸¹

Após a primeira fase da votação da Constituição, a maioria dos assessores parlamentares das polícias militares retornaram aos seus estados. Mantiveram seus assessores em Brasília apenas as polícias militares de Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Os trabalhos, porém, ainda não estavam encerrados. O texto ainda sofreria modificações, como a exclusão da competência das polícias civis para apurar crimes militares e a inserção da competência da Justiça Militar Estadual para julgar a perda da graduação das praças.¹⁰⁸²

Houve ainda o trabalho junto ao filólogo Celso Cunha, que desejava a alteração da expressão "polícia ostensiva" por "policimento ostensivo".¹⁰⁸³ O oficial gaúcho Marcos Beck narra sua atuação junto ao relator da Comissão de Redação, deputado Nelson Jobim:

E aí eu ia lá, já revisor, os deputados já mais retirados ali: - Deputado, tire do texto policiamento. A polícia é um todo. O senhor pega uma roda de carreta. O senhor pega um raio, é o policiamento. A polícia é toda a roda da carreta. O senhor está castrando a segurança pública. [...] Até que um dia ele: - Para de me encher o saco, Beck, para de me encher o saco e faz o seguinte. Tu convence o doutor Celso – doutor Celso era o filólogo da Constituição. Se tu convencer o doutor Celso eu mudo. E aí nós passamos quase 72 horas esgrimando com o doutor Celso e mudamos para polícia ostensiva, que até hoje as polícias militares não compreendem o que é. A Brigada ainda não compreendeu o que é ser polícia. Boa parte de nós não compreendemos ainda.

¹⁰⁸¹ Nascimento, 1988: 15-16. Para Nagalli (1989: 86): "Após a colocação dos projetos 'Ícaro', 'Hércules', e 'CENTRÃO', votado este último, obtivemos a estrondosa soma de votos dos Constituintes, 90 a favor, 02 contra e 04 abstenções. Estava derrubada a grande ameaça que surgiu na votação. Consolidava-se a posição firme das PPM".

¹⁰⁸² Nagalli, 1989; Nascimento, 1988; Rodrigues; Beck; Almeida, 1989.

¹⁰⁸³ De acordo com Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 63-64): "Mas novamente, por propostas de deputados como Farabulini Júnior do PMDB-RJ, o filólogo Celso Cunha, à disposição da constituinte, encampou o assunto como erro ortográfico e novamente via e a possibilidade do termo polícia, ser substituído pela palavra policiamento. Dentre as várias tentativas de se manter o texto aprovado pelo plenário da Assembleia Nacional Constituinte, o Tenente Coronel Silvio Ferreira e o Major Paulo Beck redigiram o texto 'Polícia e Policiamento' (em anexo), que levou a permanência do texto aprovado. Com o policiamento, realmente fazia-se a manutenção: polícia, faz-se a preservação, ciclo completo".

Então ali foi um período, né, que marcou, que consagrou, nos consagrou na Constituição, nos consagrou no capítulo dos militares, que nós não podíamos, isso aí achamos que nunca deveríamos, não deveríamos nunca abrir mão de sermos militares, até porque hoje há uma tendência no mundo contemporâneo, em militarizar as suas polícias, tá esse caminho nós tínhamos um caminho certo e não podíamos fugir.¹⁰⁸⁴

Como defenderam os oficiais da BMRS, TC Sílvio Ferreira e Maj Marcos Beck, junto ao filólogo Celso Cunha, a “polícia” seria “gênero”, que daria “competência no ciclo completo da ostensividade a uma classe, Polícia Militar”. O “policiamento”, por sua vez, seria “espécie” do gênero “polícia”. Ainda:

A Polícia Ostensiva, é aquela que sob o manto protetor do Direito Administrativo, atua na prevenção e repressão imediata do fato delituoso. E é polícia, porque no cumprimento do ciclo lhe compete Prevenir, Planejar, Fiscalizar e executar as missões técnicas inerentes.¹⁰⁸⁵

Ao término, prevaleceu a redação que previa “polícia ostensiva” e não “policiamento ostensivo”.¹⁰⁸⁶

A redação final da Constituição sobre as polícias militares no capítulo “Da Segurança Pública” não sofreu alterações em mais de trinta e cinco anos.¹⁰⁸⁷ A redação original do art. 144 era a seguinte:

¹⁰⁸⁴ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

¹⁰⁸⁵ Anexo ao trabalho de Rodrigues; Beck; Almeida, 1989. A tese foi apoiada por juristas como Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991: 146-147) e Álvaro Lazzarini (1989: 235). Posteriormente, a tese foi acolhida por Gilmar Mendes como Advogado-Geral da União no Parecer Vinculante GM-25 (DOU, 13/08/2001). O parecer foi utilizado como fundamento para o Decreto n.º 3.897/01, que fixou as diretrizes para emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O decreto foi aprovado logo após uma operação de GLO ocorrida na Bahia em decorrência da greve de policiais militares.

¹⁰⁸⁶ De forma diversa, a redação aprovada para a Polícia Rodoviária Federal previu a competência para o “patrulhamento ostensivo” das rodovias federais. Os termos foram posteriormente definidos no Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97). Na redação original da Lei o patrulhamento seria a “função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de garantir obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes”. O policiamento ostensivo de trânsito seria a “função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes”. A redação mais recente do CTB (dada pela Lei n.º 14.599/23), trata do patrulhamento ostensivo: “função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de prevenir e reprimir infrações penais no âmbito de sua competência e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, de forma a assegurar a livre circulação e a prevenir sinistros”.

¹⁰⁸⁷ O caput do art. 144 sofreu apenas uma alteração até a finalização da tese: A Emenda Constitucional n.º 104, de 2019, que inseriu as polícias penais como órgãos de segurança pública (inciso VI).

TÍTULO V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
CAPÍTULO III
DA SEGURANÇA PÚBLICA

[...]

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:¹⁰⁸⁸

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;¹⁰⁸⁹

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:¹⁰⁹⁰

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.¹⁰⁹¹

§3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

¹⁰⁸⁸ O PT votou contra a inserção do termo “ordem pública” no texto. De acordo com José Genoíno (1990: 119-120): “O PT baseou-se em alguns pressupostos [...] O primeiro pressuposto foi o da defesa de um Estado democrático e de uma segurança pública sob responsabilidade do Estado, um Estado que se relacione com a sociedade civil, de maneira plural, de maneira que o discurso, que a divergência, que a luta, não sejam concebidos como uma ameaça à segurança pública. Portanto, a partir desta visão, a nossa primeira proposta foi a de conceituar segurança pública como uma defesa do cidadão e da sociedade, incluindo desde direitos individuais, direitos coletivos, defesa da vida humana, até defesa da sociedade civil constituída democraticamente. [...] Esse conceito de ordem pública tem uma história na legislação constitucional brasileira a partir da criação da polícia política no Governo Vargas, com a formação do DOPS. E esse conceito, no período da ditadura militar, confundia-se com o conceito de Estado militarizado, com a militarização dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...] a conceituação de ordem pública [...] pode dar margem para a polícia colocar-se contra atividades sindicais e políticas [...] numa concepção democrática, onde a segurança é a defesa da sociedade e da cidadania, você não poder ter uma ordem política e social” (Genoíno, 1990: 119-120).

¹⁰⁸⁹ A PRF obteve a previsão da “estrutura em carreira”, o que garantiu a mudança do regime jurídico de seus integrantes. De acordo com Paulo Ramos (PMDB/RS), durante a Comissão de Sistematização: “Conheço de perto todos os problemas enfrentados pela Polícia Rodoviária Federal [...] É preciso que os membros da Assembleia Nacional Constituinte saibam que os nossos policiais rodoviários são submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, não dispõem da mínima garantia de emprego e enfrentam todas as dificuldades inerentes à Segurança Pública” (Atas da Comissão de Sistematização. 22.ª Reunião Ordinária, 31/08/1987). Foram elaboradas algumas propostas para extinção da corporação, que não prosperaram. Como lembram Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 54-55): “os oficiais da BMRS na Constituinte (Tenentes-coronéis Silvio Ferreira e Marcos Paulo Beck), presenciaram telefonema do Diretor do DNER, Dr. Dirceu Canabrava, dizendo a determinado deputado gaúcho, que apresentava a pedido da BMRS, emenda propondo a extinção da Polícia Rodoviária Federal, que se persistisse na mesma, não conseguiria mais verbas para manutenção ou construção de rodovias, na área de seu reduto eleitoral”.

¹⁰⁹⁰ A redação original foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, para prever a polícia federal como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira.

¹⁰⁹¹ A redação original foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998 para prever a polícia rodoviária federal como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira.

§ 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.

§ 5º Às polícias militares cabem a 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.¹⁰⁹²

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.¹⁰⁹³

A Constituição também fez referência às polícias militares em outros pontos do texto. O art. 21 definiu como competência da União organizar e manter a polícia militar do Distrito Federal. O art. 22 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares. No capítulo “Do Poder Judiciário”, foi fixada a competência da Justiça Militar estadual para processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares, bem como dos tribunais competentes para decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.¹⁰⁹⁴ Foi previsto também que os estados com mais de vinte mil policiais militares poderiam criar Tribunal de Justiça Militar estadual através de proposta do Tribunal de Justiça local. Por fim, no capítulo “Da Administração Pública”, os policiais militares e bombeiros militares, denominados “servidores militares estaduais”, foram colocados lado a lado com os integrantes das Forças Armadas.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹² Em 2019, a Emenda Constitucional n.º 104 inseriu as polícias penais no dispositivo.

¹⁰⁹³ Sobre as guardas municipais, Rodrigues, Beck e Almeida (1989: 72): “Nesse campo, durante a Assembleia Nacional Constituinte, de fundamental e relevante importância, especialmente para as polícias militares, a luta que o Deputado Ibsen Pinheiro, manteve a conseguir ver a missão das guardas municipais restringidas como constou do texto final, já que a pressão do movimento municipalista brasileiro, que contava com nomes da expressão do prefeito São Paulo a época, Jânio Quadros e mesmo do governador de São Paulo, Orestes Quércio, era grande no sentido de ver aumentado o poder dos mesmos, para executarem o policiamento normal, com o que contavam com o apoio da polícia civil, através da Associação dos Delegados de Polícia”. Como lembraria José Afonso da Silva (1991: 653) logo após a promulgação da Constituição: “Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidade estatal, não pode eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança pública: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal que envolve bens de uso comum do povo, bem de uso especial e bens patrimoniais”.

¹⁰⁹⁴ Sobre o assunto, ver tópico 6.5.

¹⁰⁹⁵ Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

8 ÊXITOS, REAÇÕES E REFLEXÕES

8.1 O êxito das propostas elaboradas pelas próprias polícias militares

Como vimos, a Constituição não foi elaborada apenas por parlamentares “iluminados” por ideologias, sejam de esquerda ou de direita. Também não foi escrita sob o controle do Executivo ou do Exército Brasileiro, por parlamentares amedrontados com a possibilidade de uma nova intervenção militar. A Constituição nasceu a partir de parlamentares, alguns mais preparados e outros menos, de pressões, de manobras, de diálogos, de sugestões. Em suma, de pessoas.

Foi nesse contexto que os policiais militares obtiveram diversas vitórias. Com seus trabalhos acadêmicos elaborados após a ANC, os assessores parlamentares sugeriam que o sucesso dos grupos de pressão fosse avaliado pelo grau de acolhimento de suas propostas no texto constitucional. Para tanto, buscaram verificar quais dos nove tópicos fixados pelas polícias militares no III Congresso das Polícias Militares constavam da redação final da Constituição:¹⁰⁹⁶

Quadro 12 - Sucesso das polícias militares

a) O seu caráter de instituição permanente;	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: V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
b) Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança públicas nas suas respectivas jurisdições;	Art. 144. [...] § 5º Às polícias militares cabem a 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.
c) Subordinação direta aos respectivos Governadores;	Art. 144. [...] § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
d) Condição de força auxiliar do Exército;	§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

¹⁰⁹⁶ Nascimento, 1988; Nagalli, 1989. Convém lembrar que o III Congresso foi realizado sem a participação do EB. Sobre o assunto, ver tópico 5.6.

e) Organização fundada na hierarquia e na disciplina militar;	Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares. ¹⁰⁹⁷
f) Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva:	Art. 144. [...] <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 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>
g) Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça, bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. Essa competência não exclui a dos Estados para legislar supletivamente;	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: <p>XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;</p>
h) o direito de cidadania a todos os Policiais militares e Bombeiros Militares;	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: <p>§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.</p>
i) Manutenção da Justiça Militar Estadual.	Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. <p>§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes.</p> <p>§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares, definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.</p>

Fonte: Nascimento, 1988; Nagalli, 1989. Adaptado pelo autor.

Podemos perceber que as polícias militares obtiveram considerável margem de êxito dentro daquilo que se referia às suas demandas. Diversas dessas demandas eram próprias e elaboradas sem a participação do Exército. Além disso, muitas reivindicações conflitavam com os interesses da Força Terrestre, o que gerou reações da instituição.

¹⁰⁹⁷ Os termos hierarquia e disciplina somente foram inseridos na Constituição pela Emenda Constitucional n.º 18, de 1988. Após a Constituinte, o Comandante-Geral de Minas pronunciou-se da seguinte maneira: “Defendemos, ao longo do processo constituinte, a estrutura de hierarquia e disciplina militar, como básica para nossas instituições. É preciso, com os novos tempos, que tal estrutura não conduza a Polícia Militar ao extremo de se caracterizar como sistema fechado, amarrando-a no enfoque primitivo de organização” (Braga Jr., 1990: 47).

8.2 A recepção do texto na doutrina

Promulgada a nova Constituição, o novo texto sobre segurança pública passou a fazer parte de diversas obras sobre Direito Constitucional.¹⁰⁹⁸ Algumas obras faziam poucas referências ao tema, limitando-se a repetir o texto constitucional. Como exemplo típico, Celso Ribeiro de Bastos em seu Curso de Direito Constitucional:

4. SEGURANÇA PÚBLICA

Composta pela polícia federal, polícia rodoviária e ferroviária federal, polícias civis (estaduais) e polícias militares e corpos de bombeiros militares (também estaduais), que terão por objetivo a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Umas que agem preventivamente, ou seja, tentam inibir a ocorrência do crime, e outras que funcionam depois da ocorrência criminal, isto é, exercem a função de polícia judiciária (art. 144 e parágrafos).¹⁰⁹⁹

Escrevendo mais sobre o assunto, José Cretella Júnior dedicava-lhe dezesseis páginas dos seus “Comentários à Constituição Brasileira”. Em suas digressões sobre a segurança pública, afirmava que:

O problema da segurança, quer do Estado, quer do indivíduo, inscreve-se como um dos temas fundamentais do Direito. Quanto ao Estado, segurança quer dizer "paz", "estabilidade da estrutura das instituições"; quanto ao indivíduo, segurança quer dizer "tranquilidade física e psíquica", condições garantidoras de circunstâncias que possibilitam o trabalho, afastada a vis inquietativa.

[...]

Daí, o poder afirmar-se que a segurança do Estado, das pessoas e dos bens é elemento básico das condições universais, fator indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana. A paz, derivada da segurança, proclamada inviolável pelo Direito, não ficará, porém, livre de forças exteriores, pessoais e impessoais, que ameaçam a todo instante a paz física e espiritual do cidadão, ou os órgãos vitais do Estado.¹¹⁰⁰

José Afonso da Silva, com mais objetividade, lembrava do I Ciclo de Estudos sobre Segurança, desenvolvido pela Polícia Militar do Rio de Janeiro em 1985:¹¹⁰¹

¹⁰⁹⁸ A Segurança Pública e seus órgãos policiais não receberam qualquer menção no Curso de Direito Constitucional, de Paulo Bonavides nas edições elaboradas após a promulgação da Constituição (1993, 1994, 1997).

¹⁰⁹⁹ Bastos, 1989: 348. Em outra obra do mesmo autor, elaborada em coautoria com Ives Gandra Martins, o assunto é um pouco mais desenvolvido (Bastos; Martins, 1997).

¹¹⁰⁰ Cretella Jr, 1992: 3415.

¹¹⁰¹ Sobre o assunto ver o tópico 4.5.

Na teoria jurídica a palavra “segurança” assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos dependente do adjetivo que a qualifica. “Segurança jurídica” consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. “Segurança social” significa a previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas; tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais. A Constituição, nesse sentido, preferiu o espanholismo *seguridad social*, como vimos antes. “Segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado. “Segurança pública” é manutenção da ordem pública interna.

[...]

Mas a segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população. Daí decorre também a aceitação de outras teses daquele certame, tal como a de que “se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais” e a de que “a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deve ser inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção da população”, o que requer a adoção de outro princípio ali firmado de acordo com o qual é preciso “adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independente de sua condição social.”¹¹⁰²

Dois textos publicados na Revista de Informação Legislativa merecem ainda mais atenção. O primeiro, de Álvaro Lazzarini, é “Da segurança pública na Constituição de 1988.”¹¹⁰³ O segundo, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, intitula-se “A segurança pública na Constituição”.¹¹⁰⁴ Ambos os autores já haviam publicado textos sobre as polícias militares antes da Assembleia Nacional Constituinte.

Lazzarini lembra que o constituinte “abandonou a expressão policiamento ostensivo”:

A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, há de ser exercida pela Polícia Militar, como polícia ostensiva, na preservação da ordem pública, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de pleno, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. *Note-se que o constituinte de 1988 abandonou a expressão policiamento ostensivo e preferiu a de polícia ostensiva, alargando o conceito, pois, é evidente que a polícia ostensiva exerce o Poder de Polícia como instituição, sendo que, na amplitude de seus atos, atos de polícia que são, as pessoas podem e devem identificar de relance a autoridade do policial, repita-se, simbolizada na sua farda, equipamento, armamento ou viatura.*¹¹⁰⁵

¹¹⁰² Silva, 1991: 560-561. Ver tópico 4.5.

¹¹⁰³ Lazzarini, 1989.

¹¹⁰⁴ Moreira Neto, 1991.

¹¹⁰⁵ Lazzarini, 1989: 235.

Moreira Neto foi além. Tratou das diferenças conceituais entre “polícia” e “policciamento” no direito administrativo e da abrangência, bem como da abrangência da nova expressão “polícia ostensiva”:

A polícia ostensiva, afirmo, é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do "policciamento" ostensivo.

[...]

Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia.

[...]

A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.

[...]

Como se observa, o policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia.

[...]

O adjetivo "ostensivo" refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina.¹¹⁰⁶

O autor discorria ainda sobre a atuação dos policiais militares após o cometimento de um crime:

Surge, então, aqui, uma dúvida: por que o legislador constitucional se referiu apenas à "preservação", no art. 144, caput, e seu §5º, e omitiu o "restabelecimento", que mencionam no art. 136, caput?

[...]

Não vejo nisso uma omissão, mas, novamente, uma ênfase. *A preservação é suficientemente elástica para conter a atividade repressiva, desde que imediata.*

[...]

Com efeito, não obstante o sentido marcadamente preventivo da palavra preservação, enquanto o problema se contiver a nível policial, a repressão deve caber aos mesmos órgãos encarregados da preservação e sob sua inteira responsabilidade.¹¹⁰⁷

¹¹⁰⁶ Moreira Neto, 1991: 146-147.

¹¹⁰⁷ Moreira Neto, 1991: 146 (grifos nossos). No mesmo sentido, Lazzarini (1989: 235): “Bem por isso e por exemplo, agora, às *Polícias Cíveis compete o exercício de atividades de polícia judiciária, ou seja, as que se desenvolvem após a prática do ilícito penal e, mesmo assim, após a repressão imediata por parte do policial militar* que, estando na atividade de polícia ostensiva, tipicamente preventiva e, pois, polícia administrativa, necessária e automaticamente, diante da infração penal que não pode evitar, deve proceder a repressão imediata, tomando todas as providências elencadas no ordenamento processual para o tipo penal que, pelo menos em tese, tenha ocorrido. Lembre-se que a repressão imediata pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação do dispositivo constitucional, pois, quem tem a incumbência de preservar a ordem pública, tem o dever de restaurá-la, quando de sua violação” (grifos nossos).

Por fim, Moreira Neto abordava as competências implícitas das polícias militares:

Essa terceira e especial modalidade, a policial-militar, se define por remanência: caberá sempre que não for o caso da preservação e restabelecimento policial da ordem pública de competência específica e expressa dos demais órgãos policiais do Estado. Em outros termos, sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da polícia federal (art. 144, I), da polícia rodoviária federal (art. 144, II), da polícia ferroviária federal (art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexas à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (art. 144, §5º), a competência é policial-militar.¹¹⁰⁸

Podemos ver aqui que diversas conquistas das polícias militares foram recepcionadas e mesmo ampliadas pela doutrina. Além disso, o trabalho da PMERJ no “I Ciclo de Estudos sobre Segurança” e na elaboração das “25 propostas para uma polícia melhor” permanece referenciado até a 45ª edição da obra “Direito Constitucional Positivo”, de José Afonso da Silva.¹¹⁰⁹

8.3 Reações do Exército Brasileiro ao texto obtido pelas polícias militares

8.3.1 Reação ao comando próprio

No art. 144 da CRFB/88 foi prevista a subordinação ao Governador do Estado, sem necessidade de intermediários ou quaisquer outras ressalvas fora das condições de convocação e mobilização do efetivo. Era a conquista do comando próprio. Por fim, as polícias militares não estariam mais abrangidas na “segurança interna”, mas sim na “segurança pública”.

No entanto, em sentido contrário ao texto obtido pelas polícias militares na ANC, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o projeto de Lei n.º 2.146, de 1989, que

¹¹⁰⁸ Moreira Neto, 1991: 145. Nesse ponto, Lazzarini (1989: 235-236) ia além, para estabelecer uma “competência ampla” das polícias militares: “às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5.), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. A *competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles*, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como a um verdadeiro Exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da “ordem pública” e, especificamente, da “segurança pública” (grifos nossos).

¹¹⁰⁹ Silva, 2024b: 799. A 45ª edição era a mais recente no momento de depósito da tese. O “I Ciclo de Estudos sobre Segurança” e as “25 propostas para uma polícia melhor” também são citadas desde a 1ª edição do “Comentário Contextual à Constituição”, do mesmo autor (Silva, 2005: 636; 2024a, 595).

estabelecia normas gerais de organização, efetivo, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Conforme a Exposição de Motivos n.º 10, de 28 de fevereiro de 1989, do Ministro de Estado do Exército, a proposta tinha o objetivo de “assegurar um oportuno subsídio para os trabalhos de elaboração das Constituições dos Estados, Distrito Federal e Territórios”.¹¹¹⁰

A proposta buscava substituir o Decreto-lei n.º 667/69, porém mantendo a configuração da lei anterior, que fortalecia o EB face às polícias militares. Assim, *caberia ao Ministério do Exército o controle e a coordenação das forças auxiliares*, através do Estado-Maior do Exército. A estrutura e a organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares somente poderiam ser fixadas pelas Assembleias Legislativas dos Estados, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal *após consulta ao Ministério do Exército*.

O comando das forças auxiliares poderia ser exercido por oficial do EB, após a aprovação do Ministério. Além disso, caberia ao Estado-Maior da Força Terrestre: centralizar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército relativos às polícias e corpos de bombeiros militares; promover inspeções nas forças auxiliares; coordenar as ações necessárias à realização de cursos ou estágios por uma força auxiliar em força de outra unidade federativa (ou em estabelecimentos de ensino das Forças Armadas e no exterior); e cooperar na elaboração da legislação básica relativa às forças auxiliares.

Emenda assinada pelo deputado Paulo Ramos (PMDB/RJ), um dos defensores do tema na ANC, trazia os seguintes termos:

Em tempos de mudança, no que concerne à segurança pública e à manutenção da lei e da ordem, vários aspectos podem ser verificados, exigindo uma *atenção especial para que as imposições constitucionais não sejam contornadas e fraudadas por expedientes da legislação ordinária ou complementar*, agilizados pela ocasião ou sem devida e necessária discussão.

Primeiro, as atribuições das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares estão perfeitamente definidas, inclusive a subordinação aos Governadores dos Estados, Territórios e Distrito Federal. [...]

¹¹¹⁰ Todas as informações sobre o projeto estão publicadas no DCN de 1º de julho de 1989, fls. 6297-6332.

*Não se pode confundir a condição de Forças Auxiliares e Reservas do Exército das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares como meio para se impor uma inconveniente duplicidade de comando, isto é, uma duplicidade na cadeia hierárquica.*¹¹¹¹

Após a apresentação de 52 emendas, o projeto restou arquivado.¹¹¹² O parecer da “Comissão de Constituição e Justiça e Redação”, aprovado por unanimidade, dizia que o “Projeto, de maneira geral, afronta a autonomia dos Estados e, por consequência, a linha traçada pela Constituição Federal”.¹¹¹³ Entre as medidas elencadas pela Comissão como inconstitucionais estavam as seguintes:

O art. 8º do Projeto, por exemplo, condiciona a estrutura e organização das Polícias Militares à consulta ao Ministério do Exército. O §2º do art. 10 diz que ‘o ato de nomeação do Governador (relativo ao comando da força auxiliar) é precedido de aprovação, pelo Ministro do Exército...’ Assim, sucessivamente, tem-se uma ingerência, de todo contrária à ordem constitucional e aos próprios interesses dos Estados e da Sociedade.¹¹¹⁴

Como percebemos, o mito da onipotência do Exército na definição do regime constitucional e, agora, administrativo das polícias militares tampouco se sustenta aqui. A conquista do comando próprio, dada como vitória das polícias militares em detrimento da Força Terrestre na ANC, foi objeto de contestação por parte do EB, que restou novamente derrotado.

8.3.2 Reação à condição de “militar”

Outro ponto que parece ter desagradado o Exército foi a posição constitucional das polícias militares no art. 42 da Constituição. O dispositivo previa que os integrantes das Forças Armadas seriam “servidores militares federais”, ao passo que os policiais militares e bombeiros militares seriam “servidores militares” estaduais e distritais.¹¹¹⁵

¹¹¹¹ DCN, 01/07/1989: 6304. Grifos nossos.

¹¹¹² DCN, 01/07/1989: 6331.

¹¹¹³ DCN, 01/07/1989: 6331. Estiveram presentes à reunião da Comissão: Nelson Jobim, Presidente, João Natal e Jorge Medauar, Vice-Presidentes, Carlos Vinagre, Evaldo Gonçalves, Harlan Gadelha, Hélio Manhães, José Dutra, Sigmaringa Seixas, Nilson Gibson, Osvaldo Macedo, Plínio Martins, Renato Vianna, Rosário Congro Neto, Costa Ferreira, Dionisio Hage, Benedicto Monteiro, Jairo Carneiro, Messias Góis, Ney Lopes, Arthur da Távola, Juarez Marques Batista, Vilson Souza, Horácio Ferraz, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Miro Teixeira, José Genoíno, Marcos Formiga, Aldo Arantes, Afrísio Vieira Lima, Francisco Sales, Raimundo Bezerra, Wagner Lago, Alcides Lima Mendes e Ribeiro.

¹¹¹⁴ DCN, 01/07/1989: 6331.

¹¹¹⁵ Conforme um dos entrevistados: “Teve uma hora que o Exército teve que se escorar muito na PM. Pra construir o artigo 42. E ali a PM escreveu junto e ficou junto no (art.) 42. [...] Toda a discussão se processava em cima e todo o texto, que tratava tanto do (art.) 42, como do (art.) 14 - as condições de elegibilidade do militar, como do próprio (art.) 144, e o que do (art.) 37 do servidor público se aplicava a PM, o que do (art.) 40 se

De acordo com o General Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, vice-chefe do Estado-Maior do Exército e Ministro do Exército no governo Fernando Collor:

Não conseguimos influir no problema de considerarem militares os integrantes das polícias militares. Parece não haver muita diferença, mas há. *Eles são considerados militares mas não são* (sic). É uma distorção. Queríamos que continuasse como estava nas Constituições anteriores: policiais militares.¹¹¹⁶

Tal postura parece representar um desejo de diferenciação, que refletiria, talvez, em um status social superior. Assim, os militares cuidariam dos interesses do país, enquanto essa preocupação “maior” não seria compartilhada com corporações estaduais. A Exposição de Motivos n.º 152, de 25 de março de 1996, assinada, entre outros, pelos Ministros da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, e Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, deixam transparecer essa opinião. Conforme o texto, que acompanhava a Proposta de Emenda à Constituição n.º 338-A, de 1996:

3. Justifica-se a alteração do dispositivo proposto, visto que os militares não são servidores dos Ministérios militares, eles pertencem às instituições nacionais permanentes que são a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. O perfil da profissão militar é a defesa da Pátria, tendo por isso peculiaridades inigualáveis com outras categorias.

[...]

6. A profissão militar, cujo exercício é privativo dos membros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, está vinculada diretamente à destinação constitucional das Forças Armadas, as quais, nos termos do art. 142 da Constituição, são definidas como Instituições Nacionais Permanentes. Já aos policiais militares e bombeiros militares cabe a contribuição para a segurança pública, como dispõe o art. 144 da Carta Magna. Na verdade, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são instituições essenciais à segurança pública, cujas missões e peculiaridades as aproximam das Forças Armadas, sendo, constitucionalmente, reservas do Exército.¹¹¹⁷

A proposta buscava, entre outros assuntos, revogar o art. 42 da Constituição. De acordo com a sugestão, “as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército” seriam corporações de “caráter militar”. Aos seus membros não caberia o status de “militar”. As assessorias parlamentares das polícias militares organizaram-se e atuaram contra as mudanças, em desacordo com a Assessoria Parlamentar do Exército.¹¹¹⁸

aplicava à PM e às Forças Armadas. Pode ver que foi possível construir, que não teve discriminação. PM, Bombeiro, Exército, Marinha e Aeronáutica ficaram no mesmo artigo 42. Depois nós vimos que teve um movimento pra tentar separar isso. Hoje, a PM e o Bombeiro estão no (art.) 42. Exército, Marinha e Aeronáutica no (art.) 142”.

¹¹¹⁶ Castro; D’Araújo, 2001: 120. Grifos nossos.

¹¹¹⁷ DCD, 10/08/1996: 22295.

¹¹¹⁸ Entrevista com Elias Miler, realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

A PEC deu origem à Emenda Constitucional n.º 18, de 1998.¹¹¹⁹ No texto aprovado, os militares das Forças Armadas passaram ao art. 142 da Constituição. Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares permaneceram como “militares” dos Estados e do Distrito Federal no art. 42.

Novamente, o mito da direção do Exército nos assuntos constitucionais sobre as polícias militares e Corpos de bombeiros militares cede perante as fontes. Nesse caso, os policiais militares mantiveram o status de militar, defendido desde o III Congresso das Polícias Militares e aprovado à revelia da Força Terrestre.

8.3.3 As polícias militares como protagonistas no processo constituinte

Como pudemos ver, o fato de o Exército ter atuado como grupo de pressão na ANC a partir dos “Temas Constitucionais” não autoriza, por si só, supor que as polícias militares estejam na Constituição a reboque da Força Terrestre. As fontes aqui examinadas revelam um quadro distinto e bem mais complexo do que o usualmente descrito na literatura.

Da mesma maneira, o texto de Luis Felipe Miguel, decorrente de sua dissertação de 1992, deve ser lido com cautela, e com alguns limites apresentados pelo próprio autor. Ou seja, o Exército teria obtido vitórias na Constituinte nos assuntos relacionados às suas competências próprias e à condição de força reserva e auxiliar das polícias militares.

O trecho adiante, por exemplo, trata apenas das missões constitucionais das Forças Armadas:

O relatório do deputado Ricardo Fiuza reproduziu praticamente sem alterações o texto apresentado pelo Exército. [...] Em relação à proposta do Exército, o texto aprovado na subcomissão acrescentou apenas um parágrafo, prevendo que "Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas".¹¹²⁰

¹¹¹⁹ DCD, 10/08/1996: 22295.

¹¹²⁰ Miguel, 1999: 177.

Devemos ter o mesmo cuidado com as afirmações de Eliézer Rizzo de Oliveira constantes de sua tese de livre docência sobre as Forças Armadas:

[...] no tocante à função constitucional, os militares sugerem a permanência do estatuto de reservas e forças auxiliares do Exército a que estão submetidas as Polícias Militares, o que foi igualmente contemplado pela Constituição de 1988. Mantidas pelos governos estaduais e destinadas a garantir a segurança pública, as Polícias Militares deveriam sofrer algum controle da parte da União [...]¹¹²¹

Mais adiante, Eliézer Rizzo de Oliveira afirmava que os “interesses militares foram abrigados em todas as etapas do processo de elaboração da Constituição de 1988, tendo como ponto de partida o Relatório da Subcomissão de Defesa”.¹¹²² Ao descrever, porém, os “interesses militares” sobre as polícias militares, elencava apenas a seguinte: “Força auxiliar e reserva do Exército, organizada segundo padrões militares”.¹¹²³ No mesmo sentido, Luis Felipe Miguel também discorria que “a tese defendida pelas Forças Armadas - manutenção das polícias como reservas do Exército” saiu “vitoriosa na subcomissão e na comissão temática”.¹¹²⁴

Assim, o “interesse abrigado” foi aquele em que as propostas do Exército e das polícias militares confluíam para um caminho comum. Aqui, convém lembrar que as polícias militares já haviam adquirido o status constitucional de “forças reservas” em 1934, e de “auxiliares” no texto de 1946. Tal situação não havia, portanto, sido criada no regime militar. E a manutenção desse status fazia parte da própria “estratégia de sobrevivência” das corporações estaduais.

Ademais, diferente do afirmado por Eliézer Rizzo Oliveira, o Exército buscava algo a mais que “algum controle” sobre as polícias militares.¹¹²⁵ Como vimos, o controle proposto pela instituição foi esvaziado durante o processo constituinte. A comparação entre o texto proposto pelo Exército, as propostas das polícias militares e o texto aprovado ao final demonstram que a Força Terrestre sofreu uma derrota durante o processo.

Assim, existe um equívoco na afirmação de Luís Felipe Miguel de que a Constituinte teria incluído a competência da União para “legislar sobre normas gerais de organização, efetivos,

¹¹²¹ Oliveira, 1993: 214; 1994: 137.

¹¹²² Oliveira, 1993: 253.

¹¹²³ Oliveira, 1993: 262. 1994: 182.

¹¹²⁴ Miguel, 1999: 188-189.

¹¹²⁵ Oliveira, 1993: 214; 1994: 137.

material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” “conforme sugestão do Exército”.¹¹²⁶

8.4 A emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares

Com o novo texto constitucional, iniciou-se um processo de emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares a partir do estado de Goiás. Conforme afirmou Waltervan Vieira, ex-Comandante-Geral da PMGO, foi uma conversa com o Comandante-Geral do CBMDF, em Brasília, que o levou a decidir pelo início do processo de separação das corporações:

Inclusive, essa separação dos bombeiros das polícias militares foi uma das ideias que eu conversei muito com ele (Paulo José). Cheguei aqui com a Constituição do estado de Goiás, para ser feita. E eu fiz um trabalho, entreguei aqui na Assembleia para que o corpo de bombeiros ficasse fora. Era junto aqui, era junto. Por que que eu fiz isso? Porque eu fui uma vez na IGPM pedir apoio material para a polícia militar de Goiás, já que nós éramos força de reserva, né? Eu fui pessoalmente lá em Brasília. E aí o general, não me lembro o nome dele mais, me diz o seguinte: se nós formos suprir as polícias militares, desse apoio que você está pedindo, vai faltar recurso para o Exército. Eu fiquei com isso em mente. E quando eu trocando ideias com Paulo José, eu resolvi que a polícia militar deixava o bombeiro mais ou menos esquecido. Porque nós não tínhamos recursos suficientes para suprir o bombeiro. Bombeiro é uma função caríssima, materiais muito caros. [...] E aí eu senti que a polícia militar, com recursos que tinha, não tinha condição de manter o bombeiro. Mas se eles se separassem? Eles iam ter veículo, não é? Eles iam ter capacidade de se desenvolver por si só. E principalmente aqui em Goiás, parece que deu certo.¹¹²⁷

Logo após, ainda na primeira metade da década de 1990, ganharam autonomia os Corpos de Bombeiros Militares do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Ceará, do Acre, do Amapá, do Maranhão, de Alagoas, de Pernambuco e de Mato Grosso.¹¹²⁸

¹¹²⁶ Miguel, 1999: 190.

¹¹²⁷ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3.

¹¹²⁸ Costa (2002: 4-7), fez a seguinte lista de Corpos de Bombeiros emancipados, com a respectiva previsão normativa: CBMGO, 1989, Constituição Estadual; CBMMS, 1989, Constituição Estadual; CBMPA, 1990, Decreto n° 6.781; CBMCE, 1990, Lei n° 11.673; CBMAC, 1991, Lei n° 1.013; CBMAP, 1992, Lei n° 025; CBMMA, 1992, Constituição Estadual; CBMAL, 1993, Emenda Constitucional n° 09; CBMPE, 1994, Emenda Constitucional n° 04; CBMMT, 1994, Emenda Constitucional n° 09; CMBES, 1997, Emenda Constitucional n° 12; CBMRO, 1998, Emenda Constitucional n° 06; CBMAM, 1998, Emenda Constitucional n° 31; CBMMG, 1999, Emenda Constitucional n° 39; CBMSE, 1999, Lei n.º 4194; CBMRR, 2001, Emenda Constitucional n° 11; CBMRN, 2002, Lei Complementar n° 230. Atualmente, permanece vinculado à Polícia Militar apenas o Corpo de Bombeiros Militar de São Paulo.

8.5 As reflexões sobre o Processo Constituinte e a criação do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais

Diversas ações foram tomadas pelas polícias militares logo após encerrados os trabalhos da ANC. O período foi marcado pela atuação dos policiais militares junto às Assembleias Legislativas na construção das Constituições Estaduais. Sobre o momento, temos fontes relevantes, como as “Considerações sobre a segurança pública feitas a propósito de sugestões apresentadas pela Polícia Militar à Comissão Constitucional”, apresentadas pelo Cel PM Jair José Dias e dirigidas à elaboração da Constituição Estadual de Minas Gerais.¹¹²⁹

Houve também congressos promovidos pelos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares que trataram também da preparação para a Revisão Constitucional.¹¹³⁰ Focamos aqui, porém, na questão das reflexões sobre a ANC que constavam em tais documentos.

Um primeiro encontro officioso teria sido realizado em Caldas Novas, no Estado de Goiás. Conforme Waltervan Vieira, diversos Comandantes-Gerais reuniram-se na cidade goiana para tratar de um projeto político para as polícias militares, sem o aval da Inspeção Geral das Polícias Militares. Porém, a reunião foi interrompida pelo General Comandante da Brigada local. O oficial retornou “praticamente deposto” para Goiânia, razão pela qual não possuía atas ou documentos sobre o encontro.¹¹³¹ De acordo com o entrevistado:

O texto (aprovado pela ANC) agradou as polícias militares. [...] Eu creio que todo mundo saiu satisfeito porque logo depois nós fizemos a reunião em Caldas Novas. E compareceu em peso, quase todos os Comandantes-Gerais para montar um projeto político. Não é? (O grupo ministerial) Deu apoio às polícias militares, então *a gente saiu satisfeito porque o que a gente queria era continuar existindo.*
[...]

¹¹²⁹ Dias, 1988: 88

¹¹³⁰ Sobre o assunto, ver Soares, 2018.

¹¹³¹ De acordo com o entrevistado, naquele momento ainda havia oficiais do Exército como Comandantes-Gerais em algumas polícias.

Nós fizemos então uma reunião em Caldas Novas, chamada reunião de Caldas Novas, né? Que teve presente quase todos os comandantes para fazer uma discussão do papel da polícia militar. Porque num regime democrático, se você não tiver ninguém que te defenda, os outros não vão te defender. Cada um defende o seu próprio umbigo, não é?¹¹³² Então, a gente precisava ter isso e lá, então nós criamos um simpósio para tratar dessa discussão. [...] Chegou lá o general da brigada. E nós tínhamos um Comandante do Piauí, que era do Exército. Vou lembrar o nome dele. E ele falou alguma coisa que desagradou o general. E as discussões das nossas políticas desagradaram o general. Eu já cheguei praticamente destituído.¹¹³³

Após o ocorrido, talvez em uma tentativa de demonstrar sua força após a promulgação da nova Constituição, a IGPM organizou ao menos três encontros entre as polícias militares. Temos a seguinte hipótese sobre não intervenção do Exército nos encontros que antecederam a ANC, que deve ser considerada em conjunto com o contexto da redemocratização e da eleição de governadores de oposição ao governo central, anteriormente tratadas: no contexto que antecedeu a Constituinte, o Exército voltou suas atenções para o risco de eventual “revanchismo”, e para a possibilidade de perder a competência para intervir internamente para “a garantia da lei e da ordem”.¹¹³⁴ Dessa forma, teria reduzido a supervisão política sobre as ações das polícias militares. Passado o processo constituinte, porém, e tendo saído derrotado pelas corporações estaduais em assuntos de seu interesse, a exemplo da direção das polícias militares,¹¹³⁵ teria passado a tentar fazer valer atribuições previstas no Decreto-lei n.º 667/69.

Encontramos a documentação relacionada a três encontros organizados pela IGPM. O primeiro, em Brasília, de 08 a 09 de novembro de 1990. O segundo em Porto Alegre, de 19 a 21 de junho de 1991. E o último em São Paulo, de 28 e 29 de maio de 1992.¹¹³⁶

Durante o primeiro encontro, ocorrido em Brasília, foram discutidos, entre outros temas, a revisão constitucional e as adequações infraconstitucionais necessárias para efetivação do texto de 1988. Dentre as propostas resultantes do encontro, constavam o reforço da exclusividade do exercício da polícia ostensiva e da subordinação ao Governador; a investidura como “autoridade policial” nos campos de polícia ostensiva e de preservação da

¹¹³² Sobre os termos democracia e regime democrático, relembramos que não foi o objetivo da tese analisar os diversos usos do termo “democracia” pelos policiais militares. Sobre o assunto, ver nota 733.

¹¹³³ Entrevista realizada pelo autor conforme descrito no tópico 2.3. Grifos nossos.

¹¹³⁴ Tal situação pode ser vista durante a “Comissão Afonso Arinos” e durante o início da ANC. Nesse sentido, Miguel, 1999.

¹¹³⁵ Ver tópico 8.2.1.

¹¹³⁶ Sobre o último encontro, encontramos o “Relatório de viagem do III encontro de Comandantes-Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil”. Por essa razão, inferimos que tenha havido encontros anuais.

ordem pública; a competência para a fiscalização e controle das guardas municipais e o poder de polícia administrativa no campo da ordem pública. Também foi cogitada a profissionalização das assessorias parlamentares, com encontros trimestrais e espaço físico no Congresso Nacional.¹¹³⁷

No encontro de Porto Alegre, de forma diversa, os comandantes acordaram que o texto constitucional de 1988 definia satisfatoriamente as atribuições dos órgãos da Segurança Pública. Destaque deve ser dado à fala do Desembargador do TJSP Álvaro Lazzarini, que acreditava que uma unificação das polícias civis e militares não seria um “acordo de cavalheiros [...] pois, na prática, uma engolirá a outra”. O expositor ressaltava que “sairá vencedora aquela que melhor se articular politicamente, trazer mais substância doutrinária às suas teses, estiver estruturada em ‘lobby’ e aplicar-se com afinco na disputa”.¹¹³⁸

Por fim, no encontro de São Paulo, os participantes afirmavam que a atuação das polícias militares na ANC teria sido prejudicada pela inexperiência e inabilidade política, pelo desconhecimento do processo, pela improvisação, pela ausência de unidade e pela falta de clareza quanto às metas comuns. Foi proposta, então, a criação de uma Assessoria Parlamentar Nacional para acompanhar as propostas legislativas, manter e estreitar laços com parlamentares e verificar interesses antagônicos.¹¹³⁹

As reuniões serviram para criar um fórum de discussões das polícias militares. Isso porque no dia 12 de fevereiro de 1993 foi criado o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (CNCG).¹¹⁴⁰

Com a criação do Conselho, a IGPM deixou novamente de ter o controle sobre as reuniões realizadas pelas corporações estaduais. Uma das primeiras reuniões do CNCG ocorreu em

¹¹³⁷ PMDF. Ata Geral do Encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, promovido pela IGPM, em Brasília/DF, nos dias 08/09 – novembro – 1990.

¹¹³⁸ PMDF. Relatório do Encontro de Comandantes de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – Porto Alegre – RS (19/21 – junho – 1991).

¹¹³⁹ PMDF. Relatório de viagem do III Encontro de Comandantes-Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. Brasília, 1992.

¹¹⁴⁰ Conforme endereço eletrônico da entidade (cncg.org.br), o Conselho reúne 54 Comandantes e tem entre suas finalidades participar da formulação, acompanhamento e avaliação das políticas e diretrizes nacionais relacionadas à segurança pública, propondo medidas e colaborando com a sua implementação; e promover a aproximação entre as instituições militares estaduais, visando à integração de esforços no sentido do exercício de sua representatividade política e jurídica.

agosto de 1993. O encontro contou com a participação de Comandantes-Gerais de todas as regiões do Brasil.¹¹⁴¹ Na ocasião, o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais elaborou um panfleto intitulado “Proposta Consensual para a Revisão Constitucional 93”.

Ao tratar sobre o texto aprovado em 1988, o Conselho sugeria, entre outras questões, que os militares tivessem direito aos adicionais de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas. A proposta demonstrava um lapso das assessorias parlamentares no tratamento dos direitos sociais durante a ANC.

O CNCG também apontava a necessidade de se prever a competência explícita para o exercício das atividades de polícia judiciária militar no texto constitucional. Como verificamos anteriormente, a atribuição ficou implícita na redação do art. 144, §4º, dispositivo que vedou a possibilidade de as polícias civis investigarem crimes militares.

¹¹⁴¹ Participaram da reunião os Comandantes-Gerais das seguintes polícias militares e corpos de bombeiros militares: CBMAL, CBMMS, CBMPA, PMAL, PMAP, PMBA, PMCE, PMDF, PMES, PMESP, PMGO, PMMA, PMMG, PMMS, PMMT, PMPA, PMPE, PMPI, PMPR, PMRN, PMRO, PMSC, PMSE e PMTO. Encaminharam representantes as seguintes polícias militares: BMRS, PMAM, PMREJ. Entre os 24 Comandantes-Gerais, apenas o da PMAL era do Exército Brasileiro. A reunião foi precedida de um encontro da Comissão Nacional dos Assessores Parlamentares, ocorrido em São Paulo, entre 13 e 15 de julho de 1993, que reuniu e organizou as propostas de grupos de trabalho regionais das polícias militares sobre a Revisão Constitucional (Silva, *Ib*, 1995).

9 CONCLUSÕES

Acerca das hipóteses e argumentos levantados na introdução, podemos verificar o seguinte:

A Constituição como garantia de “sobrevivência”

Os policiais militares foram tomados por um senso de urgência e preocupação diante da proposta do “Sistema de Segurança Pública”, ainda durante o governo Figueiredo, e do texto aprovado na “Comissão Afonso Arinos”, no governo Sarney. O risco de extinção, ou de redução de atribuições, levou à elaboração de uma “estratégia de sobrevivência”.

Com sua permanência no texto constitucional, os policiais buscaram uma garantia, uma espécie de âncora capaz de firmar as polícias militares no amplo arcabouço legislativo brasileiro. Como lembraram oficiais que ocuparam as mais altas funções das corporações estaduais, nenhum deles queria ser o *Comandante-Geral da extinção* de sua polícia militar.

Essa “estratégia de sobrevivência” foi construída dentro de um projeto independente, sem a participação do Exército, e sem um órgão central organizador. Fruto de preconceitos e destituída de suficiente lastro nas fontes, é falsa a tese de que o regime constitucional das polícias militares seria um “entulho autoritário”, imposto por um Exército todo-poderoso na fase de transição para um regime democrático.

Essa conclusão, assim como as que se seguem, não tem como objetivo criar uma história legitimadora das polícias militares ou heroicizar aqueles que atuaram no processo constituinte. Partimos da leitura e do estudo da literatura tradicional, que apresentava uma Força Terrestre e seu ministro como agentes com amplos poderes de decisão. Encontramos, porém, um processo complexo, com a atuação de diversos agentes, com interesses próprios e por diversas vezes divergentes.

A formação de uma identidade corporativa comum

Averiguamos que a “estratégia de sobrevivência” somente foi possível em decorrência de uma postura mais independente das polícias militares, viabilizada pelo retorno dos oficiais das próprias corporações ao Comando-Geral das corporações.¹¹⁴² Aqui, foi essencial a eleição dos governadores de oposição em 1982. Estes, a exemplo de Brizola, por vezes utilizaram subterfúgios legais para a nomeação de oficiais de sua preferência, contornando procedimentos que gerariam maior influência do Exército.

O novo cenário das corporações, comandadas por oficiais oriundos das próprias polícias militares, as reuniões interestaduais e os riscos de extinção favoreceram a formação de uma identidade conjunta em âmbito nacional, baseada na atuação para resolução do problema da segurança pública e da violência urbana. Essa identidade era elaborada em contraposição às organizações policiais civis e ao Exército Brasileiro.

Dentro das reuniões interestaduais, o III Congresso Nacional das Polícias Militares consolidou nove propostas autônomas das polícias militares. Os trabalhos das corporações estaduais dentro da Assembleia Nacional Constituinte garantiram relativo êxito na consolidação das demandas dentro do texto constitucional.

“História” e “tradição” como elementos fundamentais para a continuidade no texto constitucional

A invocação da história e da tradição das policiais militares desempenhou um papel fundamental dentro da “estratégia de sobrevivência”. A “longa história” da instituição e a “confusão” com as próprias histórias dos estados foram utilizadas, com relativo sucesso, para desvincular as corporações estaduais do regime militar. Pesou ainda, em favor das polícias militares, a memória recente da tortura e da corrupção nas polícias civis.

¹¹⁴² Como tratamos anteriormente, as polícias militares de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul eram comandadas por oficiais das próprias corporações. O mesmo não ocorria nos demais estados, a exemplo do Rio de Janeiro e São Paulo.

Não foi possível confirmar, porém, que os constituintes houvessem optado pela não-unificação das polícias civil e militar por temerem criar uma instituição demasiadamente forte.

As denúncias de abusos e violência nas polícias civis e militares parecem ter servido como argumento contrário ao aumento de atribuições de ambas as corporações.

A busca de apoio da doutrina administrativista

Como pudemos ver, as polícias militares, buscaram o apoio de administrativistas de renome para a construção de embasamento jurídico que permitisse a continuidade de suas atividades. Nesse projeto, contaram com o apoio de juristas como Hely Lopes Meirelles, Miguel Seabra Fagundes, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José Cretella Jr. e Álvaro Lazarini.

Essa atuação deu-se em oposição aos fundamentos jurídicos apresentados pelas polícias civis, baseados nas obras de referência do Direito Processual Penal. A estratégia dos representantes das polícias militares foi deslocar o campo jurídico do debate – do Direito Processual Penal (e adjacências) para o Direito Administrativo.

A atuação autônoma no processo constituinte

Apresentamos na introdução a hipótese de que as polícias militares teriam agido de maneira autônoma na construção do texto constitucional. Esse argumento foi parcialmente comprovado.

Como vimos, as polícias militares reforçaram sua consciência institucional após 1983, com a nomeação de comandantes oriundos dos quadros das próprias corporações e com a necessidade de reação à proposta do “Sistema de Segurança Pública” do Ministério da Justiça. Além disso, elaboraram pautas próprias no III Congresso das Polícias Militares, obtendo, depois, considerável êxito em suas demandas. Além disso, foram capazes de participar, por meios independentes, da primeira proposta escrita na Assembleia Nacional Constituinte sobre as suas atribuições, o Relatório da “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, apresentado pelo deputado Ricardo Fiuza.

Não agiram, porém, de maneira isolada em todos os momentos. Contaram com o apoio do Exército para a manutenção do seu status de força reserva e auxiliar. Ainda assim, não foram arrastadas pelo Comando do Exército para atuarem, simplesmente, de acordo com seus desígnios.

O regime constitucional das polícias militares, portanto, foi o resultado de disputas e tensões em que os representantes dessas corporações (ou os que surgiram como seus “representantes”) foram *agentes históricos influentes*, em um quadro complexo. Ou seja, o atual regime constitucional das polícias militares, com todas as continuidades que evidencie, não foi uma imposição de generais vinculados à era ditatorial, no suposto intuito de eternizá-la. O reconhecimento de tais fatos simplesmente se impõe, não tendo aqui por objetivo heroicizar aqueles que atuaram no processo constituinte, que foram apresentados como seres humanos complexos dentro de suas entrevistas.

Verificamos que as assessorias parlamentares das polícias militares se organizaram como grupos de pressão descoordenados e, por vezes, sem um objetivo comum, mas que atuavam de maneira independente do Exército. Pesou a favor das corporações estaduais a proximidade institucional com parlamentares e governadores.

Mesmo sem um centro de coordenação comum, as assessorias conseguiram obter relativo sucesso, como pode ser visto através do acolhimento, pela Constituinte, de teses elaboradas no III Congresso das Polícias Militares.

A busca de uma separação progressiva do Exército Brasileiro

Outra hipótese do trabalho era a de que as polícias militares teriam buscado uma separação progressiva do Exército, muito embora houvesse documentos aparentemente em sentido contrário. Essa hipótese restou comprovada. Tratando especificamente de pontos com a condição de força reserva e auxiliar do EB ou do estabelecimento de normas gerais por parte da União, tal documentação revela o desejo de usar a residual vinculação com a Força Terrestre para impedir que governadores pudessem extinguir as polícias militares através da legislação estadual. Ou seja, essa aproximação também era produto de uma deliberada estratégia de luta pela “sobrevivência” institucional.

Durante o processo constituinte, os policiais militares obtiveram duas importantes vitórias no sentido de sua separação progressiva da Força Terrestre: a subordinação direta aos governadores e a redução da competência da União para a edição apenas de “normas gerais” sobre as corporações. Isso resguardou as polícias militares: já quase livres do controle do Exército e da União, tinham no resqúcio desse controle uma muralha contra governadores que as desejassem suprimir.

Os atritos com a assessoria parlamentar do Exército Brasileiro

Como pudemos ver, nem todas as pautas do Comando do Exército confluíam com as expectativas das polícias militares. Somava-se a isso as impressões que integrantes da Força Terrestre tinham sobre as polícias militares, vendo as corporações locais como que “do alto”, e a percepção dos policiais militares, que traziam ressentimentos pela forma como eram tratados pelos militares federais.

Assim, pudemos apurar que os policiais militares buscaram o apoio de governadores e parlamentares, o que levou à aprovação de um texto constitucional bem diverso daquele defendido no documento elaborado pelo Exército. Percebemos a redução e a relativização das competências da União sobre as corporações estaduais, a subordinação direta das polícias militares aos governadores dos estados e a competência das polícias militares para o exercício da polícia ostensiva.

O baixo risco de extinção

Como vimos, as propostas da “Comissão Afonso Arinos” passam a impressão de que as polícias militares teriam entrado no processo constituinte em posição de desvantagem. As polícias militares, porém, contavam com o apoio dos governadores e de diversos congressistas. Por mais articuladas nacionalmente que estivessem, suas “concorrentes”, as polícias civis, não gozavam de um prestígio suficiente para justificar, aos olhos dos constituintes, que absorvessem as atribuições das polícias militares. Ok

REFERÊNCIAS

LIVROS, ARTIGOS E DEMAIS TRABALHOS CIENTÍFICOS

AFFONSO, Leonel Archanjo. Polícia Militar e Constituição. Posição da Polícia Militar de Minas Gerais apresentada na Comissão de Estudos Constitucionais, Comitê “Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas”, em 22 de janeiro de 1986, no Rio de Janeiro. **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 9, p. 99-107, abr./jun. 1986.

AGAMBEN, Giorgio. **Signatura Rerum**: sobre o método. Trad. de Andrea Santurbano Patricia Peterle. São Paulo: Boitempo, 2019.

AGUIAR, Nelson dos Reis. **A violência urbana em Goiânia**. 1987. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1987.

ALBERTI, Verena. **Manual de História Oral**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ALMEIDA, Lincoln Gomes de. A necessidade da reforma policial. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, a. 36, n. 152, p. 16-21, out./dez. 1979.

ÁLVARES, Pércio Brasil; PINHEIRO, Vanderlei Martins. **Policiamento ostensivo**: apontamentos doutrinários. Porto Alegre: Presença, 1990.

ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **A justiça militar e a democracia no Brasil**: o empoderamento da magistratura civil da justiça militar estadual. 2014. 254 f. Tese (Doutorado em ciência política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A Constituição que não foi**: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Brasília: Senado Federal, 2002.

ARCANJO, Georgeocohama. **A massa da tropa**: greve na Polícia Militar da Bahia – 1981. Salvador: Solisluna, 2008.

ARINOS, Afonso. O Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 30 (especial), p. 102-135, mar. 1987.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ASSMANN, Aleida. Memória funcional e memória cumulativa – Dois modos de recordação. *In*: **Espaços da recordação**: formas e transformações da memória cultural. Trad. Paulo Soethe et. al. 1ª reimpr. Campinas: Ed. Unicamp, 2016, p. 143-158.

ASSMANN, Aleida. Re-framing memory. Between individual and collective forms of constructing the past. *In*: TILMANS, Karin; VREE, Frank van; WINTER, Jay (ed.). **Performing the Past: Memory, History, and Identity in Modern Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 35-50.

ASSMANN, Aleida.; SHORTT, Linda. Memory and Political Change: Introduction. *In*: ASSMANN, Aleida; SHORTT, Linda (Ed). **Memory and Political Change**. UK: Palgrave Macmillan, 2012.

ASSMANN, Jan. **Cultural Memory and Early Civilization: Writing, Remembrance, and Political Imagination**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2011.

ASSMANN, Jan. Introduction: What is ‘Cultural Memory’? *In*: ASSMANN, Jan. **Religion and Cultural Memory**. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 1-30.

AWC. Americas Watch Committee. **Police abuse in Brazil: summary executions and torture in São Paulo and Rio de Janeiro**. An Americas Watch Report. New York: Americas Watch, 1987.

BACCEGA, Maria Aparecida. A construção do “real” e do “ficcional”. *In*: FIGARO, Roseli (Org.). **Comunicação e análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2015, p. 119-140.

BACKES, Ana Luiza.; AZEVEDO, Débora Bithiah; ARAÚJO, José Cordeiro (Orgs.) **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BARREIRA, Carlos. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 18, p. 77-86, mar. 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BATISTA, Nilo. Recordações. *In*: CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001, p. 9-10.

BATTIBUGLI, Thaís. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAUER, Caroline Silveira. **Avenida João Pessoa, 2050 - 3º andar: terrorismo de Estado e ação de polícia política do Departamento de Ordem Política e Social do Rio Grande do Sul (1964-1982)**. 2006. Dissertação (Mestrado em História). Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

BAUER, MartIn: W.; AARTS, Bas. Corpus Construction: a principle for qualitative data collection. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.) **Qualitative research with text, image and sound**: a practical handbook. London: SAGE, 2009, p. 19-37.

BENÍCIO, Cícero Ferreira. **Exposição do Comandante Geral da Polícia Militar do Acre**. Encontro dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares do Brasil. Porto Alegre - RS, 03 e 04 de outubro de 1986.

BICUDO, Hélio. A "**mão armada**" da classe dominante. *Travessia*. Revista do migrante, n. 4, p. 5-12, 1989.

BICUDO, Hélio. **Do esquadrão da morte aos justiceiros**. São Paulo: Paulinas, 1988.

BICUDO, Hélio. Polícia, Justiça e Prisão. *In*: FRATESCHI, Paulo; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Questão de segurança**: o PT, a polícia e as prisões. São Paulo: Brasil Urgente, 1990, p. 13-20.

BICUDO, Hélio. Violência e a Constituinte. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência**: reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 83-87.

BLOCH, Marc. **Apologia da História ou O ofício de historiador**. Edição anotada por Étienne Bloch. Trad. de André Telles. Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1989.

BONELLI, Maria da Gloria. **Profissionalismo e política no mundo do direito**. As relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: EdUFSCar, 2002.

BONO NETO, Júlio. ANCOBPM: nova diretoria, nova etapa. **Tiradentes**. *Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros*, Rio de Janeiro. n. 12. ago./set. 1994.

BOTERO, Andrés. **Estudos de história e filosofia do direito**. Curitiba: Juruá, 2012.

BRAGA, Ana Gabriela; ANGOTTI, Bruna. Grupo focal na prisão: algumas reflexões da experiência da pesquisa Dar à Luz na Sombra. *In*: Machado, M. R. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 161-185.

BRANDÃO, Alaor da Silva. **Crônicas da Força Pública**. São Paulo: Legnar, 1999.

BUARQUE, Cristovam. Apresentação. *In*: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (org.). **Constituinte**: Temas em análise. Caderno CEAC/UnB, Ano 1, n.º 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BUSSMANN, Janary Maranhão. **Racionalizando a atividade policial militar**. Joinville: Clube dos autores, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. *In*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**. O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. Mandamentos, 2006, p. 13-22.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CARVALHO, Salo de. Perspectivas metodológicas na criminologia crítica brasileira. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, p. 4-31, 2021.

CASOY, Boris. Constituinte deve unificar e desmilitarizar a polícia. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência**: reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 153-156.

CASTILHO, Goiara Mendonça de. Conceitos básicos de memória. *In*: SARAIVA, Renan Benigno; CASTILHO, Goiara Mendonça de. **Psicologia do Testemunho Ocular**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 31-48.

CASTRO, Celso. **A invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um antropólogo na caserna. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina. **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CASTRO, Celso; LEIRNER, Piero (Orgs). **Antropologia dos Militares**: reflexões sobre pesquisas de campo. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CASTRO, José Luiz de. Polícias Militares: uma análise evolutiva. **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 13, p. 33-63, jan./mar. 1987.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. O tempo da Constituição: a legitimidade da Constituição entre o direito e a política vinte anos depois. *In*: SIQUEIRA, Júlio Pinheiro Faro Homem de; TEIXEIRA, Bruno Costa. **Uma homenagem aos 20 anos de constituição brasileira**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, p. 13-30.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, vol. 45, p. 171-191, 2016.

CECCONELLO, William Weber; AVILA, Gustavo Noronha de; STEIN, Lilian Milnitsky. A (ir)repetibilidade da prova penal dependente da memória: uma discussão com base na psicologia do testemunho. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 1057-1073, 2018.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. de Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 295-316.

CERQUEIRA NETO, José Nunes. **A inércia da tradição**. Colenda: Distrito Federal, 2022.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Para uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência**. Rio de Janeiro: SPMRJ, 1985.

CERQUEIRA, Homero de Gorge. **Força Pública, Prevenção e Poder de Polícia**. Curitiba: Juruá, 2021

CERQUEIRA, Nilton. Entrevista. **Veja**, n. 660, p. 3-6, Editora Abril, 29 de abril de 1981.

CHAGAS, Juárez de Oliveira. **Brigada Militar: evolução e rumo**. Passo Fundo: Edições BM, 1987.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONTREIRAS, Hélio. **Militares: confissões. Histórias secretas do Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

CORREA, Gustavo Zatelli. **Direito Administrativo, Estado interventor e técnica: uma biografia jurídica de Helly Lopes Meirelles (1917-1990)**. 2022. 317 f. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **O lobby militar: as relações entre civis e militares durante a Assembleia Nacional Constituinte**. 1998. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

COSTA, Carlos Marcelo D'isep. **Os Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares: prospecção e análise dos parâmetros norteadores do seu desenho organizacional**. 2002. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil. 2002.

COSTA, Jadir. **A polícia militar e a violência no Brasil**. 1985. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1985.

COSTA, Marcelo; SOUSA, Márcia Gomes de. RAMOS, Paulo (RJ). *In*: ABREU, Alzira Alves (org.). **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

COSTA, Pietro. Passado: dilemas e instrumentos da historiografia. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.47, p.21-28, 2008.

COSTA, Pietro. **Soberania, Representação, Democracia**: Ensaios de História do Pensamento Jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, Pietro. Storia giuridica: immagini a confronto, **Anuario de Historia del Derecho Español**, 67-1, p. 71-94, 1997.

COSTA, Pietro. The rule of law: a historical introduction. *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Eds.). **The rule of law**: history, theory and criticism. Netherlands: Springer, 2007, p. 73-152.

COTTA, Francis Albert. **Matrizes do sistema policial brasileiro**. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

COTTA, Francis Albert. **No rastro dos Dragões**: políticas da ordem e o universo militar nas Minas setecentistas. 2004. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

COUTINHO, Lourival. **O general Goés depõe...** 2. ed. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1956.

COUTINHO, Roisle Alaor Metzker. **Arquivos do Ministério da Justiça**, a. 36, n.º 152, out./dez. 1979.

COUTINHO, Roisle Alaor Metzker. Crescimento Demográfico e Criminalidade. BRASIL. **Arquivos do Ministério da Justiça**, a. 36, n. 152, p. 152-156, out./dez. 1979.

CRETELLA JR., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 6. Rio de Janeiro: Forense: 1992.

CRETELLA JR., José. Polícia e poder de polícia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 22, n. 88, p. 105-128, out./dez. 1985.

CRETELLA JR., José. **Tratado de direito administrativo**. Volume V. Polícia administrativa. São Paulo: Forense, 1968.

CRETELLA JR., Polícia Militar e poder de polícia no direito brasileiro. *In*: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 159-204.

CRUZ E SILVA, Victor; ASSAF, Matheus. Ernane Galvêas: Um plurivalente funcionário público contra a dívida externa. *In*: SALOMÃO, Ivan. **Os homens do cofre**. O que pensavam

os Ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985). São Paulo: Unesp Digital, 2021, p. 748-792.

CRUZ, Hermes Bittencourt. **O policiamento ostensivo como fator de inibição externa da agressão, da violência e do crime**. 1987. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1987.

CRUZ, Silvino Barbosa. **Reflexão sobre a violência do policial militar**. 1992. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1992.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (Org.). **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A polícia civil no Estado brasileiro. *In*: MORAES, Bismael B. **A polícia à luz do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O pequeno Exército paulista**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

DE GIORGI, Raffaele. A memória do direito. *In*: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, tempo e memória**. Trad. de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 37-62.

DEMONER, Sônia Maria. **História da Polícia Militar do Espírito Santo**. 1835-1985. Vitória: Polícia Militar, 1985.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Quem foi quem na constituinte**: nas questões de interesse dos trabalhadores. São Paulo: Cortez, 1988.

DIAS, Jair José. Considerações sobre a Segurança Pública feitas a propósito de sugestões apresentadas pela Polícia Militar à Comissão Constitucional. **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 19, p.9-18, dez. 1988.

DIRCEU, José. A questão da Segurança Pública: diretrizes do PT para o Governo do Estado. *In*: FRATESCHI, Paulo; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Questão de segurança: o PT, a polícia e as prisões**. São Paulo: Brasil Urgente, 1990, p. 135-145.

DOTTI, René Ariel. O poder de polícia e a prevenção do delito (a memória de Serrano Neves - 1913/1982). **Revista de Informação Legislativa**, v. 20, n. 77, p. 371-382, jan./mar. 1983

DUARTE, Osny Pereira. **Constituinte**: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

ESPÍRITO SANTO, José do et al. PM e Constituinte: Polícias Militares competentes para atuar como polícia preventiva (Trabalho elaborado em março de 1988 pelos oficiais assessores parlamentares junto à Assembleia Nacional Constituinte). **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 16, p. 59-78, dez. 1988.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amaury. A era da grande reforma policial: o fio da meada. **Vigilantis Semper: Revista Científica de Segurança Pública (RCSP)**, Natal: PMRN, v. 2, p. 85 -120, fev. 2022.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública: Fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: a legitimidade resgatada. *In*: COMPARATO, Fábio Konder (org.). **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FAORO, Raymundo. Prefácio. *In*: ROSÁRIO, José Barbosa do. **Quando a polícia mata: o massacre do comerciário Barbosa**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

FEIJÓ, Alfredo. **Oficiais da força e delegados de polícia**. São Paulo: Gráfica Universo, 1985.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. A Força Pública do Estado de São Paulo. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. **O Brasil republicano**, volume 2: sociedade e instituições (1889-1930). 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 235-258.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e Segurança**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

FERNANDES, Lara Teles. **Prova testemunhal no processo penal: uma proposta interdisciplinar de valoração**. 2. ed. Florianópolis: Emais, 2020.

FERNANDES, Luís Eduardo Viana; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Militarização das polícias e doutrina de Segurança Nacional no contexto do combate ao inimigo interno no Brasil. (1969-1970). **REJUR - Revista Jurídica da UFERSA**, 2020. Mossoró, v. 4, n. 7, p. 111-137, jan./jun. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira** (Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969). 1º Volume. Artigos 1º ao 45. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira** (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969). 1º Volume. Artigos 1 a 45. São Paulo: Saraiva, 1972.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA, Silvio; GONÇALVES, José Valdir; MORAIS, Ramilton Sobral Cordeiro de. **As polícias militares face à Assembleia Constituinte**. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia Militar, Academia de Polícia Militar, Brigada Militar, Porto Alegre, 1986.

FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Trad. de Octanny S. da Mota e Leonidas Hegenberg. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1977.

FICO, Carlos. **Como eles agiam**. Os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FICO, Carlos. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs). **O tempo do regime autoritário**: Ditadura militar e redemocratização. Quarta República (1964-1985). 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 186-249.

FICO, Carlos. **História do Brasil contemporâneo**: da morte de Vargas aos dias atuais. São Paulo: Contexto, 2015.

FICO, Carlos. História do tempo presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. **Varia Historia**. Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 43-59, jan/jun. 2012.

FILHO, José Pereira. **A violência nas ações policiais militares**. 1988. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar, Goiânia, 1988.

FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. *In*: GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987- 1988**. Brasília: AGIL, 1988, p. 29-40.

FON, Antônio Carlos. Tortura. A história da repressão política no Brasil. São Paulo: Global, 1979.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de setembro de 1970. Trad. de Laura Fraga de Almeida Sampaio. 21 ed. São Paulo: Loyola, 2011.

FRANZOSI, Roberto. Historical knowledge and evidence. *In*: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (eds.). **The Oxford Handbook of contextual political analysis**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 438-453.

FREIRE, José dos Santos. Manutenção da PM como responsável pelo Policiamento Ostensivo. *In*: PMMG. **Polícia Militar e Constituição**. Visão de Estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública. Belo Horizonte, 1987, p. 23-27.

FREIRE, Roberto. Entrevista. *In*: CRUZ, Cleonildo (Org.). **Constituinte**: 1987-1988. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2015.

FREIXINHO, Nilton. **Instituições em crise**. Dutra e Góes Monteiro: duas vidas paralelas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

GADAMER, Hans-Georg. **Truth and Method**. Trad. de Joel Weinsheimer e Donald G. Marshall. London: Continuum, 2004.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. de Paulo Meurer. Rev. de Ênio Paulo Giachini. 3. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GARCIA, Hélio. Palavras do governador Hélio Garcia por ocasião da solenidade de abertura do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, em Belo Horizonte. *In*: PMMG. **Polícia**

Militar e Constituição. Visão de Estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública. Belo Horizonte, 1987.

GASKELL, George. Individual and group interviewing. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.) **Qualitative research with text, image and sound: a practical handbook.** London: SAGE, 2009, p. 38-56.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GENOÍNO, José. Segurança Pública como defesa do cidadão e da sociedade. Entrevista. *In*: FRATESCHI, Paulo; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Questão de segurança: o PT, a polícia e as prisões.** São Paulo: Brasil Urgente, 1990, p. 119-124.

GENOÍNO, José; TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno. Entrevista concedida a Leonardo Evaristo Teixeira. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 33-64, jul./dez. 2023.

GINZBURG, Carlo. **O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício.** Trad. de Rosa Freire d'Aguiar e Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Amintas Vidal. **Novo manual do delegado.** Volume I. 5. ed. Forense: Rio de Janeiro, 1983.

GOMES, José Eudes Arrais Barroso. **As milícias d'El Rey: tropas militares e poder no Ceará setecentista.** 2009. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

GOMES, Marcos Emílio. A Saga da Carta da Cidadania. *In*: GOMES, Marcos Emílio (Org.). **A Constituição de 1988, 25 anos.** A construção da democracia e liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013.

GONÇALVES, Leônidas Pires. Entrevista. *In*: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte.** Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 62-66.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988.** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, p. 155-181, 2018.

GUIMARÃES, Ulysses. Polícia Militar e Constituição. *In*: PMMG. **Polícia Militar e Constituição.** Visão de Estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública. Belo Horizonte, 1987, p. 15-21.

GUMBRECHT, Hans Ulrich. **As funções da retórica parlamentar na revolução francesa: estudos preliminares para uma pragmática histórica do texto.** Trad. de Georg Otte. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

GUNNEL, John. G. **Teoria política**. Trad. de Maria Inês Caldas de Moura. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Trad. de Laurent Léon Schaffter. São Paulo: Vértice, 1990.

HARTOG, François. **Regimes de historicidade**: presentismo e experiências do tempo. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

HEIDEGGER, Martin. **Being and Time**. A translation of Sein und Zeit. Trad. de Joan Stambaugh. United States of America: State University of New York, 1996.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo**. Trad. de Fausto Castilho. Campinas: Editora da Unicamp; Petrópolis: Vozes, 2012.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia**: síntese de um milénio. Coimbra: Almedina, 2012.

HESPANHA, António Manuel. **Hércules confundido**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

HOBSBAWM, Eric. Introdução: a invenção das tradições. *In*: HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (org.). **A invenção das tradições**. Trad. de Celina Cardim Cavalcante. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HOLANDA, João Xavier. **Polícia Militar do Ceará**: origem, memória e projeção. Volume II. Fortaleza: S.E., 1995.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Trad. de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOMEM, Newton Calvoso Pinto. **O Processo Legislativo e a Defesa Nacional**: o papel das assessorias parlamentares dos comandos militares como instrumento para a construção de uma representatividade institucional das Forças Armadas. 2010. Monografia. (Curso de Políticas e Estratégias Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. v. 3, n. 17, p. 135-199, 2009.

JANCZURA, Gerson Américo. Memória e emoção. *In*: SARAIVA, Renan Benigno; CASTILHO, Goiara Mendonça de. **Psicologia do Testemunho Ocular**, Curitiba: Juruá, p. 49-62, 2018.

JANESICK, Valerie. Oral history interviewing: issues and possibilities. *In*: LEAVY, Patricia. **The Oxford Handbook of Qualitative Research**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 300-314.

JESUS, Damásio Evangelista de et al. **Violência e criminalidade**: propostas de solução. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

JOBIM, Nelson. Entrevista. *In*: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte**. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 197-219.

JOBIM, Nelson. Entrevista. *In*: FONTAINHA, Fernando de Castro (Org.). **História oral do Supremo (1988-2013)**, v. 9: Nelson Jobim. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

JOSÉ, Emiliano. Prefácio. *In*: ARCANJO, Georgecochama. **A massa da tropa: greve na Polícia Militar da Bahia – 1981**. Salvador: Solisluna, p. 9-13, 2008.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, MartIn: W. Narrative Interviewing. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.) **Qualitative research with text, image and sound: a practical handbook**. London: SAGE, 2009, p. 57-74.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia no Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, jul./dez. 2000.

KERCHE, Fábio José. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.) O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. O sistema de justiça. p. 106-137.

KLEIN: Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. População e Sociedade. *In*: REIS, Daniel Aarão. As marcas do período. *In*: REIS, Daniel Aarão (Coord.). **História do Brasil Nação: 1808-2010**. Volume 5. Modernização, ditadura e democracia. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, p. 31-74.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. Dossiê Constituição e Processo Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, p. 141-184, 2013.

KRAFT, Robert N. Emotional memory in survivors of the Holocaust: a qualitative study of oral testimony. *In*: REISBERG, Daniel; HERTEL, Paula (eds.). **Memory and emotion**. New York: Oxford University Press, p. 347-390, 2004.

LAWN, Chris. **Gadamer: a guide for the perplexed**. New York: Continuum books, 2006.

LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 104, p. 233-236, out./dez. 1989.

LE DONNE, Antony. **Historical Jesus: what can we know and how can we know it?** United States of America: Wm. B. Eerdmans Publishing Co., 2011.

LE DONNE, Antony. **Jesus: a beginner's guide**. London: ONEWorld Publications: 2018.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Ibis Silva; MUNTREAL FILHO, Oswaldo (Orgs.). **200 anos da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

LEMOS, Nathalia Garcia. **Um império nos trópicos: A atuação do Intendente Geral de Polícia, Paulo Fernandes Viana, no Império Luso-Brasileiro (1808-1821)**. 2012. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

LIAKOPOULOS, Miltos. Argumentation analysis. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.). **Qualitative research with text, image and sound: a practical handbook**. London: SAGE, 2009, p. 152-171.

LOFTUS, Elizabeth. Creating False Memories. **Scientific American**, Vol. 277, Seattle, Washington, 1997.

LOPES, Ederaldo José; ROSSINI, Joaquim Carlos. *In*: SARAIVA, Renan Benigno; CASTILHO, Goiara Mendonça de. **Psicologia do Testemunho Ocular**. Curitiba: Juruá, p. 63-82, 2018.

LURIA, Keith; GANDOLFO, Romulo. Carlos Ginzburg: an interview. **Radical History Review**, vol. 35, p. 89–111, 1986.

LUZ, Wanderley Antônio da. **Violência do Policial Militar**. 1992. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1992.

MACHADO, Marcos Aurélio. Cooperação, integração e intercâmbio como processos tendentes a neutralizar as causas de conflito entre a Polícia Civil (PC) e a Polícia Militar (PM). **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 8, n. 26, p. 9-74, jul./set. 1990.

MARIANO FILHO, José da Silva. **Violência urbana**. 1988. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1988.

MARIANTE, Helio Moro. **Crônica da Brigada Militar gaúcha**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972.

MARQUES, José Frederico. Distinções entre autoridade policial e agente da autoridade policial. *In*: ADEPOL. **A Polícia Civil e a Constituinte**. S.E. 1987, p. 29-34.

MATHER, Mara. Aging and emotional memory. *In*: REISBERG, Daniel; HERTEL, Paula (Eds.). **Memory and emotion**. New York: Oxford University Press, 2004, p. 272-307.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. Volume III. 5. ed. atual. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954.

MAZZACANE, Aldo. O jurista e a memória. *In*: PETIT, Carlos (org.). **Paixões do Jurista: Amor, Memória, Melancolia, Imaginação**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 81-118.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1966.

MELLO, Christiane Figueiredo Pagano de. **Os corpos de auxiliares e de ordenanças na segunda metade do século XVIII**. As capitânicas do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais e a manutenção do império português no centro Sul América. 2002. Tese. (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

MELO, Jacy Afonso de. **Badernaço**: o dia em que a classe trabalhadora do DF parou. Cut - Central Única dos Trabalhadores. Brasília. 29 nov. 2011. Disponível em: <https://www.cut.org.br/artigos/badernaco-o-dia-em-que-a-classe-trabalhadora-do-df-a28f>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MENNA BARRETO, João de Deus. Parte II. *In*: JESUS, Damásio Evangelista de et al. **Violência e criminalidade**: propostas de solução. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 51-110.

MIGUEL, Luís Felipe. **À sombra dos generais**: civis e militares na Nova República. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília. 1992.

MIGUEL, Luis Felipe. Os militares na Assembleia Nacional Constituinte. **Sociedade e Cultura**. Revista de Ciências Sociais, Goiânia, n. 1/2, 167-199, jan./dez. 1999.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas**: cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MIOTTO, Armida Bergamini. Prevenção do delito e tratamento dos delinquentes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 9, n. 34, p. 43-82, abr./jun. 1972.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo II (Arts. 8º -31). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MONTEIRO, Roberto. **História da Polícia Militar de Pernambuco**. Pernambuco: Polícia Militar, 1986.

MONTEIRO, Ubaldo. **A Polícia de Mato Grosso**: História e evolução: 1835 a 1985. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 1985.

MORAES, Bismael B. **Artigos de polícia e direito**. São Paulo: IBRASA, 1990.

MORAES, Bismael B. Inquérito policial, juizado de instrução e realidade brasileira. *In*: ADEPOL. **A Polícia Civil e a Constituinte**. S.E. 1987, p. 57-61.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. *In*: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 109-146.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe da Silva. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira dos anos 2000, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, v. 84, n. 2, 2018.

NAGALLI, Elzio Lourenço. **A destinação constitucional das polícias militares**. 1989. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1989.

NASCIMENTO, Gabriel dos Santos. A Polícia Militar do Estado de São Paulo na ditadura civil-militar (1964 – 1982). **Historia 2.0**, Conocimiento Histórico en clave Digital, n. 6, p. 130-143, jan./jun. 2013.

NASCIMENTO, Wellington Corsino. **A Constituinte e as Polícias Militares**. 1988. Monografia (Especialização) - Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar de Brasília, Brasília, 1991.

NASCIMENTO, Wellington Dantas. **O movimento reivindicatório da Polícia Militar do Rio Grande do Norte em 1963**. 2004. 59 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de Direito Processual Militar**. Volume único. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Trad. de Yara Aun Khoury. Projeto história. **Revista do programa de estudos pós-graduados em história e do departamento de história (PUC/SP)**, n. 10, dez. 93, p. 29-40.

NUNES, Samira Bueno. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, São Paulo, 2014.

O DIA que não acabou. Direção de Marcelo Emmanuel e Eliomar Araújo. Roteiro: Marcelo Emmanuel. Brasília: Tempo Real Audiovisual, 2004. (20 min.), color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JGTxt-IQxqQ>. Acesso em: 04 fev. 2023.

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil. **Seminário sobre criminalidade violenta**. 23 a 25 de abril. 1980. Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de et al. **As forças armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, Transição e Democracia. Campinas: Papyrus, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia**. 1993. (Livre Docência). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 1993.

OLIVEIRA, João Rosa. **Violência Urbana**. 1987. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1987.

OLIVEIRA, Luciano. Apresentação. *In*: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Coords.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. ix-xvi.

OLIVEIRA, Miguel Darcy; BARSTED, Leila Linhares; OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. **Você e a Violência: Guia prático para se defender da violência urbana e dos excessos da polícia**. Consultoria jurídica de Nilo Batista. Rio de Janeiro: OAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; IDAC – Instituto de Ação Cultural, 1985.

OYAMA, Thaís. **A arte de entrevistar bem**. São Paulo: Contexto, 2012.

PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. Usos da memória: as experiências do holocausto e da ditadura no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p. 191-212, jan./abr. 2016.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. *In*: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, v. 1, p. 121-132.

PARUCKER, Paulo Eduardo Castello. **Praças em pé de guerra**. O movimento político dos subalternos militares no Brasil, 1961-1964. 1992. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992.

PAVARINI, Massimo; GIAMBERARDINO, André. **Curso de penologia e execução penal**. Florianópolis: Tirant to blanch, 2018.

PELLAUER, David. **Ricoeur: a guide for the perplexed**. Great Brita*In*: MPG Books, 2007.

PEREIRA, Eliud Gonçalves; MOREIRA, João Batista Gomes. **Administração policial e planejamento operacional**. Brasília: Cultura, 1986.

PEREIRA, Felipe. Desespero no ar: morre o soldado Sílvio, o policial que invadiu um programa ao vivo para se matar e virou pedinte. **UOL**. Florianópolis, 01 mar. 2021. Publicado originalmente em 9 de setembro de 2019. Republicado em 1º de março de 2021, após a morte do Soldado Sílvio. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/reportagens-especiais/soldado-silvio/#page1>. Acesso em: 02 abr. 2023.

PEREIRA, Maurício Henrique Guimarães. A polícia ideal. *In*: FRATESCHI, Paulo; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Questão de segurança: o PT, a polícia e as prisões**. São Paulo: Brasil Urgente, 1990, p. 21-30.

PEREIRA FILHO, José. **A violência nas ações policiais militares**. 1988. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Academia de Polícia Militar de Goiás, Goiânia, 1988.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1897-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. As mortes da Polícia. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência**: reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 140-146.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e Crise Política: o caso das polícias militares. *In*: da Matta, Roberto et al. **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 57-91.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência**: reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

PIRES, Adilson Cardoso. **Violência Policial**: estudo de casos. 1986. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1986.

PIRES, Cecília. **A violência no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1985.

PMDF. Polícia Militar do Distrito Federal. **Ata Geral do Encontro de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares**, promovido pela IGPM, em Brasília/DF, nos dias 08/09 – novembro – 1990. Brasília, 1990.

PMDF. Polícia Militar do Distrito Federal. **Relatório de viagem do III Encontro de Comandantes-Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil**. Brasília, 1992.

PMDF. Polícia Militar do Distrito Federal. **Relatório do Encontro de Comandantes de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – Porto Alegre – RS (19/21 – junho – 1991)**. Brasília, 1991.

PMERJ. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Polícia Militar: Revista da PMERJ**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 26, out. 1985.

PMESP. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual do policiamento a pé e apreensão de armas**. M-9-PM. São Paulo, 1978.

PMESP. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **PMZito 5º EM – PMESP**. Impresso na 5ª EM/PM. Maio de 1983.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais**. Campo administrativo. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais**. Campo da Comunicação Social. Volume 1. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais**. Campo da Comunicação Social. Volume 2. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais.** Campo Jurídico. Volume 1. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais.** Campo Jurídico. Volume 2. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais.** Campo Operacional. Volume 1. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais.** Campo Operacional. Volume 2. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. Ofício do Comandante Geral da PMMG Cel. Leonel Archanjo Affonso, solicitando autorização e apoio ao Governador do Estado para a realização do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, em Belo Horizonte. *In:* PMMG. **Polícia Militar e Constituição.** Visão de Estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública. Belo Horizonte, 1987.

PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **Polícia Militar e Constituição.** Visão de Estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública. Belo Horizonte, 1987.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Revista Estudos Históricos**, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo.** Colônia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; LEOPOLDI, Maria Antonieta P. O fim do desenvolvimentismo: o governo Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro. *In:* FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.) **O tempo da Nova República.** Da transição democrática à crise política de 2016. Quinta República (1985-2016). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 99-163.

PRADO, Ney. **Os notáveis erros dos notáveis** da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais.** Trad. de João Minhoto Marques, Maria Amélia Mendes e Maria Carvalho. 7. ed. Lisboa: Gradiva, 2017.

RAO, Vicente. Sujeição da polícia militar à jurisdição administrativa e judiciária estadual. *In:* ADEPOL. **A Polícia Civil e a Constituinte.** S.E. 1987, p. 49-56.

REGO, Luiz Carlos Bucar. **Violência urbana.** 1988. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar, Goiânia, 1988.

REIS, José Carlos. **O desafio historiográfico.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

REZNIK, Luis. **Democracia e segurança nacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Aldo Ladeira. **Esboço histórico da Brigada Militar do Rio Grande do Sul**. Volume III. Outubro de 1930 a dezembro de 1961. Porto Alegre: MBM, 1987.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Trad. de Alain François. Campinas: Unicamp, 2007.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização**. Lua Nova, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

ROCHA, Santos Roberto. **A Brigada Militar e a luta pela sobrevivência**. Porto Alegre: BM, 1987.

RODRIGUES, Antônio Carlos Maciel; BECK, Marcos Paulo; ALMEIDA, Expedito Antônio de. **O sistema de Segurança Pública e a Polícia Ostensiva face à Constituição Federal**. 80 f. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Academia de Polícia Militar, Brigada Militar, Porto Alegre, 1989.

RODRIGUES, Flávio Luís. **Marinheiros contra a ditadura brasileira: AMFNB, prisão, guerrilha - Nacionalismo ou revolução**. 2017. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na Constituinte?** São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia do processo penal estratégico de acordo com a teoria dos jogos e MCDA-C**. Florianópolis: Emais, 2021.

ROSÁRIO, José Barbosa do. **Quando a polícia mata: o massacre do comerciário Barbosa**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

ROSEMBERG, André. As polícias militares nas páginas de Militia. GALEANO, Diego Antonio; BRETAS, Marcos Luiz (Coord.). **Polícias escritoras, delitos impresos: revistas policiales en América del Sur**. La Plata: Diego Antonio Galeano, 2016, p. 225-252.

ROSEMBERG, André. **De chumbo e festim**. Uma história da polícia paulista no final do império. São Paulo: Edusp, 2010.

ROUSSO, Henry. A memória não é mais o que era. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (orgs.). **Usos e abusos da história oral**. 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 93-102.

RÜSEN, Jörn. **Reconstrução do passado**. Teoria da História II: os princípios de pesquisa histórica. Trad. de Asta-Rose Alcaíde. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

SALGADO, Graça. **Fiscais e Meirinhos: a administração no Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SARNEY, José. **Conversa ao pé do rádio**. Brasília: Presidência da República, 1990.

SARNEY, José. Entrevista. *In*: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte**. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 45-61.

SCHACTER, Daniel; LOFTUS, Elizabeth. Memory and law: what can cognitive neuroscience contribute? **Nat Neurosci**, v. 16, n. 2, p. 119-123, 2013.

SCHAUER, Frederik. **The proof**: uses of evidence in law, politics, and everything else. Cambridge: Harvard University Press, 2022.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloísa M. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZ, Stuart. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751. Trad. de Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira-Leite. A História do Direito contemporâneo: um projeto possível? **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 36, p. 20-35, 2017.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira-Leite. O contexto do texto: notas introdutórias à história do direito público na Idade Moderna. **Sequência**, Florianópolis, v. 55, p. 253-286, 2007.

SERRA, José. A política de segurança. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric. **Democracia x violência**: reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 148-151.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). **O tempo do regime autoritário**: Ditadura militar e redemocratização. Quarta República (1964-1985). 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 440-502.

SILVA, Ib. **Polícia Militar**: questões institucionais. Florianópolis: S.E., 1995.

SILVA, João Alves da. **A violência policial militar**. 1982. Trabalho elaborado para a disciplina Cultura Jurídica. Curso Superior de Polícia, Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SILVA, José Afonso da; LÉLLIS, Leonardo. Testemunha da história. Entrevista com José Afonso da Silva. **CONJUR**. Consultor Jurídico. 13out2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SILVA, José Eustáquio. **Violência Policial Militar**. 1989. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 1989.

SILVA, Oscar Vieira da. O policial militar Xavier. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 10, n. 33, p. 55-77, abr./jun. 1992.

SILVEIRA, Felipe Lazzari. **A Tortura Continua!** O regime militar e a institucionalização da violência e do autoritarismo nas instituições de segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar**: trajetória histórica e evolução na Constituição. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2014.

SIMON, Henrique Smidt. Constitucionalismo e abertura constitucional: o debate Habermas-Gadamer e as limitações da tradição como modelo para pensar o direito. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 74-101, jan./jun. 2010.

SKINNER, Quentin. A reply to my critics. *In*: TULLY, James (Ed.). **Meaning & Context**: Quentin Skinner and his critics. Great Britain. Princeton University Press, 1988, p. 231-288.

SKINNER, Quentin. The rise of challenge to and prospects for a Collingwoodian approach to the history of political thought. *In*: CASTIGLIONE, Dario; HAMPSHER-MONK, Iain (Eds.). **The history of political thought in national context**. New York: Cambridge University Press, 2001.

SKINNER, Quentin. **Vision of politics**, Volume 1: Regarding Method. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras. *In*: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Coords.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 1-16.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro**: Dilemas de um aprendizado difícil. Rio de Janeiro: Projeto MARE-CAPES – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SOUZA, Adriana Barreto de. **Duque de Caxias**: o homem por trás do monumento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SOUZA, Benedito Celso de. **A Polícia Militar na Constituição**. São Paulo: Livraria e editora universitária de direito, 1986.

SOUZA, Benedito Celso de. Um ensaio sobre a polícia militar no campo do Direito Constitucional. *In: Polícia Militar de Minas Gerais. III Congresso Brasileiro das Polícias Militares. Anais*. Campo Jurídico. Volume 1. Belo Horizonte, 1987.

SOUZA, Paulo Francisco Silva L. de. **Os militares e a política**. 1998. Monografia. (Curso de Políticas e Estratégias Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, Percival de. **Autópsia do medo**: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury. São Paulo: Globo, 2000.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à nova república. Trad. de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics**: Brazil and the southern cone. United Kingdom: Princeton University Press, 1988.

STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito**: reconstrução, narrativa ou ficção? Trad. de Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Contracorrente, 2020.

SYLVESTRE, Vicente. **Guarda Civil de São Paulo**: sua história. São Paulo: S.E., 1985.

TERRA, Nelson Freire. **Manutenção da ordem pública no Estado federal**. 1979. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

TERRA, Nelson Freire. **Segurança, lei e ordem**. 1988. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

TODOROV, Tzvetan. **Memória do mal, tentação do bem**: indagações sobre o século XX. São Paulo: Arx, 2002.

TORNAGHI, Hélio. Conceito de autoridade policial na lei processual brasileira. *In: ADEPOL. A Polícia Civil e a Constituinte*. S.E. 1987a, p. 35-48.

TORNAGHI, Hélio. Inquérito policial, juizado de instrução, autoridade policial. *In: ADEPOL. A Polícia Civil e a Constituinte*. S.E. 1987b, p. 03-33.

TORRES DE MELO, Francisco Batista. **Um comando de Polícia Militar**. S.E., 2004.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 1º volume. 4. ed. São Paulo: Javoli, 1978.

TOURTIER-BONAZZI, Chantal de. Arquivos: propostas metodológicas. *In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (orgs.). Usos e abusos da história oral*. 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 233-246.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice. **1955–2010. 55 years of achievement**. Austria: UnisVienna, United Nations Information Service, 2010.

VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. *In: QUADRAT, Samantha Viz (org.). Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate.* Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 362-384.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história.** Trad. de Alda Baltar e Maria Auxiliadora Kneipp. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

VIEIRA, Hermes; SILVA, Oswaldo. **História da Polícia Civil de São Paulo.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.

VIEIRA, Waltervan Luiz. **Os heróis das PMs da Constituinte de 1988.** Goiânia: Tecnograf, 2010.

VOLDMAN, Danièle. A invenção do depoimento oral. *In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (orgs.). Usos e abusos da história oral.* 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 247-266.

WERNER, Guilherme Cunha. Securitas: da segurança nacional à segurança humana. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 11, n. 1, p. 69-100, 2020.

WIXTED, John T; WELLS, Gary L. The Relationship Between Eyewitness Confidence and Identification Accuracy: A New Synthesis. **Psychological Science in the Public Interest**, v. 18, n. 1, p. 10-65, 2017.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. *In: Machado, Máira Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito.* São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 119-158.

ZALUAR, Alba. Violência e Crime. *In: MICELI, S. (org). O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995).* São Paulo: ANPOCS/Sumaré, 1999, p. 13-107.

ZALUAR, Alba. Brasil na transição: cidadãos não vão ao paraíso. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 5, n. 1, p. 19-25, jan./mar., 1991.

ZALUAR, Alba. O Rio contra o crime: Análise da pesquisa aponta soluções. **Polícia Militar: Revista da PMERJ**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 19-22, out. 1985.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, **Forças Armadas e Polícia.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. *In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira.* São Paulo: Boitempo, 2010, p. 41-76.

DIÁRIOS E DOCUMENTOS OFICIAIS (BRASIL)

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Atas de Comissões. Comissão de Sistematização. 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Anteprojeto da Comissão. Volume 126. Brasília, DF, 14 jun. 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e sua Segurança. Anteprojeto / Relatório. Relator: Deputado Constituinte Ricardo Fiuza – PFL/PE. Volume 132, 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e sua Segurança. Anteprojeto. Aprovado em 25 mai. 87. Volume 135, 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Relator: Constituinte Bernardo Cabral. Brasília, DF, Volume 219, jun. 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Substitutivo do relator (segundo). Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Relator: Constituinte Bernardo Cabral. Brasília, DF, set. 1987.

ANC. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao Substitutivo. IV - Comissão da Organização Eleitoral. Partidária e Garantias das instituições. Senado Federal: Centro Gráfico, 1987.

ANC. Ata da 17º Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, 03/09/1987.

ANC. Ata da 22ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, 31/08/1987.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GM - 25**, de 10 de agosto de 2001. As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Brasília, Advocacia-Geral da União. Publicado no Diário Oficial da União de 13 de agosto de 2001.

BRASIL. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, v. 36, n. 151, jul./set., 1979 (Criminalidade e Violência: um debate no MJ).

BRASIL. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, v. 36, n. 152, out./dez., 1979 (Dois debates no MJ; Criminalidade e Violência).

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte de 1946. **Livro 22**. Sessões de 20 a 26 de agosto de 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte de 1946. **Livro 23**. Sessões de 27 de agosto a 1º de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

BRASIL. Atas da Comissão de Alto Nível para a reforma da Magna Carta de 24 de janeiro de 1967. *In*: ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A Constituição que não foi**: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. *In*: AZEVEDO, José Affonso de Mendonça de. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Doutrina Básica**. Rio de Janeiro: ESG, 1976.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Doutrina Básica**. Rio de Janeiro: ESG, 1979.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos da Doutrina**. Rio de Janeiro: ESG, 1981.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos Teóricos**. Rio de Janeiro: ESG, 1986.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Documentos históricos do Estado-Maior do Exército**. Compilador contratado: Cel. R/1 Diniz Esteves. Brasília: Estado-Maior do Exército, 1996.

BRASIL. Mensagem n.º 48, de 1985 – CN, de 28 de junho de 1985. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Criminalidade e Violência**, Volume 1: Relatório dos grupos de trabalho de juristas e cientistas sociais. Ministério da Justiça: Brasília, 1980.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Projetos de reforma penal**. Brasília: Ministério da Justiça, 1983.

BRASIL. Ministério do Exército. Departamento Geral de Pessoal. Inspetoria Geral das Polícias Militares. **VI Congresso das Polícias Militares**. Relatório.

BRASIL. Ministério do Exército. Temas Constitucionais: Subsídios. 1987. *In*: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **O lobby militar**: as relações entre civis e militares durante a Assembleia Nacional Constituinte. 1998. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 1998, p. 151-182.

BRASIL. Polícia Federal. Inspetoria Geral das Polícias Militares. **Seminário de Segurança Interna**. Brasília, 1969.

BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Resolução n.º 01, de 1980**, destinada a examinar a violência urbana, suas causas e consequências. Relator: Senador Murilo Badaró.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n.º 691.306. Diário de Justiça. Brasília, 11 de setembro de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 197.649-7. Diário de Justiça. Brasília, 22 de agosto de 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 199.800-8. Diário de Justiça. Brasília, 04 de maio de 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 673. Diário de Justiça. Brasília, 24 de setembro de 2003.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. N.º 268, 22/06/1988.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 066, 27/05/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 079, 18/06/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 086, 01/07/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 087, 27/07/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 100, 21/07/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 103, 24/07/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 115, 04/08/1987.

DANC. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n.º 132, 22/08/1987.

DCD. Diário da Câmara dos Deputados, 07/06/1995.

DCD. Diário da Câmara dos Deputados, 10/08/1996.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 01/07/1983. Suplemento.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 01/07/1989.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 01/07/1989.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 02/08/61.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 03/10/1975.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 14/11/61.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 16/12/1981.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 19/10/1973.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 21/08/1976.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 23/06/1982.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 23/10/59, Volume 1.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 23/10/59, Volume 1.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 28/04/1970, Volume 1.

DCN. Diário do Congresso Nacional, 31/08/1977.

DOFC. Diário Oficial da União, 15/12/67.

DOU. Diário Oficial da União, 01/02/1980. Suplemento.

DOU. Diário Oficial da União, 02/06/81.

DOU. Diário Oficial da União, 28/02/1983.

JORNAIS E PERIÓDICOS

Correio Braziliense. Brasília. 1987.

Folha de São Paulo. São Paulo. 1986, 1996.

Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 1983, 1986, 1987, 1988.

Jornal do Comércio. Manaus. 1986.

O Estado de São Paulo. São Paulo. 1980.

O Globo. Rio de Janeiro. 1986, 1987.

ENTREVISTAS

Agaciel Maia. Brasília, 30/10/2019.

Edmilson Fonseca. Brasília, 13/03/2020.

Elias Miler da Silva. Brasília. 31/03/2022.

Elzio Lourenço Nagalli. São Paulo, 31/03/2022.

Flammarion Ruiz. São Paulo, 31/03/2022.

Jerônimo Carlos de Santos Braga. Porto Alegre, 11/02/2020.

Jonas Cruz. Belo Horizonte, 29/03/2022.

Leonel Archanjo Affonso. Belo Horizonte, 26/03/2022.

Lúcio Borges. Goiânia, 19/08/2022.

Marcos Paulo Beck. Porto Alegre, 11/02/2020.

Milton Cardoso Ferreira de Souza. São Paulo, 31/03/2022.

Paulo José Martins dos Santos. Brasília, 11/11/2019.

Paulo Sérgio Ramos Barboza. Brasília, 09/11/2022.

Paulo Sérgio Ramos Barboza. Brasília, 23/11/2022.

ARQUIVOS PESSOAIS

Jonas Cruz. Belo Horizonte.

Leonel Archanjo Affonso. Belo Horizonte.

Lúcio Borges. Goiânia.

Marcos Paulo Beck. Porto Alegre.

Theseo Darcy Bueno de Toledo. São Paulo.

Waltervan Luiz Vieira. Goiânia.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Convidamos o(a) Senhor(a) a participar do projeto de pesquisa *As Polícias Militares Frente Ao Processo Constituinte (1985-1993)*, sob a responsabilidade do pesquisador Bruno César Prado Soares. O objetivo desta pesquisa é compreender como a atuação institucional das polícias militares permitiram a continuidade da instituição durante o processo de elaboração, implementação e revisão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O(a) senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes e no decorrer da pesquisa e lhe asseguramos que seu nome não aparecerá sendo mantido o mais rigoroso sigilo pela omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo(a), exceto nas situações em que o(a) senhor(a) expressamente permitir.

Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa são relacionados a eventuais constrangimentos pela exposição de informações. Por isso, o(a) Senhor(a) pode se recusar a responder (ou participar de qualquer procedimento) qualquer questão que lhe traga constrangimento, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a). Se você aceitar participar, contribuirá para compreender o processo de continuidade constitucional das polícias militares.

A sua participação se dará por meio de gravação de áudio, em local a ser determinado pelo(a) senhor(a), ou por meio de gravação de videoconferência, conforme a sua conveniência. O tempo estimado da entrevista é de duas horas. Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo. Também não há compensação financeira relacionada a sua participação, que será voluntária.

Os resultados da pesquisa serão divulgados na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, podendo ser publicados posteriormente. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta pesquisa e ficarão sob a guarda do pesquisador. Se o(a) Senhor(a) tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, por favor telefone para Bruno Soares, no telefone 61 991614408, ou entre em contato pelo e-mail: bruno.soares@iscp.edu.br.

Este projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário IESB. O CEP é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. As dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do participante da pesquisa podem ser esclarecidos pelo telefone (61) 3962-4682 ou no e-mail cep.iesb.br. O CEP/IESB se localiza no Setor de Grandes Áreas Norte - Quadra 609 Módulo D - Asa Norte, Brasília - DF, CEP: 70830-404.

Caso concorde em participar, pedimos que assine este documento que foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o Senhor(a).

Nome / assinatura

Pesquisador Responsável
Bruno César Prado Soares

_____, ____ de _____ de _____.

Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário IESB, sob o número 3.632.517, após regular submissão na Plataforma Brasil.